

La representatividad de los miembros del CONES y su impacto en la gobernanza

The representativeness of the members of the CONES and its impact on governance

DOI: <https://doi.org/10.65740/0fth5e90>

Christian Godoy Silveira

cg.peco@gmail.com

Universidad Columbia del Paraguay

<https://orcid.org/0000-0001-5994-9999>

César Mauro Gutiérrez Giménez

cesargutierrez911@gmail.com

Universidad Columbia del Paraguay

<https://orcid.org/0009-0006-2337-3258>

Resumen

Esta investigación busca responder a la pregunta central: ¿La composición de la representatividad de los miembros del Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) presenta un impacto negativo en la gobernanza de la institución, en el marco del esquema de conducción vigente? El objetivo general es analizar el impacto de la composición de la representatividad de los miembros del CONES en la gobernanza institucional. Para el desarrollo del estudio, se realizó una revisión de la literatura especializada con el fin de identificar las principales corrientes de pensamiento y establecer el marco conceptual de referencia, así como el análisis del marco normativo aplicable a la educación superior en el Paraguay. Asimismo, se recopiló información de fuente primaria mediante encuestas dirigidas a docentes, estudiantes y personal administrativo, complementadas con entrevistas a autoridades y expertos vinculados al sistema de educación superior. La investigación se orientó a identificar los antecedentes que dieron origen a la configuración de la representatividad en la composición de los miembros del CONES; describir las características de su distribución; analizar las fortalezas y debilidades de los mecanismos de representación por elección de pares y por designación directa; y establecer el impacto de dicha composición en la gobernanza institucional. Los resultados permiten interpretar que, si bien la Ley N° 7301/2024 introduce una reconfiguración en la estructura de conducción del CONES, las percepciones relevadas mantienen plena vigencia y aportan evidencia empírica relevante para el análisis crítico del modelo de gobernanza y la formulación de propuestas de mejora.

Palabras clave: Gobernanza, Educación Superior, Cuerpos colegiados.

Abstract

This research seeks to answer the central question: Does the composition of the representativeness of the members of the National Higher Education Council (CONES) have a negative impact on the governance of the institution within the framework of the current leadership structure? The main objective is to analyze the impact of the composition of the representativeness of CONES members on institutional governance. To carry out the study, a review of specialized literature was conducted to identify the main currents of thought and establish the conceptual framework of reference, as well as an analysis of the legal framework applicable to higher education in Paraguay. Additionally, primary source information was gathered through surveys directed at faculty, students, and administrative staff, complemented

Editor responsable: Sergio David González Ayala, Posgrado Columbia, Asunción, Paraguay, cienciapjc@posgradocolumbia.edu.py

Autor correspondiente: Christian Godoy, cg.peco@gmail.com, Universidad Columbia del Paraguay

Licencia: Publicado bajo licencia Creative Commons CC BY 4.0

by interviews with authorities and experts related to the higher education system. The research aimed to identify the background that led to the configuration of representativeness in the composition of CONES members, describe the characteristics of its distribution, analyze the strengths and weaknesses of representation mechanisms by peer election and direct appointment, and assess the impact of this composition on institutional governance. The results suggest that, although Law No. 7301/2024 introduces a reconfiguration of CONES' leadership structure, the perceptions collected remain fully relevant and provide empirical evidence for the critical analysis of the governance model and the formulation of improvement proposals.

Keywords: Governance, Higher Education, Collegial Bodies.

Introducción

La educación superior en el Paraguay, luego de un prolongado período en el cual solo dos instituciones implementaban planes y programas académicos, ha experimentado una de las masificaciones más significativas observadas en el continente. En un lapso aproximado de veinte años, el país pasó de contar con dos universidades a un total de cincuenta y cuatro (MEC, 2012), fenómeno que se replicó en los Institutos Superiores, Institutos Técnicos Superiores y en los Institutos de Formación Docente. Sin embargo, este crecimiento cuantitativo no fue acompañado de manera proporcional por un proceso de planificación y regulación adecuado, generándose un desarrollo lento y desordenado del marco normativo e institucional.

Si bien la Ley General de Educación de 1998 establecía que la educación superior se regiría por una normativa específica, transcurrieron quince años hasta la promulgación de la Ley N° 4995 “De Educación Superior” en el año 2013. Durante ese período, el subsistema educativo se expandió sin una planificación integral, dando lugar a la creación de nuevas instancias, normativas y procesos, con escasa articulación entre sí.

Con la promulgación de la Ley N° 4995 se culminó un proceso de reforma legal del sistema de educación superior e inició una etapa orientada al ordenamiento y la transparencia institucional. En este marco se creó el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), definido en su artículo 7° como el órgano responsable de proponer y coordinar las políticas y programas para la educación superior (BACN, 2015).

La conformación del CONES estableció un esquema de representación mixto, integrado por miembros electos por sus pares y representantes designados conforme al marco legal. Posteriormente, la promulgación de la Ley N° 7301/2024 introdujo una modificación sustancial en la estructura de conducción del organismo, al establecer que la presidencia del CONES sea ejercida por el Ministro de Educación y Ciencias, reconfigurando el equilibrio interno de fuerzas y el modelo de gobernanza del Consejo.

La composición de la representatividad del CONES, en este nuevo contexto, plantea interrogantes relevantes en torno al equilibrio entre representación académica y conducción político-administrativa. La gobernanza institucional requiere que la integración del órgano asegure mecanismos de participación efectiva, procesos transparentes y legitimidad en la toma de decisiones, considerando que la fortaleza de estas descansa, en gran medida, en la representatividad de sus miembros (López, 2021).

Las buenas prácticas de gobernanza, tal como señala la UNESCO (2020), deben fomentar la participación de los actores involucrados en los procesos de toma de decisiones mediante marcos normativos e institucionales que garanticen una representación adecuada, plural y legítima.

A casi una década de la promulgación de la Ley N° 4995, y en un contexto de reconfiguración normativa, el CONES ha atravesado una de sus crisis institucionales más profundas (UH, 2022), evidenciando tensiones internas, cuestionamientos a la legitimidad de decisiones y conflictos que han generado consecuencias significativas para el sistema de educación superior (UH, 2023). Más allá de los hechos coyunturales, estas situaciones permiten inferir que la composición de la representatividad continúa siendo un factor crítico que impacta en la gobernanza del organismo.

