Construyendo juntos la Nueva Escuela Pública Paraguaya

mec_ley_educación_superior_03.indd 1 19/07/2011 09:00:57 p.m.

Ficha técnica

Presidente de la República
Fernando Armindo Lugo Méndez

Ministerio de Educación y Cultura
Autoridades

Ministro de Educación y Cultura
Luis Alberto Riart Montaner

Viceministra de Educación para la Gestión Educativa
Diana Carolina Serafini Fernández

Viceministro de Educación para el Desarrollo Educativo
Héctor Salvador Valdez Alé

Viceministra de la Juventud
Diana Beatriz García Galeano

Viceministro de Culto
Hugo Antonio Britez Ibarra

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
Sede Central "Ramón Indalecio Cardozo" – 15 de agosto 629 entre Gral. Díaz y Eduardo V. Haedo
Asunción, Paraguay
Telefax: (59521) 450-014/015
www.mec.gov.py

ISBN: 978-99953-99-15-3

Publicación © Julio 2011

mec_ley_educación_superior_03.indd 2 19/07/2011 09:00:57 p.m.

Ficha técnica

Comisión de Legislación del Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC)

Comisión Ejecutiva
Jesús Montero Tirado (Coord.)
Raúl Sapena Brugada.
Raúl Aguilera Méndez.

Otros miembros de la Comisión
Gustavo Bécker.
Cynthia Bendlin.
Julio César Frutos.
Gonzalo Quintana.
Luis Fernando Ramírez.
Rocío Robledo.

Equipo colaborador del MEC
Raúl Aguilera Méndez (Coord.)
Rosana Carolina Bogado Cantero .
María Bernarda Cuellar Garay.
Christian David Godoy Silveira.
María Isabel Patiño Ruiz Díaz.
Nidia Beatriz Peña Ojeda.

mec_ley_educación_superior_03.indd 3 19/07/2011 09:00:57 p.m.

Debate sobre Ley de Educación Superior

Dos proyectos en busca de la mejor ley

Autores:
J. Montero Tirado (Coord.).
Raúl Sapena Brugada.
Raúl Aguilera Méndez.
Gonzalo Quintana.
Gustavo Bécker.
Rocío Robledo Y.
Juan Carlos Del Bello.
Equipo colaborador del MEC.

Editora:
Adriana Pesoa Nardi

mec_ley_educación_superior_03.indd 5 19/07/2011 09:00:57 p.m.

Índice

Presentación
Luis Alberto Riart Montaner, Ministro de Educación y Cultura. . . . . Pág. 11

Introducción
Jesús Montero Tirado. . . . . Pág. 15

Prólogo
Raúl Sapena Brugada. . . . . Pág. 23

I Parte:
Líneas para la discusión de la reforma de la educación superior
Rocío Robledo Y. . . . . Pág. 27

II Parte:
Apuntes para una nueva Ley de Educación Superior
Juan Carlos Del Bello. . . . . Pág. 49

III Parte:
Asistencia técnica calificada para la sistematización y análisis de información y documentos y formulación de una propuesta de anteproyecto de ley de educación superior
Gustavo Bécker. . . . . Pág. 113

IV Parte:
Comentarios
Gonzalo Quintana y J. Montero Tirado.

1. Reiniciar el proceso legislativo para la ley de educación superior. . . . . Pág. 154

2. Proyecto de ley inconstitucional. . . . . Pág. 157

3. Propuesta inconstitucional contra el MEC. . . . . Pág. 160

4. Responsabilidad del CONEC en el sistema educativo. Pág. 162

5. ¿Por qué destruir la ANEAES? . . . . . Pág. 165

6. Los institutos superiores no son universitarios. . . . . Pág. 167

7. Y después de la ley, ¿Qué? . . . . . Pág. 169

8. Los estudiantes en el proyecto de ley. . . . . Pág. 172

9. El Estado y la educación superior. . . . . Pág. 174

10. El drama de la educación superior. . . . . Pág. 176

11. Un proyecto de ley inviable. . . . . Pág. 179

12. Escandalosa creación de universidades. . . . . Pág. 183

13. La educación superior y el MEC. . . . . Pág. 185

14. Información y transparencia universitarias. . . . . Pág. 187

15. Valor estratégico de la educación superior. . . . . Pág. 190

16. Privatización y anarquía para las universidades. . . . . Pág. 192

17. Deuda de las universidades.. . . . . Pág. 194

18. Alerta a los profesores de educación superior. . . . . Pág. 197

19. Los legisladores ante la educación. . . . . Pág. 199

20. ¿Qué son las universidades? . . . . . Pág. 201

21. Cierran cien institutos de formación docente. . . . . Pág. 203

22. Sociedad indefensa ante abusos de la educación superior. . . . . Pág. 206

23. Desafíos a nuestras universidades. . . . . Pág. 208

24. Modelos de universidad. . . . . Pág. 210

25. Políticas de educación superior. . . . . Pág. 213

26. La crisis del sistema. . . . . Pág. 215

27. La responsabilidad del Estado.. . . . . Pág. 217

28. Desintegración e integración de la educación superior. . . . . Pág. 220

29. Los estudiantes de la educación superior. . . . . Pág. 222

30. Los profesores de la educación superior. . . . . Pág. 224

31. Creación de ley y participación. . . . . Pág. 226

32. Responsabilidad del MEC en educación superior.. . . . Pág. 228

33. Convergencia y divergencia en la educación superior. Pág. 231

34. Naufragio de la educación superior. . . . . Pág. 233

V Parte:
1. Diferencias, similitudes y argumentos
J. Montero Tirado (Coord.) Raúl Aguilera Méndez, Raúl Sapena Brugada y Equipo Colaborador del MEC. . . . . Pág. 237

Bibliografía . . . . . Pág. 305

Presentación

El momento histórico actual coincide con el Bicentenario patrio y la cercanía del centenario de la Escuela Nueva, propuesta a mediados del siglo 20, por el maestro y pedagogo paraguayo Ramón Indalecio Cardozo, quien formuló una nueva escuela y una nueva pedagogía, acordes a las necesidades del Paraguay de entonces y que revisamos hoy, a la luz de los cambios que se llevan adelante en el país.

Para Indalecio Cardozo, la búsqueda de perfección del ser humano había sido el ideal de la educación, cambiante conforme a cada época, con un concepto de perfección y del "*tipo de hombre*" que la humanidad necesita para existir o para mejorar.

En este sentido, desde esta gestión, comprendemos que el Sistema educativo no es sólo una entidad que existe bajo el amparo del Estado, es también una institución de la sociedad en su conjunto y como tal es parte de su respectiva estructura social, institucionalizando el propósito de hacer que la educación sea la base fundamental de la vida en comunidad y que, de forma planificada y sistemática, sea un medio para mantener, desarrollar e innovar la sociedad.

Así, en la presente gestión el Ministerio de Educación y Cultura presenta el Plan 2024, en el cual la educación es asumida desde sus vínculos con las otras dimensiones de la vida humana, para alcanzar los fines y objetivos de la educación paraguaya, "*asumiendo una perspectiva pedagógica de la política educativa como un planteamiento y replanteamiento participativo continuo del sentido del Sistema Educativo, con direccionalidad conceptual, técnica, ética y política al quehacer dinámico que se da en las relaciones educativas cotidianas y que hacen a la formación de las personas*

como seres originales y protagonistas activos en la construcción del contexto sociocultural del Paraguay contemporáneo" (Plan 2024).

En Paraguay, el Estado es la entidad que garantiza el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceder a los conocimientos y a los beneficios de la cultura humanística, artística, de la ciencia y de la tecnología, una real igualdad de oportunidades y de asegurar a toda la población el acceso a la educación (Ley 1264).

En este sentido, el MEC, dentro de las atribuciones brindadas por la Constitución Nacional y las leyes pertinentes, como órgano responsable de la política educativa y los planes de desarrollo para el sector, plantea el Plan Nacional de Educación 2024, en el cual establece como objetivo de la Reforma de la Educación Superior, "Garantizar el acceso, el mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la equidad de la educación paraguaya como un bien público", con tres Ejes Estratégicos, a seguir:

1) Igualdad de oportunidades en el acceso y garantía de condiciones para la culminación oportuna de los estudiantes de los diferentes niveles/modalidades educativos.

2) Calidad de la educación en todos los niveles/modalidades educativos.

3) Gestión de las políticas educativas en forma participativa, eficiente, efectiva y articulada entre los niveles nacional, departamental y local.

Las acciones planteadas para la Reforma de la Educación Superior, establecen:

- Armonización de acciones con los diferentes actores sociales para la reforma de la educación superior y la promulgación de su legislación.

- Desarrollo del sistema de información de la educación superior.

- Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), como mecanismo de aseguramiento, evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior a nivel nacional y regional.

- Desarrollo de planes de mejora, fortalecimiento e innovación de la educación superior.

- Articulación de acciones para la creación de fondos para becas de estudio, investigaciones y pasantías.

En este marco, se ha venido discutiendo la instalación de la agenda para el diseño de la política pública para el nivel, de la cual entendemos que los instrumentos jurídicos son una parte importante, aunque también lo son otras acciones orientadas para su desarrollo eficiente y eficaz.

La educación superior es el último escalón en la educación escolarizada formal, que concluye al entregar a la sociedad los egresados, constituyéndose en un medio estratégico para acrecentar el capital humano y social de un país.

De ahí la importancia de esta discusión participativa y sus conclusiones, entregadas en este material que acercamos a sus manos, que esperamos contribuya al desarrollo de una reforma efectiva que el Paraguay demanda para su avance sostenible y sostenido, con equidad social y calidad educativa.

Dr. phil. Luis Alberto Riart Montaner
Ministro de Educación y Cultura

Introducción

1. Oportunidad del debate

Sobre la grave crisis que está padeciendo la educación superior en nuestro país hay consenso, incluso en la opinión pública general y no sólo entre especialistas y profesionales implicados directamente. Hay muchas críticas sobre el estado de nuestras universidades, de los institutos superiores, de los institutos de formación profesional de tercer nivel, incluidos los institutos de formación docente.

Las críticas se hacen desde diversas perspectivas, desde diferentes ideologías, desde diferentes modos de entender lo que debe ser la educación superior, desde diversos intereses, consecuentemente con pluralismo de opiniones sobre lo que hay y lo que debe haber.

Pero en dos objetivos hay coincidencia total: la educación superior necesita una ley que ponga orden a este nivel de la educación, dentro del sistema educativo; y la educación superior necesita urgentemente entrar en un proceso de reforma radical, al menos aunque sólo fuere para completar el proceso iniciado en 1989 con la reforma de la educación en los niveles de la educación escolar, y poder así salir cuanto antes de la caótica situación actual.

En varios seminarios, talleres y jornadas entre los actores de este escenario se ha evidenciado la necesidad de un debate más participativo y profundo, aspirando a llegar a puntos de coincidencia, para poder construir juntos la reforma de la educación superior.

Este libro desde su título se define como colaboración para buscar la mejor ley y como aporte para el debate.

En primera instancia, se trata del debate abierto que debe procesarse sobre los dos proyectos de ley, presentados a la Cámara de Diputados, tanto el proyecto de la Comisión Bicameral para el Estudio de la Reforma de la Educación Superior del Congreso Nacional, como el proyecto del MEC, CONEC y la UNA, presentado por el Poder Ejecutivo.

En segunda instancia, con mayor profundidad y también urgencia, queremos instalar el debate importantísimo sobre cómo debe ser la educación superior y muy especialmente la universidad que necesitamos, queremos y soñamos.

Por razones obvias este libro no pretende responder al mismo tiempo a las dos instancias, la del debate sobre la ley y la del debate sobre el modelo de educación superior que queremos. Por motivos de coyuntura, el libro está orientado sobre todo como colaboración al debate sobre los dos proyectos de ley.

Pero los autores, queremos dejar constancia de que el debate sobre el modelo de educación superior que deseamos está subyacente en el proyecto de ley que presentamos el MEC, el CONEC y la UNA, principalmente pero no exclusivamente en el Capítulo II, Sección II, artículo 8, que trata “De los principios de la educación superior”.

Además, hacemos notar que en el desarrollo de las diferencias, similitudes y argumentos de la V Parte, así como en el desarrollo de las opiniones de otros actores, que aparecen en la I a la IV Parte, hay elementos muy importantes para perfilar un modelo de educación superior mucho mejor del que tenemos y ciertamente, abierto a posteriores explicitaciones fuera del mismo texto de la ley, por ejemplo, en el “Proyecto Educativo Nacional”.

Para los autores de este libro está muy claro que necesitamos otro modelo de educación superior, sobre todo, otro modelo de universidad, que supere el tradicional modelo napoleónico del que están tan impregnadas nuestras universidades.

Y superando un simple eclecticismo, no debemos caer en la tentación de mezclar parte y parte de lo más característico de cada uno de los tres modelos tradicionales: el modelo alemán de

Humboldt, el modelo francés llamado napoleónico y el modelo anglosajón de Inglaterra y Estados Unidos, fuertemente marcado por las tutorías y los colleges.

Pensamos que nuestras instituciones deben estar abiertas a las demandas de todos los niveles socioeconómicos, más aún, creemos que, por o sin ideologías unilaterales, las clases menos integradas a la academia y la profesionalización (pueden ser indígenas, campesinos, obreros…), deben encontrar su espacio propio de una u otra manera en las instituciones de educación superior. No es utopía, es posible, como lo demuestran interesantes experiencias de este otro tipo de universidad en América Latina. Personalmente, conozco cuatro experiencias importantes en cuatro países latinoamericanos: Chile, Guatemala, México y Venezuela.

En cualquier caso, dada la velocidad de los cambios sobre todo en ciencias y tecnologías, dada la fuerza de impacto de las globalizaciones, el pluralismo multicultural y multiétnico inserto en todos los rincones del mundo por la dinámica de los persistentes movimientos migratorios, dadas las nuevas exigencias éticas, sociales y políticas, es necesario contar con universidades e instituciones de educación superior abiertas y atentas en su investigación y relaciones a las nuevas demandas que todas las clases sociales plantean, aquellas que surgen, por ejemplo, por el reclamo e impulso de las potencialidades dormidas y desatendidas en las clases menos desarrolladas, o por la urgencia de atender a las múltiples nuevas profesiones que surgen cada año o para actualizarnos permanentemente mediante la innovación del profesorado o para saber y poder interpretar cuanto existe a la luz de los descubrimientos y la producción de nuevos conocimientos.

La relación entre educación superior, universidad y mundo del trabajo y la economía, es cada día más imperativa. Las grandes universidades del primer mundo financian sus más importantes investigaciones con las demandas y colaboración de las empresas. La producción de conocimientos, la formación profesional e incluso la extensión universitaria, entendida esta última como relación múltiple y recíproca entre sociedad e institución educativa superior, son componentes esenciales para construir la sociedad, hacerla crecer en todas sus dimensiones y garantizar el desarrollo ético,

social y económico. Son estas instituciones las que forman a todos los profesionales, es decir, las que proveen a la sociedad de la fuerza básica de toda economía. Nada podrán hacer los empresarios y trabajadores de todos los niveles laborales si a unos y otros no los capacita la educación superior, porque pronto ni siquiera bastará el bachillerato para la mayoría de los puestos de trabajo. En ese caso, el subdesarrollo estará fatalmente enraizado.

Y esto es sólo parte de la responsabilidad social de las instituciones educativas. A ellas les corresponde diagnosticar, proponer soluciones a los problemas que afectan a toda la sociedad, abrir horizontes y adelantar la visión clara del futuro que se nos echa encima y, contribuir proactivamente "con la política educativa y los planes de desarrollo nacional" (Constitución Nacional, art. 79).

Hay que poner las bases para el diálogo. El diálogo abierto y verdaderamente participativo sobre estos temas fundamentales debió haberse hecho antes de elaborar los proyectos de ley de educación superior. La ley se hubiera hecho con visión clara y consensuada de lo que queremos y ese diálogo debió haber nacido dentro y hacia fuera de las mismas instituciones de la educación superior, sobre todo, en las universidades. Pero no se ha hecho y está pendiente. En este momento, aún con la carencia de una visión compartida y de un planteamiento común sobre los temas de fondo, han surgido los dos proyectos de ley, para intentar poner orden en el nivel de educación superior. Empezar por la ley, en vez de empezar por el acuerdo en los temas de fondo, es también un posible punto de partida, aunque habrá que reconocer que la ley por sí misma no resolverá los problemas de la educación y no tendrá todo su potencial rendimiento si no hay voluntad y consenso en lo que verdaderamente debemos hacer.

Ante los hechos consumados, no conviene perder tiempo y debemos aprovechar lo que tenemos para salir del estancamiento en que estamos.

La propuesta es sencilla: saquemos la mejor ley posible y para ello, reflexionemos en actitud de diálogo y démonos la oportunidad de debatir, con sincera actitud de buscar el bien común para toda la sociedad y el bien específico para la educación superior

y sus principales protagonistas, los estudiantes, y hagámoslo con argumentos y no con posiciones cerradas en defensa intransigente de ideas e intereses personales.

2. Origen de los proyectos y organización interna del libro

Gracias a la iniciativa de la Comisión Bicameral para el Estudio de la Reforma de la Educación Superior del Congreso Nacional, se está empezando a responder a la exigencia de la Ley General de Educación (N° 1264/98), que en su artículo 47 afirma que "la educación superior se ordenará por su propia ley". Llevamos trece años de retraso, pero al fin, parece que se aproxima la llegada a la meta de poder contar con un proyecto y en su momento, con la ley para ordenar la educación superior.

El día 20 de diciembre de 2010, la Comisión Bicameral presentó al Presidente de la Honorable Cámara de Senadores, Abog. Oscar González Daher, un "proyecto de ley de educación superior", al que se le dio entrada por la Cámara de Diputados.

Un largo recorrido de cuatro etapas (1999-2004, 2004-2006, 2006-2008 y segundo semestre del 2008 a julio 2011) ha conducido a dicho proyecto, que últimamente ha sido también retocado en alguno de sus artículos, como se evidencia en la página web de la Cámara de Diputados.

A dicha Comisión se le han ido entregando en distintos tiempos otros borradores para proyecto de ley, elaborados independiente y sucesivamente por el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), por la Universidad Nacional de Asunción (UNA) y por la Asociación Paraguaya de Universidades Privadas (APUP), que no han sido recogidos en el texto del proyecto de la Bicameral.

Finalmente, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el CONEC y la UNA han elaborado conjuntamente otro proyecto de ley de educación superior, que ha contado con la colaboración de la

APUP, del Grupo Impulsor de la educación superior para la agenda nacional de la competitividad, la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) y otros grupos organizados de actores del escenario de la educación superior.

Este proyecto fue presentado oficialmente por el Poder Ejecutivo en la Cámara de Diputados, el 23 de mayo del presente año, por gestión del Presidente en funciones, Vicepresidente de la República, Dr. Luis Federico Franco y el Ministro de Educación y Cultura, Dr. Phil. Luis Alberto Riart Montaner.

En este momento, por tanto, los señores congresistas tienen a su disposición y para su estudio ambos proyectos, el de la Comisión Bicameral y el del Poder Ejecutivo elaborado conjuntamente por el MEC, el CONEC y la UNA.

El libro que puesto hoy en sus manos está publicado por el Ministerio de Educación y Cultura, que en su política abierta de colaboración, diálogo y contribución a la reflexión sobre cuanto afecta a la educación y al sistema educativo de nuestro país, y en su decisión de ofrecer publicaciones de interés profesional sobre educación, ha decidido dar a conocer lo que el equipo del MEC, el CONEC y la UNA han trabajado en busca de una buena ley que ponga orden en todo el nivel de la educación superior.

Las primeras partes del libro recogen las opiniones de actores del escenario de la educación superior como Rocío Robledo y Juan Carlos Del Bello, que delinean las bases de la discusión para la reforma de la educación superior. Igualmente se recogen opiniones que sumadas a otras reflexiones, contextualizan el tema mediante la referencia a documentos de organismos internacionales. Esto ha sido elaborado por Gustavo Bécker, respondiendo a la Consultoría que el CONEC le encargó sobre los talleres que el mismo Consejo ha ido celebrando con diversos grupos organizados del ámbito de la educación superior durante todo el año 2010.

Incluimos además la presentación de “comentarios” referidos al articulado de ambos proyectos sobre los grandes temas de la ley. Estos comentarios, recogen las opiniones de sus autores (Gonzalo

Quintana y J. Montero Tirado), que han venido siendo expuestas en diversas ocasiones y medios de comunicación social.

Como producto del trabajo arriba señalado, le estamos ofreciendo a quienes puedan estar interesados, el texto comparado a dos columnas de los dos proyectos, de manera que se facilite no sólo la lectura y comprensión de ambos, sino la posibilidad de comparar fácilmente los temas tratados artículo por artículo, para captar más fácilmente sus coincidencias y sus divergencias. Asimismo, se presentan en una tercera columna, breve y sucesivamente, los "argumentos" que sustentan las propuestas que hacemos en este proyecto del MEC, CONEC y UNA. Este es un trabajo elaborado por Raúl Aguilera Méndez y su equipo de apoyo de técnicos del Ministerio de Educación y Cultura.

Se trata de explicitar la justificación de nuestra propuesta, especialmente en los artículos en que hay divergencia con el tema correspondiente del texto de la Comisión Bicameral.

Finalmente, se ofrece una extensa y seleccionada bibliografía consultada por los autores y colaboradores.

El libro está prologado por el Dr. Raúl Sapena Brugada, que ha participado del proceso de elaboración de la ley del MEC, del CONEC y UNA desde la creación de la Comisión de Legislación del CONEC, de la que es miembro del Comité Ejecutivo, junto con Raúl Aguilera Méndez y J. Montero Tirado.

Todos los autores que escriben en el libro son miembros de la Comisión de Legislación del CONEC, que fue creada en Marzo de 2010, como respuesta al pedido formal del Ministro de Educación y Cultura, Dr. phil. Luis Alberto Riart Montaner, mediante Resolución N° 168 del 26 de Febrero de 2010.

La Comisión de Legislación del CONEC se ha inspirado en diversas fuentes bibliográficas, en documentos sobre educación superior de organismos internacionales y en leyes de dieciocho países. Y ha encontrado elementos importantes sobre el estado de la educación superior en nuestro país en la investigación del Prof. Dr. Gerardo Fogel, miembro del CONEC, quien por propia iniciativa y como

colaboración para el CONEC, en agosto del 2009 ha publicado un trabajo muy interesante y documentado con el título “Investigación de la Oferta y Demanda de las carreras de Pregrado, Grado y Postgrado en el Departamento Alto Paraná”, editado en Ciudad del Este: y en su otro importante estudio sobre “La Universidad Paraguaya en el Bicentenario de la Patria (pasado, presente y futuro)”, editado en Asunción en Marzo de 2011.

Por su parte, el Profesor Luis Alfonso Resk nos ha ofrecido su personal y coherente pensamiento sobre cómo debe ser la universidad, en un libro publicado en la Colección Ensayos del CONEC editado con el título “La Nueva Universidad” (2010).

El libro es un servicio del MEC y de la Comisión de Legislación del CONEC que aspira solamente a ser un instrumento para la mejor comprensión de los dos proyectos de ley y una herramienta que facilite el diálogo, y al mismo tiempo, contribuya como un estímulo para seguir profundizando la reflexión sobre la educación superior que buscamos y sobre los presupuestos y los propósitos explícitos de la ley.

Jesús Montero Tirado.

Prólogo

Inicio agradeciendo al Ministerio de Educación y Cultura, al Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) y en especial al padre Jesús Montero Tirado por el encargo, para mí honroso, de redactar el PRÓLOGO de este libro.

