

# Títulos académicos otorgados por los institutos superiores en el Paraguay; consecuencias y desafíos de las facultades institucionales.

---

CHRISTIAN DAVID GODOY SILVEIRA  
Universidad Columbia del Paraguay

## **Resumen**

*Esta investigación trata de responder la pregunta central ¿Cuáles son las consecuencias y desafíos que devienen de la diversidad existente en las facultades institucionales de los Institutos Superiores de otorgar títulos académicos? Para ello se debe primero conocer cuáles son las características del sistema que faculta a los Institutos Superiores a otorgar títulos académicos, el artículo lo hará mediante el análisis documental de los antecedentes legislativos de la creación de estos institutos, asimismo mirará los Antecedentes de la Reforma de la Educación Superior de manera a comprender a su vez las circunstancias en las cuales se originó la situación, indagará sobre pareceres o dictámenes de las instancias estatales al respecto, así como la existencia de instigaciones anteriores que hablen sobre el tema. Mediante lectura, análisis y entrevistas identificará las consecuencias del sistema que faculta a los Institutos Superiores a otorgar títulos y en virtud de ello generar una propuesta de solución que replanteará el sistema proponiendo alternativas.*

**Palabras clave:** *Institutos Superiores, Educación Superior, títulos académicos.*

## **Abstract**

*This research tries to answer the central question. What are the consequences and challenges that come from the diversity existing in the institutional faculties of the Higher Institutes to grant academic degrees? For this, it is necessary to first know what are the characteristics of the system that empowers the Higher Institutes to grant academic degrees, the article will do so through the documentary analysis of the legislative background of the creation of these institutes, also it will look at the Background of the Reform of Higher Education in order to understand, in turn, the circumstances in which the situation originated, inquire about opinions or opinions of the state authorities in this regard, as well as the existence of previous instigations that speak on the subject. Through reading, analysis and interviews, you will identify the consequences of the system that empowers the Higher Institutes to grant degrees and, consequently, generate a solution proposal that will rethink the system proposing alternatives.*

**Keywords:** *Higher Institutes, Higher Education, academic degrees.*

## Introducción

Los Institutos Superiores son instituciones de educación superior creadas por Ley de la Nación que genéricamente pueden implementar programas y otorgar títulos en los diferentes sub-niveles de la educación superior como son pregrado, grado y posgrado, sin embargo, ocurre que en cada ley de creación se establecen condiciones particulares que limitan sus facultades y difieren de institución a institución, creando así una diversidad.

Entre las posibles causas podemos citar al derecho positivo vigente al momento de creación de estas instituciones o, mejor dicho, al inexistente. El ámbito de la educación superior conforme a la Ley N° 1.268 “General de Educación” promulgada en 1998 debía ser regulada por su propia Ley “La educación superior se ordenará por la ley de educación superior”, sin embargo, la misma recién fue promulgada en agosto de 2013, este tiempo de 25 años fue el de la masificación de la educación superior en Paraguay, en el mismo regía la incompleta Ley N° 136 “De Universidades” que, como su propio nombre lo dice, solo atendía a las universidades dejando de lado las demás instituciones del sub nivel educativo como lo son los Institutos Superiores, esto sumado a la falta de definición del rol del estado en la educación superior y la nula claridad sobre el alcance de la autonomía (si esta se aplicaba o no a los institutos superiores), todo esto sumado a la promulgación de la Ley 2529/34 que elimina el carácter vinculante de los dictámenes para la creación de Institutos Superiores y Universidades, así como de sus carreras, crea el ambiente de desconfianza dentro de la sociedad paraguaya que se refleja en sus representantes. Las consecuencias de esto son inmediatas y se extienden en el tiempo hasta hoy, confusión por parte del órgano rector sobre que carreras habilitar, problemas a la hora de titular a sus alumnos, confusión en las facultades institucionales, por lo cual se genera el fenómeno que da pie a la pregunta central de la investigación:

¿Cuáles son las consecuencias y desafíos que devienen de la diversidad existente en las facultades institucionales de los Institutos Superiores de otorgar títulos académicos?

A su vez surgen las siguientes preguntas específicas: ¿Cuáles son las características del sistema que faculta a los Institutos Superiores a otorgar títulos académicos? ¿Qué consecuencias trae el sistema que faculta a los Institutos Superiores a otorgar títulos académicos? ¿Cómo se debería gestionar este proceso para lograr su eficacia?

### Objetivo General:

Entender las consecuencias y desafíos que devienen de la diversidad existente en las facultades institucionales de los Institutos Superiores de otorgar títulos académicos.

### Objetivos Específicos:

- Describir el sistema que faculta a los Institutos Superiores a otorgar títulos.
- Identificar las consecuencias del sistema que faculta a los Institutos Superiores a otorgar títulos.
- Proponer un modelo de gestión para el caso específico.

## Metodología

### Diseño de Investigación:

El trabajo de investigación desarrolla un tipo de enfoque mixto con un diseño no experimental.