En este contexto surge la pregunta central de la investigación:

¿Cómo impacta la composición de la representatividad de los miembros del Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) en la gobernanza institucional, en el marco del esquema de conducción vigente?

Que su vez se desglosa en las siguientes preguntas específicas:

1. ¿Cuáles fueron los antecedentes históricos, normativos e institucionales que dieron origen a la configuración de la representatividad de los miembros del CONES?
2. ¿Cuáles son las características de la distribución actual de la representatividad de los miembros del CONES, conforme al marco legal vigente?
3. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de los mecanismos de representación de los miembros del CONES, tanto por elección de pares como por designación directa?
4. ¿Cómo incide la composición de la representatividad de los miembros del CONES en la gobernanza institucional, según la percepción de los actores del sistema de educación superior?
5. ¿Qué ajustes o mejoras podrían proponerse al sistema de representatividad del CONES con el fin de fortalecer la gobernanza institucional?

Objetivos

Objetivo General

Analizar el impacto de la composición de la representatividad de los miembros del Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) en la gobernanza institucional, en el contexto del marco normativo vigente.

Objetivos específicos

1. Identificar los antecedentes históricos, normativos e institucionales que dieron origen a la configuración de la representatividad de los miembros del CONES.
2. Describir las características de la distribución de la representatividad de los miembros del CONES, conforme a lo establecido en la normativa vigente.
3. Analizar las fortalezas y debilidades de los mecanismos de representación de los miembros del CONES, tanto por elección de pares como por designación directa.
4. Examinar la incidencia de la composición de la representatividad del CONES en la gobernanza institucional, a partir de la percepción de los actores del sistema de educación superior.
5. Proponer lineamientos de mejora al sistema de representatividad de los miembros del CONES que contribuyan al fortalecimiento de la gobernanza institucional.

Metodología

Diseño de la Investigación: La presente investigación se desarrolló bajo un diseño no experimental, dado que no se manipuló deliberadamente ninguna variable, sino que se observó y analizó el fenómeno de estudio tal como se presenta en su contexto real.

Tipo de Investigación: Se adoptó un enfoque mixto, combinando métodos cualitativos y cuantitativos, con el propósito de obtener una comprensión integral del fenómeno estudiado, integrando la percepción de los actores involucrados con el análisis estadístico de los datos recolectados.

Nivel de Conocimiento Esperado: La investigación tuvo un alcance descriptivo y explicativo, orientado a caracterizar la composición de la representatividad de los miembros del CONES y a analizar su impacto en la gobernanza institucional.

Población y Muestra: Para el enfoque cualitativo, se realizaron entrevistas a autoridades y expertos en el área de educación superior, seleccionados bajo el criterio de accesibilidad. La muestra estuvo constituida por dos autoridades y dos expertos, considerando su trayectoria y conocimiento del sistema de educación superior y de la gobernanza institucional. En el enfoque cuantitativo, la población estuvo conformada por docentes, estudiantes y personal administrativo de instituciones de educación superior, estimada en aproximadamente 350.000 unidades. La muestra se determinó con un margen de error del 5 % y un nivel de confianza del 95 %, resultando un tamaño muestral de 384 unidades.

El tipo de muestreo utilizado fue el probabilístico aleatorio simple, dado que este método permite determinar la probabilidad de selección de cada elemento de la población, posibilitando la realización de inferencias estadísticas. Tal como señalan Berenson, Levine y Krehbiel (2001), cuando las muestras son aleatorias es posible efectuar afirmaciones probabilísticas sobre la población en estudio.

Instrumentos y Técnicas de Recolección de Datos: Los instrumentos utilizados fueron los siguientes:

1. Entrevistas semiestructuradas, aplicadas a autoridades y expertos del ámbito de la educación superior, utilizando una guía de entrevista elaborada en función de los objetivos de la investigación. Este instrumento permitió profundizar en aspectos históricos, normativos y de gobernanza institucional.
2. Encuesta estructurada, dirigida a docentes, estudiantes y personal administrativo de instituciones de educación superior, aplicada mediante un cuestionario con escala tipo Likert, con el fin de relevar percepciones respecto a la representatividad de los miembros del CONES y su incidencia en la gobernanza institucional.

Procedimientos de aplicación de los Instrumentos:

1. Guía de entrevista (enfoque cualitativo): fue aplicada de manera presencial a autoridades y expertos seleccionados, constituyéndose en una conversación semiestructurada, orientada a profundizar en los aspectos vinculados a la representatividad y la gobernanza del CONES.
2. Guía de encuesta (enfoque cuantitativo): se aplicó a los actores involucrados utilizando la plataforma Google Forms. Los resultados obtenidos fueron posteriormente procesados y tabulados en una matriz de datos, permitiendo el análisis estadístico de las respuestas y la elaboración de conclusiones.

Validación de los Instrumentos: Los instrumentos fueron validados de la siguiente manera: La guía de entrevista fue validada mediante juicio de expertos.

El instrumento de encuesta fue sometido al cálculo del Alfa de Cronbach, estableciéndose como criterio de aceptación un valor mínimo de 0,60, lo que permitió verificar la consistencia interna del cuestionario.

Identificación de las Variables o Constructos

Variable independiente: Composición de la representatividad de los miembros del CONES.

Variable dependiente: Gobernanza institucional del CONES.

Definición Conceptual de las Variables

La representatividad, según el Diccionario de la Real Academia Española, se define como la “cualidad de representativo”, aquello “que sirve para representar algo” o “que representa con justos títulos” (RAE, 2022). En el marco de la presente investigación, la representatividad se entiende como la legitimidad de los miembros del CONES para actuar en nombre de los distintos estamentos del sistema de educación superior, ya sea mediante mecanismos de elección por pares o por designación directa conforme al marco legal vigente. La gobernanza institucional del CONES se concibe como el equilibrio de fuerzas y de representaciones que permite la toma de decisiones legítimas, eficaces y transparentes dentro del organismo. Este equilibrio resulta fundamental para su adecuado funcionamiento, considerando que una integración desbalanceada puede afectar la imparcialidad y efectividad del órgano regulador. En este sentido, informes técnicos han señalado que estructuras orgánicas con predominio de ciertos sectores pueden comprometer la capacidad regulatoria del sistema de educación superior (ABC, 2017).