Es también de justicia reconocer que ni siquiera soy un tercero invitado para que los lectores reciban una visión imparcial, lo que suele ser una norma tácita para elegir al prologuista (aunque nadie, que yo conozca, haya invitado a su enemigo). No soy tercero porque he trabajado codo a codo con los autores del material, y me siento obligado a compadecer y agradecer a los ilustrados funcionarios del MEC y del CONEC que incluyeron como colaborador a un ex Ministro de Educación, que ejerció el cargo hace casi 20 años, y desde entonces se dedicó a su "otra profesión", la magistratura judicial en la Corte Suprema de Justicia, en años no precisamente tranquilos.

Este libro refleja la intensa labor del Ministerio de Educación y Cultura ante el desafío de una encomiable iniciativa de la Comisión Bicameral creada por el Honorable Congreso Nacional para redactar un Proyecto de Ley de Educación Superior, con la cual no contamos. Nos muestra también, la rápida reacción del Ministro de Educación y Cultura y del Consejo Nacional de Educación y Cultura para colaborar con el Congreso y ayudarlo a mantener la coherencia de la legislación en materia educativa. Se respetó siempre la importancia del permanente retorno que recibe el Honorable Congreso Nacional de parte de la ciudadanía a través de sus Senadores y Diputados, como órgano relevante de nuestra democracia representativa.

De inmediato se manifestó también el interés de la Universidad Nacional de Asunción, que hizo un trabajo paralelo al del CONEC, hasta que se hizo evidente la gran afinidad en casi todas las posiciones. Lo mismo sucedió con las universidades privadas y la sociedad civil en general. Entre las autoridades gubernamentales, se debe destacar la preocupación permanente del Vicepresidente de la República, Dr. Federico Franco Gómez, quien hizo sucesivas y amplias reuniones deliberativas, asistiendo a las mismas.

Sintetizando: tenemos una "Ley General de Educación", promulgada en julio de 1998, una "Ley de Universidades" (Nº 136 de 1993), sus modificaciones y reglamentaciones. Nuestra propia Constitución Nacional en su Artículo 79 "DE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES" dice: "La finalidad principal de las universidades y de los institutos superiores será la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria". Es así, que toda educación impartida en los marcos de la Constitución Nacional y de la Ley General de Educación, forma parte del Sistema Educativo Nacional (Art.53) de la "Ley General de Educación", promulgada en julio de 1998. Ser parte del Sistema o ser un Subsistema tiene matices que se han discutido intensamente y no pienso repetirlos. La comisión –ad hoc– de legislación prefiere no llamarla "subsistema", porque complica conceptualmente el tema, pero si esta clasificación no destruye en el articulado la solidez del Sistema Educativo y la autoridad del Ministro de Educación y Cultura, así como las atribuciones del CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION Y CULTURA (CONEC), no parece tratarse de un tema grave.

La Comisión de Legislación del CONEC ha recibido con entusiasmo la idea de completar el marco legislativo con una **Ley de Educación Superior**, siempre que no se superpongan o solapen disposiciones relativas a distintas instituciones. Es un riesgo que vale la pena correr. En una sola expresión "EDUCACIÓN - SUPERIOR", se ve claramente la existencia y la importancia de los destinatarios de los centros educativos: estudiantes, comunidades educativas y comunidad ampliada a la que sirve una unidad determinada del sistema, hasta abarcar el propio país.

El enfoque dirigido exclusivamente a la UNIVERSIDAD se relacionó durante siglos, en toda la humanidad, más con el CONOCIMIENTO EN SÍ que con una ampliación de la responsabilidad del Estado en el campo de la educación. Esta relación entre universidad y conocimiento subsiste, pero existen también otras alternativas que deben ser cubiertas.

El ya citado Art. 53 de la Ley General de Educación de 1998 preveía como parte del Sistema Educativo Nacional a las universidades públicas y privadas, así como a las instituciones superiores de enseñanza. No es posible transformar en adjetivo el nombre de la institución mayor (Universidad) y agregarla al Instituto que ya fue definido por la Constitución como Superior, y no como Universitario. Este punto se vuelve aún más claro cuando se atribuye la autonomía a la Universidad y NO al Instituto Superior. Este es un punto muy importante para no desvalorizar o simplemente deteriorar por la "desinformación" a las universidades, y será sin dudas estudiado con seriedad por el Plenario.

Si se siguen los diámetros sucesivos de la ampliación de la base educativa se llega a un inicio (como hemos llegado) del 80 al 90% de la población en edad de iniciarla, matriculada en los primeros escalones de la educación escolar básica. Pero inmediatamente actúan la deserción, el desgranamiento por motivos económicos, y el decrecimiento vegetativo del grupo inicial dado. Y la solución no es intentar a toda costa que la pirámide se transforme en un una ancha columna de mediocridad, lo que corresponde es aumentar las alternativas de formación para que todos y todas puedan recibir una educación del nivel apropiado. Una Ley de Educación Superior y otras reglamentaciones referentes a la educación en este nivel, sin los requisitos necesarios para ser considerada superior, completarían el espectro legal del Sistema Educativo Nacional.

Todo lo hecho y puesto en este libro, puede definirse como colaboración, pero también como postura oficial de la Comisión Legal ad hoc creada por el CONEC no se trató de un trabajo aislado. El Ministerio de Educación y Cultura convocó a tres seminarios de carácter internacional y los invitados en cada caso hicieron visitas de trabajo al CONEC y a la COMISIÓN BICAMERAL DEL CONGRESO NACIONAL. Por su parte el grupo, y especialmente

el incansable padre Montero Tirado, recorrieron distintas reuniones con la sociedad civil deseosa de saber qué estaba sucediendo.

Se adjunta igualmente el fruto de un trabajo de Consultoría del Dr. Gustavo Becker, tan completo, que me libera de la labor de informar al lector del completo contenido del mismo. Se integran en este dictamen las disposiciones y acuerdos pertinentes de la Unesco y otros organismos internacionales.

El plenario del Honorable Congreso Nacional tiene la palabra.

Dr. Raúl Sapena Brugada

I PARTE
Líneas para la discusión de la reforma de la educación superior

Rocío Robledo Y.[1]

La educación como derecho humano y bien público permite a las personas ejercer los otros derechos humanos. Por esta razón, nadie puede quedar excluido de ella. El derecho a la educación se ejerce en la medida que las personas, más allá de tener acceso a la escuela, puedan desarrollarse plenamente y continuar aprendiendo. Esto significa que la educación ha de ser de calidad para todos y a lo largo de la vida.

El derecho a la educación hace posible el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales y, en consecuencia, de la ciudadanía.

Difícilmente se podrá acceder a un empleo digno, o ejercer la libertad de expresión o de participación, si no se tiene educación. Esto supone que no puede ser considerada como un mero servicio o una mercancía negociable, sino como un derecho que el Estado tiene la obligación de respetar, asegurar, proteger y promover. Los servicios pueden ser diferidos, pospuestos y hasta negados, mientras que un

1. La Ingeniera Rocío Robledo Yugueros se desempeñó como Coordinadora de la Discusión de la Reforma de la Educación Superior, por el Ministerio de Educación y Cultura, de julio de 2009 a setiembre de 2010.

derecho es exigible y justiciable por las consecuencias que se derivan de su violación o irrespeto (Muñoz, 2004).

Extracto del documento EDUCACIÓN de CALIDAD PARA TODOS. UN ASUNTO DE DERECHOS HUMANOS[2]

Desde el mes de julio de 2009 y hasta setiembre de 2010, el Ministerio de Educación y Cultura estableció la instancia de Discusión de la Reforma de la Educación Superior, para contactar a los actores pertinentes, a fin de diseñar una línea de reforma coherente y consistente para la educación superior.

Esta instancia fue acogida favorablemente por el medio social, que encontró en ella un espacio para la reflexión y la producción efectiva de insumos para la concepción de una política pública destinada a este sector educativo.

Se resaltó así la importancia de la educación superior para el desarrollo del país y sus implicancias estratégicas en la formación de cuadros calificados, mayor independencia tecnológica, el avance del conocimiento y la cultura, todo ello para la construcción de un estado independiente, equitativo y con justicia social.

En mi carácter de Coordinadora de esta discusión, he tenido el privilegio de trabajar con los líderes académicos y representativos de la sociedad civil, representantes del pueblo y del gobierno, interesados en esta discusión y su proyección de futuro.

Hemos compartido mesas de trabajo con la educación universitaria, la formación docente y la formación técnica, apreciando sus complejidades, problemas y potencialidades. Igualmente, hemos recibido a consultores nacionales e internacionales, que nos han permitido ampliar visiones, apreciar el presente y soñar el futuro. A todos ellos, nuestro mayor agradecimiento.

2. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). 29 y 30 de marzo de 2007; Buenos Aires, Argentina. OREALC/UNESCO.

Este artículo presenta las conclusiones de ese breve, aunque eficiente lapso de tiempo de reflexión y de discusión.

Introducción

La discusión de la reforma de la educación superior se ha desarrollado en el marco de la elaboración del anteproyecto de ley universitaria que se venía discutiendo en la Comisión Bicameral de Reforma de la Educación Superior del Parlamento Nacional. Desde el Ministerio de Educación y Cultura, la comprensión ha sido la de acompañar el proceso, no necesariamente desde un articulado alternativo -que fue finalmente acercado ya en el año 2011- sino en el delineamiento de políticas fundamentales para su desarrollo, partiendo de las definiciones de la Declaración Mundial de Educación Superior, de julio de 2009, que la define como *"… bien público y de imperativo estratégico para todos los niveles de la enseñanza, y por ser fundamento de la investigación, la innovación y la creatividad, la educación superior debe ser responsabilidad de todos los gobiernos y recibir su apoyo económico"*[3].

La declaración de la UNESCO establece que la educación superior es un bien público, entendiendo el concepto desde el punto de vista de la economía, que establece que los bienes públicos son de acceso universal, propiedad que puede tomar dos formas. Primero, no suscitan rivalidades, es decir, el hecho de que una persona o empresa utilice un bien público no impide su uso, en parte o total, al mismo tiempo por otros. Segundo, son de uso no competitivo, es decir, es imposible, sin imputar costos prohibitivos, impedir su uso por parte de los individuos[4].

El problema que entrañarían los bienes públicos es que el mercado no valora adecuadamente estos productos y proporciona *un*

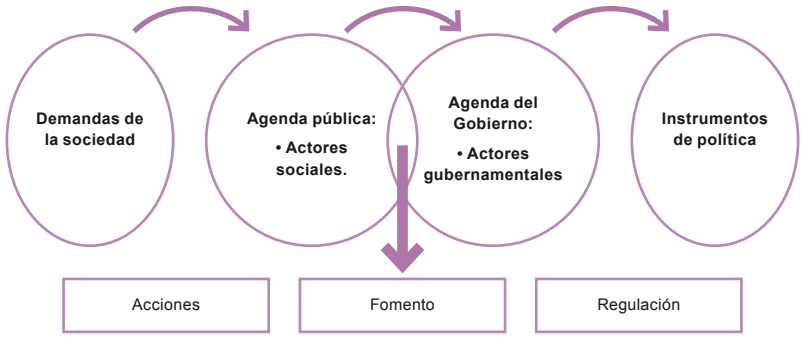
3. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior - 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo (Sede de la UNESCO, París, 5-8 de julio de 2009).

4. Gerald Destinobles, A.: (2007) Introducción a los modelos de crecimiento económico exógeno y endógeno. Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007a/243/.

suministro distinto del que sería eficiente, por lo que en muchas ocasiones hay que emplear procedimientos de suministro del bien que salve estas dificultades[5]. Ahí interviene el Estado.

En este entendimiento, los esfuerzos fueron enfocados a la definición de los insumos para la política pública de educación superior, entendiendo la misma como *determinado flujo del régimen político hacia la sociedad*. Las políticas públicas son concebidas como *"productos del sistema político"*, no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como *"constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado"*[6]. Ver Figura 1.

Figura Nº 1: Ciclo de políticas públicas



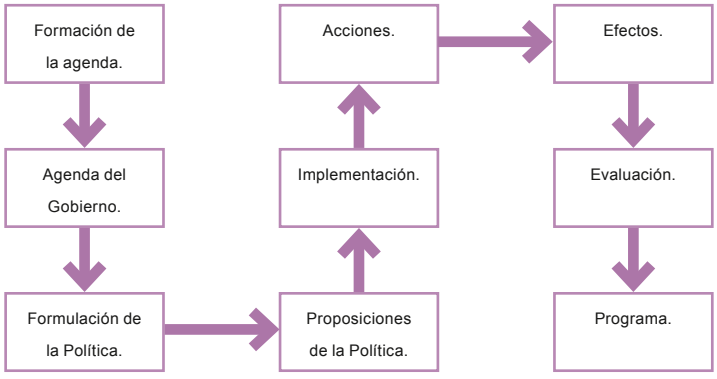
Fuente: Sandra Huenchan Navarro. Políticas Públicas y Políticas de Vejez. Aspectos teóricos conceptuales. CEPAL. UNFPA. CCOPERAZIONE ITALAIANA.

5. Wikipedia.

6. Manuel Alcántara, Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Fondo de cultura económica. México.1995.

De esta forma, se entiende la política pública como un "…conjunto de acciones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación a una cuestión que concita atención, interés y movilización de otros actores de la sociedad, cuenta con respaldo de normas de cumplimiento obligatorio y tiene repercusiones en la sociedad, afectando la vida de las personas e influyendo en su interpretación de la realidad"[7]. Ver Figura 2.

Figura Nº 2: Proceso de construcción de una política



Fuente: Sandra Huenchan Navarro. Políticas Públicas y Políticas de Vejez. Aspectos teóricos conceptuales. CEPAL. UNFPA. CCOPERAZIONE ITALAIANA.

Tomando como base estas definiciones, desde la Coordinación se establecieron pilares de discusión de la reforma de la educación superior, con cuatro ejes fundamentales y a veces, sometidos a tensiones entre sí. Rol del estado y autonomía universitaria, financiamiento y calidad. Con estos temas en la mesa, fueron

7. Sandra Huenchan Navarro. Políticas Públicas y Políticas de Vejez. Aspectos teóricos conceptuales. CEPAL. UNFPA. CCOPERAZIONE ITALAIANA.

establecidos los encuentros y discusiones a lo largo de todo el año 2010, con los diversos actores.

En estas instancias, constituidas por reuniones, seminarios, entrevistas, mesas de trabajo, fue constatado el interés y el consenso sobre aspectos fundamentales y fundacionales de la educación superior en su conjunto y en particular, la universitaria.

Pilares de la discusión de la reforma de la educación superior

A partir de esas discusiones, encuestas de opinión y conversaciones, han sido recogidas las conclusiones con respecto a los pilares de la reforma, que se presentan seguidamente.

1. Rol del Estado y autonomía universitaria.

Para comprender la relación pre existente entre el Estado y las universidades, es preciso mirar la historia del desarrollo de estas instituciones en el Paraguay.

Las universidades en el Paraguay se habilitan por Decreto del Poder Ejecutivo hasta la caída de la dictadura en 1989 y un poco más adelante, hasta la Constitución del año 1992, que establece que las universidades deben ser creadas por ley.

La autonomía que les concede su habilitación por ley, es plena desde el mismo momento de su habilitación. Esta situación de cuasi soberanía de las universidades e institutos superiores tiene su origen en la Constitución Nacional del año 1940, cuando existía una sola universidad en el país, la Universidad Nacional (1889), luego Universidad Nacional de Asunción, y la habilitación de universidades era potestad exclusiva del Poder Ejecutivo.

En la Constitución de 1940, se conformaba el Consejo de Estado, órgano del Poder Ejecutivo, definido para dictaminar sobre asuntos de la Nación, del cual era miembro nato el Rector de la Universidad Nacional de Asunción[8]. Esta configuración del órgano ponía al Rector de la UNA a un nivel jerárquico similar al del Ministro de Educación, con lo cual, la educación universitaria se desarrollaba al margen del sistema nacional de educación, situación que se mantiene hasta la actualidad.

En este escenario, se ha analizado el rol del Estado en la educación superior y estas son las conclusiones del debate realizado.

a. Rol del Estado.

- El Estado se percibe débil y poco participativo. En el sector universitario, se encuentra ausente.
- Se percibe la falta de mecanismos adecuados para asegurar mayor presencia del Estado.
- Sin embargo, conforme a la Constitución Nacional, la Ley N° 136/93 y la Ley N° 1264/96, el Estado tiene la responsabilidad del sistema educativo. Asimismo, se establece el rol del Estado como financista parcial del sistema. El Estado debe tener un rol contralor.
- Para definir dicho rol es conveniente incorporar a la discusión a todos los actores del nivel, no solamente a las universidades.
- Ausencia del Estado en la regulación y monitoreo. Los títulos son registrados por el MEC sin ningún mecanismo de control o evaluación.
- Deterioro cada vez más acentuado de la calidad. Se ha caído en el mercantilismo. Aún las mejores instituciones deben seguir esas “reglas” implícitas para poder sobrevivir en el mercado.

8. Constitución Nacional de la República del Paraguay, año 1940, Art. 63.

En cuanto a las instituciones de educación superior:

- Expansión incontrolada de instituciones de educación superior, por parte del Parlamento.
- La Educación Superior no está acompañando las demandas que implican el desarrollo del país. Ofertas Educativas que no se adecuan a los procesos de desarrollo del país.
- Necesidad de carreras alternativas a las tradicionales.
- IES concentradas en función docente, en detrimento de las funciones de investigación y extensión.
- Aumento de las posibilidades de acceso a la ES.
- El desarrollo de la Educación Superior se constituye en una herramienta fundamental para el cambio.
- La ES debiera ser la instancia de desarrollo de planes y programas de desarrollo nacional, que funcionarían como políticas de Estado, involucrando a los sectores pertinentes.
- La ES debiera velar por el desarrollo de la educación nacional.

El Estado debe tener autoridad y competencia para:

- Creación de las IES.
- Evaluación de la calidad.
- Dar validez a los títulos.
- Orientar la Educación Superior en función del desarrollo del país, con la potestad de hacer efectiva esa orientación. Generar estructuras, procesos y procedimientos de modo a que se ejecuten las políticas enunciadas.

- Los procesos de regulación del Estado deben contemplar los mecanismos participativos con la comunidad académica y no constituirse en meros procesos de control burocrático.

- El Estado debe establecer lineamientos mínimos de incorporación, desarrollo, evaluación y salida de los profesionales de educación superior.

- Fortalecer las instituciones que están: recursos y capital humano.

- Desarrollar una estrategia nacional de educación para el desarrollo.

- Desarrollar las potencialidades de las personas y la sociedad, en el contexto de la ciencia y la cultura, el arte y el deporte.

- El Estado debe actuar como garante de la calidad y de la equidad de la educación.

- Deben ser establecidos planes con el sector productivo y la sociedad civil, para precautelar los bienes intangibles, la cultura.

- Asimismo, debieran establecerse mecanismos de articulación interinstitucionales.

b. Autonomía universitaria.

La Autonomía Universitaria se define como: *"la capacidad que tienen las instituciones universitarias para auto-organizarse independientemente de los poderes públicos"*. La autonomía universitaria es fundamentalmente una manera de organizar el servicio universitario, pero no es un principio, ni esencial para el funcionamiento de la institución, ni una extensión necesaria de la libertad académica. Existen muchas razones a favor de la autonomía universitaria, pero también existen poderosas razones para que el estado intervenga en la educación superior.

Sin embargo, es de rigor establecer que las luchas estudiantiles del siglo pasado, Córdoba, en el 18 y París, en el año 68, han colocado la autonomía en un sitial privilegiado e incontestable, como bandera de las reivindicaciones del libre pensamiento ante los gobiernos autoritarios y su intervención en el ámbito universitario.

En principio, la autonomía universitaria debe permitir que las instituciones sean más flexibles para responder al entorno y debe facilitar la independencia y la creatividad del trabajo académico. Posiblemente, la razón más poderosa para defender la necesidad de autonomía universitaria es la propia complejidad de las instituciones universitarias constituidas por multitud de subsistemas (disciplinas, objetivos, grupos, etc.) a los que es difícil aplicar los mecanismos burocráticos de funcionamiento que son propios de la administración del Estado.

Por otro lado, algunas de las razones a favor de la intervención del Estado en la Educación Superior, son las siguientes:

- La obligación del Estado de favorecer el interés general promoviendo la producción científica y los conocimientos necesarios para el desarrollo de la colectividad.

- La necesidad de establecer prioridades políticas en los servicios públicos, como podría ser el desarrollo de la movilidad social.

- La necesidad del Estado de exigir la rendición de cuentas de las instituciones financiadas con recursos públicos.

- El poder del Estado de proteger intereses vitales de los usuarios y consumidores de los servicios públicos.

La Autonomía Universitaria fue trabajada de acuerdo a las tres dimensiones siguientes:

- **Académica:** Que implica que sus fines los realiza de acuerdo con la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas; la determinación de sus planes y

programas; y la fijación de los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.

- **De gobierno:** Que implica el nombramiento de sus autoridades y el otorgamiento de sus normas dentro de los marcos de su ley orgánica. En este último aspecto es interesante resaltar que la autonomía universitaria se asemeja a la autonomía de las entidades federativas: la facultad de legislar en un ámbito interno teniendo como guía una norma de carácter superior que no debe contravenir.

- **Económica:** Que implica la libre administración de su patrimonio. Las universidades no pueden cubrir sus necesidades con sus propios recursos, lo que hace necesario que el Estado les otorgue un subsidio, pero son las propias universidades las que determinan en qué materias y en qué proporción se gastarán los recursos, y los órganos universitarios que manejan esos recursos no rinden cuentas a organismos gubernamentales, sino a otro órgano universitario que generalmente es el Consejo de Gobierno, el mismo órgano que casi siempre posee facultades legislativas para el ámbito interno.

Las conclusiones de la discusión han sido, en este sentido:

- La autonomía no puede ser irrestricta. Debe ser regulada y normatizada.

- En la nueva ley de ES se debe explicitar el alcance y los límites de la autonomía.

- En el caso de las universidades, la generación del poder se hace por elección democrática. El Estado debe velar para que en los órganos colegiados de gobierno prime lo académico.

- En el caso de los Institutos de Estudios Superiores, aunque no gocen de auto-gobierno, pueden tener autonomía académica similar a las universidades (libertad de crear carreras, selección de profesores,…).

- Tender a ampliar gradualmente el margen de autonomía de gestión de los Institutos de Educación Superior. Del mismo modo, se debe ampliar el margen de gestión administrativa y económica de los recursos.

- Las universidades deben estar sometidas a la tutela del Estado. No es un concepto absoluto. Comprendido en torno a la libertad académica, libertad de cátedra y libertad organizacional.

- La autonomía debe contemplar las dimensiones académica, administrativa e institucional.

- En términos de autonomía, la misma es parte inherente a las universidades, por la cual, ésta cumple su función institucional a través de la calidad, relevancia, eficacia, transparencia y responsabilidad social.

- Las universidades deben estar sometidas a la tutela del Estado. No es un concepto absoluto. Comprendida ésta en torno a la libertad académica, libertad de cátedra y libertad organizacional.

- La "contracara" de la autonomía tiene que ser la rendición de cuentas, *"accountability"* y la transparencia en la gestión, sometidas a las mismas reglas de control de las instituciones públicas (contraloría, etc.) y a procesos de evaluación académica por parte de organismos competentes, y evaluación de resultados en relación al logro de las metas que se había propuesto (evaluación de egresados).

- La rendición de cuentas debe ser académica y administrativa, incorporada a los procesos institucionales, vinculadas a mecanismos de aseguramiento de la calidad.

- Las privadas y las públicas deben tener los mismos procesos de evaluación y acreditación en lo académico.

- Las públicas deben rendir cuenta de los recursos "públicos".

- Las privadas que no sean sin fines de lucro deben pagar impuestos. Las que son sin fines de lucro deben ser supervisadas para que no se presten a abusos.

- Cuando hay dinero público, cabe la rendición de cuentas académicas (docencia, producción de conocimiento) y administrativa.

- Hay más exigencias a las universidades privadas con respecto a la gestión académica. Se presupone la rendición de cuentas para todas las universidades ya que administran un bien público.

c. Calidad y financiamiento.