*“Los métodos mixtos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta,*

*para realizar inferencias producto de toda la información recabada (metainferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio” (Mendoza, 2008)*

### **Población y muestra:**

El trabajo de investigación tuvo como población para el análisis documental a los expedientes de creación formados en el parlamento de los 36 Institutos Superiores del Paraguay, la muestra con un margen de error del 5 % y un nivel de confianza del 90% se constituyó en 26 unidades, la misma fue no probabilística por conveniencia.

Las entrevistas tuvieron como población a autoridades de los entes rectores como el CONES, VES y la ANEAES, asimismo a los Directores Generales de los Institutos Superiores y se aplicaron bajo el criterio de accesibilidad.

### **Instrumentos y Técnicas de Recolección de datos:**

El trabajo de investigación tuvo como instrumento: 1) Entrevista a expertos conforme a una guía de entrevista elaborada al efecto, 2) Análisis documental sobre las leyes de creación de los Institutos Superiores a través de una guía y el marco legal vigente sirviendo ambos como herramientas para recolectar datos cualitativos y cuantitativos en virtud a la complejidad del problema y permitirá obtener detallada y valiosa información.

### **Procedimientos de Aplicación de Instrumento:**

Los instrumentos fueron; 1) Guía de entrevista la cual se aplicó a las autoridades de los Institutos Superiores públicos y privados seleccionados y a integrantes de MEC y del CONES. 2) Guía de análisis documental la cual se aplicó a los antecedentes legislativos de las leyes de creación de los Institutos Superiores; los resultados posteriormente fueron procesados en una matriz para el análisis de las respuestas y la elaboración de conclusiones.

### **Categoría de análisis:**

- Consecuencias de las facultades institucionales de los Institutos Superiores de otorgar títulos académicos.
- Desafíos del sistema que faculta a los institutos superiores a otorgar títulos académicos.

## **Desarrollo**

### **Antecedentes - Reforma de la Educación Superior**

Con la promulgación de la Ley General de Educación en el año 1998 se puede decir que se da el puntapié inicial para la reforma de la educación superior pues en ella establece que la educación superior se regirá por su propia ley. Sin embargo, pasaron muchos años y muchas normativas diferentes estuvieron vigentes antes que la 4995 se promulgara.

Es así que el subnivel educativo estuvo por muchos años en el marco de una indefinición profunda en donde casi no existía legislación o esta era muy permisiva, no estaban definidos ni la autonomía en cuanto a su concepto y alcance ni el rol del estado en la educación, si bien este punto será abordado con más profundidad en el apartado del marco legal creo conveniente establecer algunos puntos al respecto de manera a contextualizar el proceso de reforma vivido.

La reforma de la Educación Superior no será fácil, mejor dicho, será muy difícil. Porque las instituciones de educación superior se han acostumbrado a trabajar con una independencia total, sin autoridad alguna (salvo en parte las instituciones dependientes del MEC) que les evalúe, que les pida cuentas, que les integre realmente al sistema como tal. (Tirado J. M., 2012, pág. 29)

### **Marco normativo debilitado**

Si bien los Institutos Superiores poseen la regulación constitucional y la establecida en la Ley General de educación por mucho tiempo fueron ignorados por la legislación específica que desde su propio nombre “Ley de Universidades” ya marcaba el vacío existente.

El cuerpo legislativo y normativo de las instituciones de educación superior, 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)

En este sentido es importante citar que la Ley N° 136 de Universidades era aplicada a los Institutos Superiores por analogía (Facen, 2012), la misma regulaba someramente el ámbito universitario y establecía algunas pautas a seguir para la creación de Universidades y por analogía de Institutos Superiores, estas pautas que en su momento fueron aún más laxos en virtud a la modificación hecha por la Ley N° 2529/04 “Que modifica los artículos 4°, 5°, 8° y 15 de la Ley N° 136/93 “De Universidades” (Cultura, 2011) (conocida como Ley Marcos) que no hacía otra cosa que eliminar el carácter vinculante de los dictámenes necesarios para la referida apertura de instituciones y habilitación de carreras.

No hay leyes, no hay cuerpo jurídico básico que ponga orden en esta actividad tan vital para la ciudadanía. Todavía no hay ley para el subsistema de educación superior. Existen los institutos superiores, pero no hay ley que los organice; existen los institutos de formación docente, pero tampoco hay ley para ellos; existen los institutos profesionales del tercer nivel y tampoco hay ley que los integre al sistema y los ordene. Existen universidades del estado y universidades privadas, por su correspondiente ley de creación, pero solo hay una ley obsoleta y radicalmente insuficiente para organizar la educación universitaria... (Tirado J. M., 2012, pág. 313)

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)

Al amparo de esta modificación se crearon Universidades e Institutos Superiores con dictamen negativo de las instancias técnicas encargadas.

### **Autonomía**

La autonomía también ha sido un foco de discusión con respecto definición y alcance en general y en particular sobre su aplicación a los Institutos Superiores.