Definición Operacional de las Variables

La definición operacional de las variables permite establecer cómo serán observadas, medidas y analizadas las variables del estudio, a través de dimensiones, indicadores e instrumentos de recolección de datos.

Variables	Dimensiones	Indicadores	Instrumentos
Variable independiente: Representatividad de miembros del CONES.	Antigüedad en el cargo	Auto representación institucional	Entrevistas Encuestas
		Permanencia sin renovación periódica	
	Mecanismo de designación	Representatividad gremial	Entrevistas Encuestas Encuestas / Entrevistas
		Elección por pares	
		Renovación periódica del cargo	
	Variable dependiente: Gobernanza institucional del CONES.	Distribución de fuerzas y estamento	Equilibrio en la distribución de los estamentos representados
Peso relativo y contrapeso entre los miembros			
Concentración o duplicación de representación		Predominio de un mismo estamento	Entrevistas Encuestas Encuestas
		Representación de universidades públicas	
		Representación de universidades privadas	

Tabla N° 1 – Fuente: Elaboración propia

Desarrollo

Masificación de la educación superior

La masificación ha sido una de las fuerzas dominantes de la educación superior desde la segunda mitad del siglo XX y continúa teniendo un impacto significativo en el siglo XXI. Desde la Segunda Guerra Mundial, y especialmente a partir de la década de 1960, la matrícula en educación superior ha experimentado un crecimiento sostenido a nivel mundial, pasando de aproximadamente 40 millones de estudiantes en 1975 a 80 millones en 1995. Si bien gran parte de este crecimiento inicial se produjo en países desarrollados, se prevé que el mayor incremento en las próximas décadas ocurra en países en vías de desarrollo y de ingresos medios. Este proceso dio lugar a la consolidación de sistemas de educación superior de masas, caracterizados por la coexistencia de distintos tipos de instituciones postsecundarias que atienden a una población estudiantil cada vez más diversa, configurando un cambio estructural profundo en el panorama de la educación superior a nivel global (Innovation, 2009).

En el contexto regional, el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) señala que el crecimiento acelerado de las instituciones de educación superior constituye una de las principales fuentes de los problemas universitarios. Este proceso respondió, en parte, a una demanda históricamente insatisfecha de acceso a la educación superior. Sin embargo, hacia mediados de la década de 1990, solo algunos países de la región alcanzaban tasas de matriculación superiores al 25%, mientras que otros, entre ellos Paraguay, no superaban el 15% (CONEC, 2006, p. 7).

En el caso paraguayo, el CONEC advierte que la expansión de universidades, facultades y sedes, tanto públicas como privadas, se realizó en numerosos casos sin una adecuada dotación de recursos humanos, financieros y comunitarios, generando superposición de ofertas educativas y comprometiendo la calidad del sistema (CONEC, 2006, p. 8).

Datos del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) evidencian la magnitud de este proceso. Para el año 2012, el país contaba con 54 universidades y 36 institutos superiores, además de una amplia red de institutos técnicos y de formación docente, mayoritariamente privados. Asimismo, se observa un crecimiento acelerado de la matrícula universitaria, que pasó de 99.139 estudiantes en 2005 a 303.539 en 2011, con una marcada concentración en un reducido número de universidades, tanto públicas como privadas (MEC, 2012; MEC, 2013).

Este proceso de masificación y concentración de la matrícula plantea desafíos relevantes para la gobernanza del sistema de educación superior, particularmente en lo referido a la regulación, supervisión y representación institucional, aspectos directamente vinculados al rol y a la composición del CONES.

Incremento anual de la matrícula universitaria, universidades públicas y privadas.

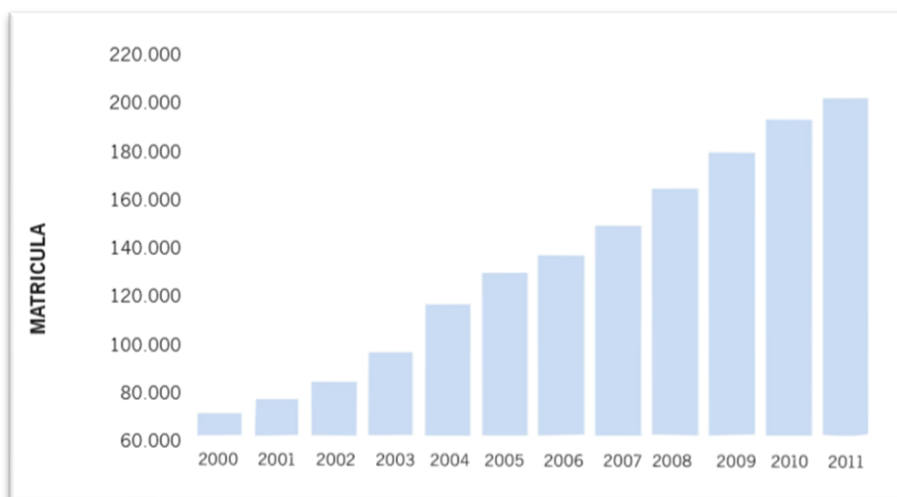


IMAGEN N° 1 - FUENTE: Encuesta del Viceministerio de Educación Superior del MEC (mayo de 2012) citado en (MEC, Las universidades, una aproximación al contexto, estructura y resultados, 2013)

A inicios de la década pasada, la matrícula de las universidades privadas y públicas era similar. Hoy la diferencia es de uno a dos. Según el MEC: “En el año 2.000 las universidades privadas habían matriculado 37.639 estudiantes, 5.073 estudiantes más que las públicas, que habían matriculado 32.576 estudiantes. En el año 2011 se registran 64.573 estudiantes matriculados en las públicas y 132.131 en las privadas; por lo tanto, la diferencia asciende a 67.558 estudiantes, más del doble. Por cada estudiante que se matricula en una universidad pública hay dos (2,05) matriculados en una privada. Si se hace una comparación entre las universidades privadas y públicas con mayor matrícula (Universidad Católica y Universidad Nacional de Asunción, respectivamente) se observa que la Universidad Nacional de Asunción es la que mayor cantidad de estudiantes ha matriculado en el intervalo de los 12 años contemplados en el estudio. La tendencia de matriculación en la Universidad Nacional de Asunción es ascendente, mientras que para la Universidad Católica se observan algunas oscilaciones; así, por ejemplo, en el año 2005 tuvo mayor cantidad de matriculados que en el año 2007, en el 2011 recibió a menor cantidad de estudiantes que en el año 2010”. (MEC, Las universidades, una aproximación al contexto, estructura y resultados, 2013)

Incremento anual de la matrícula universitaria. universidades públicas v privadas.