Es necesario revisar los esquemas actuales de financiamiento de la educación para desarrollar los cambios necesarios de manera que el Estado cumpla su rol de garante del derecho de todos y todas a una educación de calidad. Las asignaciones actuales de recursos públicos son claramente insuficientes. Se requiere desarrollar esfuerzos para determinar cuál es el costo de una educación de calidad en diferentes contextos, superando los esquemas homogeneizadores y las asignaciones basadas en comportamientos históricos.

Junto con asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios, es preciso que los esquemas de gestión de dichos recursos correspondan con un enfoque de derecho. Las asignaciones planas comunes en la región no se condicen con la diversidad de situaciones que la educación afronta para asegurar aprendizajes equiparables para todos. Esto implica, revisar los esquemas de gasto actuales, de modo que la preocupación por la equidad no sea un factor añadido, sino parte consustancial de los procesos de diseño de las políticas sobre financiamiento. El carácter esencialmente redistributivo de la acción pública en educación no se resuelve con magnitudes marginales del financiamiento, sino que requiere que éste sea definido en función de la preocupación por la equidad. Esto implica una revisión de los esquemas actuales de gestión y regulaciones legales que le restan flexibilidad al sistema

educativo, en particular en el terreno de los contratos docentes que representan el grueso de la asignación presupuestaria.

Todo lo anterior requiere acuerdos sociales que sustenten y hagan viables las transformaciones fiscales y regulatorias necesarias para una mayor asignación de recursos y una mayor flexibilidad en la gestión, como respuesta adecuada a la diversidad[9].

d. Financiamiento

En los diálogos establecidos, las conclusiones referidas al financiamiento se refieren a los siguientes aspectos:

- Rol del Estado para el financiamiento de la Educación Superior, para el contexto actual de la misma.
- Se asignan recursos con escasa relación a las funciones y carreras, y destinados al pago de salarios docentes en detrimento a la investigación y extensión.
- Existe una clara arbitrariedad en la asignación de fondos.
- Ausencia de normativas en relación al financiamiento en este nivel, hace que el Estado no pueda regular la oferta.
- Financiamiento insuficiente y parcial.
- No prioriza el financiamiento hacia las carreras que son estratégicas para el desarrollo del país.
- Falta de una mayor eficiencia en el uso de los recursos.
- No ejerce un sistema de evaluación y monitoreo de los recursos que aporta el Estado en la ES.

9. Extracto del documento EDUCACIÓN de CALIDAD PARA TODOS. UN ASUNTO DE DERECHOS HUMANOS. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). 29 y 30 de marzo de 2007; Buenos Aires, Argentina. OREALC/UNESCO.

- Genera un efecto redistributivo perverso al subsidiar el estudio a segmentos de altos ingresos, en tanto que los de segmento de menor ingresos no tienen posibilidades de acceso.

- Dificultades del financiamiento actual de este nivel educativo, en el ámbito de la gestión pública y en el ámbito de la gestión privada.

- Comercio y mercantilismo.

- Excesiva burocratización en el proceso de acceder a fondos propios.

- Se proyectan metas académicas que no se logran concretizar.

- Las Universidades Privadas, por depender del financiamiento que proviene de los estudiantes y mantener la matricula, se ven afectadas en la calidad de los procesos académicos.

- Dificultades del financiamiento actual de este nivel educativo, en el ámbito de la gestión pública y en el ámbito de la gestión privada.

Público:

- Falta una sistematización de la forma en que debe estructurarse la ES. Dificultad en la asignación de recursos, con bajo ingreso de fondos propios (75-25).

- Rigidez de la burocracia.

- Limitaciones de la ley de presupuesto actual.

- Falta a de autarquía financiera impide ejercicio efectivo de la autonomía.

Privado:

- • No existe financiamiento público, salvo las becas de Itaipú.

- No existe suficiente información para poder evaluar a las universidades privadas.

- El actual proceso de acreditación puede arrojar información para definir una política de subsidio a estas instituciones.

- El único recurso del que disponen es el que proviene de la matrícula y cuotas de los estudiantes.

e. Rol del Estado en el financiamiento de la Educación Superior, en un escenario de desarrollo sostenible para el país.

- Regulador, Orientador y de Apoyo.

- No se visualiza una política de Estado para el financiamiento de la investigación para el desarrollo del país.

- Redireccionar hacia una gestión efectiva que apunte a articular la cooperación entre las Instituciones de educación superior y los organismos nacionales de planificación y de coordinación, a fin de garantizar una gestión debidamente racionalizada y una utilización sana de los recursos.

- La financiación de la educación superior requiere recursos públicos y privados. Y el Estado conserva una función esencial en esa financiación.

- Un Estado que apunta al desarrollo sustentable, que tutela la educación como un bien público y asegura el acceso, permanencia y promoción. Que asigna los recursos sobre la base de los resultados.

- Definir las carreras estratégicas a priorizar.

- Equidad en el acceso: que los que tengan competencias y el talento, no dejen de acceder por razones económicos.

- Cursos pre-universitarios para homologación.

- Apuntalar el nivel de calidad a través de un sistema de acreditación, a través de un proceso en el cual en el futuro los que no acrediten, no reciban financiamiento.

- Apoyar con financiamiento a las entidades acreditadoras y contraloras.

- Crear condiciones para mejorar la inserción laboral de los egresados, evitando la fuga de cerebros.

- Valorización del profesional de nivel terciario e invertir en la profesionalización del personal docente y de investigación.

- Instrumentos de financiamiento que debieran estar disponibles para mejorar el acceso a la Educación Superior (becas, créditos, subsidios, garantías).

- Sistemas de becas, créditos, subsidios.

- Fondos concursables.

- Posibilidad de que las universidades públicas reciban donaciones.

- Aranceles diferenciados.

- Direccionar créditos hacia postgrados relacionados con la docencia y la investigación.

- Aportes de empresas privadas. Incentivar a las empresas privadas que inviertan en becas o en proyectos de investigación.

- Reforma tributaria: sin ampliación de la base tributaria no es posible el desarrollo

- Incrementar los ingresos propios a través de las ventas de servicios, consultorías, cursos de postgrados, etc.

- Disminuir los recursos provenientes de entidades financiadoras con condicionamientos.

- Royalties de binacionales.

f. Calidad de la educación superior

Los procesos de aseguramiento de la calidad en la educación superior no pueden es estar ausentes de la agenda institucional, y menos aún de la agenda pública.

Los mecanismos de aseguramiento de la calidad en la educación superior constituyen la base de nuevo relacionamiento entre la universidad y el Estado, con el concepto de rendición de cuentas por autonomía. Simultáneamente, las instituciones se comprometen a formar para el desarrollo de los países, impartiendo formación y generando conocimiento. Es lo que se conoce como el *"nuevo contrato"* entre la universidad y el Estado en la región (Brunner, 1993).

En los últimos veinte años el mecanismo se ha generalizado en un escenario de expansión del sistema de educación superior, introduciendo la lógica del mercado y de la globalización en la educación superior.

De la tradición de las universidades *nacionales* a la oferta privada, las universidades *regionales*, las nuevas modalidades de formación, la introducción de las nuevas tecnologías, las empresas universitarias, la internacionalización, han modificado profundamente la educación superior, al punto de que incluso la propia universidad discute el alcance de su autonomía y su relacionamiento con el Estado, la necesidad de racionalizar los sistemas de asignación de financiamiento público, a través de una coordinación entre ambos actores basada en controles de calidad y eficiencia, estableciendo una nueva forma de relación.

La instalación de instancias de aseguramiento de la calidad permite que el Estado regule un sistema de educación diverso y autónomo y que las instituciones aprovechen los resultados del análisis institucional para introducir mejoras en el servicio que brindan y

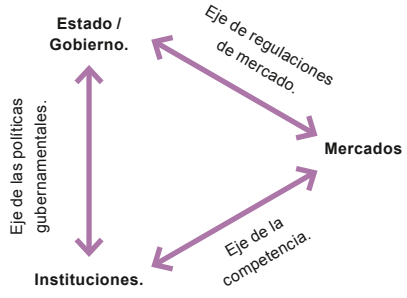
cuyos resultados sirvan para retroalimentar las acciones de política pública para el sector.

Reflexiones finales

En el ámbito de la política de desarrollo para este nivel educativo, se ha partido de la discusión del rol del Estado como regulador del sistema e identificado que el entorno ha cambiado fundamentalmente y que demanda un pensamiento reflexivo hacia la construcción de nuevos pactos sociales para la efectiva implementación de una educación superior comprometida con el desarrollo del país, emisora de opiniones sociales, protagonista del cambio social, a través de la formación de capital humano, el desarrollo del conocimiento y la responsabilidad social.

Este escenario se visualiza en la concepción del Triángulo de Clark. En él se relacionan los actores de la educación superior, en un nuevo escenario. Ver Figura 3.

Figura Nº 3: Triángulo de coordinación de Clark



Libertad de:

Proveedores:

- De ingreso al mercado.
- Determinación productos.
- Fijación precios.
- Gobierno y gestión.

Estudiantes:

- Libre elección proveedor.
- Libre elección programa.
- Aranceles cubren costos.

Fuente: J.J. Brunner. Seminario Los procesos de reforma en el nuevo contexto de la educación superior. MEC, Asunción, setiembre de 2010.

Aparece el mercado, o la sociedad, como el tercer vértice, operando como un agente que demanda no solo oferta, sino condiciones de calidad y de competitividad de la oferta de educación superior.

En este contexto, los aspectos de regulación, control, financiamiento y calidad, adquieren una nueva dimensión, el Estado asume su rol de regulador, con un compromiso de partes, por las instituciones y el mercado o sociedad, como tercer partido, profundamente comprometido con el desarrollo. Ver figura 4.

Figura Nº 4: Estado regulador

Fuente: J.J. Brunner. Seminario: Los procesos de reforma en el nuevo contexto de la educación superior. MEC, Asunción, setiembre de 2010.

Así, cada actor establece su participación, su compromiso y su función, en un esfuerzo continuo de retorno de la inversión en recursos que cada uno de ellos invierte en los procesos de formación y desarrollo de la educación superior.

Este esfuerzo no está ni estará exento de tensiones. En este marco se darán discusiones, imperfecciones, instrumentos inadecuados.

Se seguirá discutiendo el alcance de las responsabilidades institucionales, la influencia de la educación privada, la

responsabilidad del Estado y su alcance en términos de regulación, control, financiamiento, calidad.

Sin embargo es de notar que el Estado debiera establecer políticas claras para la educación superior, de forma a fijar las reglas del juego de manera clara, orientando al mercado y a las instituciones en su desarrollo.

Finalmente, dejamos en la Figura 5 la reflexión respecto a las políticas necesarias para el sector, que debieran servir de orientación a gobernantes y legisladores para ofrecer los instrumentos jurídicos y reglamentarios necesarios para el desarrollo de la educación superior en el Paraguay.

Figura Nº 5: Matriz elemental de políticas

Marco institucional.

- Tipos de proveedores autorizados.
- Libertad de proveedores y consumidores.
- Autonomía de las instituciones.
- Reglas de entrada y salida.

Estructuras del mercado.

- Número y tipo de proveedores.
- Número y tipo de "consumidores".
- Grado de diferenciación de proveedores/productos.
- Reglas de competencia.

Comportamientos institucionales: organización, gobierno/gestión, estrategias.

Desempeños institucionales: calidad servicio y productos, prestigio.

Políticas de financiamiento.

Políticas de fomento y mejoramiento.

Políticas de control de calidad.

Políticas específicas hacia instituciones estatales.

Fuente: J.J. Brunner. Seminario: Los procesos de reforma en el nuevo contexto de la educación superior. MEC, Asunción, setiembre de 2010.

II PARTE

Apuntes para una nueva Ley de Educación Superior

Juan Carlos Del Bello[10]

Presentación

El presente documento se basa en el análisis comparado de la legislación regional sobre educación superior, el documento de la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO de 2009, en adelante UNESCO 2009, la Conferencia Regional de Educación para América Latina y el Caribe del 2008, en adelante CRES, que fuera preparatoria de la Conferencia mundial, y la siguiente documentación nacional: artículo 79 de la Constitución Nacional, Ley Nº 1264/98 General de Educación (en adelante LGE), Ley Nº 2072 de creación de la ANEAES, Ley Nº 136 de Universidades, cuarto borrador del Anteproyecto de Ley de Educación Superior de la Comisión Bicameral para el Estudio de la Reforma de la Educación Superior (en adelante el anteproyecto de la Bicameral), anteproyecto de ley de educación superior de la Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior (agosto 2006), anteproyecto de ley de educación superior de la UNA (Resolución Nº 245, de 2009), documentos varios del Ministerio de Educación y Cultura, nota "Naturaleza jurídica de las universidades" de Raúl Sapena Brugada y otros materiales recibidos.

10. Documento preparado por el Lic. Juan Carlos Del Bello, Asesor del Ministerio de Educación y Cultura.

El propósito del documento es identificar los puntos clave a ser considerados en una nueva ley de educación superior (LES). Por lo tanto, se analiza cada uno de los puntos clave para la formulación de la propuesta.

1. Del objeto de la educación superior, y alcances de la nueva ley de educación superior.

De la documentación recibida y del intercambio de opiniones con autoridades ministeriales y miembros de la Comisión Bicameral, se concluye que existe consenso sobre establecer un marco regulatorio comprensivo del subsistema de educación superior, tal como está establecido en la Ley General de Educación (LGE): "la educación superior se ordenará por la ley de educación superior…" (Art. 47).

El documento del MEC "Propuesta de reestructuración del subsistema de educación superior" (2010), en adelante MEC 2010, señala:

> "Se entiende por Educación Superior, la de nivel terciario o de tercer nivel, que se realiza con posterioridad a la Educación Media y que tiene por objeto la formación personal, académica y profesional de los estudiantes, así como el desarrollo del saber en sus diversas disciplinas; y es llevada a cabo por las instituciones de educación superior (IES).
>
> La Educación Superior es parte integrante del sistema educativo nacional. Será obligatoria la coordinación de los planes y programas de estudio de las universidades e institutos superiores, en el marco de un único sistema educativo nacional de carácter público[11].

11. Ley N° 1264/98, art. 7.

> Deberán articularse los planes y programas de manera que profundicen los objetivos, faciliten el pasaje y la continuidad, y aseguren la movilidad horizontal y vertical de los estudiantes que deseen cursar este nivel educativo"[12].

En otras palabras y en línea con la Sección VI: Educación Superior, de la LGE, la educación superior comprende la educación pos enseñanza media, a través de programas de enseñanza de formación técnico profesional del tercer nivel (en general con una duración de hasta 3 años, que confieren el título de técnico superior), la formación docente de al menos 3 años de duración.

La literatura en la materia establece dos nomenclaturas alternativas para tipificar la educación superior:

- Enseñanza de pregrado para los programas de docencia de no más de 3 años de duración, enseñanza de grado de nivel de licenciatura (4 años o más) y enseñanza de posgrado o,

- Enseñanza de grado de ciclo corto (hasta 3 años) y largo (mínimo 4 años), y enseñanza de posgrado.

La OECD tipifica a estas dos modalidades de la educación superior como de Tipo B a los estudios de hasta 3 años y de Tipo A, a los de 4 años y más (Ver *Education at a Glance: OECD Indicators*).

Esta distinción entre las dos modalidades es muy importante para clarificar el análisis del subsistema de educación superior. En algunos países se hace la distinción entre el sector universitario y el no universitario, la que no ofrece mayores ventajas que la clasificación tipo OECD. Ello se explica porque el sector universitario puede desarrollar programas de estudio tipo A y también B, mientras que el no universitario, salvo muy raras excepciones, se concentra en los programas de ciclo corto, de entre 2 y 3 años de duración.

---

12. Ley Nº 1264/98, art. 28: "Los niveles y ciclos del régimen general deberán articularse de manera que profundicen los objetivos, faciliten el pasaje y la continuidad, y aseguren la movilidad horizontal y vertical de los alumnos". En casos excepcionales, el acceso a cada uno de ellos no exigirá el cumplimiento de los anteriores, sino su aprobación, mediante la evaluación por un jurado de reconocida competencia.

Se concluye entonces que es acertado que la nueva LES refiera a todo el subsistema de educación superior en tanto parte del sistema educativo.

Por otro lado, así como es aconsejable que la nueva LES prevea disposiciones sobre la articulación de los subsistemas de educación media y superior, es imprescindible también prever disposiciones normativas tendientes a la articulación entre los diferentes niveles del subsistema de educación superior.

Históricamente, la diferenciación tajante entre universidades e instituciones no universitarias provocó una fuerte desarticulación entre los estudios de ciclo corto y largo. Por ejemplo, difícilmente un Técnico Superior egresado de una institución terciaria contaba con un trayecto de formación universitaria de Ingeniería que acreditara los estudios previos. En otras palabras, un Técnico Superior con estudios superiores previos de 3 años de duración debía transitar el único trayecto diagramado por las universidades para graduarse de Ingeniero, concretamente cursar un plan de estudios de cinco años de duración de la misma manera que lo hace un egresado del nivel medio.

Esto remite a la necesidad de establecer normas específicas que procuren la articulación de los estudios superiores.

Por otro lado, a nivel de instituciones que ofrecen el servicio de educación superior, tal como está previsto en la LGE y en la Constitución Nacional, en el Paraguay se ha legislado sobre la siguiente tipología institucional:

- Institutos Técnicos Profesionales (ITP),
- Institutos de Formación Docente (IFD),
- Institutos Superiores (IS), y
- Universidades.

De acuerdo a las normas referidas, mientras que los Institutos Superiores y Universidades tendrían facultades para la enseñanza

de grado y posgrado, los ITP e IFD circunscriben su actuación a la formación superior de ciclo corto.

Como es obvio, aquellas instituciones con alcances mayores (IS y universidades) también pueden desarrollar programas de docencia de grado de ciclo corto. Por ello, en Latinoamérica las universidades denominan a esta formación técnica superior como de pregrado[13].

La segunda conclusión sobre este punto clave, referido al alcance de la nueva LES, es que se necesita prever disposiciones sobre la articulación entre las diferentes instituciones de educación superior.

2. De los objetivos de la educación superior.

El documento MEC 2010, propone los siguientes objetivos de la educación superior:

a) "Profundizar en los valores de la democracia, la ética, la justicia, la tolerancia y la libertad[14] y la ciudadanía responsable, dentro de las modalidades y cualidades de la educación superior, capacitándolos para cumplir con las funciones profesionales, investigativas y de servicio que requiere el país, en base a un modelo pedagógico emancipador y que contemple la formación en las dos lenguas oficiales del país.

b) Trabajar en la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones y promover su utilización en todos los campos para atender las necesidades de desarrollo del país.

13. Los *Faschhochschule* de Alemania y los Politécnicos británicos, están limitados a la formación técnico profesional de ciclo corto, y las Universidades suecas, españolas y argentinas, desarrollan también ese tipo de programas.

c) Prestar a la comunidad un servicio con calidad, el cual hace referencia a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, la infraestructura institucional, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución.

d) Constituirse en factor de desarrollo científico, técnico, cultural, económico, político y ético, en los ámbitos nacional y regional, en el marco de los planes de desarrollo nacional y con participación activa en los ámbitos de su competencia.

e) Actuar armónicamente entre sí y con las demás estructuras educativas y formativas, en todos sus niveles, facilitando el acceso y la movilidad vertical y horizontal de estudiantes y docentes y la retroalimentación eficaz de los procesos formativos."

Esta enumeración de propósitos es suficiente, si bien podría ampliarse siguiendo las declaraciones de UNESCO 2009 y CRES.

3. La educación superior como bien público social y derecho humano, y el papel del Estado.

La Conferencia Mundial de la UNESCO definió en su declaración final que "la educación superior es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado garantizar este derecho". La determinación de la educación superior como derecho humano está alineada con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en diciembre de 1948, que proclamó a la educación como un derecho fundamental del ser humano.

El carácter de bien público social, determina la responsabilidad indelegable del Estado de asegurar su prestación, ya sea a través de instituciones estatales como privadas, cuestión que debe establecerse en la nueva LES.

Esta garantía del Estado conlleva a respetar, asegurar, proteger, promover y garantizar el derecho a cumplir con ese nivel de la enseñanza, con calidad y a lo largo de toda la vida, a todos aquellos que quieran hacerlo y cuenten con la formación y la capacidad requeridas.

Obsérvese que el único requisito de esta garantía estatal es *meritocrático*, o sea, que el Estado debe asegurar la prestación de este bien público a todo aquel que cuente con una formación previa (nivel medio) y capacidad requerida. Es decir, el Estado debe asegurar entonces el acceso a este nivel educativo, su permanencia y egreso, de todos aquellos que cuenten con la formación requerida, de modo tal que se asegure la igualdad de oportunidades.

La igualdad de oportunidades implica necesariamente que las condiciones económicas y las capacidades diferentes (discapacidad) no deben constituir barreras para cursar estudios superiores.

Las condiciones económicas del hogar de procedencia del estudiante no deben constituir una limitación para acceder y permanecer en este nivel educativo. Pocos países en el mundo (Argentina, Uruguay, Francia, Alemania) han interpretado que un instrumento de política pública adecuado para abordar el acceso de jóvenes meritorios de bajos recursos económicos es establecer la gratuidad de los estudios superiores en instituciones estatales, muy en particular, en universidades. Estudios sobre la composición social del alumnado universitario en Argentina permitieron verificar que la proporción de estudiantes provenientes del cuarto y quinto quintil de ingresos respecto del total era inferior a otros países de la región con estudios arancelados.

La mayoría de los países con sistemas universitarios estatales arancelan los estudios superiores, estableciendo un valor que no expresa el costo real de los estudios. Se trata de aranceles subsidiados, lo cual implica que la mayor parte de los costos educativos recaen en el Estado (federal, provincial, municipal).

La evidencia empírica indica que el principal instrumento de política pública para asegurar la equidad son las becas de estudio que, además de cubrir el arancel, prevén recursos para alimentación,

vivienda, transporte y adquisición de materiales de estudio para desarrollar las prácticas educativas. Costa Rica es un buen ejemplo en la región de políticas de inclusión social. Se trata de universidades estatales aranceladas que destinan las sumas recaudadas por ese concepto y otras propias de cada institución a un programa de becas. En este tema, en general los Estados del continente americano establecen sistemas de becas exclusivamente destinados a estudiantes que cursan en instituciones estatales. Una excepción destacable es la de los Estados Unidos de América, que no discrimina a las instituciones privadas en sus sistemas de becas y créditos, país que cuenta con el sistema más efectivo de asistencia económica a los alumnos pobres.

Ahora bien, obviamente el orden de magnitud de los aranceles en sistemas no gratuitos es un indicador de si se califica efectivamente a la educación superior como un bien público o un bien privado. La adscripción a este enfoque implicaría la mercantilización de este bien. Las propuestas de comercialización de los servicios de educación superior planteados por algunos países desarrollados en las rondas de negociación del GATT/OMC, responden al enfoque de la provisión de la educación superior por la lógica del mercado.

En relación a las propuestas de mercantilización de la educación superior, la LES podría contemplar una disposición de este tipo: *"El Estado nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación superior como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización"*.

La otra variable a considerar para asegurar la igualdad de oportunidades, es incluir a las personas con capacidades diferentes y necesidades educativas especiales en forma explícita y a otros grupos de población vulnerables, tales como los trabajadores, los pobres, los que viven en lugares alejados de los centros urbanos, las poblaciones indígenas y afro descendientes, migrantes refugiados, privados de la libertad, etc.

Esto lo plantea la CRES y UNESCO 2009, explicitando también la necesidad de *"promover desde la educación superior la diversidad cultural y la interculturalidad en condiciones equitativas, así como el fortalecimiento del carácter pluricultural, multiétnico*

y multilingüístico" (puntos C.2, C.3 y D.4 del documento CRES, e inciso (f), (m) de la declaración de la UNESCO). Para incluir a personas con otras capacidades, las condiciones edilicias deben responder funcionalmente, deberán brindarse los servicios de interpretación, los apoyos técnicos necesarios y realizar las adaptaciones pedagógicas necesarias, incluida la provisión de material didáctico en formatos accesibles o alternativos.