Hasta la misma promulgación de la Ley N° 4995 “De Educación Superior” no estaban definidas las implicancias de la autonomía y si esta era aplicable a los institutos superiores. En este sentido el Prof. Dr. Francisco Giménez lanzó el 11 de junio de 2011 el libro “Los Institutos Superiores del Paraguay: ¿son universitarios y autónomos?” en donde afirmaba que los mismos eran autónomos (Jimenez, 2011), así mismo en el libro “Debate sobre la Ley de Educación Superior - Dos proyectos en busca de la mejor ley” publicado por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) en julio de 2011, que transcribe el proyecto de ley presentado por la bicameral de educación del congreso y el proyecto presentado en conjunto MEC-UNA-CONEC puede visualizarse la contraposición entre

ambos proyectos, en donde, uno otorga autonomía a los Institutos Superiores y el otro no (Ministerio de Educación y Ciencias, 2011).

### **Rol del estado**

Al haber una nebulosa instalada sobre la autonomía esto impactaba directamente sobre el rol del estado en estas instituciones y en especial sobre los institutos superiores, ¿Cuál debía ser el trato del estado para con los institutos superiores? ¿Podían programas de pregrado, grado y posgrado? ¿Debían ser controlados por el MEC?

Las cosas así, resulta que el MEC se le arrancan funciones propias e inalienables: su responsabilidad en la cultura, su obligación permanente de luchar para erradicar el analfabetismo y sus complejas responsabilidades en el ámbito de toda la educación superior incluyendo las universidades. ¿Qué estamos haciendo? ¿Desestructurar y desmontar el MEC? ¿Con que objetivos? ¿Duplicar organismos del Estado? ¿Para qué y por qué? Queríamos reforma del Estado: ¿esto es reformar el Estado o complicarlo y recargarlo de instancias, funcionamientos y costos? (Tirado J. M., 2012, pág. 379)

Esto se asentó y agudizó con la modificación de la Ley de Universidades que volvió no vinculante a las entidades dictaminadoras del estado para la creación de instituciones.

Es en este marco en el cual se crean casi la totalidad de los Institutos Superiores generando en el ámbito académico primero y en la población en general después gran desconfianza hacia los mismos y a la educación superior en general.

En virtud de lo señalado se inicia el largo proceso de reforma de la educación superior que tiene hasta hoy día como punto más alto la promulgación de la Ley N° 4995 “De Educación Superior” donde entre otras cosas establece claramente la definición y alcance de la autonomía la cual pasa a ser exclusivamente universitaria, crea el CONES como instancia rectora y pone reglas claras para la creación de instituciones, sede y carreras, es decir pone un poco de orden al caos preexistente.

### **Instrumentos administrativos (dictámenes, resoluciones) emanados del órgano rector MEC**

En la aplicación de las entrevistas de la presente investigación se ha tomado conocimiento de la existencia de un dictamen expedido por la Dirección General de Asesoría Jurídica del MEC en virtud a un conflicto con Institutos Superiores con respecto a sus facultades institucionales para implementar cursos en los diferentes subniveles educativos. Se trata del Dictamen DGAJ N° 269 y Dictamen DAI 204 (es un solo dictamen de dos instancias) fechado el 5 de agosto de 2015 que se caratula “Exp. N° 162426 (a/c) Dirección General de Universidades e Institutos Superiores- VES s/ solicitud de dictamen respecto a registro de títulos emitidos por varias instituciones educativas de educación superior”. El mismo cuenta con tres páginas y está firmado por el Abg. Adalberto Gustavo Rodas, Director General de Asesoría Jurídica y la Abg. Ramona Francisca Martínez, Directora de Asuntos Legales.

En la misma se trata un pedido de la Dirección General de Universidades e Institutos Superiores del Viceministerio de Educación Superior de parecer jurídico con respecto a la pertinencia del registro de los títulos de Especialización presentados por el Instituto Superior de Formación Tributaria y Empresarial (FO'TRIEM) y el Centro Educativo Superior en Salud (CESS) de Ypacaraí.

En el mismo se visualizan citas de otros pareceres a saber:

- Informe técnico del 24 de octubre de 2014, suscripto por Claudia Olmedo y Míguela Céspedes quienes recomendaron entre otros puntos: “a) Autorizar el registro de los títulos de Especialización en Auditoría e Impuestos y procedimientos. b) Proceder de manera análoga en casos similares, de acuerdo a las normativas vinculantes”.