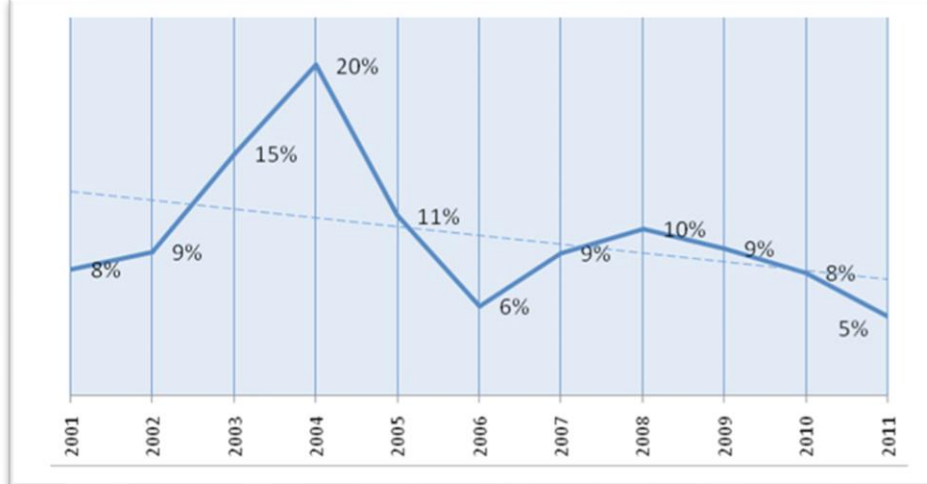


IMAGEN N° 2 - FUENTE: Encuesta del Viceministerio de Educación Superior del MEC (mayo de 2012) citado en (MEC, Las universidades, una aproximación al contexto, estructura y resultados, 2013)

Podemos concluir que la masificación fue un fenómeno cuasi global que se da por varios motivos, la explosión demográfica, el avance de las tecnologías y la consecuente necesidad de personas altamente calificadas. “En nuestro país a su vez llegó para romper la hegemonía de las dos universidades tradicionales, la Universidad Nacional de Asunción y la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción; de esta manera el fenómeno tomó dos aristas: la explosión de estudiantes ávidos de cursar la educación superior y la masificación de las Instituciones de Educación Superior”. (Universidades, Institutos Superiores, Institutos Técnicos Superiores e Institutos de Formación Docente).

Con este fenómeno se evidenciaron; el frágil sistema que regía en la educación superior, una ley cuasi inexistente que desde su nombre (ley de universidades) solo pretendía reglamentar una de las instituciones del subsistema; el notorio descenso en la calidad educativa; la falta de órganos de control mezclado al oportunismo político y comercial.

Crisis y proceso de reforma de la Educación Superior

Desde el comienzo de la denominada transición democrática en 1989, la reforma de la educación se constituyó en una de las aspiraciones más firmemente compartidas por la sociedad paraguaya, lo que se atribuyó, en gran medida, al resultado de una reflexión muy simple: solo el mejoramiento educativo de la población es capaz de garantizar las solidesces futuras de un ordenamiento democrático que, a su vez, representa el único camino para la construcción de una sociedad más solidaria y equitativa.

La confianza en el valor de la educación continua suscitando el mismo grado de interés y expectativas de la población, a pesar del generalizado y creciente desencanto debido a los exiguos logros alcanzados bajo la égida democrática, en lo económico y social. En ese sentido la política educativa – a la que se le reconoce entre otros méritos, haber mantenido una dirección coherente y una continuidad de tiempo -, sigue recibiendo un significativo apoyo. Esto no quiere decir que la misma, tanto en el plano de su formulación, como de su ejecución práctica, no sea objeto de críticas y cuestionamientos, que afectan a unos componentes importantes de los actuales programas en ejecución o de omisiones consideradas graves para el mejoramiento educativo. Tales objeciones y el reclamo por nuevas líneas de acción resultan explicables, tantos por las crecientes restricciones de los recursos financieros o humanos disponibles, como por los cambios estructurales que viene experimentando a la sociedad paraguaya.

“La educación superior paraguaya quedo al margen de este formidable esfuerzo de cambio, a pesar de los crecientes requerimientos que surgieron en dicha coyuntura, para iniciar la reforma de este importante componente del sistema educativo nacional”. (Superior, 2006, pág. 21)

Según la Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior: “En lo que respecta al Estado, a diferencia de la etapa autoritaria que se caracterizó por su celo intervencionista; iniciada la transición, la disposición de las autoridades nacionales fue más bien el distanciamiento y retracción, en particular en lo que respecta a cuestiones universitarias. Aun cuando la burocracia pública y la dirigencia política no desconocen el valor estratégico que reviste la educación superior para quebrar el estado de estancamiento que soporta el país...”. (Superior, 2006, pág. 22)

“El sistema universitario no dispone de las condiciones, la decisión y el consenso necesario para encarar su propia transformación: a su vez, el Estado carece de legitimidad para intervenir unilateralmente para proceder a la reforma universitaria”. (Superior, 2006, pág. 93)

“El cuerpo legislativo y normativo de las universidades, tal como está configurado en el presente, es un obstáculo importante para el proceso de adaptación permanente al que está sometida la universidad. A mayor cantidad de legislación universitaria, mayor dificultad para la flexibilización, diversificación e innovación de sus estructuras”. (Escotet, 2005)