4. Del rol y la responsabilidad del Estado en el subsistema de educación superior

Históricamente, en la mayoría de los países de la región el subsistema de educación superior estuvo circunscripto a la formación universitaria, y por ende, a las universidades. La formación de docentes de nivel primario se desarrollaba como modalidad magisterio en la enseñanza media, los ITP no existían y la formación técnica se circunscribía a la modalidad técnica del nivel medio, a la educación no formal orientada a oficios y a la formación universitaria en las ciencias de la ingeniería.

Por otro lado, las universidades que son una institución medieval previa a los Estados nacionales, preexistentes en Hispanoamérica a los procesos independentistas, se han caracterizado por reivindicar la mentada autonomía universitaria, entendiendo por tal la no interferencia del Estado en la vida universitaria. Tal reivindicación se remonta a fines del siglo XVIII cuando los filósofos alemanes, en particular Kant, reivindicaban la libertad de pensar y enseñar, particularmente en la Facultad de Filosofía, si bien el mismo Kant en su histórico trabajo sobre "El conflicto de las Facultades" señalaba que era razonable que el Estado interviniera en aquellos programas de enseñanza vinculados a profesiones de interés público, como medicina, no así en los programas de la Facultad de Filosofía a la que en aquella época se la señalaba como facultad "inferior", lo que provocó la réplica de los filósofos.

No es casual entonces que en el primer centenario de la independencia las primeras leyes universitarias de la región prescribieran el autogobierno de estas instituciones y la libertad de cátedra, entendida como libertad de docencia e investigación o libertad académica, en términos kantianos.

Los largos períodos autoritarios de la segunda mitad del siglo XX en la región se caracterizaron por la intervención de las universidades estatales, que se manifestaba en la designación del Rector por parte del Presidente de la Nación. Paraguay es una excepción en términos normativos, ya que la Universidad Nacional de Asunción previó en sus estatutos o carta magna que el Rector fuera designado por el Presidente de la Nación, siguiendo la tradición francesa posterior a la revolución napoleónica.

Asimismo, el nivel de educación superior se circunscribía a las élites, también conocida como universidad de élite.

En este contexto se justificaba la ausencia de marcos regulatorios. Las normas generales estaban básicamente destinadas a asegurar la autonomía de las universidades estatales y el financiamiento público de dichas instituciones, y la habilitación profesional de los titulados en las universidades autónomas recaía en estas instituciones, siguiendo el modelo napoleónico de delegación de tal facultad del Estado a las propias universidades. Así, las universidades de origen latino otorgan títulos que además de acreditar una formación académica también habilitan para el ejercicio profesional.

Cuando el nivel de educación superior comienza a masificarse a partir de los años sesenta, y a complejizar en términos de tipos de formación (técnica, docente, profesional), y cuando la educación en todos sus niveles pasó a constituir un factor de competitividad económica en el marco de los procesos de globalización, comienza a resultar necesaria la activa participación del Estado, ya no circunscripta a asegurar el financiamiento y la autonomía universitaria.

La participación activa del Estado se desenvuelve a través de la creación de instituciones de formación docente, de la autorización del funcionamiento de instituciones de gestión privada y de la

creación de nuevas universidades estatales, entre otras formas de intervención. A su vez, la masificación de los estudios universitarios y la incorporación de nuevas universidades, condujeron a legítimas preocupaciones del Estado y la sociedad civil, sobre las cualidades de los egresados universitarios en profesiones de alto riesgo social, como medicina, derecho e ingeniería, lo que da lugar a una tensión entre el Estado y las universidades a propósito de la autonomía, que remite a la vigencia de la polémica de Kant con el Emperador Guillermo sobre esta materia.

El Estado en la nueva sociedad del conocimiento tiene un papel clave en el desarrollo del subsistema de educación superior, ya sea desde la perspectiva de asegurar el acceso a este bien público garantizando la igualdad de oportunidades (acceso y permanencia independientemente de las condiciones económicas de los alumnos superiores y capacidades diferentes), como de asegurar la idoneidad para el ejercicio profesional de los egresados universitarios y la calidad de las instituciones, pasando por orientar el desenvolvimiento del subsistema para el desarrollo económico sustentable con equidad. En otras palabras, el Estado deja de tener un rol pasivo en un subsistema que históricamente se ha guiado por el laissez faire.

El documento MEC 2010 plantea:

> "El Estado debe garantizar:
>
> ◊ La implementación efectiva de políticas públicas que permitan visualizar un Proyecto País de corto, medio y largo plazo, para la educación superior.
>
> ◊ La educación superior accesible, de calidad para todos y con pertinencia de la oferta educativa.
>
> ◊ La provisión de instancias de formación continua para los profesionales que hoy día deben actualizarse a lo largo de toda la vida.
>
> ◊ La habilitación y la puesta en marcha, hasta el funcionamiento pleno de las instituciones.

◊ El monitoreo permanente de las instituciones de educación superior y los mecanismos de habilitación, intervención y cierre de las mismas.

◊ El financiamiento equitativo de la educación superior a través de mecanismos diversos, que permita a los ciudadanos el acceso, permanencia, egreso y continuidad de formación en el sistema.

◊ El aseguramiento de la movilidad horizontal y vertical de los estudiantes que deseen cursar este nivel educativo.

◊ La información fiable y veraz, transparencia en la gestión y la rendición de cuentas de los integrantes del subsistema de educación superior.

◊ La provisión de instancias para el dominio de las lenguas oficiales en este nivel educativo.

◊ El reconocimiento y la certificación oficial de la formación y el registro de los títulos correspondientes."

A este listado cabe agregar: la calidad e idoneidad de los egresados del nivel.

En términos funcionales el Estado intervendrá en asuntos como los siguientes:

- Financiamiento suficiente de las universidades estatales.
- Otorgamiento de becas de estudio para asegurar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- Autorización de creación de instituciones y supervisión de su funcionamiento.
- Reconocimiento oficial de títulos superiores, siempre que hayan garantías de calidad e idoneidad profesional.

- Apoyo a programas y proyectos especiales en el marco de los planes y políticas de desarrollo económico y social.
- Programación del desarrollo del subsistema.
- Aseguramiento de la autonomía de las universidades y, eventualmente, otras figuras institucionales.
- Aseguramiento de la calidad.

5. De los campos de acción y programas académicos de la educación superior.

Los campos de acción de la educación superior, siguiendo la clasificación de la UNESCO, son las humanidades y las ciencias sociales, las ciencias exactas, naturales y de las ingenierías, las ciencias de la salud, y las diferentes expresiones del arte.

En dichos campos de acción las instituciones de educación superior desarrollan programas de docencia de grado (de ciclo corto y largo) y posgrado, proyectos y otras actividades de investigación científica y tecnológica, proyectos y actividades de extensión a la comunidad, incluyendo cursos de capacitación y educación continua, servicios de asistencia técnica, desarrollo y transferencia de tecnologías y actividades culturales diversas. En términos abreviados, las funciones de la educación superior incluyen: docencia, investigación y extensión. No obstante, no todas las instituciones del subsistema están capacitadas para desarrollar actividades de investigación como se verá más adelante, ya que dicha actividad está bastante reservada a las instituciones universitarias de tipo *humboldtiano*[15].

15. El término alude al proyecto de Von Humboldt a principios del siglo XIX de creación de una universidad humanista y de investigación, específicamente de la Universidad de Berlín en 1810 en respuesta a la decadencia que registraban las universidades prusianas a las que diagnosticaba con síntomas de "esclerosis progresiva".

Como se ha mencionado, los programas de docencia de grado comprenden carreras de formación técnica profesional de corta duración, de formación docente, de licenciatura o equivalente (ingeniería, abogacía, arquitectura) y de especialización, maestría y doctorado.

Sobre este punto, el anteproyecto de la Bicameral nos ilustra adecuadamente, recogiendo no sólo la experiencia práctica del desarrollo del subsistema de educación superior de Paraguay, sino también las definiciones de la LGE.

Los programas de formación técnico profesional están vinculados a la preparación para ocupaciones de carácter operativo e instrumental para el ejercicio de una profesión. Tienen una duración de hasta tres (3) años y habilitan para actividades profesionales delimitadas. Los egresados de dichos programas alcanzan el título de Técnico Superior en un área técnico-profesional.

En Paraguay, los programas de formación técnico-profesional pueden ser dictados por Institutos Técnicos Profesionales, Institutos Superiores y Universidades.

Los programas de formación docente están vinculados a la formación de profesores de enseñanza inicial, especial, básica, media y superior, incluyendo en estas dos últimas la formación de profesores en enseñanza de las humanidades y las ciencias (exactas y naturales). Tienen una duración no inferior a tres (3) años y habilitan para el ejercicio de la docencia en los diferentes niveles del sistema educacional y en las diversas modalidades de la actividad educativa.

Los IFD forman a los docentes de educación inicial y escolar básica. Los Institutos Superiores y las Universidades forman profesores de educación media con el grado de Profesor y/o Licenciado.

Los programas de grado de licenciatura acreditan una formación académica en un campo de las ciencias y las artes, y preparan para el desempeño de ocupaciones, para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada, de naturaleza científica o tecnológica, o del área de las humanidades y las artes. También son programas de

grado aquellos de naturaleza multidisciplinaria conocidos como de formación general, como estudios de artes liberales, entendiéndose como tales los estudios generales en ciencias, artes o humanidades, con énfasis en algunas de las disciplinas que hacen parte de dichos campos. Sobre el particular, ver anteproyecto de la Bicameral.

Los programas de grado de licenciatura tienen una duración no inferior a cuatro (4) años -en Latinoamérica en torno a las 2700 horas[16]- y confieren el título de Licenciado o equivalente, tales como Abogado, Arquitecto, Médico e Ingeniero, entre otros.

Son programas de posgrado las Especializaciones, las Maestrías y los Doctorados, así como los programas de duración inferior a una especialización y los programas de pos doctorado, que son acreditados con certificaciones o credenciales.

Los programas de especialización son aquellos que se desarrollan con posterioridad a un programa de grado de licenciatura o equivalente y posibilitan el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias. Por lo general tienen una duración de un año, a excepción de las especializaciones en el campo de la medicina[17].

Los programas de maestría buscan ampliar y desarrollar los conocimientos para la solución de problemas disciplinarios, interdisciplinarios o profesionales y, dotar a la persona de instrumentos básicos que la habiliten como investigador y/o profesional en un área específica de las ciencias o de las tecnologías, o que le

16. Este total resulta de la sumatoria de la carga horaria de los alumnos en clase, en cada asignatura, de un plan de estudios determinado. Cabe aclarar que esta duración horaria no es equivalente al concepto de "crédito" que aplica el sistema estadounidense y más recientemente, el sistema europeo, a partir de los acuerdos de Bologna. El crédito, si bien se expresa en horas, no se limita a las horas áulicas sino también a las horas de estudio y otras prácticas que deben realizar los alumnos. La medición del progreso académico por los créditos acumulados posibilita una mayor flexibilidad curricular, así como la "transferencia de créditos" entre instituciones, lo que se efectiviza a través de la movilidad estudiantil. Un total de 2800 horas, distribuido homogéneamente en 4 años, significan 700 por año o 350 por cuatrimestre. Para un cuatrimestre de 16 semanas efectivas de clase equivalen a 22 horas semanales o 4,4 horas de clase por día hábil.

17. Las especializaciones típicas en medicina (ginecología, pediatría, etc.) tienen una duración de aproximadamente 4 años y se desarrollan en centros de salud (hospitales, sanatorios). Se trata de una formación eminentemente práctica.

permitan profundizar teórica y conceptualmente en un campo de la filosofía, de las humanidades y de las artes. Tienen una duración de dos años, que se conforman con un primer año de cursado de asignaturas en ciclos generalmente trimestrales y un segundo año dedicado a seminarios orientados al trabajo de tesis.

La maestría culmina con un trabajo de investigación, obra o trabajo final, que debe ser defendido ante un comité académico del programa. Esta es una diferencia sustantiva con una especialización que suele concluir con un trabajo integrador, o con ninguna obligación ulterior a la aprobación de las asignaturas que componen el programa.

Los programas de doctorado y pos doctorado tienen a la investigación como fundamento y ámbito necesarios de su actividad. Esta característica es clave y distintiva de los programas de doctorado respecto de las maestrías y especializaciones, es decir, su clara orientación a la investigación científica y tecnológica.

Los programas de doctorado y pos doctorado se centran en la formación de investigadores, tomando como base la disposición, capacidad y conocimientos adquiridos por la persona en los niveles de formación de grado. Los programas de doctorado pueden desarrollarse a partir de una licenciatura, con una duración de alrededor de cuatro años, como ha sido práctica en las ciencias exactas y naturales, o inmediatamente después de una maestría como es habitual en las humanidades y ciencias sociales, en cuyo caso tienen una duración de dos años. En la Unión Europea, a este sistema se lo caracteriza como el de “4 + 2 + 2”, que significa cuatro años para una licenciatura, dos años para una Maestría y dos del doctorado. Este esquema resulta de adoptar el modelo estadounidense del *Bachellor*, *Magister* y *PhD*.

Las trayectorias para doctorarse entonces pueden desarrollarse a través de dos circuitos, el directo luego de la graduación de la licenciatura o el indirecto, cursando y aprobando previamente una Maestría. Así, la duración es equivalente: *Bachellor*/Licenciatura + 4 años, o *Bachellor*/licenciatura + Maestría + 2 años.

Esta distinción de programas de docencia es fundamental para determinar las atribuciones que tienen las instituciones en cuanto

a la función de docencia. De hecho, aquellas instituciones que no tienen atribuciones para otorgar títulos de Licenciado o equivalente, obviamente no pueden desarrollar programas de posgrado. Pero no necesariamente todas las instituciones que otorgan títulos de Licenciado pueden otorgar títulos de Doctor. La razón es la siguiente: si el doctorado se centra en la formación de investigadores, entonces sólo pueden desarrollar dichos programas aquellas instituciones que tienen sólidas capacidades de investigación. Esta característica también se aplica a las Maestrías académicas, o sea, aquellas cuyo propósito es una iniciación a las actividades de investigación, característica que se expresa en la obligatoriedad de presentar una tesis original que se defiende ante un tribunal. Distinto es el caso de las Maestrías profesionales, cuya característica es muy similar a las Especializaciones, pero con una duración de dos años. Un caso típico son los MBA (*Masters in Business Administration*).

En conclusión, la nueva LES debe determinar las atribuciones o facultades que tendrán las diferentes instituciones que conforman el subsistema de educación superior. En el caso de la titulación de licenciados será taxativa, mientras que la titulación de magíster y doctor será una norma condicional del tipo: *"las instituciones… tendrán atribuciones para otorgar los títulos de Magister y Doctor, siempre y cuando muestren fehacientemente que tienen capacidad de investigación científica y tecnológica, expresada en docentes con capacidad de dirigir tesis de maestría y doctorado"*.

Se entiende por educación continua la educación a lo largo de la vida. En virtud de la rápida obsolescencia de los conocimientos científicos y tecnológicos, y la velocidad de los cambios científicos y técnicos, los egresados de los estudios de educación superior precitados, necesariamente deberán realizar cursos y programas de actualización y recertificación de saberes.

El proceso de enseñanza - aprendizaje se desarrolla a través de las modalidades presencial y no presencial. Por estudios no presenciales se entienden aquellos procesos de enseñanza – aprendizaje, mediados por las tecnologías de la información y comunicación (TIC), que se realizan en espacios áulicos que no cuentan con la presencia física simultánea de docentes y alumnos. Estos estudios pueden realizarse en formato sincrónico o asincrónico, utilizando

diversas TIC. En sus orígenes, a esta modalidad se la conocía como “educación a distancia”, término que ha sido sustituido por “educación no presencial”, tal como se plantea en la última versión del anteproyecto de la Comisión Bicameral (cuarto borrador). En términos tendenciales, el sistema universitario mundial marcha hacia la bimodalidad, es decir, que la enseñanza presencial es combinada con procesos no presenciales.

La LES deberá prever que, por reglamentación, se normará la educación no presencial. En el caso argentino, en el año 2001 el Ministerio de Educación estableció la norma para el reconocimiento oficial provisorio de los títulos de posgrado, desarrollados con la modalidad no presencial o a distancia, hasta que se dictara un marco regulatorio para este tipo de posgrados. Más tarde, a fines del 2004, el Ministerio reglamentó las especificaciones para que los planes de estudios generados para la modalidad no presencial sean puestos en marcha, tanto en pregrado, grado y posgrado. Las normas específicas prescriben sobre el proceso de enseñanza aprendizaje, el sistema de evaluación de los alumnos, los materiales didácticos, la plataforma tecnológica, etc.

6. De los títulos de la educación superior

El título es el reconocimiento expreso de carácter académico, otorgado a una persona a la culminación de un programa por haber adquirido un saber determinado en una institución de educación superior. El otorgamiento de títulos en la educación superior es de competencia exclusiva de las instituciones de ese nivel, de conformidad con la LGE.

Todos los títulos de educación superior acreditan una formación académica, pero además, siguiendo la tradición de la educación napoleónica “habilitan para el ejercicio profesional”. Ello resulta de lo dicho anteriormente en cuanto al desarrollo histórico de las universidades de Iberoamérica. Más específicamente, hasta la creación de la Universidad Católica en Paraguay, la UNA era

la institución por antonomasia del nivel superior, y sus títulos –siguiendo la influencia del modelo de educación napoleónico- habilitaban para el ejercicio profesional, en tanto y en cuanto la universidad era la única institución estatal y por ende, el Estado delegaba a dicha institución tal habilitación profesional[18].

La masificación del nivel universitario y el funcionamiento de numerosas instituciones universitarias, estatales y privadas, ha puesto en tela de juicio este enfoque. No casualmente en Brasil se están produciendo reformas tendientes a la separación entre la acreditación de una formación académica y la habilitación profesional.

En otros países, como Argentina y Chile, la habilitación automática para el ejercicio profesional de los títulos universitarios está ahora vinculada a la obligatoriedad de que, las carreras o programas de docencia, cuenten con calidad acreditada por agencias especializadas, tipo la ANEAES.

Este tema es crucial de definir en el nuevo marco regulatorio. Más aún, como resultado de las reuniones sostenidas con informantes calificados, hay evidencias de que programas de docencia de algunas de las instituciones (Universidades e Institutos Superiores) creadas desde 2008, estarían pretendiendo el reconocimiento oficial de títulos de carreras de grado de interés público, con una duración inferior a los 4 años.

Por lo tanto, la LES deberá prever una definición taxativa sobre la materia, y un plazo de adecuación de las instituciones al nuevo marco regulatorio, combinado con eventuales restricciones al ejercicio profesional automático de graduados. De la información recibida, el Ministerio de Salud adoptaría regulaciones para el ingreso a la función pública de profesionales en ciencias de la salud (enfermería, medicina, etc.). Incluso, según el artículo 216 del Código Sanitario, dicho ministerio “reglamentará el ejercicio legal de las profesiones en ciencias de la salud”.

18. En el sistema anglosajón, más específicamente el estadounidense, los títulos sólo acreditan una formación académica, y la habilitación profesional es otorgada por otras instancias a nivel de cada estado de la unión.

De acuerdo a la LGE y a la vigente Ley Universitaria, el reconocimiento oficial de los títulos que expiden las instituciones de educación superior es otorgado por el Ministerio de Educación y Cultura, mediante el registro del título respectivo y la inscripción del epígrafe "reconocido oficialmente".

Cabe señalar que la Resolución Ministerial N° 840 que reglamentó el registro de títulos de pregrado, grado y posgrado, siguiendo lo prescripto en la LGE, es insuficiente en materia de requisitos documentales. No se solicita información sobre el perfil y alcances de los títulos (también conocidos como "incumbencias profesionales"), plan de estudio desagregado a nivel de asignaturas, contenidos básicos de las mismas y carga horaria parcial y total.

La ausencia de evaluación de la información precitada en esta materia deja inerme legalmente al MEC, pudiendo hoy ocurrir que se otorgue reconocimiento oficial a un título de abogado con 2 o 3 años de formación.

Volviendo a la tipología de títulos de nivel superior. Tal como lo prevé el anteproyecto de la Bicameral, *"el título de "Técnico Superior en..."*, una vez reconocido oficialmente, habilita para un ejercicio profesional claramente delimitado y permite al egresado continuar estudios de licenciatura o equivalente en la modalidad de licenciaturas de complementación o articulación".

El título de *"Licenciado, Profesor o equivalente en..."* acredita para el ejercicio profesional. Continúa el anteproyecto de la Bicameral: "cuando se trate de títulos referidos a profesiones reguladas, el Estado Nacional puede establecer obligaciones adicionales para el ejercicio profesional". Esto estaría ocurriendo en las ciencias de la salud por lo mencionado anteriormente. Estas regulaciones ad hoc podrían también alcanzar al título de Especialista en algunas profesiones, como en el caso de las especialidades médicas.

Son profesiones reguladas aquellas cuyo ejercicio está legalmente normado. En general son aquellas que comprometen de manera directa la salud, la seguridad y los derechos de la población.

Los programas de docencia de licenciatura o equivalente, pueden otorgar títulos intermedios, tales como *"Técnico Superior en…"*, ya mencionados, o de *"Diplomado en…"*. Estos últimos sólo acreditan una formación académica y no habilitan para un ejercicio profesional determinado. Para alcanzar el título de *"Diplomado en…"*, el plan de estudios no puede tener una duración menor a dos (2) años.

La modalidad de la diplomatura es de origen reciente en el sistema universitario mundial, aunque de larga data en Francia. Las diplomaturas, en diferentes áreas del conocimiento, tienen el propósito de brindar una formación básica general en los dos primeros años de los estudios típicamente universitarios, para luego continuar las orientaciones. Ejemplo de ello es el "ciclo básico común" en las ingenierías. También tiene lugar en las humanidades y ciencias sociales, contribuyendo esta modalidad a que los estudiantes puedan identificar mejor sus preferencias vocacionales.

El título de doctor exclusivamente acredita una formación académica, así como el título de magister cuando se trata de programas de maestría estrictamente académicos.

De la legislación internacional comparada se concluye que los títulos universitarios extranjeros son reconocidos por las universidades estatales, a través del sistema de reválida y no por los Ministerios de Educación. En el caso de la legislación vigente en el Paraguay este reconocimiento es otorgado por el Ministerio de Educación y Cultura, previo dictamen de la UNA. No pareciera ser una alternativa superadora de la predominante a escala internacional. En efecto, si las universidades otorgan títulos habilitantes para el ejercicio profesional, así debería hacerlo para el reconocimiento de estudios en el exterior. Las universidades estatales –ya no solamente la UNA- deberían tener atribuciones para examinar un título otorgado en el exterior y verificar a partir del análisis de la currícula el "nivel de equivalencia" con el título nacional. Por supuesto, ninguna universidad estatal puede dar una "reválida" a un título extranjero cuando no dicta una carrera equivalente o afín. El mecanismo es relativamente simple: la universidad en la que el portador del título otorgado en el exterior pide la "reválida" estudia la currícula, los contenidos de las asignaturas y estará en condiciones de

dictaminar si el título extranjero es comparable (no necesariamente exactamente igual) al título nacional, y el reconocimiento opera a través del otorgamiento de un título de la universidad estatal, es decir, se reconocen los estudios en el exterior y se otorga un título local. Cuando se observan diferencias por defecto, o sea que los contenidos de la formación en el exterior son menores a los contenidos locales, la universidad reconoce parcialmente los estudios a través de un sistema de "equivalencias" y define los contenidos (asignaturas) que debe cursar localmente para acceder a un título nacional.