- Informe técnico DNA N° 1/15 del 14 de julio de 2015 presentado por el Lic. Brigido Aguilera donde se realizan las siguientes recomendaciones: “a) Registrar los títulos de la carrera de especialistas en auditoría y de impuestos y procedimientos del Instituto de Formación Tributaria y Empresarial por UNICA VEZ, y; b) Exhortar al Instituto de Formación Tributaria y Empresarial (FOTRIEM) a adecuarse a las normativas legales vigentes”.
- Informe Técnico N° 11/15 del 14 de julio de 2015 suscripto por la Lic. Norma Estela Vera de Gómez, Encargada de Despacho de la Dirección de Universidades e Institutos Superiores que luego del análisis y consideración de los antecedentes concluye: “Registrar por última vez los títulos de especialización emitidos por el Instituto de Formación Tributaria y Empresarial (FOTRIEM), y, comunicar formalmente a la institución de las limitaciones de su Ley de creación y de la postura del Consejo Nacional de Educación Superior respecto a registrar títulos de ofertas educativas que no se ajustan a la Ley de creación de la institución”.
- Nota CONES N° 1/2015, suscripta por el Ing. Hildegardo González, Presidente del citado Consejo en donde señala: “Los Institutos Superiores tanto públicos como privados, fueron creados por ley y como consecuencia de dicha situación los mismos se hallan expresa y exclusivamente autorizados y limitados a desarrollar programas y proyectos en las disciplinas y en los grados específicamente indicados por la propia Ley de creación, en atención a que las mismas no pueden desarrollar ni ampliar sus programas y proyectos académicos más allá de los derechos previstos en su propia normativa legal que al respecto le habilita”.

El dictamen finaliza concluyendo lo siguiente: “la Dirección General de Asesoría Jurídica del MEC recomienda que se remitan los antecedentes al Viceministerio de Educación Superior de esta cartera de Estado, a efectos de que esa instancia administrativa, en uso de sus competencias legales, resolución mediante, autorice el registro correspondiente de los títulos de Especialista, otorgados por el Instituto de Formación Tributaria y Empresarial (FOTRIEM), en concordancia con los informes técnicos elevados en el marco del presente expediente, descriptos precedentemente”.

Facultades institucionales otorgadas a las instituciones profesionales del tercer nivel y a las universidades.

	IFD	ITS	Universidades
Creación	Se crean por Resolución de MEC.	Se crean por Resolución de MEC.	Se crean por Ley de la Nación.
Dependencia	No poseen autonomía los controla el MEC.	No poseen autonomía los controla el MEC	Poseen autonomía.
Facultad Institucional	Implementan planes y programas en un área del saber.	Implementan planes y programas en un área del saber.	Implementan planes y programas en las diferentes áreas del saber
Titulación	Pregrado	Pregrado	Pregrado, grado y posgrado
Denominación	Profesorado	Técnico Superior	

Tabla N° I INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR. Fuente: Redacción Propia.

## Resultados

### Análisis documental

Para comprender las facultades institucionales que poseen los Institutos Superiores derivados del derecho positivo en general y de sus respectivas leyes de creación en particular, esta investigación acudió a la fuente, los proyectos presentados, los dictámenes y las leyes aprobadas en el congreso, para ello se visitó la Biblioteca Nacional del Congreso en donde se pudo obtener los antecedentes de veintiséis Institutos Superiores a los cuales se aplicó una guía de análisis documental, los resultados son los siguientes.

### Tipologías aprobadas

Se han aprobado siete tipologías diferentes para que los Institutos superiores puedan titular, con un detalle particular entre ellos existe incorporado el diplomado en una de las instituciones.

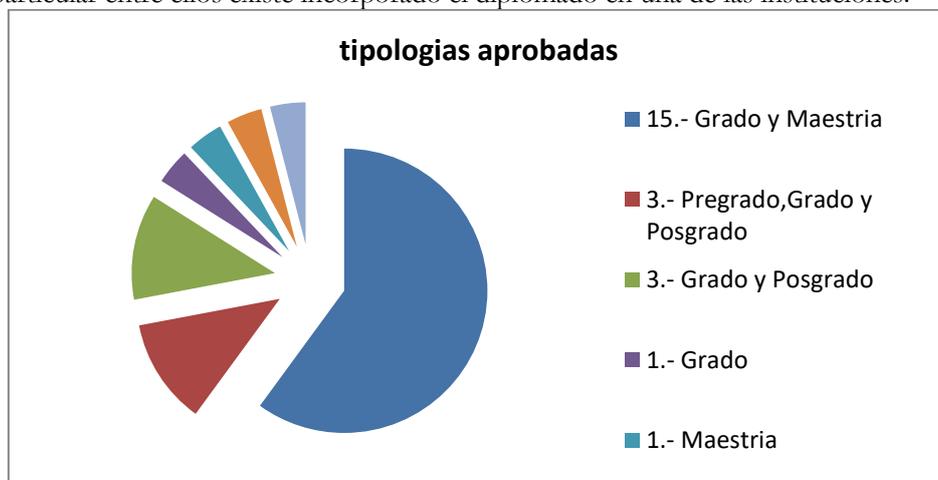


Gráfico N° 1 – FUENTE: Redacción propia

De esta distribución se visualiza que las tipologías de educación superior son ofertadas de la siguiente manera:

Tipología que pueden ofrecer	Cantidad de instituciones
Pregrado	3
Grado	20
Posgrado	5
Maestrías	25
Especializaciones	8
Diplomados	1

Tabla Nª II TIPOLOGIAS, FUENTE: Redacción propia.