De igual manera el CONEC dijo: “En ese contexto normativo, las universidades y otros centros de enseñanza superior, como se adelantó previamente, tienen amplios márgenes, que podrían llegar a límites casi irrestrictos, para definir sus proyectos pedagógicos, sus carreras universitarias, sus objetivos y sus niveles de certificación, bajo solo el control del Consejo de Universidades, integrado por representantes de ellas mismas”. (CONEC, 2006, pág. 27)

“El sistema universitario no dispone de las condiciones, la decisión y el consenso necesario para encarar su propia transformación: a su vez, el Estado carece de legitimidad para intervenir unilateralmente para proceder a la reforma universitaria”. (Superior, 2006, pág. 93)

La Comisión nacional de Reforma de la Educación Superior expreso: “...lo que sucedió finalmente fue una inesperada autoexclusión de la Universidad del mismo proceso más global de la reforma educativa, puesta en marcha con un enorme vigor por las nuevas autoridades educativas. Si bien es cierto que es posible identificar algunas de las causas de este insólito hecho; en lo referente a la Ley de Universidades, se debe reconocer su casi completa inoperancia, a pesar del contexto político marcadamente más abierto en el que se promulgo. La ley 136 no solamente fue inoperante

como instrumento legal para corregir los lastres heredados del sistema autoritario, sino que fue rebasada con rapidez por las transformaciones que se dieron en el mismo sistema universitario...” (Superior, 2006, pág. 101)

“La ingenua convicción de que “la democracia” allanaría mecánicamente el funcionamiento y los resultados esperados de la Ley de Universidades, quedo profundamente desmentida y en gran medida oculto, o por lo menos torcido borroso, el gran rezago en el que sigue la educación paraguaya...” (Superior, 2006, pág. 101)

“La Ley de Universidades fue una de varias iniciativas tendientes a estructurar un nuevo formato institucional para la educación superior, destinada a constituirse en la matriz fundamental para la construcción y el afianzamiento de la democracia y la vigencia de los derechos políticos fundamentales...” (Superior, 2006, pág. 100)

Resultados

Entrevistas

Se contactó con varios referentes del ámbito para conocer la opinión de los mismos con respecto al tema planteado.

1.- Identificar los antecedentes por los cuales se estableció la representatividad de miembros del CONES.	
1.1 ¿Conoce Ud. los antecedentes por los cuales se estableció la representatividad de miembros del CONES?	Todos los entrevistados manifestaron no solo conocer sino haber participado en el proceso de construcción de la Ley 4995 “De Educación Superior”.
1.2. ¿Según su experiencia cuales son los antecedentes más importantes del caso?	En todos los casos que fue poder evitar que dentro de la conformación del consejo hubiera representantes políticos del congreso.
2.- Establecer las fortalezas y debilidades de la representatividad de miembros del CONES.	
2.1. ¿Según su experiencia cuales son las fortalezas de la representatividad de miembros del CONES?	Una visión importante en donde decía que el presidente tendrá una dedicación exclusiva no podrá dedicarse cosa que no se va a poder dar nunca en el cones verdad Porque si fuese el ministro para si fuese el rector de la Católica tiene que conducir la Católica y el cones si fuese de la una tendría que hacer lo mismo si fuese del CONEC igual tiene una responsabilidad...
2.2. ¿Así mismo cuales son las debilidades de la representatividad de miembros del CONES?	El problema aquí es el modelo de gestión de la institución un modelo así muy centralizado no vemos postura ante estos conflictos que afectan a la cabeza del por ejemplo no se pudo ver la opinión de la universidad pública no se pudo ver de la Universidad Nacional de Asunción que es parte de la conducción de esta entidad o sea que se les ve un poco amordazada y cuando que en la academia deberíamos animarnos era a pensar en construir.
2.3. ¿Considera que estas características afectan la gobernanza del ente rector de la educación superior?	“la gobernanza aún se está construyendo, pero todavía falta mejorar la gestión como tal de la Institución, creo que como Institución encargada de velar por la educación superior debe mejorar en la gestión de sus procesos, si bien como mencione existe una buena participación debemos ser más efectivo en los variados temas que se tienen en la educación superior...”

3.- Establecer el impacto en la gobernanza que genera la composición de la representatividad del CONES.	
3.1. - ¿Cuáles es el impacto que trae la composición de la representatividad del CONES a su gobernanza?	Es difícil de medir aún, actualmente si nos fijamos en los dos periodos existió siempre a pesar las posibles diferencias e intereses referidos a cada uno de los sectores un avance lento del proceso de mejoramiento de la educación superior como tal
3.2. - ¿Cuál sería el impacto a futuro??	Tiene la necesidad de tomar el rol que actualmente está un poco estropeado y velar para que pueda articular las mejores acciones que permitan darle la preponderancia que está institución se merece
4. Proponer un nuevo modelo de representatividad de miembros del CONES.	
4.1. ¿A su criterio que se debe hacer para mejorar la representatividad de miembros del CONES?	Debemos ser bien pragmáticos, hoy si bien el consejo está conformado con esta representatividad, lo que debemos mejorar es la gestión porque si hablamos de mejorar la representatividad que puede ser necesaria, esto significaría entrar a modificar la ley, esto si puede ser muy peligroso porque es ahí donde se puede incluir cambios que al final afecten significativamente esta ley que con sus luces y sombras ha permitido mejorar ciertos aspectos de la educación superior que antes no tenían reglamentaciones y normativas
4.2 ¿Conoce Ud. algún modelo de gestión que se utilice en otro país que sea aplicable?	Realmente el existen sistemas interesantes de gestión en el Mercosur, pero esto está reforzado por las condiciones que se brindan desde el Gobierno en cuanto a recursos financieros y humanos de calidad, para llevar adelante todos los procesos que se deberían desarrollar en la Institución

Tabla N° 2 – Fuente: Elaboración propia.

Encuestas

Se realizó en esta investigación una encuesta dirigida a miembros de la comunidad educativa, docentes, estudiantes y administrativos de instituciones de educación superior, la misma contenía diferentes ítems, se realizó en el programa Microsoft Form y fue distribuida mediante los diferentes medios de mensajería a la muestra en los meses de marzo y abril de 2023. Aquí presentamos algunos de sus resultados:

1. ¿Cómo podría calificar su conocimiento del CONES en general?