En verdad, el "reconocimiento" de un título extranjero, tal como fue otorgado con contenidos determinados, es a los solos efectos de la continuación de estudios universitarios en el país (por ejemplo de nivel de posgrado), pero no a los efectos del ejercicio profesional. No pocas veces se presentan solicitudes de "reválida" en el campo de la medicina en la región, con fines de ejercicio profesional y no de continuación de estudios.

7. De la articulación del nivel de enseñanza media y superior, y de la articulación del nivel superior

Tal como prevé el anteproyecto de la Bicameral (art. 29) *"son requisitos para el ingreso a los diferentes programas de educación superior, además de los que establezca cada institución:*

a) *Poseer título de bachiller o su equivalente obtenido en el exterior debidamente legalizado. Excepcionalmente las instituciones de educación superior podrán admitir alumnos mayores de 25 años que no acrediten el título precitado, siempre que demuestren conocimiento y una experiencia ocupacional directamente vinculada al programa de docencia al que se postule.*

b) *Para los programas de especialización, maestría y doctorado, poseer título de Profesor, Licenciado o equivalente.*

Aún cumplidos estos requisitos, las instituciones de educación superior solamente admitirán a inscripción a los programas que imparten a aquellos aspirantes que consideren que cumplen con los estatutos y reglamentos de la institución, pudiendo cancelar, en cualquier momento, la matrícula de los estudiantes que incurrieren en incumplimiento."

Las previsiones del anteproyecto de la Bicameral son consistentes con una atribución de las instituciones de educación superior: disponer por estatutos y normas propias requisitos adicionales al requisito obligatorio de título de nivel medio, con la excepción de los mayores de 25 años. Esta excepción tiene lugar en Argentina y ha operado en la práctica en forma muy marginal, en virtud de que la excepcionalidad sólo es efectiva cuando el aspirante a cursar estudios supera evaluaciones ad hoc que suponen conocimientos específicos mínimos o base de conocimientos que se consideran indispensables para progresar académicamente. En verdad, la experiencia argentina indica que son mínimos los casos de formación autodidacta. No obstante, necesariamente debe preverse esta situación excepcional.

Respecto a la atribución de las instituciones de establecer requisitos adicionales a contar con un título de nivel medio, ésta es habitual en los sistemas universitarios con altos niveles de autonomía institucional, como el caso estadounidense. En otros países como Francia, Alemania e Italia, esta atribución está restringida a las carreras de ciencias de la salud o en el caso del primer país citado, a las *Grandes Écoles*.

Otra disposición a considerar es que las instituciones de educación superior sólo pueden certificar los estudios realizados en las mismas por los estudiantes que hayan cumplido con los requisitos establecidos en sus estatutos y reglamentos para la certificación correspondiente.

Otro tema es el de la articulación con el nivel medio. A partir de la universidad de masas se ha constatado que los estudiantes

ingresantes tienen importantes déficits de conocimientos básicos. Las instituciones de educación superior deberían desarrollar programas especiales de articulación con el nivel medio, ya sea en acuerdo con las autoridades estatales del nivel medio, como con instituciones y establecimientos educativos de enseñanza secundaria, a fin de facilitar el ingreso y progreso académico en los estudios superiores.

Las instituciones de educación superior deberían también tender a desarrollar actividades y acciones concretas a fin de lograr la articulación entre los títulos de Técnico Superior y de Licenciado o equivalente, a través de programas de docencia de "licenciaturas de complementación o articulación", los que tendrán una duración no inferior a los dos (2) años. El requisito de ingreso para las licenciaturas de complementación o articulación es poseer el título de Técnico Superior. Estos programas otorgan títulos de licenciado o equivalente y tienen los mismos efectos que los programas de licenciatura de ciclo largo, o sea de más de cuatro (4) años de duración.

La CRES sobre el tema señala "dada la complejidad de las demandas de la sociedad hacia la educación superior, las instituciones deben crecer en diversidad, flexibilidad y articulación…superar la segmentación y desarticulación entre carreras e instituciones, avanzando hacia sistemas de educación superior, fundados en la diversidad".

Finalmente, la articulación en el propio subsistema de educación superior debe contemplar la flexibilidad curricular. La experiencia europea a partir de los acuerdos de Bologna de los años noventa, estableció el sistema de créditos para medir el progreso académico, con base en la determinación de cada plan de estudio y asignatura la dedicación total de horas que requiere el alumno tanto para clases presenciales, prácticas de laboratorio y estudio. Luego, el sistema universitario europeo estableció la "transferencia de créditos" entre instituciones universitarias, a fin de posibilitar la movilidad estudiantil.

La CRES plantea este tema señalando que es necesario "ofrecer mayores opciones a los estudiantes al interior de los sistemas, a

través de la currícula flexible que les facilite un tránsito por sus estructuras".

8. De la estructura del subsistema de educación superior y las instituciones educativas

Según la LGE, los estudios superiores son impartidos por Institutos de Formación Profesional (IFP), Institutos Superiores y Universidades.

Los IFP son instituciones que brindan formación profesional y habilitan para el ejercicio de una profesión (Art. 50 de la LGE).

Actualmente funcionan dos tipos de IFP: los ITP y los IFD.

El anteproyecto de la Bicameral define a los ITF como "instituciones de educación superior que desarrollan actividades de formación profesional y reconversión permanente en diferentes áreas del saber técnico y práctico. Su quehacer académico alcanza esencialmente programas de docencia de grado de ciclo corto y cursos de capacitación."

Los IFD son instituciones que se ocupan de la formación para capacitar a los educadores según lo establecido en el art. 51 de la LGE. En la práctica lo hacen hasta el nivel de profesores de nivel inicial y básico.

Todo indica que es política ministerial establecer dos marcos normativos específicos: uno para la educación técnica y otro para la formación docente. En tal supuesto, se prevé que habrá regulaciones detalladas sobre la formación docente y por ende, acerca del papel de las instituciones dedicadas a esa tarea educativa. La LES deberá contemplar esta derivación a legislaciones específicas.

Los institutos superiores son instituciones de educación superior que desarrollan actividades de enseñanza, investigación y extensión, según lo prescribe el art. 79 de la Constitución Nacional. Naturalmente, la LGE considera esta modalidad institucional. Según el artículo 49 de la LGE "son institutos superiores, las instituciones que se desempeñan en un campo específico del saber en cumplimiento de su misión de investigación, formación profesional y servicios a la comunidad".

Por el artículo 54, la LGE habilita a los institutos superiores y a las universidades a dictar educación de posgrado.

Actualmente existen 37 Institutos Superiores, el más importante es el Instituto Superior de Educación (ISE), dependiente del MEC, que resultó de la transformación de un IFD en un Instituto Superior y con ello, tiene la atribución constitucional de dictar programas de grado de ciclo largo y posgrados. Además de formar docentes para el nivel medio, dicta una licenciatura en ciencias de la educación y una maestría en ese campo de conocimiento. Otros Institutos Superiores dependen de las Fuerzas Armadas. A su vez, el Congreso de la Nación creó varios Institutos Superiores por ley, en virtud de una interpretación del artículo 79 de la Constitución Nacional.

Las universidades son regidas por el artículo 79 de la Constitución Nacional y la Ley 136 de universidades. El artículo 79 prevé como finalidad principal de la universidad (y también de los institutos superiores) *"la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria". Asimismo, también establece que "Las universidades son autónomas. Establecerán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Se garantiza la libertad de enseñanza y la de cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesiten títulos universitarios para su ejercicio"*.

Un año después de que se promulgó la nueva Constitución Nacional, se sancionó la Ley Nº 136, que define a las universidades como "instituciones autónomas superiores", ratifica el precepto constitucional que deben ser creadas por ley, tanto cuando sean de

gestión estatal como privada, estableciendo la intervención previa del Consejo de Universidades -CU-, cuyo dictamen es vinculante. Específicamente, por el artículo 4 de la Ley Nº 136 se establece que el dictamen del CU debe ser favorable para autorizar el funcionamiento de las mismas.

El anteproyecto de la Bicameral señala que las universidades *"son instituciones de educación superior que desarrollan actividades de enseñanza, investigación y extensión en múltiples áreas del saber no afines, orgánicamente estructuradas en unidades académicas, tales como facultades, departamentos o equivalentes"*. Este texto recoge lo planteado en el anteproyecto de ley propuesto por la UNA en 2009 (Art. 2), y es acertado.

El anteproyecto de la UNA, citado entre los antecedentes analizados para la elaboración de este documento, en su artículo 20, referido al análisis técnico de las iniciativas de creación de nuevas universidades e institutos superiores, plantea que las primeras deben como mínimo especificar tres carreras en diferentes áreas del saber, mientras que a los institutos superiores se les exige también tres pero en una sola área del conocimiento. Obviamente, la determinación de tres áreas del saber es arbitraria, pero muy razonable. En Argentina la indefinición sobre el tema ha dado lugar a universidades con sólo dos áreas del conocimiento.

Por lo mencionado anteriormente, los Institutos Superiores y Universidades están habilitados para dictar cualquier tipo de programa de docencia de estudios superiores, tanto de pregrado, grado y posgrado, así como actividades de investigación y extensión.

A esta altura del análisis cabe reflexionar sobre la figura de los Institutos Superiores.

Primero, no es usual en los marcos regulatorios de educación superior la presencia de instituciones que no se califiquen como universitarias y que tengan atribuciones de dictar licenciaturas y carreras de posgrado, con la excepción de los Colleges estadounidenses y las *Grandes Écoles* de Francia.

Segundo, conferir estas atribuciones es consistente con el precepto constitucional de que los Institutos Superiores son instituciones de docencia, investigación y extensión. Destaco que deberían ser instituciones de investigación, lo cual constituye por Constitución una condición *sine qua non* para la creación de esta figura institucional. La investigación es congruente con la enseñanza de posgrado, particularmente con el dictado de maestrías académicas y del doctorado, como ya se ha mencionado anteriormente. Cabe interrogarse si los Institutos Superiores existentes tienen efectivamente capacidades de investigación científica.

Tercero, el anteproyecto de la Bicameral argumenta que los institutos superiores deben ser creados por ley. Para ello, se basan en una interpretación del "espíritu" que guió a los constitucionalistas cuando dictaron el artículo 79 de la Constitución Nacional y no por una norma taxativa al respecto. Más aún, confieren a esta figura institucional el carácter de institución autónoma, como la universidad, la que sí taxativamente debe ser creada por ley. Sobre el particular, el proyecto de la UNA no prevé que los Institutos Superiores sean creados por ley (Art. 19) sino por resolución (una norma legal de inferior jerarquía que un decreto del poder ejecutivo).

Argumentaremos en línea con la posición de la UNA, sin que eso signifique adherir a una autorización a través de una resolución de nivel ministerial.

Los institutos superiores que han sido creados por iniciativa del Estado en ningún caso son autónomos, entendiendo por tal que sean instituciones que se autogobiernen. En efecto esto no ocurre ni en el caso del ISE y mucho menos en los casos de los institutos dependientes de las fuerzas armadas. Tampoco hay voluntad política de conferir a estos institutos superiores dicha autonomía de gobierno. Concretamente, los Institutos Superiores estatales son dirigidos por Directores designados por las máximas autoridades de cada área gubernamental de la cual dependen.

Esta es una diferencia crucial entre los institutos superiores y las universidades. El texto constitucional es claro "las universidades son autónomas. Establecerán sus estatutos y formas de gobierno…". Y esto no se menciona explícitamente para los Institutos Superiores.

Por lo tanto, los Institutos Superiores no gozan de un atributo muy particular que sólo corresponden a las universidades.

El segundo argumento a favor de la distinción entre ambas figuras institucionales la brinda el análisis de las figuras jurídicas. Según Raúl Sapena Brugada en *"Naturaleza Jurídica de las Universidades"*, el artículo 91 del Código Civil establece que las universidades son personas jurídicas, mientras que tal condición no la tienen los institutos superiores. ¿Ello qué significa? Que las universidades no requieren una figura jurídica diferenciada, tipo fundación o asociación, porque ya lo son. Señala Sapena Brugada: *"las universidades son personas jurídicas diferentes a las fundaciones y asociaciones"*. A contrario sensu, los institutos superiores sí requieren una figura jurídica, como los IFD o los IFT. Si es así, en el caso de Institutos Superiores de gestión privada tendrán que constituirse como fundación o asociación, y por ende, el gobierno de la institución descansa en el consejo de administración de la figura jurídica, que designará al Rector, y no en las figuras típicas del gobierno universitario.

Dicho esto, es imposible crear por Ley un instituto superior privado, porque quienes lo crean son los particulares a través de un acto fundacional. Harina de otro costal es el tema de autorizar el funcionamiento de algo ya creado.

Con estos dos argumentos se fundamenta la inconveniencia de la creación de estas instituciones por ley. Podría sumarse un tercer argumento: es innecesaria la creación de este tipo de instituciones de gestión estatal a través de una ley, en virtud de que en todos los casos preexistentes son dependientes de autoridades ministeriales o equivalentes. A diferencia de la propuesta de la UNA, se estima conveniente que la autorización del funcionamiento de este tipo de instituciones requiera una norma de mayor jerarquía que una resolución, o sea que se dicte un decreto del poder ejecutivo. Ello porque se les ha conferido a esos institutos atribuciones de dictar carreras de grado y posgrado, y que desarrollen funciones de investigación, además de extensión.

Para ir concluyendo el tratamiento de este tema, la LES deberá prever disposiciones sobre las restricciones al uso de las

denominaciones de Universidad e Instituto Superior, y el régimen de sanciones por uso indebido. Además, deberán definirse en la ley o por la vía reglamentaria los criterios para verificar las tareas de investigación.

Por último, como se ha visto, existen diferencias entre instituciones estatales y de gestión privada, por lo que la nueva ley deberá contener normas comunes y normas específicas para cada tipo de gestión.

9. De la autonomía de las instituciones de educación superior

De acuerdo al precepto constitucional sólo las universidades son autónomas, lo que no obsta a que otras figuras institucionales del subsistema de educación superior puedan gozar de algunas atribuciones autonómicas.

La libertad de cátedra o libertad académica, de docencia e investigación, es un valor autonómico que atraviesa todo el subsistema de educación superior. Además, la constitución garantiza la libertad de enseñanza y la de cátedra.

En el extremo, el autogobierno es exclusivo de las universidades. No obstante, cabe señalar que el marco regulatorio puede establecer algunas condiciones, particularmente en el caso de las universidades estatales. En efecto, el autogobierno de las instituciones de educación superior de gestión privada es de Perogrullo, ya que al constituirse como figuras jurídicas de derecho privado, los propietarios establecerán el sistema de gobierno. Esta afirmación se relativiza si se considera que la Ley Nº 136, si bien establece que los estatutos de cada universidad determinarán los órganos de gobierno (Art. 9 inc. a) avanza con el criterio de “la elección democrática de sus autoridades” (Art.9 inc. b), lo que no es pertinente para las universidades de gestión privada, mientras

que sí podría contemplar lo previsto en el art. 6: *"el gobierno de las universidades será ejercido por un Rector y un Consejo Superior…"*, en tanto se prevé un órgano colegiado de gobierno.

¿Cuáles podrían ser la condicionalidades que establezca la LES sobre el gobierno de las universidades estatales? Que cuenten con un órgano colegiado de gobierno (p.e. Consejo Superior o equivalente) con funciones directivas (en las privadas podría ser un órgano consultivo o asesor), que los docentes sean el claustro mayoritario en la integración del órgano colegiado de gobierno, que los estudiantes tengan participación con derecho a voz y voto (esto último no es usual en las instituciones de gestión privada), etc.

Así, los estatutos de las universidades deberán seguir entonces preceptos como los mencionados a propósito del sistema de gobierno.

La autonomía académica no sólo alcanza la libertad de enseñanza e investigación, también comprende la autonomía de la gestión académica, lo que incluye la organización por unidades académicas (que podrán ser facultades o departamentos), el régimen de enseñanza, el régimen de acceso, promoción y permanencia de los estudiantes, entre otros.

Una forma de presentarlo en términos de articulado de una ley sería: *"se entiende por autonomía académica la libertad de enseñanza y de investigación, y la facultad de las instituciones de decidir autónomamente sobre sus funciones de docencia, investigación y extensión, sin interferencias del Estado, salvo las especificadas en la presente ley"*.

La Ley Nº 136 de universidades acota la autonomía académica a *"fijar objetivos y metas,…planes y programas de estudios, de investigación y de servicios a la colectividad"* (Art. 5). Sin embargo, según el marco normativo vigente, las universidades no tienen atribuciones de crear unidades académicas ni carreras, sin previa aprobación del Consejo de Universidades (Art. 5). A nuestro juicio, no se justifica una autorización previa del Estado para la creación de unidades académicas.

Por su parte, la Ley Nº 2072 de creación de la ANEAES, obliga a las universidades (e Institutos Superiores) a acreditar carreras *"de derecho, medicina, odontología, ingeniería, arquitectura e ingeniería agronómica, y para aquéllas que otorguen títulos que habiliten para el ejercicio de profesiones cuya práctica pueda significar daños a la integridad de las personas o a su patrimonio"* (Art. 2), a la vez que dicha Agencia tiene atribución para producir "dictamen técnico sobre los proyectos académicos de nuevas carreras…" (Art. 5 inc. 5). Asimismo, la ANEAES realiza *"evaluaciones externas de la calidad académica de instituciones de educación superior"* (Art. 4. inc.1).

Por otro lado, los títulos que otorguen las instituciones de educación superior deben solicitar el reconocimiento oficial del MEC, lo cual significa que las universidades no otorgan títulos que per se tengan reconocimiento oficial y por ende validez legal.

En conclusión, la autonomía académica es relativa.

Finalmente, las universidades estatales paraguayas tampoco gozan de autarquía económica y financiera, ya que su presupuesto anual desagregado por objeto de gasto (personal, bienes de consumo, bienes de uso, etc.) es tratado por el Congreso de la Nación. Distinto es el caso de las universidades argentinas que reciben una suma global (*block grant*) y la universidad distribuye internamente los fondos públicos a su criterio, pudiendo cambiar las asignaciones sin consulta previa con otros organismos o ministerios del Estado, cuando así lo estime conveniente por decisión del Consejo Superior, y teniendo la posibilidad de transferir al próximo ejercicio presupuestario anual los recursos no utilizados en el ejercicio anterior. En el plano de las recomendaciones, es conveniente incorporar la autarquía económico-financiera de las instituciones universitarias estatales. Por supuesto ello no puede ocurrir en el caso de los Institutos Superiores, por lo ya dicho acerca de que son instituciones dependientes de ministerios sectoriales.

Ninguna universidad estatal del Latinoamérica o de Europa es autónoma para regir su funcionamiento económico financiero (p.e. en materia de contrataciones y compras), es decir, deben regirse por las normas generales del régimen económico financiero que

rige para todos los organismos del Estado. En otras palabras, la autarquía económico - financiera *"se ejerce en el marco del régimen normativo general que rige para todos los organismos del Estado, sean estos de la administración central o descentralizados"*.

Una definición podría ser la siguiente: *"se entiende por autonomía económica, disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios de acuerdo con sus estatutos y las leyes". Complementariamente, "se entiende por autonomía administrativa las facultades para organizar el funcionamiento de la manera que se estime más adecuada de conformidad con sus estatutos y las leyes"*.

En definitiva, la autonomía es un concepto relativo, y no debe ser confundido con soberanía.

Por lo tanto se concluye que es conveniente precisar en la LES los alcances de la autonomía de las universidades, o sea sus atribuciones.

El anteproyecto de la Bicameral dedica el Título IX a esta materia. Se recomienda establecer los alcances de la autonomía universitaria y luego definir los alcances de la autonomía para las restantes instituciones de educación superior, las que parcialmente coincidirán y obviamente serán menores en materia de gobierno y gestión.

En este sentido, podría tomarse lo propuesto en el anteproyecto de la Bicameral, restringido en una primera instancia a las universidades, con algunas modificaciones. En ese caso, el artículo 62 propuesto podría decir así *"La universidades tienen las siguientes atribuciones:*

a) *Dictar y reformar sus estatutos.*

b) *Definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos y lo que prescribe la presente ley.*

c) *Crear carreras de grado y posgrado.*

d) *Formular y desarrollar planes de estudio e investigación.*

e) *Otorgar grados académicos y títulos habilitantes conforme a las condiciones que se establecen en la presente ley.*

f) *Impartir enseñanza.*

g) *Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente.*

h) *Designar y remover al personal.*

i) *Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias.*

j) *Reconocer asociaciones de estudiantes, docentes y no docentes"*.

Un artículo siguiente podría decir: *"Las instituciones de formación profesional tienen una autonomía académica restringida, que comprende la libertad de enseñanza e investigación, y lo previsto en los incisos (a), (b), (f), (g), (h), (i) y (j) del artículo anterior"*.

10. De la calidad de la educación superior

A partir de la Ley Nº 2072 de creación de la ANEAES, el país ha dado un salto cualitativo importante en materia regulatoria. En efecto, la Ley Nº 2072 contempla disposiciones de acreditación obligatoria de un grupo de carreras de grado de profesiones reguladas, *"cuya práctica pueda significar daños a la integridad de las personas o a su patrimonio"* (Art. 2), que puede leerse como *"carreras de interés público"*, porque están en juego la salud, la educación, los derechos y la seguridad de los habitantes. A nuestro juicio es conveniente incorporar explícitamente al listado de carreras que

deben ser acreditadas las carreras de ciencias de la educación. ¿Cómo puede mejorar un sistema educativo nacional masivo sin prever el aseguramiento de la calidad de la formación docente? La prestación del servicio educativo no tiene información perfecta. Las familias cumplen con una obligación legal de mandar a sus hijos a la escuela, pero no tienen información sobre las características del proceso de enseñanza aprendizaje. Una forma indirecta de constatación de la calidad de un sistema educativo es que los docentes han sido formados a través de programas cuya calidad ha sido auditada a través de expertos o evaluadores externos.

La Ley Nº 2072 tiene una virtud, entre otras: es comprehensiva a todas las instituciones de educación superior, es decir, no circunscribe su ámbito de actuación a las universidades. Esto refuerza la necesidad de incluir a las carreras de formación docente, así como la evaluación de las instituciones que las imparten (IFD, Institutos Superiores y universidades).

El anteproyecto de la Bicameral se hace eco de este enfoque y por ello, dedica el artículo 27 a las profesiones reguladas por el estado, resolviendo un problema que hoy existe: vincular la acreditación de la calidad al reconocimiento oficial de los títulos. En otras palabras, aquellos egresados de carreras no acreditadas no tendrán títulos reconocidos y por ende, no podrán ejercer la profesión.

Si bien esta técnica de vincular acreditación de carreras con reconocimiento de títulos tiende a resolver la misión del Estado de asegurar la idoneidad de los profesionales en áreas de interés público, la nueva LES deberá también contener disposiciones sobre cómo se abordan situaciones concretas de egresados de carreras no acreditadas. En efecto, por un lado la no acreditación traerá consecuencias para la institución educativa, por ejemplo, el cierre de la carrera o suspensión temporal hasta que alcance la acreditación. Por otro lado, debe legislarse sobre los egresados que cursaron en el período de no acreditación.

La LES podría plantear la obligatoriedad de que cada egresado en esta situación rinda un examen para lograr la habilitación profesional. El interrogante que surge a continuación es: ¿Quién fungirá como autoridad de aplicación de dicho examen? Una alternativa es

que esté a cargo del MEC, otra opción es que esté a cargo de los Ministerios responsables de áreas del quehacer profesional respectivo u otros organismos con esas competencias. Es el caso del Ministerio de Salud para las carreras en ciencias de la salud, de Agricultura para las ciencias agrarias y medicina veterinaria, del Ministerio de Obras Públicas, para las ingenierías, arquitectura y agrimensura y de la Corte para abogacía.

En cualquiera de las alternativas deberá preverse que el examen sea sustanciado por un tribunal imparcial que presidirá un representante del organismo responsable, un académico designado por las unidades académicas de carreras acreditadas en el área específica y un académico designado por la autoridad de aplicación de la Ley. En el supuesto de que el graduado universitario fracase en el examen, podrá presentarse en sucesivas oportunidades, que deberían tener un intervalo de un semestre entre las fechas de examen, hasta alcanzar o no la habilitación profesional.