### **Forma de aprobación de las tipologías**

Contrastando lo solicitado en los proyectos presentados y lo aprobado surge que en 15 ocasiones fueron modificados los proyectos con respecto a ello y en 11 se respetó lo solicitado.

Los que fueron modificados se dieron de la siguiente manera:

- 7 instituciones presentaron pregrado, grado y posgrado y se les otorgo grado y maestría.
- 1 presento pregrado, grado y posgrado y se le otorgo maestría.
- 2 presentaron pregrado, grado y posgrado y se les otorgo grado y posgrado.
- 2 presentaron grado y posgrado y se les otorgo grado y maestría.
- 1 presento grado y posgrado y se le otorgo maestría.
- 1 presento pregrado, grado, posgrado y se le otorgo maestría.
- 

Aquellos a los cuales se les otorgo lo que presentaron en sus proyectos fueron 10 y de la siguiente manera lo solicitaron:

- 5 grado y maestría.
- 3 pregrado, grado y posgrado.
- 2 posgrados.
- 

Sobre una de las instituciones no se encontraron datos.

### **Pareceres de las comisiones de educación**

La gran mayoría de los dictámenes son favorables, en total 23 dictámenes de comisión recomiendan aprobar los proyectos ya sea como se presentaron o con modificaciones; en dos ocasiones existen dictámenes negativos y positivos con posterioridad; uno fue de carácter negativo siendo aprobado de igual manera y uno de los antecedentes no cuenta con esa información.

Llamo la atención del investigador la situación que se presenta con los pareces en dos formas:

- 1) La existencia de pareceres en los cuales solo una persona firma los mismos quedando vacías las demás firmas, estos son:
  - Instituto Superior Interamericano.
  - Instituto Superior Juan Pablo Segundo.
  - Instituto Superior Centuria.
  - Instituto Superior San Patricio de Irlanda del Norte
- 2) La falta generalizada de firmas en los pareceres de las comisiones.

### **Tiempo de promulgación:**

En cuanto a la escala de tiempo de las promulgaciones se nota un considerable aumento a partir del 2005 y 2006 teniendo una pausa en el 2007 retomando en el 2008 para finalizar en el 2009 año desde el cual ya no encontramos promulgación leyes de creación de Institutos Superiores dentro de los antecedentes.

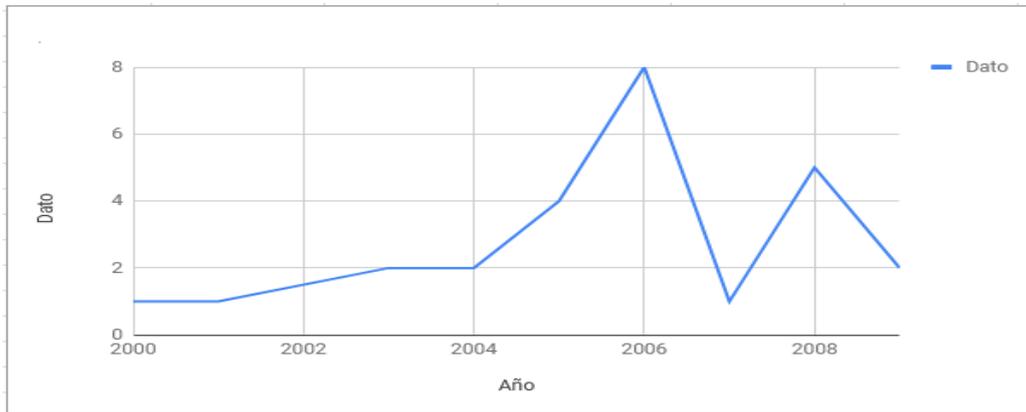


Gráfico N° 2 – FUENTE: Redacción propia

## Entrevistas

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

<b>1.- Describir el sistema que faculta a los Institutos Superiores a otorgar títulos.</b>	
1.1. ¿Tiene conocimiento del sistema que faculta a los Institutos Superiores a otorgar títulos?	Los entrevistados tienen conocimiento del sistema que faculta a los Institutos Superiores a otorgar títulos, tanto del marco legal general como el específico, en un solo caso no se citó las leyes de creación de los Institutos Superiores en la respuesta.
1.2. ¿A su criterio cual sería el motivo de la diversidad existente?	En gran mayoría los entrevistados hicieron referencia al origen de las leyes de creación de los Institutos Superiores, “gran variedad de leyes de creación existente”, “falta de uniformidad de criterio”, “Pareceres personales de los legisladores” fueron algunas de las motivaciones expresadas, un entrevistado no contestó la pregunta y otro expuso que en su institución no existe esa diversidad.
1.3. ¿Cree que este sistema trae seguridad jurídica y académica al ámbito?	“...caos administrativo ante la instancia estatal de registro de títulos...”, “...no trae seguridad jurídica...”, “...Clima de incertidumbre...”, “...confusión a los órganos encargados de su aplicación...”
	3 de los entrevistados opinaron que si trae seguridad jurídica y académica al ámbito.
<b>2.- Identificar las consecuencias del sistema que faculta a los Institutos Superiores a otorgar títulos.</b>	
2.1. ¿De acuerdo a su experiencia que consecuencias trae el sistema que faculta a los Institutos Superiores a otorgar títulos?	Cinco de los entrevistados expresaron que trae problemas y dificultades, tres manifestaron no tener objeciones y uno desconoce.