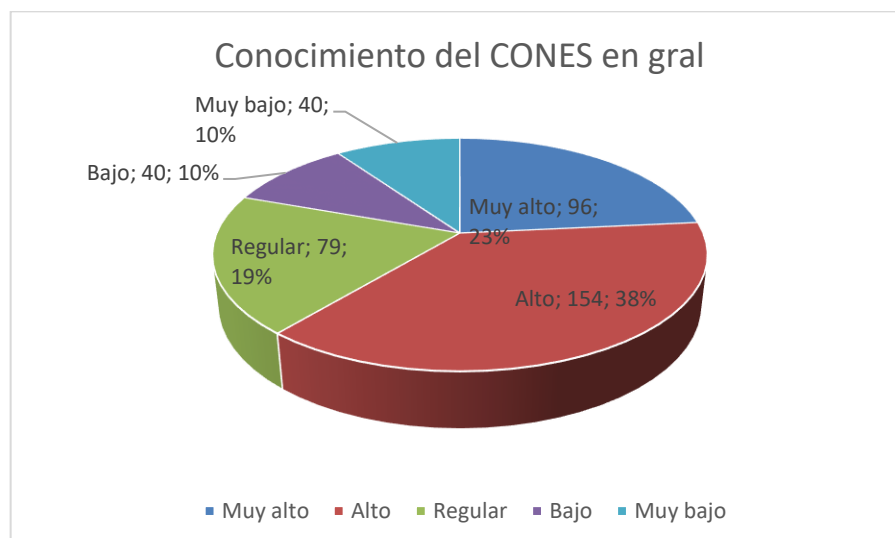


Gráfico N° 1 - Fuente: Elaboración propia

El grafico nos muestra un conocimiento general amplio del CONES pues las opciones Muy alto y Alto en conjunto suman 61% y Bajo y Muy bajo solo 20%, quedando regular en un 19%. Estos resultados nos aseguran respuestas de alto contenido técnico que servirán de sobremanera para la construcción de alternativas y recomendaciones al problema planteado.

2. ¿Qué opina de la representación directa que poseen la UNA y la UCA en el CONES?

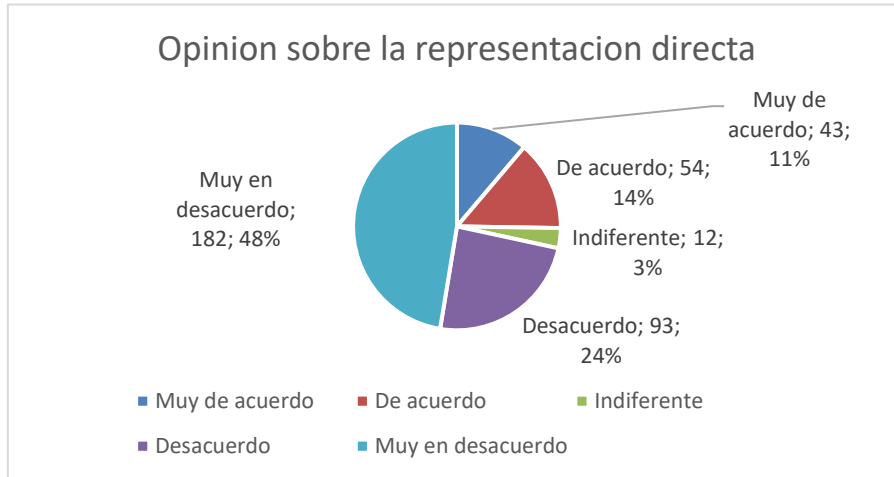


Gráfico N° 2 - Fuente: Elaboración propia

Se puede observar claramente el rechazo a la representación directa que poseen la UNA y la UCA en el CONES, en conjuntos las opciones Muy en desacuerdo y Desacuerdo logran el 72%, esto frente al 25% que suman De acuerdo y Muy de acuerdo; indiferente un pequeñísimo 3%. Realmente abrumadora la superioridad del rechazo del indicador propuesto.

3. ¿Cómo calificaría el impacto en la gobernanza que genera la composición de la representatividad del CONES?

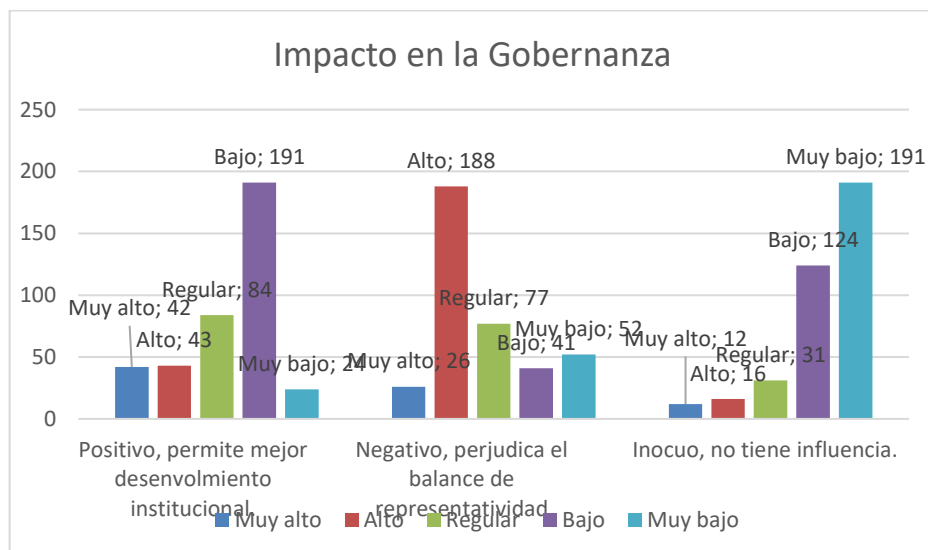


Gráfico N° 3 - Fuente: Elaboración propia

En el primer indicador se observa que la muestra no considera positivo el impacto en la gobernanza que genera la composición de la representatividad del CONES pues las opciones Bajo y Muy bajo suman 215 elecciones frente a las 85 de Muy alto y alto.