Los exámenes para el ejercicio profesional excluyen la docencia universitaria e investigación científica y tecnológica, ya que las universidades e instituciones de investigación establecen sus propios mecanismos para verificar la idoneidad y calidad de sus docentes e investigadores.

El anteproyecto de la Bicameral reemplaza a la actual ANEAES por una nueva agencia a la que denomina ANACES (Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior), mientras que el anteproyecto de ley de la UNA mantiene la ANEAES, pero la ubica bajo la dependencia de la autoridad de aplicación. Una y otra alternativa ofrecen ventajas y desventajas. Sobre el particular, se recomienda indagar la opinión de la comunidad académica universitaria, particularmente escuchar la opinión de aquellas universidades que han acreditado carreras de interés público acerca de la profesionalidad de la actual ANEAES y por lo tanto, el reconocimiento/legitimidad de su desempeño. Si de esta indagación resultara una opinión favorable a la ANEAES, se sugiere su consolidación, preservando la denominación. Esto no implica que no se puedan introducir mejoras a las normas de la Ley 2072. Por ejemplo, el proyecto de ley que diera origen a la ANEAES difería del texto finalmente aprobado en algunos puntos, tales como

la cantidad de miembros del órgano colegiado de gobierno (en el proyecto original eran 7 y en la ley son 5) y la existencia de una secretaría técnica. Sobre esto último se afirma categóricamente que si la agencia de evaluación y acreditación de la calidad no cuenta con un plantel técnico profesional que soporte la actuación de los pares evaluadores, irremediablemente colapsará, se registrarán retrasos no justificados de los procesos de evaluación y acreditación y por ende no se cumplirá con eficiencia y eficacia las labores que tenga bajo su responsabilidad.

Por ello, el anteproyecto de la Bicameral prevé que la ANACES cuente con una Secretaría Técnica o Ejecutiva. En el supuesto que se opte por preservar a la ANEAES, será necesario modificar la ley de su creación, incorporando un artículo sobre el tema.

Otra cuestión asociada al aseguramiento de la calidad es la evaluación de instituciones y proyectos de creación de nuevas instituciones de educación superior, funciones que también asigna el anteproyecto de la Bicameral a la agencia de calidad. Particularmente importante es el proyectado artículo 76 que prevé el prerrequisito de la acreditación institucional *"para acceder a fondos públicos y becas del Estado, así como para acceder a concursos y licitaciones del Estado y prestar servicios al Estado"*, así como que el Estado *"no podrá nombrar ni contratar a profesionales de instituciones no acreditadas"*. Estas prescripciones son también de envergadura y merecen ser consideradas favorablemente.

El anteproyecto de la Bicameral avanza en la acreditación de docentes e investigadores, lo cual es materia opinable. Primero, porque la evaluación de los docentes universitarios es una de las atribuciones de la autonomía de estas casas de altos estudios. Segundo, porque la evaluación de los investigadores resulta de la evaluación de proyectos de investigación, más que de personas. El CONACYT a través de los fondos de financiamiento a la investigación, evalúa proyectos, siguiendo las buenas prácticas internacionales. Por ende, la acreditación (evaluación) de investigadores es un mecanismo indirecto.

11. De la investigación científica y tecnológica y la innovación

La historia universitaria de Hispanoamérica estuvo signada por el modelo salamanquino en la etapa colonial y el *modelo napoleónico profesionalista*[19] a partir de los procesos independentistas. Dicho modelos se orientan a privilegiar la formación profesional en el nivel superior universitario. Brasil, por su parte, con un desarrollo universitario tardío que tiene sus orígenes recién en la década del treinta del siglo pasado, adoptó parcialmente el enfoque del *modelo humboldtiano* alemán de universidad de investigación. Mientras el modelo profesionalista prioriza el desarrollo de programas de grado vinculados a la formación del ciudadano en carreras de ejercicio liberal de la profesional (derecho, contador público, medicina) con docentes con muy baja dedicación que centralmente ejercen sus profesiones en ámbitos no universitarios, el *modelo humboldtiano* privilegia las ciencias exactas y las ingenierías, y los docentes tienen por lo general título máximo y alta dedicación a la transmisión y generación de conocimientos en los recintos educativos.

Mientras que en el modelo profesionalista las instituciones universitarias realizan escasas actividades de investigación, en el *humboldtiano* las casas de altos estudios juegan un papel protagónico en los sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación.

El anteproyecto de la Bicameral y la documentación recibida revelan una orientación a construir un subsistema de educación superior *diversificado e híbrido*, con prescripciones sobre la transmisión de conocimientos y también sobre investigación. De hecho, la norma constitucional establece que los Institutos Superiores y las Universidades son instituciones que realizan actividades de investigación, rasgo que las diferencia de otras instituciones de educación superior.

---

19. *Modelo Napoleónico*: Fuerte intervención del Estado en la definición de cuestiones académicas clave de las instituciones universitarias, tales como autorización para la creación de carreras, unidades académicas y sedes, y por otro lado, delegación a las universidades para la habilitación profesional.

Pero no basta con un tratamiento discursivo o retórico sobre la investigación en este nivel educativo. También es necesario que la LES prevea disposiciones por las cuales el Estado promoverá e incentivará con instrumentos concretos de política pública estas actividades. En todos los países que cuentan con instrumentos de apoyo a la investigación a través de organismos como el CONACYT del Paraguay (Nacional Science Foundation de EEUU, CONICYT y FONDEF de Chile, FONCYT de Argentina, CNPq de Brasil, etc.), las políticas públicas no discriminan entre el tipo de gestión de las instituciones, o sea que las instituciones de educación superior de gestión privada son alcanzadas como beneficiarias de los instrumentos de política pública. Una previsión en este sentido deberá contemplarse en la LES, que sería similar a otras sobre las políticas de becas para asegurar el acceso, la permanencia y el egreso de los estudiantes de este nivel educativo.

Al mismo tiempo, en las normas que regulen la habilitación y autorización al funcionamiento de Institutos Superiores y Universidades, deberá especificarse en la LES cuál será el organismo especializado que dictaminará sobre la capacidad de investigación científica y tecnológica de estas instituciones. Se propone que sea el CONACYT. Particular relevancia tiene esta intervención en el caso de los Institutos Superiores cuyo origen seguramente provendrá del sector terciario no universitario.

12. De la internacionalización de la educación superior

Ya se ha comentado en el punto 3 sobre la previsión de contemplar normas tendientes a evitar la mercantilización de la educación superior. Cabe ahora plantear el tema del proceso de internacionalización de la educación superior, que adquiere una envergadura creciente a partir de la exportación de servicios educativos por parte de instituciones de los países desarrollados. Dicha exportación se manifiesta en la instalación de filiales (instituciones educativas) en los países en desarrollo y la compra de establecimientos educativos privados. Se trata de verdaderas

empresas educativas que poseen un *know how* de gestión de una organización compleja, con alta flexibilidad de adaptación curricular para responder a las realidades locales y nacionales en las que se insertan.

A su vez, las nuevas tecnologías de la información y comunicación han potenciado este proceso, mediante la captación de estudiantes de países en desarrollo que estudian en entornos virtuales, en universidades de países desarrollados.

La LES deberá prever normas mínimas de tratamiento de la inversión extranjera directa en educación superior. Por ejemplo, en el caso argentino, la instalación de filiales de instituciones de educación superior extranjeras son asimiladas al régimen de educación superior de gestión privada, lo cual implica que la institución extranjera para funcionar deberá tener personería jurídica de derecho privado sin fines de lucro, constituida en el país, y cumplir con los mismos requerimientos exigidos a una institución nacional. Por su parte, el Ministerio equipara a un estudiante nacional residente en el país que estudia en instituciones extranjeras como equivalente a un estudiante no residente que realiza estos estudios de manera presencial en el exterior, por lo que el reconocimiento oficial de títulos es el mismo que rige para títulos extranjeros.

Simultáneamente, con estas prescripciones mínimas regulatorias del fenómeno de la transnacionalización de la educación superior, también es necesario propiciar la internacionalización desde la perspectiva de la *cooperación internacional no mercantil*. La LES deberá contemplar entonces normas que propicien la movilidad de estudiantes, docentes y egresados.

Desarrollar un subsistema de educación superior de excelencia y calidad, implica también aprovechar las oportunidades que ofrece la cooperación internacional a través de convenios específicos de asociatividad con otras instituciones de educación superior del extranjero. Por ejemplo, a través del desarrollo conjunto de programas de posgrado con titulación conjunta o doble titulación, la que deberá también estar prevista en la LES. La asociatividad posibilita potenciar las fortalezas que posee cada institución en forma diferenciada y que resuelven las debilidades individuales.

Ello se logra con programas que facilitan la presencia de docentes invitados o visitantes, y alumnos que cursan módulos de los programas en el exterior mediante estadías de corta duración.

En el caso de los egresados, particularmente de las regulaciones sobre el ejercicio profesional en países distintos a los de la formación y titulación de grado, se recomienda tratarlos en el marco de los acuerdos de integración regional. En tal sentido, el Mercosur ha avanzado en la materia tendiendo al reconocimiento automático de títulos profesionales como resultado de carreras y programas de estudio acreditados por las agencias nacionales de evaluación y acreditación de la calidad. Por ejemplo, la ANEAES en cooperación con las agencias de los países del Mercosur, ha acreditado la carrera de Medicina de la UNA, tres carreras de ingeniería de esa universidad y dos de la Universidad Católica.

13. De los docentes del subsistema de educación superior

Una de las funciones esenciales del subsistema de educación superior es la transmisión de conocimientos a través de programas de docencia de pregrado, grado y posgrado.

Si bien las nuevas tendencias analíticas sobre el proceso de enseñanza aprendizaje colocan al alumno en el lugar central de dicho proceso, una ley de educación superior debe prever disposiciones mínimas referidas a los docentes y su formación. Decimos disposiciones mínimas por el carácter autonómico que asumen particularmente las universidades.

A título ilustrativo se indican las siguientes disposiciones:

> (i) Para ejercer la docencia en el nivel de educación superior, los docentes deberán poseer como mínimo título equivalente al que recibirán los alumnos, esto significa que para ser docente de doctorado es requisito ser doctor, para las maestrías ser magíster y para las licenciaturas, licenciado. No obstante,

debe preverse una cláusula para casos excepcionales. Nadie dudaría por ejemplo en haber contado con Jorge Luis Borges para dar seminarios en cursos universitarios de literatura, pese a no poseer un título universitario.

Cabe señalar que el anteproyecto de la Bicameral se excede en las previsiones sobre la cantidad de años para acreditar experiencia profesional (5 años), además de que establece requisitos acumulativos. (Art. 67).

(ii) El ingreso a la carrera docente se realizará a través de concursos públicos de antecedentes y oposición. Esta prescripción es usual para instituciones de educación superior de gestión estatal, aunque crecientemente se está previendo para instituciones de gestión privada. Por un lado, se valoran los antecedentes, por otro, la institución entrevista a los postulantes para ahondar, más que en los antecedentes, en la visión del docente y su compatibilidad con los idearios institucionales y finalmente, se desarrolla una clase demostrativa. Los concursos son abiertos a la presencia de personas ajenas a los postulantes y tribunales, tales como los estudiantes (en algunos casos se puede prever la designación de un estudiante como veedor, sin derecho de voz ni voto.

(iii) Se procurará que los docentes del nivel superior alcancen títulos superiores al del nivel que enseñan. Por ejemplo, ingenieros dictando cursos en institutos de formación técnica profesional, magíster y doctores dictando clases en carreras de licenciatura. Esto conlleva a prescribir normas sobre la formación docente, tanto desde una perspectiva disciplinar como pedagógica general y didáctica de la disciplina. Una norma prescriptiva podría contemplar que *"las instituciones de educación superior propenderán a establecer programas de formación de sus docentes, que no se limitarán a la capacitación en el área científica o profesional específica sino que incluirá también el desarrollo de una adecuada formación pedagógica"*.

El anteproyecto de la Bicameral incursiona en definiciones de dedicación y categorías docentes, carácter interino (contratados)

y regulares, y estabilidad laboral (artículos 69, 70, 71, 72 y 73) que violentan el principio autonómico en el caso de las universidades. Sobre el particular, se propone que para el caso de los ITP y ITD, así como Institutos Superiores, se traten estos puntos por vía reglamentaria, mientras que para las universidades estas materias formen parte de la autonomía institucional.

14. De la creación, habilitación, intervención y cierre de instituciones de educación superior

Las instituciones de educación superior son habilitadas (autorizadas) a funcionar a través de distintos instrumentos legales. Mediante una ley en el caso de las universidades, por resolución del MEC en el caso de los institutos de formación profesional, sean estos IFD o IFT, y por una ley o en su caso por un decreto como en este documento se propone, cuando se trata de Institutos Superiores.

Ahora bien, tanto la ley de universidades, como los anteproyectos de la Bicameral y de la UNA, prescriben disposiciones de evaluación técnica de las iniciativas de creación de las instituciones de educación superior, lo que se ajusta a las mejores prácticas internacionales en la materia.

Tratándose de instituciones educativas, la LES deberá incluir requisitos para la presentación de iniciativas de creación, así como criterios para la evaluación de las presentaciones.

El anteproyecto de la Bicameral prevé estos requisitos en el artículo 53 y el anteproyecto de la UNA, en el artículo 20.

Un segmento de requisitos debe ser común a instituciones de gestión estatal y privada, específicamente los relativos al proyecto general, estructural y funcional de la nueva institución, así como todos aquellos vinculados a cuestiones académicas (plantel

docente, carreras y planes de estudio). Otro segmento debe ser exclusivo para las instituciones de gestión privada, en particular aquellos relativos a la sustentabilidad económica y financiera de las instituciones proyectadas.

El anteproyecto de la Bicameral establece los requisitos en el artículo 53, y al igual que el anteproyecto de la UNA, no tiene suficientes previsiones en materia de requisitos propios de las instituciones de gestión privada. A título ilustrativo, se presentan disposiciones específicas para este tipo de instituciones:

a) Responsabilidad ética, financiera y económica de los integrantes de las entidades sin fines de lucro. Compromiso de aportar una garantía (p.e. seguro de caución) a integrarse en el momento de la habilitación.

b) Medios económicos, equipamiento e infraestructura que efectivamente se dispongan para posibilitar el cumplimiento de sus funciones de docencia, investigación y extensión. Los medios económicos deberán asegurar el funcionamiento de las instituciones por el período de cinco años, con independencia de los ingresos que se obtengan por matrícula.

A partir del análisis general precedente, corresponde ahora precisar la documentación/requisitos para la creación/habilitación de una institución de educación superior.

La solicitud de creación de una institución de educación superior, debería ser presentada ante la autoridad de aplicación, adjuntando documentos, como los siguientes:

1) Estatutos que regirán el funcionamiento de la entidad, garantizando una organización y funcionamiento adecuados al mejor desempeño de las funciones educativas que le corresponden.

2) Escritura de constitución como figura jurídica de derecho privado sin fines de lucro, en el caso de instituciones privadas.

3) Títulos de propiedad o contratos de alquiler por un período de 5 años, y habilitación municipal, de los inmuebles en los que será impartida la educación, incluyendo aulas, laboratorios, salas de prácticas, biblioteca y áreas de recreación.

4) Proyecto educativo institucional, comprendiendo: a) identidad institucional, b) fines y objetivos del centro, c) organización, d) normativa interna, e) recursos humanos (docentes, y personal técnico, administrativo y de dirección que se harán cargo de la ejecución de los fines de la institución), f) recursos materiales (laboratorios, equipamiento e instalaciones); g) capacidad para llevar a cabo actividades académicas: enseñanza (grado y postgrado), investigación y extensión.

5) Un proyecto educativo por cada programa a ser impartido, conteniendo: a) fundamentación, b) objetivos (generales y específicos), c) régimen de estudios, d) perfil del graduado, e) requisitos de admisión, f) organización y estructura curricular, g) contenidos programáticos, h) estrategias metodológicas de aprendizaje, i) recursos didácticos, sistema de evaluación, j) requisitos de graduación, k) recursos humanos dedicados al programa o carrera, l) gestión del programa, m) evaluación del programa.

6) Vinculación internacional y la posibilidad de concretar acuerdos y convenios con otros centros universitarios.

7) Estudio económico que demuestre las fuentes de financiamiento, la viabilidad económico-financiera y la sostenibilidad del proyecto.

El anteproyecto de la Bicameral establece que el MEC efectuará un control administrativo de los requisitos exigidos en el artículo anterior, a partir de la solicitud de creación y los respectivos documentos de respaldo. Remite el expediente a la agencia de aseguramiento de la calidad, cuyo dictamen es vinculante en caso negativo. En el supuesto de dictamen favorable, la autoridad de aplicación podrá tener un pronunciamiento favorable o desfavorable a la habilitación.

"Las solicitudes de creación que no cumplieran con los requisitos legales y académicos correspondientes serán devueltas a los solicitantes, quienes no podrán volver a presentarlas para someterlas a una nueva consideración, hasta después de transcurrido un año de la presentación anterior". (Texto del anteproyecto de la Bicameral).

Finalmente, el anteproyecto de la Bicameral establece que las resoluciones de la autoridad de aplicación podrán ser apeladas en un plazo no mayor de 15 días hábiles. Cumplidos los requisitos establecidos en la Ley, la autoridad de aplicación remitirá el informe del proyecto de creación de la universidad al Congreso Nacional, para su estudio y aprobación si hubiere lugar.

Sancionada la norma legal que crea o autoriza el funcionamiento de una institución de educación superior, independientemente de su figura institucional, los anteproyectos en debate prevén una etapa de funcionamiento provisorio, lo cual se compadece con la legislación comparada.

En esa etapa de habilitación provisoria (funcionamiento *"a prueba"*), que en el anteproyecto de la bicameral es de cinco años y en otros países de seis, las instituciones funcionan con una autonomía restringida. En otras palabras, con una fuerte supervisión y monitoreo de la autoridad de aplicación.

Todos los anteproyectos (Bicameral y UNA) prevén que en esa etapa las instituciones no pueden ofrecer otros programas o abrir otras filiales que las aprobadas en el proyecto de creación. Más aún, el anteproyecto de la Bicameral avanza en no facultar a la institución a otorgar títulos hasta obtener su autorización definitiva de funcionamiento.

Durante el período de funcionamiento con autonomía académica restringida, hay que determinar quién supervisa el funcionamiento. El anteproyecto de la Bicameral otorga esa función a la agencia de aseguramiento de la calidad, que *"se encargará de verificar que el funcionamiento de la institución de educación superior recién creada se ajuste a lo establecido en su proyecto educativo, e informar, periódicamente, a la autoridad de aplicación de los avances de la institución de educación superior bajo supervisión."*

Ello implica ampliar las facultades que hoy tiene la ANEAES (u otra que la sustituya), según la Ley Nº 2072.

Otros países otorgan esta función a la autoridad de aplicación, generalmente el Ministerio de Educación, mientras que la agencia de calidad vuelve a actuar en el momento de la solicitud de reconocimiento definitivo.

Cumplido el plazo de funcionamiento con habilitación temporal, el anteproyecto de la Bicameral prevé que la agencia de calidad elevará a la autoridad de aplicación un informe definitivo sobre el funcionamiento de la institución sujeta a supervisión, *"la cual resolverá si se le otorga el funcionamiento definitivo o se le da un plazo adicional de tres años para enmendar las deficiencias"*.

"De no lograr el reconocimiento definitivo después del plazo adicional, se recomendará al Congreso Nacional, en el caso de las Universidades, el cierre de la institución y el consiguiente retiro de la habilitación para funcionar. Los alumnos de la institución clausurada serán admitidos en las instituciones designadas por la autoridad de aplicación, las cuales les reconocerán todo lo aprobado en la institución de origen".

Estas disposiciones están muy bien logradas en el anteproyecto de la Bicameral.

"La autoridad de aplicación otorgará la calidad de institución de educación superior plena, con todos los derechos y obligaciones que, según el tipo de institución, le otorga la Ley a aquellas instituciones que hayan cumplido satisfactoriamente con el período de habilitación temporal que establece la Ley".

Continúa, *"las resoluciones de la autoridad de aplicación podrán ser apeladas en un plazo no mayor de 15 días hábiles"*.

La apertura de una filial, o de una nueva carrera o programa de grado o de postgrado deberá ser autorizada por la autoridad de aplicación, previo dictamen de la agencia de calidad acerca del cumplimiento de los requisitos correspondientes. Las filiales de las instituciones de educación superior deben cumplir los mismos

requisitos de calidad que las respectivas sedes centrales, para que se pueda autorizar su funcionamiento.

La casi reproducción total del texto de los artículos del anteproyecto de la Bicameral, implican que estas disposiciones también se ajustan a las mejores prácticas legislativas en la materia.

Pasemos ahora al instrumento jurídico de creación/habilitación de las instituciones.

En el caso de las universidades que deben ser creadas por ley en virtud del mandato constitucional, debe definirse claramente el procedimiento. El anteproyecto de la Bicameral prevé por artículo 51 que los proyectos de ley son elevados al Congreso Nacional por la autoridad de aplicación. Esto es materia opinable. Veamos.

En el caso de las universidades estatales la iniciativa legislativa puede originarse en el poder ejecutivo o en los legisladores. Cuando la iniciativa es del gobierno, la elevación corresponde al poder ejecutivo y no a la autoridad de aplicación de la LES. Cuando la iniciativa es de los legisladores, corresponde que los proponentes ingresen el proyecto a la cámara respectiva y la presidencia de la Comisión de Educación correspondiente lo eleve a la consideración de la autoridad de aplicación, quien dictaminará. En caso de que el dictamen sea favorable, continúa el tratamiento legislativo y en caso contrario, el proyecto se archiva. Es decir, el proyecto de ley es del (de los) legislador(es) proponente(s).

Ahora bien, hay legisladores que recientemente han presentado proyectos de creación de universidades privadas, lo que resulta extraño. Eventualmente podrían tener lugar conflictos de interés (un legislador que propone la creación de una institución de la cual es propietario en forma directa o indirecta). En el análisis de la legislación comparada en materia de marcos regulatorios de educación superior, no han ningún otro país que prevea la creación de universidades privadas por iniciativa de legisladores, ni por el poder ejecutivo.

Siguiendo la experiencia internacional, es atributo de los parlamentarios presentar proyectos de ley de creación de

universidades estatales, atribución que no sólo tienen los poderes ejecutivos.

A nuestro juicio, para el caso de creación de universidades de gestión privada, corresponde que la autoridad de aplicación, receptora de la iniciativa del particular, en el supuesto de dictamen favorable, elabore el proyecto de ley de *"habilitación para su funcionamiento"* y lo eleva al Congreso Nacional. En otras palabras, lo previsto en el artículo 64 del anteproyecto de la Bicameral regiría solamente para este caso. En tal supuesto, la iniciativa sigue siendo de un particular, pero es canalizada por el Poder Ejecutivo. No obstante, esta materia estrictamente legal la debe dilucidar un especialista, ya que el rasgo distintivo de Paraguay es que las universidades privadas son creadas por ley, por mandato constitucional. Concretamente el acto de creación *strictu sensu* es de los particulares, mientras que el acto de habilitación sí puede ser por ley.

Los anteproyectos también contemplan disposiciones de supervisión y control, intervención, suspensión temporal y rehabilitación. La figura de la intervención resulta eficaz en el caso de las instituciones de gestión estatal, pero de dudosa ventaja para instituciones de gestión privada. Puede resultar una *"estatización encubierta"*, promovida incluso por el propietario. Experiencias en otros países incluyen el cierre de las instituciones para el caso de las de gestión privada y no contemplan la intervención. Aunque podría preverse la intervención a efectos de su cierre y liquidación, pero no a efectos de su rehabilitación, ya que podría comprometer las finanzas públicas (estatización). De cualquier modo esta cuestión es materia opinable.