2.2. ¿Conoce usted casos conflictivos que deriven como consecuencia del sistema mencionado?	La mayoría casi absoluta de los entrevistados respondió conocer casos conflictivos solo uno expreso que en su institución no se daban, el caso del Instituto Superior de Formación Tributaria y Empresarial (FOTRIEM) fue el más citado totalizando 5 casos, a más de ellos tres de los entrevistados dijeron conocer uno, algunos o varios casos sin citar los mismos.
2.3. ¿Algún caso se ha judicializado, de ser así, podría comentarnos el o los casos?	Cinco de los entrevistados manifestaron desconocer si existían casos judicializados y tres expresaron conocer el caso del Instituto Superior de Formación Tributaria y Empresarial (FOTRIEM).
<b>3.- Proponer un modelo de gestión para el caso específico.</b>	
3.1. ¿Los sistemas utilizados para las demás instituciones (Universidades e Instituciones Profesionales del tercer nivel) a su criterio son aplicables a los Institutos Superiores?	De los entrevistados siete opinan que si se puede utilizar otros sistemas de ellos tres opinan que son aplicables los de las Universidades e Instituciones Profesionales del tercer nivel y cuatro los de las universidades en exclusividad y solo dos dicen que no es posible utilizar esos sistemas.
3.2. ¿Conoce algún modelo de otro subnivel educativo que cree sea pertinente para esta situación?	Mayoría casi total expresa no conocer, un total de 8 respuestas se dan en ese sentido y uno de los entrevistados propone que los Institutos Superiores dependan de las Universidades.
3.3. ¿Cuál a su criterio es el modelo pertinente para el caso señalado?	En este ítem las respuestas son divididas, cuatro respuestas expresan que el modelo pertinente es el expresado en la Constitución Nacional y la Ley General de Educación, tres manifiestan no conocer y dos no responden

## Conclusión

La Educación Superior en nuestro país ha vivido una crisis de indefinición y los Institutos Superiores son su mejor fruto en ese sentido, con un marco jurídico absolutamente debilitado, permanentes modificaciones para relajar constantemente la normativa, una ley de educación superior que tardaría varios años para ser promulgada, desconocimiento e incertidumbre sobre la definición y alcances de la autonomía, autores renombrados que opinaban directamente en sentido contrario sobre la posibilidad que los institutos superiores posean la autonomía, una incógnita reinaba a la hora de definir el rol del estado y una reforma que se iniciaría con mucha fuerza pero que se detendría exclusivamente en el marco jurídico.

En este contexto fueron creados los Institutos Superiores en donde en un lapso de tiempo gracias a la ya hoy renombrada “Ley Marcos” no era necesario dictamen positivo para la creación de mismos, reinaba el desconcierto, la incertidumbre y sobre todo el miedo y es allí donde predominaron las arbitrariedades y los pareceres personales, así en las entrevistas nos relataron, “...aquellos de profesión médica, quienes no estaban de acuerdo que se les faculte a otorgar títulos de postgrado del

nivel de doctorado, sin argumento alguno ...”, sin embargo, para aquellos Institutos Superiores de Educación o de Artística se le otorgaban todas las tipologías del sub nivel.

El análisis documental no solo corrobora lo expresado sino también ilustra que ello se convirtió en algo ilógico, asistemático e impredecible, en donde era aplicada una lógica ad hoc para cada proyecto, los proyectos eran modificados de manera arbitraria, no solo se evitaba el doctorado, se condicionaban carreras específicas dentro de un área y hasta se llegó a crear una nueva tipología para un Instituto Superior el “Diplomado”, conforme la muestra de 26 Institutos Superiores existen siete tipos diferentes si estos fueran clasificados por las tipologías que pueden implementar, asimismo si un estudiante quisiera saber que instituciones pueden ofertar un determinado curso o carrera la complicación aumenta.

Como consecuencia de lo señalado surge el sistema que faculta a los Institutos Superiores a otorgar títulos académicos que a diferencia de las demás instituciones que conforman en ámbito de la educación superior (Universidades e Instituciones Profesionales de Tercer Nivel) tiene como principales características la extrema, asistemática e ilógica diversidad en un contexto de Institutos Superiores totalmente desiguales e inentendibles.