En cuanto al segundo indicador se da el efecto contrario ampliamente se considera negativo el impacto en la gobernanza que genera la composición de la representatividad del CONES pues eligieron 214 encuestados las opciones Muy Alto y Alto, esto frente a las 93 que optaron por Bajo y Muy bajo.

Por último, podemos afirmar que no es considerado un tema menor o inocuo que no tiene influencia pues 315 personas eligieron Muy bajo y Bajo en el último indicador.

4. ¿Cómo calificaría la idea de modificar la integración del CONES, para mejorar la gobernanza?

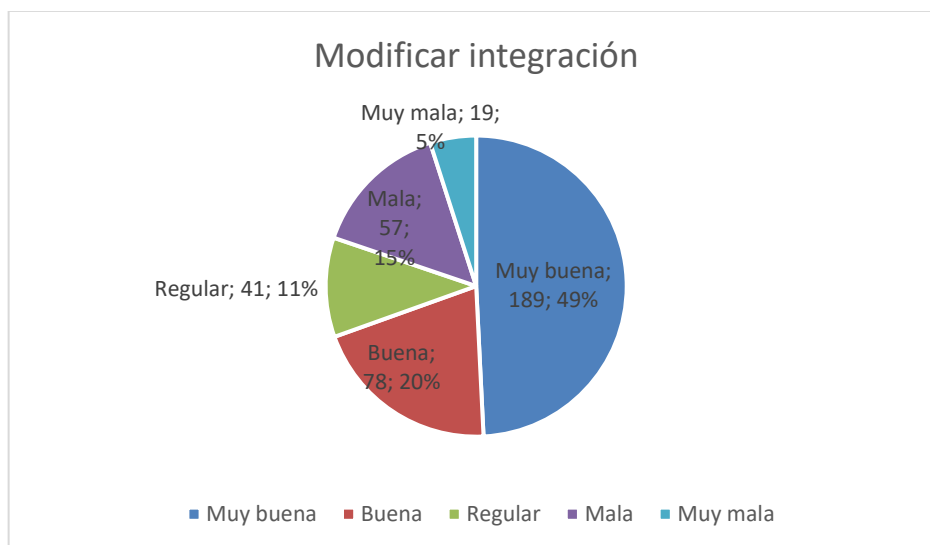


Gráfico N° 4 - Fuente: Elaboración propia

El gráfico nos muestra una amplia conformidad con la idea de modificar la integración del CONES, para mejorar la gobernanza. En este sentido las opciones Muy buena y Buena suman el 69% frente al 20% de Muy mala y mala, culminando con 11% de la opción regular.

Conclusiones:

La Educación Superior en Paraguay ha atravesado crisis severas, donde sus paradigmas más profundos quedaron comprometidos. La masificación de estudiantes, docentes y, sobre todo, de instituciones y sus sedes, sumado a la mercantilización de la educación, condujo al ámbito a sus días más oscuros, constituyéndose en un caldo de cultivo para situaciones irregulares. La reacción de la sociedad civil y del Estado dio lugar al subnivel de Educación Superior que conocemos hoy, y se modificó la normativa primero para facilitar la situación descrita y luego para frenarla, hasta llegar a la promulgación de la Ley N° 4995 “De Educación Superior”. Esta ley significó el fruto de la reforma, y en su marco se creó el CONES en medio de una silenciosa lucha entre académicos y políticos, lo que afectó la conformación inicial del consejo.

Respecto al primer objetivo específico de esta investigación, identificar los antecedentes por los cuales se estableció la representatividad de los miembros del CONES, se evidencia que la construcción de la Ley 4995 tuvo un proceso complejo. Hubo un análisis intenso sobre cuál sería la conformación más adecuada para el organismo encargado del control de la educación superior, con sugerencias fuertes de los rectores de la Universidad Nacional de Asunción y de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” de garantizar la representatividad de todos los estamentos involucrados en la educación.

En relación con el objetivo específico N° 2, describir las características de la distribución de la representatividad de los miembros del CONES, se observa que la distribución se definió en un contexto marcado por la tensión entre intereses políticos y académicos. La ley vigente, otorga representación fija a la UNA y la UCA, mientras que los demás representantes deben ser elegidos por sus pares, asegurando un equilibrio académico dentro del Consejo.

Respecto al objetivo específico N° 3, establecer fortalezas y debilidades de la representatividad de los miembros del CONES, se identificaron como fortalezas: a) Garantía de representación académica, b) Integración de representantes activos en la educación superior, c) Inclusión de docentes y estudiantes en el consejo. Como debilidades se destacan: a) Desbalance en la cantidad de representantes por estamento, b) Imposibilidad de dedicación exclusiva del presidente, c) Existencia de intereses particulares dentro de los representantes. Estos factores impactan directamente en la gobernanza del ente rector de la educación superior.

En cuanto al objetivo específico N° 4, examinar la incidencia de la composición de la representatividad del CONES en la gobernanza institucional, a partir de la percepción de los actores del sistema de educación superior, se constata que históricamente hubo un fuerte impacto negativo, especialmente por la existencia de representantes con asiento fijo y sin necesidad de ser elegidos por sus pares, lo que limitaba la rendición de cuentas y la dinámica de decisión colegiada. Con la promulgación de la Ley N° 7301/2024, se introduce un cambio significativo: la presidencia del CONES recae ahora en el Ministro de Educación y Ciencias, reconfigurando la conducción del consejo y mitigando parcialmente el efecto de los intereses institucionales de la UNA y la UCA. Este cambio refuerza la visión político-administrativa en la gestión del CONES, al tiempo que mantiene la representatividad académica del resto de los miembros, buscando un balance entre autonomía académica y coordinación institucional.

Finalmente, para el objetivo específico N° 5, proponer lineamientos de mejora al sistema de representatividad de los miembros del CONES que contribuyan al fortalecimiento de la gobernanza institucional, se sugiere que:

- El consejo mantenga su carácter predominantemente académico,
- Se asegure la paridad entre estamentos representados,
- Todos los miembros, a excepción del Ministerio de Educación y Ciencias, sean elegidos por sus pares.

La Ley 7301 establece un nuevo equilibrio entre conducción política y autonomía académica, pero el desafío sigue siendo en garantizar que la representación dentro del consejo sea proporcional y funcional, evitando desbalances que afecten la gobernanza.