Cabe reconocer que el anteproyecto de la Bicameral dedica un título (XI) sobre la intervención de las instituciones de educación superior (Arts. 86 a 89 inclusive), con un alto grado de detalle. De seguir este enfoque, cabría derivar a la vía reglamentaria cuestiones de detalle.

En el caso del cierre o suspensión temporal, debe asegurarse el derecho de los estudiantes a continuar los estudios en otra institución del sistema.

Ahora bien, en el caso del cierre de una universidad de gestión privada o estatal, deberá preverse la derogación de la ley de creación (habilitación en el caso de una privada).

El anteproyecto de la Bicameral prevé que los Institutos Técnicos Profesionales sean creados por Decreto del Poder Ejecutivo. Lo cual permite suponer que tal instrumento es aplicable también para los Institutos de Formación Docente y los Institutos Superiores como en este documento se propone.

15. De la autoridad de aplicación, el gobierno y coordinación del subsistema de educación superior

Los anteproyectos de ley de la Bicameral y de la UNA, proponen como autoridad de aplicación un nuevo organismo: el Consejo Nacional de Educación Superior, identificado bajo la sigla CNES en el primer anteproyecto y CONAES en el segundo.

Su misión y funciones abarcan todo el abanico de cuestiones establecidas en el marco regulatorio, tales como las especificadas en el anteproyecto de la Bicameral:

"Son funciones del Consejo Nacional de Educación Superior:

a) *Velar y garantizar la autonomía de las universidades y de los institutos superiores universitarios.*

b) *Formular las políticas y los planes para el desarrollo y el funcionamiento de la educación superior.*

c) *Establecer pautas sobre la nomenclatura de títulos de la educación superior.*

d) *Comprobar el cumplimiento de los requisitos para la creación de las instituciones de educación superior.*

e) *Establecer los criterios que deberán reunir los planes de estudio para adecuarse a la política educativa y los planes de desarrollo nacional.*

f) *Apoyar el desarrollo de los procedimientos y normas del trabajo académico.*

g) *Ofrecer información pública sobre el estado de la calidad de las instituciones de educación superior de manera neutral y objetiva, con base en la información proporcionada por la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.*

h) *Establecer, en cooperación con el Ministerio de Educación y Cultura y las instituciones de educación superior, el marco institucional para desarrollar programas tendientes a fortalecer la articulación de la educación superior con la enseñanza media y escolar básica.*

i) *Consultar al Consejo de Rectores antes de tomar medidas que afecten el funcionamiento de las universidades.*

j) *Recibir las solicitudes de creación de universidades e institutos superiores universitarios a los efectos de poner a consideración del Congreso Nacional aquellas presentaciones que reúnan satisfactoriamente los requisitos establecidos en esta Ley.*

k) *Intervenir las instituciones que conforman el subsistema de educación superior, con acuerdo favorable de ambas Cámaras del Congreso Nacional, en el caso de las Universidades e Institutos Superiores Universitarios, y del Ministerio de Educación y Cultura, en el caso de los Institutos Técnicos Profesionales; y proponer al Congreso Nacional la rehabilitación o inhabilitación de las Universidades e Institutos Superiores Universitarios, o al Ministerio de Educación y Cultura, la rehabilitación o inhabilitación de los Institutos Técnicos Profesionales.*

l) *Autorizar el funcionamiento y cierre de agencias de evaluación y acreditación de la educación superior, de gestión privada.*

m) *Aprobar las dimensiones y criterios para la evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior que le sean propuestos por la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, por el Consejo de Rectores y las Asociaciones Profesionales.*

n) *Clausurar las carreras y filiales que no cumplieren con los criterios de calidad establecidos para las instituciones de educación superior.*

o) *Aprobar las dimensiones y criterios para la regulación de la educación no presencial.*

p) *Otorgar la habilitación definitiva a las universidades e institutos superiores universitarios que hayan cumplido satisfactoriamente los requisitos establecidos.*

q) *Aprobar los criterios e indicadores propuestos por el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología para la acreditación y categorización de docentes, investigadores, y de producción científica.*

r) *Colaborar con iniciativas y acciones tendientes a lograr una capacidad de financiamiento de la educación que permita encarar satisfactoriamente los requisitos de reforma, desarrollo institucional, excelencia académica y equidad.*

s) *Elaborar un informe anual de gestión y elevar al Poder Ejecutivo y a las Cámaras del Congreso Nacional explicando y detallando la situación de las instituciones de Educación Superior en el país y proponiendo políticas públicas de calidad.*

t) *Dictar su reglamento de organización interna y funcionamiento."*

Ambos anteproyectos proponen una conformación con miembros provenientes de las instituciones de educación superior según la tipología ya analizada, salvo que el anteproyecto de la Bicameral añade miembros designados por el Congreso Nacional, un miembro designado por el CONACYT y otro por un Fondo Nacional

de Financiamiento y Becas de la Educación Superior, al que nos referiremos más adelante, y que se crearía por la nueva ley. El anteproyecto de la UNA contempla que el Ministro de Educación presida el cuerpo colegiado, mientras que el de la Bicameral, el presidente del CNES es elegido por los miembros del Consejo.

El anteproyecto de la UNA prevé una Secretaría Ejecutiva, que es también contemplada en el anteproyecto de la Bicameral en su versión cuarta.

Cabe advertir, que el anteproyecto de la Bicameral (Art. 41) especifica que *"el CNES para cumplir con sus funciones y obligaciones establecidas en esta ley contará con un presupuesto propio dentro del subsistema de educación superior"*, lo que está muy bien pero que es insuficiente, ya que debería determinarse si es o no un organismo descentralizado, como el CONACYT. Si así fuera, debería explicitarse e indicar que el organismo depende del MEC, o sea, que funcionará en jurisdicción del MEC.

La modalidad institucional de un nuevo organismo autónomo nos remite al caso del CONACYT con incumbencias en la investigación científica y la innovación tecnológica, que tiene una identificación presupuestaria y por ende, una estructura administrativa y técnica. Estos rasgos, propios de un organismo descentralizado o autónomo, deberían ser contemplados en el anteproyecto de la Bicameral con mayor extensión a lo previsto en el citado art. 41.

En esta línea, no es lógico que el Presidente del CNES sea elegido entre sus miembros (Art. 44), sino que el Ministro de Educación y Cultura o su representante lo presida (por ejemplo, un Viceministro).

Ahora bien, la LGE que también rige para el subsistema de educación superior desde una perspectiva general, ya que se trata de la ley marco del sistema educativo, confiere al MEC el carácter de órgano rector del sistema. En efecto, en su artículo 89, la LGE establece que *"el gobierno, la organización y la administración del sistema educativo nacional son responsabilidad del Poder Ejecutivo, en coordinación con los gobiernos departamentales y municipales"*. El artículo 90 señala que *"El Poder Ejecutivo por medio del MEC*

asegurará el efectivo cumplimiento de esta ley y deberá…" y el artículo 91 *"La autoridad superior del ramo es el ministro responsable de la organización y funcionamiento del MEC…"*.

La Sección II de la LGE incursiona en las funciones del (de los) viceministerio(s) de educación y la sección IV especifica muy sucintamente la estructura ministerial.

Las disposiciones mencionadas justifican que en el supuesto de que la autoridad de aplicación de la nueva LES sea el CNES sea presidido por una autoridad ministerial.

Por otro lado, no tendría sentido mantener bajo jurisdicción ministerial la Dirección General de Educación Superior (DGES), la que debería pasar al nuevo organismo descentralizado.

Por otro lado, la Sección I, artículos 92 a 102, está dedicada al Consejo Nacional de Educación y Cultura como órgano asesor.

Por su parte, la ley universitaria, dictada un año más tarde de la LGE, otorgó al Consejo de Universidades (CU), o sea, a un órgano colegiado, la autoridad de aplicación del sector universitario. La conformación del CU excluye la participación del Ministro de Educación y más en general, del Ministerio.

Pareciera entonces que las propuestas legislativas de crear un CNES/CONAES se apoyan en este antecedente normativo, que subsanan la absoluta ausencia ministerial, previendo su participación en el cuerpo colegiado con un miembro.

Con posterioridad a la sanción de la ley universitaria fue creada la ANEAES en jurisdicción del MEC, ampliando las responsabilidades gubernamentales en el sector[20].

20. Cabe señalar que el CU no le ha dado participación a esta agencia para la evaluación de los proyectos de ley de creación de nuevas universidades, cuando perfectamente lo podría haber hecho, tal como lo prevé el anteproyecto de la Bicameral.

Por otro lado, la disposición de la ley universitaria en materia de títulos (Artículo 9) otorga al MEC una función regulatoria. No obstante, la evidencia empírica de lo que está ocurriendo en los últimos años, revela que el reconocimiento oficial de los títulos por parte del MEC -que sería de significativa importancia para la regulación del subsistema-, ha adoptado un carácter básicamente burocrático.

La analogía con la ley universitaria y el Consejo de Universidades no es automáticamente asimilable a un órgano que sea autoridad de aplicación de todo el subsistema de educación superior. Es difícil pensar esta misión para la formación docente y casi imposible que el MEC resigne responsabilidades en esta materia tan estratégica para el sistema educativo nacional.

Cabría considerar entonces otra alternativa de autoridad de aplicación, que contemple: (i) jerarquizar el papel ministerial en cuanto al subsistema de educación superior, ya que tiene entre sus funciones la habilitación de los Institutos de Formación Profesional, sean estos IFT o IDC, así como la formación docente, además de que en su jurisdicción se desenvuelve una agencia descentralizada para el aseguramiento de la calidad y, (ii) crear un órgano colegiado (CNES) con facultades decisorias para la producción de dictámenes vinculantes, de consulta y de aprobación de políticas y estrategias de desarrollo del subsistema de educación superior. En tal supuesto, ese órgano colegiado no tendría solamente funciones de asesoría como sí las tiene actualmente el CONEC.

Específicamente, del listado amplio de funciones que prevé el anteproyecto de la Bicameral para el CNES, una figura alternativa como la planteada se limitaría a las siguientes funciones (a título ilustrativo):

a) “Entender en la formulación de las políticas y los planes para el desarrollo y el funcionamiento de la educación superior.

b) Emitir juicio sobre pautas de la nomenclatura de títulos de la educación superior.

c) Recibir las solicitudes de creación de universidades e institutos superiores universitarios a los efectos de poner a consideración del Congreso Nacional aquellas presentaciones que reúnan satisfactoriamente los requisitos establecidos en esta Ley.

d) Emitir dictamen con carácter vinculante para la apertura de instituciones de educación superior.

e) Entender en el desarrollo del marco institucional para desarrollar programas tendientes a fortalecer la articulación de la educación superior con la enseñanza media y escolar básica.

f) Consultar al Consejo de Rectores antes de tomar medidas que afecten el funcionamiento de las universidades.

g) Emitir dictamen sobre la intervención, inhabilitación, rehabilitación y cierre de las instituciones que conforman el subsistema de educación superior.

h) Emitir dictamen sobre el funcionamiento y cierre de agencias de evaluación y acreditación de la educación superior, de gestión privada.

i) Aprobar las dimensiones y criterios para la evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior que le sean propuestos por la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, por el Consejo de Rectores y las Asociaciones Profesionales.

j) Emitir dictamen sobre las dimensiones y criterios para la regulación de la educación no presencial.

k) Emitir dictamen sobre la habilitación definitiva a las universidades e institutos superiores universitarios que hayan cumplido satisfactoriamente los requisitos establecidos.

l) Colaborar con iniciativas y acciones tendientes a lograr una capacidad de financiamiento de la educación que permita

encarar satisfactoriamente los requisitos de reforma, desarrollo institucional, excelencia académica y equidad.

m) Dictar su reglamento de organización interna y funcionamiento."

En esta alternativa, la Secretaría Ejecutiva del CNES descansaría en la actual Dirección General de Educación Superior (DGES), que debería contar con un plantel técnico profesional de calidad y cantidad superior al actual. Las tareas de supervisión del funcionamiento de las instituciones, de análisis y reconocimiento de títulos, de análisis de proyectos de nuevas carreras, no son ni pueden ser sustituidas por la agencia de aseguramiento de la calidad.

En el caso de Argentina por ejemplo, conviven la Dirección Nacional de Gestión Universitaria del Ministerio de Educación y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) como organismo descentralizado, circunscribiendo su quehacer al segmento universitario. Imaginemos entonces el caso de Paraguay donde las competencias cubren todo el subsistema de educación superior.

Por lo tanto, en esta alternativa se jerarquizan las actividades ministeriales en educación superior. Cabría en este supuesto analizar la conveniencia de constituir un Viceministerio de Educación Superior, en el marco de lo prescripto en la LGE. En tal supuesto, el Viceministro presidiría el CNES.

Por todo lo dicho anteriormente, se justifica en esta etapa del análisis referirnos a la *"autoridad de aplicación"* de la LES, a efectos de dejar instaladas las dos opciones de organización.

En cualquiera de las dos alternativas, es conveniente mantener el Consejo de Universidades, denominado Consejo de Rectores de Universidades en el anteproyecto de la Bicameral (Artículo 47). Las funciones previstas son razonables, y en la práctica, sería un cuerpo asesor de la autoridad de aplicación de la LES, además de constituir un ámbito *per se* de coordinación del área universitaria.

El anteproyecto de la Bicameral, mediante el artículo 49, señala que el consejo estará conformado *"por los rectores de las universidades de gestión pública y privada"*, mientras que la Ley Nº 136 actualmente vigente establece que el CU esté integrado por la UNA, un representante por el resto de las universidades estatales, la UCA y un representante del resto de las universidades privadas para el Consejo Directivo. Por su parte el anteproyecto de la UNA, propone para el CONAES (equivalente al CNES) mantener este tipo de representación por parte de las universidades, con el agregado de establecer que los representantes del resto de las universidades estatales y privadas deberán pertenecer a instituciones que cuenten por lo menos con 10 años de funcionamiento.

Finalmente, también es facultad de la autoridad de aplicación, la supervisión, monitoreo y control del funcionamiento de las instituciones, al margen de si están en la etapa de funcionamiento provisorio o definitivo.

Como se ha visto, la autoridad de aplicación de la LES es el órgano de gobierno del subsistema de educación superior, el Consejo de Universidades es un órgano de coordinación de las instituciones universitarias y de consulta. También pueden preverse otros órganos de coordinación, como por ejemplo los Consejos Regionales de Educación Superior. Se recomienda una disposición general habilitando a la autoridad de aplicación a establecerlos por decreto del poder ejecutivo.

16. Del financiamiento de la educación superior

Una LES debe prever un capítulo sobre el financiamiento, tal como ello ocurre en la legislación internacional comparada y en los anteproyectos en discusión.

La principal razón deriva del carácter de bien público y social, y del rol indelegable del Estado de garantizar el acceso a este nivel educativo. De la legislación comparada se extrae la práctica de definir un nivel

de inversión consolidada -público/privada- en relación al Producto Interno Bruto (PIB) para la educación, independientemente de los niveles educativos, en términos de metas deseables a alcanzar. Por ejemplo, el 6% del PIB aplicado a educación.

No es tan usual definir en una norma legal un porcentaje para cada nivel (inicial, primario, secundario, superior). Tampoco es usual legislar por nivel educativo (inicial, primario, secundario y superior).

En términos de metas deseables, el análisis internacional comparado plantea una inversión consolidada, pública y privada, en educación del 6% del PIB. A su vez, también se plantea como deseable que la inversión en educación superior sea del orden del 1,5%, lo cual significa un 4,5% para el resto de los niveles educativos.

No obstante, se reitera que no es usual establecer una meta de inversión por nivel educativo. Si la hubiera, debería incluirse una previsión de prohibición de que el Estado desfinancie a los otros niveles educativos.

La LES debe ser taxativa en cuanto a la responsabilidad esencial del Estado de financiar la educación superior.

El anteproyecto de la Bicameral define en el artículo 76 una meta-objetivo planteada como porcentaje del Presupuesto estatal (7%). Lógicamente una previsión de este tipo requiere la opinión previa del Ministerio de Hacienda o equivalente. Se duda sobre una opinión favorable de esa área, porque conlleva a establecer una rigidez presupuestaria.

El anteproyecto de la Bicameral es acertado respecto de las fuentes de financiamiento (Art. 74). Se recomienda precisar las modalidades de financiamiento del Estado, por ejemplo

a) Financiamiento de las instituciones, garantizando la mayor parte de la inversión total.

b) Financiamiento a los alumnos de recursos económicos bajos, provenientes de poblaciones vulnerables (p.e. pueblos

originarios, campesinos) y con capacidades diferentes, a través de programas de becas y préstamos;

c) Financiamiento de programas y proyectos de investigación, a través de los organismos estatales pertinentes (p.e. CONACYT);

d) Financiamiento de programas especiales vinculados con el plan de desarrollo del país (p.e. para carreras prioritarias, inversiones de laboratorio y de infraestructura, ampliación de la planta docente dedicada a investigación, etc.).

La LES deberá determinar si las instituciones privadas de educación superior serán alcanzadas por el financiamiento estatal. En Chile, un grupo de universidades privadas son sujetas del financiamiento (a) y (c) precitados. En EEUU, del financiamiento (b), o sea no directo como en Chile, sino indirecto a través de los alumnos que eligen estudiar en instituciones privadas. En Colombia bajo la modalidad (b) es muy importante el crédito estudiantil más que las becas. En Argentina sólo reciben financiamiento bajo la modalidad (c) y es tema de debate las modalidades (b) y (d), a la vez que está expresamente prohibida por la Ley 24521 la modalidad (a).

Cabe destacar que el anteproyecto de la Bicameral crea el Fondo Nacional de Financiamiento y Becas de la Educación Superior (FONFyBES), sin establecer su dependencia funcional y característica institucional. Al FONFyBES le asigna la responsabilidad del otorgamiento de becas y préstamos a estudiantes. A su vez, al Ministerio le asigna la responsabilidad de crear y financiar programas especiales, tipo (d).

El anteproyecto de la Bicameral prevé que el otorgamiento de préstamos y becas estudiantiles estará condicionado a que los estudiantes cursen estudios en carreras acreditadas, lo que es una sana política de combinar el financiamiento con fines de equidad y el aseguramiento de la calidad.

La creación de un Fondo requiere una fuerte voluntad política gubernamental. Sería una importante innovación institucional a nivel latinoamericano.

En Argentina, por ejemplo, el Ministerio de Educación, a través de la Secretaría de Políticas Universitarias (una suerte de Viceministerio), financia las modalidades (a), (b) y (d) a través de una red de programas integrados bajo la denominación FUNDAR, aunque no se trata *strictu sensu* de un fondo con administración separada y diferenciada. Años atrás, específicamente en 1994, se había creado en esa jurisdicción ministerial el FOMEC (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad) que si bien no era una institución separada, sí contaba con un órgano colegiado que definía las asignaciones. El FOMEC financió programas especiales de mejora de las carreras de ciencias exactas, naturales e ingenierías, becas de posgrado en todos los campos disciplinarios, a través de convocatorias públicas. El FOMEC fue sustituido por el hoy denominado FUNDAR, que no cuenta con un órgano colegiado de gobierno, ni tampoco asigna fondos por convocatorias públicas.

La creación del FONFyBES debería considerar la asignación de fondos bajo la modalidad de convocatorias públicas y de *"ventanilla abierta"* permanente para la recepción de proyectos bajo una tipología predeterminada. Así se prevé en el artículo 78 del anteproyecto de la Bicameral.

Este tipo de mecanismo de financiamiento de programas especiales existe en diversos países desarrollados y subdesarrollados. Francia fue uno de los países precursores y las asignaciones se materializaban en "contratos programa" entre el organismo de financiamiento y la institución beneficiaria. En los contratos se estipulan cláusulas contractuales con las obligaciones de cada parte.

Por otra parte, la LES puede contemplar, tal como lo prevé el anteproyecto de la Bicameral, incentivos fiscales (desgravación de impuestos de las donaciones que el sector privado destine a la educación superior). Este instrumento de política debe ser compatible con el resto de las políticas fiscales de incentivos a la inversión privada, y requiere la opinión de las autoridades ministeriales competentes en la materia.

Paraguay no se caracteriza por ser un país con una fuerte presión impositiva a las ganancias de las empresas, lo cual conspira para

el establecimiento de incentivos fiscales al sector privado, a menos que los incentivos sean *pari passu* con un aumento de las alícuotas del impuesto a la renta.

Finalmente, la LES podría también prever disposiciones específicas para que el financiamiento de las universidades estatales, sea efectivizado a través de un aporte global del Estado nacional (*block grant*), tema ya tratado en el punto 9. En otras palabras, en el capítulo de la LES sobre el financiamiento podría preverse una disposición sobre la autarquía económico-financiera de las casas de altos estudios, con el propósito de que éstas determinen autónomamente la distribución presupuestaria sin consulta previa con el Estado y puedan dictar normas propias relativas a la generación de recursos (aranceles, tasas, etc.) por los servicios que prestan, constituir personas jurídicas de derecho público o privado, o participar en ellas, disponer de los recursos no utilizados en un ejercicio para ser aplicados a los siguientes, etc.

La figura de la autarquía económico-financiera no sería aplicable a las instituciones no universitarias.

17. De las disposiciones transitorias

La complejidad de la nueva legislación de educación superior implica necesariamente establecer un conjunto de disposiciones transitorias a los fines de la adecuación de las instituciones preexistentes al nuevo marco regulatorio.

En particular:

a) Los Institutos Superiores y Universidades deberán desarrollar capacidades de investigación, en un plazo determinado (p.e. 3 años) para poder mantener el carácter institucional que detentan.

b) Las instituciones privadas y estatales creadas en el último tiempo deberían asimilarse al estatus de instituciones con habilitación provisoria, por lo que estarían sujetas a un monitoreo meticuloso por parte de la autoridad de aplicación. Cabe interrogarse si desde un punto de vista legal ello implica la violación de un derecho adquirido.

Si lo anterior fuese posible, las instituciones con autorización provisoria deberían estar obligadas a solicitar en un plazo determinado (p.e. 4 años contados a partir de la promulgación de la LES) la autorización o habilitación definitiva, o en su defecto, la transformación de la institución en otra distinta dentro de las contempladas en la tipología institucional.

c) Complementariamente a lo planteado en el punto (b), en el caso de las instituciones privadas (Institutos Superiores y Universidades), creadas por Ley en los últimos años, podría establecerse la obligatoriedad de integrar las garantías económicas que se expusieron en el punto 14.

d) También debería preverse un régimen transitorio de habilitación profesional de egresados de carreras reguladas y no acreditadas, por ejemplo, a través de los Ministerios sectoriales competentes en cada disciplina o campo profesional regulado, y la Corte para el caso de la carrera de abogacía.

e) El anteproyecto de la Bicameral establece disposiciones transitorias exclusivamente vinculadas a la ANACES, en tanto y en cuanto ésta sustituye a la actual ANEAES. Ello es correcto en el supuesto de creación del nuevo organismo de evaluación y acreditación.

mec_ley_educación_superior_03.indd 112 19/07/2011 09:01:11 p.m.

III PARTE

Asistencia técnica calificada para la sistematización y análisis de información y documentos y formulación de una propuesta de anteproyecto de ley de educación superior

Gustavo Bécker

Introducción

La Comisión de legislación incorpora en este libro las opiniones de diversos actores del escenario de la educación superior, que han opinado sobre el proyecto de ley de la Comisión Bicameral y sobre el modelo de educación superior que quieren.

El CONEC ha organizado una serie de talleres celebrados durante el año 2010, en los que profesores, estudiantes, directores y rectores,

gremios profesionales del ramo y asociaciones gremiales como las de campesinos, etc… han sido consultados sobre su manera de entender el proyecto de ley y su visión sobre la educación superior del futuro.

Todos esos talleres, cuyo desarrollo y sus participaciones fueron grabados, han sido analizados y sistematizados, mediante una consultoría, encargada por el CONEC al consultor Gustavo Bécker.