Las consecuencias de llevar a la práctica esta realidad son notables, ha generado confusión en todos los actores involucrados según se visualiza en el Dictamen DGAJ N° 269 y Dictamen DAL 204 (es un solo dictamen de dos instancias) fechado el 5 de agosto de 2015 que se caratula “Exp. N° 162426 (a/c) Dirección General de Universidades e Institutos Superiores- VES s/ solicitud de dictamen respecto a registro de títulos emitidos por varias instituciones educativas de educación superior”, en donde citan tres informes y una nota que son contradictorios de manera múltiple, paso a citar los mismos “...a) Autorizar el registro de los títulos de Especialización en Auditoría e Impuestos y procedimientos. b) Proceder de manera análoga en casos similares, de acuerdo a las normativas vinculantes...”; “a) Registrar los títulos de la carrera de especialistas en auditoría y de impuestos y procedimientos del Instituto de Formación Tributaria y Empresarial por UNICA VEZ, y; b) Exhortar al Instituto de Formación Tributaria y Empresarial (FOTRIEM) a adecuarse a las normativas legales vigentes”; “Registrar por última vez los títulos de especialización emitidos por el Instituto de Formación Tributaria y Empresarial (FOTRIEM),y, comunicar formalmente a la institución de las limitaciones de su Ley de creación y de la postura del Consejo Nacional de Educación Superior respecto a registrar títulos de ofertas educativas que no se ajustan a la Ley de creación de la institución”; “Los Institutos Superiores tanto públicos como privados, fueron creados por ley y como consecuencia de dicha situación los mismos se hallan expresa y exclusivamente autorizados y limitados a desarrollar programas y proyectos en las disciplinas y en los grados específicamente indicados por la propia Ley de creación, en atención a que las mismas no pueden desarrollar ni ampliar sus programas y proyectos académicos más allá de los derechos previstos en su propia normativa legal que al respecto le habilita” en su parte resolutive el dictamen manifiesta lo siguiente: “la Dirección General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación y Cultura recomienda que se remitan los antecedentes al Viceministerio de Educación Superior de esta cartera de Estado, a efectos de que esa instancia administrativa, en uso de sus competencias legales, resolución mediante, autorice el registro correspondiente de los títulos de Especialista, otorgados por el Instituto de Formación Tributaria y Empresarial (FOTRIEM), en concordancia con los informes técnicos elevados en el marco del presente expediente, descriptos precedentemente”, se dictaminó para que se registren títulos de Institutos Superiores que implementaron planes y programas en tipologías que no figuraban en sus leyes de creación, esto inclusive con una nota desfavorable del CONES, cabe destacar que los dictámenes fueron realizados desde instancias muy técnicas de instituciones especializadas en educación, lo cual nos permite dimensionar el desorden.

En este caso a pesar de la tan mentada “única vez” expresada de manera reiterada el Instituto Superior volvió a implementar el curso y ante la negativa del ente rector a registrarlos títulos en caso se encuentra judicializado hasta la fecha. Sobre el punto uno de los entrevistados nos dice: “...el caso del instituto santa librada que a partir de una denuncia pública se sucedieron una serie de hechos tanto del ministerio de educación, de parte del CONES y la propia ANEAES que tenía procesos de evaluación inclusive pendiente con ellos, como producto de esa intervención puntual llevo a la

clausura definitiva”, entre uno de los varios motivos del conflicto de esta institución figura el ofrecer tipologías no autorizadas por su ley de creación.

Asimismo, la aplicación de un sistema tan diverso y poco previsible permite una gigantesca arbitrariedad del funcionario público, lo explica claramente otra entrevistada que dijo: “Las distintas interpretaciones legales generan un clima de incertidumbre que es propicio para conceptualizaciones a medida que crispa mucho más el ambiente”.

En esta situación toca el desafío de pensar un sistema que traiga equidad al ámbito de los institutos superiores, sea previsible y pueda ser entendido por todos los actores de la misma manera, no genere conflictos académicos, administrativos o judiciales y permita a los estudiantes dedicarse a estudiar sin necesidad de preocuparse por estas cuestiones.

Para ello iluminan el dos de nuestros entrevistados que nos dicen cuanto sigue: “Al tener determinado específicamente el sistema para las universidades y los IFPTN, se podría aplicar a los IS para unificar el sistema de titulación”, y “Hay que reconocer que los Institutos Superiores gozan de cierta autonomía, los últimos casos de dependencia son los de ISE y el ISBA que ahora por Ley se separan definitivamente y es un gran paso no así los institutos de salud y los castrenses que por las regulaciones propias están bajo el blindaje de las entidades militares, lo que yo creo tal vez potenciarles a ellos en su autonomía que puedan definir sus ofertas...”. En ese orden de cosas se encuentra lo manifestado por el Centro de Investigaciones Sociales y Educativas EPISTEME en el año 2012 que expresa: “...Los Institutos Superiores como instituciones de educación superior universitaria, con base a las prescripciones jurídicas, pueden otorgar títulos de: pregrado, grado y posgrado...”; “...Hemos argumentado, con base a criterios esgrimidos precedentemente, que las Universidades e Institutos Superiores no se distinguen semánticamente, por tanto poseen la misma naturaleza e identidad. Lo que en otros términos podríamos denominar si pretendemos utilizar con precisión el lenguaje jurídico de la educación superior instituciones universitarias para hacer referencia a las Universidades e Institutos Superiores...”.