En conclusión, la construcción de la Ley N.º 4995/2013 y la implementación de la Ley N.º 7301/2024 muestran que la composición y representatividad del CONES ha sido un factor crítico para su gobernanza. La incorporación de la presidencia ministerial representa un avance hacia la coordinación institucional, aunque aún se requiere atención al equilibrio de fuerzas académicas dentro del consejo.

Recomendaciones

a) Recomendaciones al fenómeno investigado:

- Generar encuentros, mesas de trabajo y reuniones entre todos los miembros de la comunidad educativa para construir una propuesta de modificación a la composición del CONES.
- Iniciar un proceso de ajuste normativo de la Ley N.º 4995/2013 y su articulación con la Ley N.º 7301/2024, asegurando que la composición del consejo mantenga equilibrio entre representatividad académica y conducción política.

b) Recomendaciones a futuros investigadores:

Durante el transcurso del presente trabajo hemos detectado estos temas que a nuestro criterio merecen ser profundizados en futuras investigaciones para seguir avanzando en su desarrollo:

- La gestión administrativa y académica del CONES y su impacto en el ámbito de la educación superior.
- La autonomía universitaria y su vulneración por parte de disposiciones emanadas del CONES.

Marco proyectivo**LEY N°....**

**“QUE MODIFICA EL ARTICULO 8 DE LA LEY N.º 4995 “DE EDUCACIÓN SUPERIOR”.
EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE
LEY**

Artículo 1º.- Modifícase el artículo 8 de la Ley N.º 4995/2013 “DE EDUCACIÓN SUPERIOR”, que queda redactado de la siguiente manera:

“Art. 8º.- El Consejo Nacional de Educación Superior estará conformado por los siguientes miembros:

- a) El Ministro de Educación y Cultura o su representante.
- b) Un Rector representante de las universidades públicas.
- c) Un Rector representante de las universidades privadas.
- d) Un miembro del Consejo Nacional de Educación y Cultura.
- e) Un Director General representante de los Institutos Superiores del sector público.
- f) Un Director General representante de los Institutos Superiores del sector privado.
- g) Un catedrático por las universidades públicas.
- h) Un catedrático por las universidades privadas.
- i) Un representante del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- j) Un representante estudiantil de las universidades públicas.
- k) Un representante estudiantil de las universidades privadas.
- l) Un representante estudiantil de los de los Institutos Superiores del sector público.
- m) Un representante estudiantil de los Institutos Superiores del sector privado.

En todos los casos, los integrantes contarán con sus respectivos suplentes.

Las decisiones del Consejo Nacional de Educación Superior se toman por mayoría simple de votos, salvo disposición especial establecida en la presente Ley. En caso de empate, el Presidente del Consejo Nacional de Educación Superior tendrá voto dirimente”.

Artículo 2º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Referencias:

BACN. (15 de diciembre de 2015). Biblioteca y Archivo central del Congreso de la Nación. Obtenido de <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4401/ley-n-4995-de-educacion-superior>

CONEC. (2006). Nueva Ley de Educación Superior: Evaluación de propuestas y sugerencia de principales criterios y lineamientos a incorporar. Asunción: ETIGRAF.

Escotet, M. A. (2005). Formas contemporáneas de gobierno y administración universitaria: visión histórica y prospectiva. Perfiles educativos, 127.

Innovation, G. U. (2009). La Educación Superior en Tiempos de cambio. Madrid: Ediciones Mundi Prensa.

- López, R. (2021). En riesgo la representatividad, factor clave para la toma de decisiones legítimas en los cuerpos colegiados de las universidades. En R. A. Garnica, Primer congreso de Derecho Electoral y Parlamentario (págs. 104-128). Mexico: Alpha Media.
- MEC. (2012). Datos sobre la Educación Superior en el Paraguay. Asunción: MEC.
- MEC. (2013). Las universidades, una aproximación al contexto, estructura y resultados. Asunción: MEC.
- Superior, C. N. (2006). Paraguay: Universidad 2020. Asunción: MEC - CONEC - UNA.
- UH. (22 de Noviembre de 2022). Cones: Delegado estudiantil denuncia remoción arbitraria. Última Hora.
- UH. (17 de Noviembre de 2022). Última Hora. Cones minimiza grieta con el MEC por mandatos fenecidos.
- UH. (25 de Noviembre de 2022). Universidades urgen destrabar crisis institucional que golpea al Cones. Última Hora.
- UH. (4 de enero de 2023). Aparecen primeros afectados por el impasse jurídico entre MEC y Cones. Última Hora.
- UNESCO. (2020). Indicadores UNESCO de cultura para el desarrollo. Unesco.
- BACN. Obtenido de <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/12444/ley-n-7301-que-modifica-el-articulo-15-de-la-ley-n-49952013-de-educacion-superior>
- ABC Color. (19 de junio de 2024). Diputados ratificó la presidencia permanente del MEC en el Cones. <https://www.abc.com.py/nacionales/2024/06/19/diputados-ratifico-la-presidencia-permanente-del-mec-en-el-cones/>
- RDN – Noticias de Paraguay. (7 de mayo de 2024). Estudiantes de Medicina UNA rechazan control del MEC al CONES. <https://www.rdn.com.py/2024/05/07/estudiantes-de-medicina-una-rechazan-control-del-mec-al-cones/>

Declaraciones

Uso de inteligencia artificial: El/los autor/es declara/n que ha/n utilizado herramientas de inteligencia artificial durante la elaboración de este manuscrito y que su uso se limitó a funciones de apoyo (redacción, corrección gramatical o asistencia técnica), sin sustituir la autoría intelectual, el análisis crítico ni la interpretación de los resultados, los cuales son de exclusiva responsabilidad del/los autor/es. En todos los casos, se ha garantizado la integridad académica y la originalidad del contenido presentado.

Conflictos de intereses: El/los autor/es declara/n que no existe ningún conflicto de intereses, ya sea de carácter financiero, personal, institucional o de cualquier otra índole, que pudiera haber influido en los resultados, interpretación o conclusiones del presente estudio.

Financiamiento: El/los autor/es declara/n que la presente investigación no recibió financiamiento específico de agencias del sector público, comercial o de organizaciones sin fines de lucro.