Las entrevistas nos dicen que el sistema pertinente es el que rige para las universidades, esto sumado a lo expresado anteriormente y a que efectivamente el estado de situación relatado al comienzo de esta conclusión ya no existe, las condiciones han mejorado sustancialmente con la promulgación de la Ley N° 4995 “De Educación Superior”, se tiene una norma fuerte y de vanguardia, que define claramente a autonomía y su alcance, el rol del estado es potenciado mediante la creación de la instancia de control para apertura y cierre de instituciones, habilitación de sedes, facultades, cursos y carreras, el CONES, hoy en día se habla que en virtud del estricto control ejercido por esta instancia a las universidades esta ya no gozan de autonomía plena sino que de una autonomía regulada, aunque bien ese es otro tema que merece otra investigación futura. Por ello y en virtud a todo lo up supra señalado a criterio del investigador corresponde generar un instrumento jurídico (Ley de la Nación) que permita a los Institutos Superiores implementar planes, programas y otorgar títulos en todas las tipologías de la educación superior, siempre sometidos al estricto control del MEC, CONES y la ANEAES.

El siguiente proyecto de Ley responde a lo señalado:

## LEY N°

### **“QUE FACULTA A LOS INSTITUTOS SUPERIORES A IMPLEMENTAR PLANES Y PROGRAMAS EN UN ÁREA DEL SABER Y A EXPEDIR TÍTULOS DE PREGRADO, GRADO Y POSGRADO”**

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY:

Artículo 1°.- Facúltese a los Institutos Superiores a implementar planes y programas en un área del saber y a expedir títulos de pregrado, grado y posgrado.

Artículo 2°.- Encárguese al Ministerio de Educación y Ciencias en coordinación con el Consejo Nacional de educación Superior y la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior la fiscalización del proceso de adecuación de estas instituciones.

Artículo 3.- Comuníquese al Poder Ejecutivo

### **Referencias**

- Comision Nacional de Reforma de Educacion Superior. (2006). *Paraguay: Universidad 2020*. Asuncion: Ediciones y Arte S.A.
- CONEC. (2006). *Nueva Ley de Educación Superior: Evaluación de propuestas y sugerencia de principales criterios y lineamientos a incorporar*. Asunción: ETIGRAF.
- Cultura. (25 de julio de 2011). *Cultura Paraguay*. Obtenido de <http://www.cultura.gov.py/marcolegal/ley-n%C2%B0-252904-que-modifica-los-articulos-4%C2%BA-5%C2%BA-8%C2%BA-y-15-de-la-ley-n%C2%BA-13693-%E2%80%9Cde-universidades%E2%80%9D/>
- Escotet, M. A. (2005). Formas contemporaneas de gobierno y administración universitaria: visión historica y prespectiva. *Perfiles educativos*, 127.
- Facen. (11 de abril de 2012). *Facen UNA*. Obtenido de <http://www.facen.una.py/wp-content/uploads/2015/03/Ley-de-Universidades.pdf>
- Gonzalo Quintana. (2010). *Serie Analisis Coyunturl 1, La Reforma de la Educacion Superior*. Asuncion: CONEC.
- Jimenez, F. (2011). *Los Institutos Superiores del Paraguay: ¿son universitarios y autónomos?* Asuncion.
- Mendoza, H. S. (2008). *Metodología de la Investigación*.
- Ministerio de Educacion y Ciencias. (2011). *Debate sobre laLey de Educacion Superior, dos proyectos una mejor ley*. Asuncion: MEC.
- Superior, V. d. (2012). *Datos sobre la Educacion Superior en el Paraguay*. Asuncion: MEC.

Tirado, J. M. (2012). *Reforma de La Educación Superior, Reflexiones y sugerencias*. Asunción: PAIDEIA.  
Tirado, J. M. (2012). *REFORMA de la Educación Superior, Reflexiones y Sugerencias*. Asunción:  
PAIDEIA.

### **Sobre el autor**

**Christian David Godoy Silveira.** Doctor en derecho Público con énfasis en Gobernabilidad por la Universidad Columbia del Paraguay, Especialista en Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública por la Universidad Columbia del Paraguay y la George Washington University, Magister en Asuntos Públicos y Gobernabilidad, mejor egresado, por la Universidad Columbia del Paraguay, Especialista en Didáctica Universitaria por la Universidad Católica de Asunción, Especialista en Gestión del Desarrollo Humano por la Universidad nacional de Asunción, Abogado, Notario y escribano Público Por la Universidad nacional de Asunción. [cg.peco@gmail.com](mailto:cg.peco@gmail.com)