Los resultados de este estudio de consultoría son sumamente interesantes. Los documentos que el consultor incorpora al informe final son iluminadores y muy útiles, y, tanto las dieciocho leyes recopiladas de dieciséis países latinoamericanos como la de dos países europeos, son una gran ayuda por su propio valor de referencias y a la hora de estudiar la legislación comparada.

El consultor añade a toda esa documentación estudiada hoy una extensa y valiosa bibliografía consultada.

1. El estado actual de la educación superior y su reforma

La crisis de la Educación Superior (ES) tiene alcance global. En efecto, virtualmente todos los países, empezando por los del llamado primer mundo, están insatisfechos y se hallan revisando sus instituciones, sus normativas, sus logros y sus estándares, con miras a una reforma del sector que contribuya a ubicarlos o reubicarlos en sitiales de privilegio en materia de excelencia académica, de investigación, de desarrollo tecnológico, de competitividad y de innovación.

En América Latina en particular, según una encuesta de Gallup y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los latinoamericanos están mucho más satisfechos con sus sistemas educativos que los estadounidenses, los alemanes o los japoneses, a pesar de que los países latinoamericanos figuran en los últimos puestos

en las pruebas estudiantiles y en los rankings internacionales de educación.

Así, por ejemplo, no hay una sola universidad latinoamericana entre las 100 primeras instituciones de educación superior del mundo, según el Ranking del Suplemento de Educación Superior de *The Times* 2009-2010.

Un ranking similar de la Universidad Shanghái Jiao Tong, de China, tampoco incluye a ninguna universidad latinoamericana entre las mejores 100, a pesar de que Brasil y México figuran entre las 13 economías más grandes del mundo.

Otros datos significativos en este campo, son los siguientes:

De todas las inversiones en investigación y desarrollo en todo el mundo, menos del 2% se realizan en América Latina, según el Observatorio Iberoamericano de Ciencia y Tecnología. Comparativamente, casi el 30% de las inversiones mundiales para investigación y desarrollo se realizan en Asia, añade.

Mientras China dedica el 1,4% de su PBI a investigación y desarrollo, Brasil invierte tan sólo el 0,9%; la Argentina, el 0,6%; México, el 0,4%, y Colombia y Perú, el 0,1%. En materia de investigación, mientras un país asiático relativamente pequeño como Corea del Sur registra 80.000 patentes anuales en todo el mundo, Brasil sólo logra registrar 600 patentes por año; México, unas 300, y la Argentina, 80.

Sólo el 27% de los jóvenes latinoamericanos en edad universitaria están inscriptos en instituciones de educación superior, comparado con el 69% de los países industrializados, según la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE).

José Brunner, profesor de la chilena Universidad Diego Portales, lamenta el bajo gasto público en educación superior por alumno en América latina. México es el que más invierte: US$ 4.800 por año, frente a los 8.000 de Portugal (el de menor inversión dentro del club de países desarrollados que integran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico-OCDE). La Argentina sólo

gasta 1.700, menos que Brasil (2.900) y Uruguay (1.900), aunque más que Chile (1.500).

En el seminario *"El capital humano de la universidad: ¿palanca de modernización o guardia de utopías regresivas?"*, el rector de la Universidad Autónoma de México, José Narro, llamó la atención por la baja inversión en investigación y desarrollo de la región: 0,68% del PBI, la mitad que España.

Cuando se echa la vista hacia atrás y retrocedemos en el tiempo varias décadas, comprobamos la profundidad de los cambios experimentados en el ámbito de la educación superior en el conjunto de los países iberoamericanos.

Los datos aportados por los investigadores no dejan lugar a dudas: la expansión puede calificarse sencillamente de abrumadora. Así, por ejemplo, podemos recordar que en el año 1950 existían tan sólo 75 universidades en América Latina, las que contaban con unos 267.000 estudiantes, cifras que se elevaban ya a 450 instituciones universitarias en 1985 y a unos 7.350.000 estudiantes en 1990 (Fernández Lamarra, 2007, p. 18).

Si nos fijamos en una época más cercana, podemos identificar los años finales de los ochenta como el momento en que el proceso de transformación comenzó a acelerarse notablemente. Así, de las cifras señaladas para 1985 hemos pasado a una situación en la cual son más de 3.000 el número de instituciones de educación superior existentes en América Latina y más de 17 millones el número de estudiantes en el curso 2005-2006, de los cuales casi diez correspondían a Brasil, México y Argentina.

Ese crecimiento supone una tasa de incremento anual sostenido superior al 6% desde 1990, y que llegaba al 6,8% entre los años 2000 y 2007 (UNESCO, 2009).

Junto a ese importante crecimiento cuantitativo, también se produjo un proceso paralelo de diversificación institucional, que se aprecia en dos fenómenos complementarios: el incremento de la oferta privada y el aumento de la variedad de modelos institucionales.

En relación con el primer asunto, llama poderosamente la atención el fuerte incremento que ha experimentado la escolaridad privada en el conjunto de la educación superior iberoamericana, durante las dos últimas décadas.

El segundo fenómeno ha consistido en la diversificación de la oferta en la educación superior y el consiguiente incremento de la diversidad institucional.

Se trata de un fenómeno ambivalente, con una vertiente positiva, en cuanto que amplió la oferta existente, y con otra negativa, por no hacerse siempre con todas las garantías necesarias y producir algunos efectos perversos o al menos no deseados.

Muchos de estos nuevos títulos ya no se impartían en las universidades convencionales, sino en instituciones tecnológicas, institutos o centros superiores, instituciones técnico-profesionales o entidades con nombres similares.

Además, comenzaron a aparecer las nuevas universidades a distancia y las unidades de estudios a distancia, en universidades convencionales, que facilitaron el acceso a nuevos sectores estudiantiles y abrieron paso a la universidad de masas.

Como bien señala Alejandro Tiana[21]:

> *"Ante la falta de presupuestos suficientes para dar respuesta a la demanda creciente de educación superior, la solución consistió en favorecer la creación de instituciones privadas y permitir así la expansión del sector. El Estado evitó correr con los gastos de la democratización y la diversificación del acceso a la educación superior, transfiriéndolos en buena medida a los individuos y sus familias. La reacción a esta situación pasó por la defensa de la educación superior como bien público y no como bien de consumo, que se plasmó de manera explícita en la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior de Cartagena de Indias de 2008".*

21. Tiana, A. (2010). Pensamiento Iberoamericano, Madrid, Setiembre.

"(..) A decir de los especialistas, una de las principales consecuencias de ese giro fue una relajación de las exigencias impuestas a las nuevas instituciones, ya que los costes de la educación superior privada no podían resultar excesivamente elevados para sus destinatarios".

"Esa situación se tradujo en muchos casos en una rebaja de los criterios establecidos para la puesta en marcha de los centros de educación superior y el consiguiente descenso de la calidad de las instituciones y de la enseñanza que ofrecían. El resultado fue la coexistencia de ofertas educativas de muy diversa calidad. Junto a la enseñanza para las élites, generalmente impartida en las universidades públicas tradicionales, aparecieron otras ofertas alternativas, con títulos de menor rango académico, impartidas en instituciones con escasa dotación y por parte de un profesorado sobrecargado y con una cualificación no siempre suficiente. La heterogeneidad se convirtió así en la norma".

"(…) La conciencia del riesgo que suponía la proliferación de este tipo de oferta fue uno de los factores que más pesó en la decisión de poner en marcha mecanismos y sistemas de evaluación de la calidad y de acreditación de las instituciones y de los estudios de educación superior, y muy especialmente, de las universidades. El desarrollo de estos sistemas a partir de la década de los noventa conecta directamente con tal preocupación".

A su turno, un interesante trabajo de Luis Yarzábal[22], indica que:

"En la educación superior, las políticas neoliberales han traído consigo la concepción de que un solo modelo estándar debe ser el dominante para la cultura académica y las prácticas educativas, que la competitividad es el único mecanismo para alcanzar el mejoramiento de la calidad del servicio que se ofrece, que se debe estimular la privatización de la educación,

22. Yarzábal, L. (1999). La Educación Superior en América Latina, realidad y perspectiva. Consenso para el cambio en la educación superior. Colección Respuestas, N° 9, Ed. CRESALC/UNESCO, Caracas, Venezuela.

que el compromiso público de los gobiernos debe contraerse y que el mercado debe regir los cambios institucionales".

"La situación extensamente descrita y analizada en la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (La Habana, Cuba, noviembre de 1996), sumada al contenido del debate que se viene desarrollando en la Región en los últimos años, indica que el cambio y el desarrollo de la educación superior en América Latina y el Caribe suponen el diseño y la instrumentación de políticas y estrategias integrales que atiendan al conjunto del sistema educativo, tomando en cuenta su complejidad, su dinámica interna y los cambios que están ocurriendo o que se considera conveniente desencadenar".

"Esta estrategia, que debe ser anticipatoria y estar dirigida a mejorar la equidad, la pertinencia y la calidad de la educación superior, requiere un conocimiento profundo y efectivo de sus diferentes componentes. Este conocimiento sólo puede surgir como consecuencia de un proceso de evaluación –de programas, de instituciones y de sistemas– que desarrolle y retroalimente un sistema de información confiable, normalizado, objetivo y permanentemente actualizado".

"Las observaciones ya efectuadas permiten esbozar algunos lineamientos de política, entre los cuales se pueden adelantar, inicialmente, los siguientes:

1) *Establecer sistemas nacionales, subregionales y regionales de información;*

2) *Aumentar la cobertura y democratizar el acceso a la educación superior;*

3) *Mejorar la formación y aumentar la dedicación de los profesores;*

4) *Organizar y regular los sistemas de educación postsecundaria;*

5) *Crear sistemas nacionales y subregionales de acreditación;*

6) *Incrementar los recursos financieros;*

7) *Reorientar la cooperación internacional y*

8) *Promover un nuevo y consistente consenso social que impulse y sostenga las transformaciones necesarias"*.

Los especialistas e investigadores han puesto de manifiesto algunos otros problemas que aquejan a la educación superior iberoamericana.

Entre ellos, caben destacar algunos que plantean importantes desafíos para los próximos años (Fernández Lamarra, 2007, pp. 35-37):

- Falta de flexibilidad, actualización y cambio de los diseños curriculares de las carreras;
- Fuerte disparidad en materia de planes de estudio, con denominaciones de titulaciones muy diversas y objetivos formativos variados;
- Necesidad de una mayor relación entre las instituciones de educación superior y la sociedad;
- Fuerte desinversión en educación superior en el sector público;
- "Pauperización" de la profesión docente y del personal no docente.

Un análisis muy acertado de Claudio Rama[23], indica que:

> *"(…) Un nuevo "shock" sufren hoy en América Latina los sistemas de educación superior a causa de la internacionalización,*

23. Rama, C. La tercera reforma de la Educación Superior en América Latina.

las nuevas tecnologías de comunicación e información y las demandas de acceso de sectores fuertemente marginados (como los grupos indígenas u otras minorías: minusválidos o emigrantes, entre otros). El impacto de las nuevas tecnologías, está cambiando el panorama global, permitiendo acortar las distancias, expandir la educación transfronteriza, generar la educación virtual y viabilizar, no sólo una nueva práctica pedagógica y una educación no presencial, sino la expansión de la sociedad del conocimiento asociada a la autopista de la información para todos los intangibles y, destacadamente, para la educación superior.

Estos desafíos externos, estos "shocks" que enfrentan las sociedades latinoamericanas, constituyen uno de los ejes de la Tercera Reforma de la Educación Superior que, con mayor o menor intensidad, están procesando y promoviendo las universidades, las sociedades y los gobiernos en todo el mundo".

El eje de la nueva etapa está marcado por el pasaje de un modelo dual público-privado a un modelo tripartito –público, privado y transnacional- con fuertes controles de calidad, de tipo global, y altamente competitivo. Más allá de la educación trasnacional basada en la educación transfronteriza (virtual o de traslado de empresas, estudiantes o profesores), la Tercera Reforma se da en un contexto complejo, en el cual no busca sólo responder a las fallas que produjo la II fase de las Reformas Universitarias, sino además ajustarse a las nuevas realidades y las nuevas demandas que marcan la pauta de la educación superior en el actual contexto de la globalización y las nuevas tecnologías.

Las características de esta tercera etapa son las siguientes:

1) *Desarrollo de mecanismos de aseguramiento de la calidad para reducir la inequidad de proceso, y el lento pasaje del Estado educador al estado evaluador.*

2) *Comienzo del proceso de internacionalización de la educación superior a partir del ingreso de nuevos proveedores; y la*

conformación de tres sectores (público, privado local y privado internacional) en el marco de una amplia competencia global regulada en base a calidad.

3) *Nacimiento de la educación virtual no presencial y el desarrollo de nuevas modalidades pedagógicas con el nacimiento de nueva modalidad de competencia en la educación superior entre IES presenciales e IES virtuales.*

4) *Nuevas demandas de educación, de habilidades y de destrezas por parte de la sociedad.*

5) *Incentivación y orientación directa a la demanda a través de sistemas de financiamiento orientados hacia determinados sectores (indígenas) y hacia determinados carreras (técnicas) e instituciones (no universitarias), y el nacimiento de una economía de la educación superior en el cual los demandantes comienzan a requerir más libertad para escoger sus propios recorridos curriculares universitarios.*

6) *Desarrollo de una diversidad universitaria en base a especializaciones, diversidad de modalidades pedagógicas, alianzas internacionales, tipos de titulación, etc., en un proceso en el cual la universidad comienza a transformarse en un diálogo de diversidades culturales, en una institución multicultural e inclusiva".*

En su citado trabajo, Rama sostiene también que:

"(…) Como resultado de los cambios referidos, se están produciendo nuevas demandas sobre la educación superior, entre las cuales podemos destacar.

1) *La educación permanente en un contexto de fuerte desempleo estructural y de flexibilidad de los mercados laborales.*

2) *Renovación permanente de los conocimientos y la necesidad conocimientos específicos que promueven formación en habilidades y destrezas específicas.*

3) *Diferenciación de especializaciones como resultado de la masificación de la matrícula estudiantil y la búsqueda individual de nichos de empleo".*

Y en otro capítulo, reflexiona igualmente sobre un tema clave en la visión actual de la ES, expresando cuanto sigue:

> *"(…) En todos los países de la región se han aprobado marcos legales que han significado la creación de organismos de aseguramiento de la calidad, basados en una autoevaluación interna, una de pares y una externa. En la mayoría de los casos, los organismos están conformados por representantes de los diversos actores académicos, tienen un alto grado de autonomía y no dependen directamente de los ministerios de Educación. Esta nueva figura en el sistema universitario de América Latina y el Caribe comienza a cumplir el rol de policía educativa al establecer niveles mínimos de calidad, criterios de autorización de funcionamiento de las instituciones y diversas regulaciones a la libertad de competencia".*

> *"(…) La heterogeneidad que se produjo con la creación de organismos sin control de su calidad ha dado paso a sistemas de restricciones establecidos a partir de determinados consensos nacionales entre las propias universidades, los colegios profesionales, los parlamentos o los gobiernos".*

> *"(…) El Estado debe establecer instancias gubernamentales de supervisión y control. Hoy, ya no hay un solo ministerio de Educación (…), sino que se han formado, además, instancias de rango ministerial en República Dominicana, Venezuela y Ecuador; viceministerios de educación superior en Colombia, México, Bolivia, Argentina, y direcciones de educación superior en Chile, Brasil, El Salvador. El Estado, a través del poder ejecutivo, es un actor regulador, un actor determinante en un sistema complejo, heterogéneo y diverso".*

Debe señalarse que las transformaciones experimentadas durante las últimas décadas en los ámbitos de la educación superior y de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación (I+D+I), han modificado sustancialmente el panorama iberoamericano

en este campo. Uno de los principales efectos derivados de dichos cambios ha sido el incremento de la internacionalización de los sistemas de educación superior y, paralelamente, el aumento de la demanda de cooperación.

En los últimos años han surgido y se han desarrollado un buen número de iniciativas de cobertura regional o subregional con ese objetivo. Una de ellas, que muchos consideran como de las más prometedoras -aun conscientes de las enormes dificultades que la idea plantea-, consiste en la construcción de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento (IEC, un "Bolonia Transatlántico"), capaz de impulsar el progreso regional a partir de la cooperación horizontal.

En el caso de Paraguay, la Educación Superior forma parte del Sistema Educativo Nacional, según lo establece la "Ley General de Educación", promulgada en julio de 1998, Artículo 53: *"Las universidades públicas y privadas, así como las instituciones superiores de enseñanza, son partes del Sistema Nacional de Educación"*.

Sin embargo, las universidades tienen un régimen de autonomía para establecer su órgano de gobierno y estructura académica.

El Ministerio de Educación y Cultura es el encargado del cumplimiento efectivo de la "Ley General de Educación". Junto con aquel, corresponde igualmente un rol fundamental asignado, por dicha ley, al Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC).

De acuerdo a datos de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES)[24], al año 2006, de todas las carreras universitarias de grado ofertadas, se concentraba en las de Ciencias Humanas y Sociales el 66 %.

24. ANEAES. (2006). Oferta Académica de la Educación Superior paraguaya. Es la única información disponible sobre estos ítems.

El 34 % restante se distribuye de la siguiente manera:

- 14 % para las carreras de Ciencias Exactas e Ingenierías;
- 17 % para las de Ciencias de la Salud; y
- el 3% restante para las de Ciencias de la Vida y Ecológicas.

Siendo ésta la distribución nacional, existe una diferencia significativa en la oferta de carreras entre universidades públicas y privadas.

Esta diferencia se marca, en primer lugar, en las carreras clasificadas como Ciencias Humanísticas y Sociales, que en las públicas alcanza el 53 % de la oferta total, en tanto que este porcentaje asciende a 67 % en las universidades privadas.

Otra diferencia relevante, en esta área, es la mayor variedad de disciplinas Humanísticas ofertadas por las públicas ante las privadas.

En segundo lugar, las carreras clasificadas bajo la denominación de “Ciencias Exactas e Ingenierías”, presentan un comportamiento inverso a la situación anterior. La mayor oferta se concentra en las universidades públicas con un 20% frente al 13%, ofertada por las universidades privadas.

Siguiendo el informe de la ANEAES, un análisis más detallado del área de las Ciencias Humanísticas y Sociales muestra que, el 37% de la oferta total de carreras corresponde a las Ciencias Económicas, las cuales se concentran en las Ciencias Contables y las Administrativas y algunas ofertas de carreras de Economía, tanto en Universidades Públicas como Privadas.

Le siguen las carreras de Educación 27%, especialmente las de Ciencias de la Educación; las de Ciencias Sociales, con un 22%, concentran su oferta en las carreras de Derecho; en tanto que en las de Comunicación y Arte, 11%, predominan las carreras de Publicidad y Periodismo, y Ciencias Humanas 3%.

La situación de partida en el tema de la ES está claramente expresada en un importante documento del CONEC[25]:

> *"Aun cuando el atraso constituye una característica que afecta a la totalidad del sistema educativo, es en la Educación Superior donde tal situación se revela de una manera más evidente. En este contexto, lo más llamativo han sido el inmovilismo y el crónico estancamiento que se observa en la Educación Superior, en especial en el sector universitario. Todavía manteniendo el efecto inercial de su paralización bajo el régimen autoritario y distanciada ante el proceso de la reforma educativa, la Universidad paraguaya ha sido hasta el presente una institución indiferente ante el esfuerzo de transformación en marcha en los otros niveles educativos".*

> *"(…) Tal prescindencia poco tiene que ver con las transformaciones que la propia realidad ha ido proyectando desde el ámbito exterior hacia el escenario universitario. La creciente demanda por acceso a la educación superior que se viene dando por la sostenida masificación, el caótico y permisivo crecimiento del número de universidades privadas, el sub-financiamiento, la débil actividad en el campo de la investigación, etc., están fortaleciendo una tendencia de precarización sumamente grave en la esfera universitaria".*

> *"(…) Por otra parte, no es posible dejar de reconocer la existencia de innovaciones y esfuerzos positivos en el sentido de una modernización de la educación universitaria. Sin embargo, tales iniciativas son en su mayoría producto de esfuerzos puntuales o resultados de programas de cooperación internacional que no hacen a la dinámica propia de la vida universitaria paraguaya actual".*

> *"(…) En el interior del sistema universitario, las críticas a la universidad tradicional cubren una amplia gama de cuestiones: contenidos y métodos de enseñanza, organización, sistema*

25. CONEC. Estrategias de transformación de la Educación Superior. Consejo Nacional de Educación y Cultura.

de gobierno, relación con el Estado, currículum, formación de la docencia, pérdida de pertinencia, etc. Es factible agrupar esta gama de cuestionamientos en torno a grandes ejes que configuraban la definición tradicional de la misión de la universidad. Es decir, la formación profesional (enseñanza), la investigación, la función social y la extensión universitaria. Sin embargo, es evidente que la crisis actual requiere mucho más que el mejoramiento de estas funciones o su mera actualización. El problema radica en que el mismo sentido de estas actividades y la amplitud de su ejecución exigen un vasto esfuerzo de reconstrucción conceptual de la institución universitaria, así como del carácter y contenido de sus funciones".

Junto a estos temas, el mismo rango de preocupaciones se tiene con relación a otros diversos aspectos, como lo concerniente al propio rol del Estado, la autonomía universitaria, la calidad - excelencia, la relación Estado – universidad - sociedad, la evaluación y acreditación, y el financiamiento de la Educación Superior, sin que estos temas agoten una agenda de reformas.

2. Los talleres del CONEC

El CONEC llevó a cabo varios talleres de difusión, discusión y consulta con diversos sectores, docentes, directivos y alumnos de la ES, tomando como base de análisis las propuestas legislativas elaboradas por la Comisión Bicameral, así como diversos ejes temáticos vinculados directamente a esta problemática.

Puntualmente, el CONEC ha establecido como objetivos de dichos talleres:

- Intercambiar experiencias y saberes de grupos calificados de opinión para construir, en forma conjunta, políticas para la educación superior paraguaya.

- Trabajo grupal para el análisis, discusión y planteamiento de líneas de políticas para la educación superior.

En dichos eventos fueron sometidos a consideración de los participantes, como puntos iniciales para el debate, los siguientes ítems:

- Políticas de Socialización (destinatarios y acceso).
- Políticas de Estado (función del Estado – bien público o privado).
- Políticas Legislativas (legislación necesaria para cada nivel de la Educación Superior).
- Políticas Curriculares y del Profesorado.
- Políticas de Autonomía.
- Políticas de Evaluación y Acreditación.
- Políticas de Financiamiento.

Analizados los documentos elaborados en cada uno de los talleres, como resultado del rico intercambio de ideas, pueden indicarse los temas con mayor índice de recurrencia en los debates y las presentaciones de los diversos grupos de trabajo.

Así, es posible presentar una grilla temática (en orden alfabético) que puede ser útil para establecer referencias generales acerca de cuáles son, a juicio de dichos sectores, los temas más relevantes en debate, en base a lo que han sido las principales conclusiones y propuestas surgidas de esos talleres:

- Acceso a la docencia universitaria, categoría y remuneraciones de los docentes, derechos y obligaciones, estabilidad, promoción por méritos, condiciones para el despido.
- Aclarar si la nueva figura de la ANACES reemplaza o incluye a la ANEAES.

- Afianzar el rol del CONEC como instancia responsable de generar participación y reflexión para la propuesta de leyes necesarias y urgentes, y de políticas.

- Afianzar el rol del Ministerio de Educación, como responsable de la educación nacional, para regular los servicios ofrecidos en el subsistema de educación superior.

- Alianza estratégica con organismos internacionales para buscar financiamiento.

- Becas responsables a largo plazo.

- Calidad y acreditación.

- Contemplar en la nueva ley "Promover la articulación armónica con todos los niveles de la estructura educativa".

- Contemplar un objetivo que evite las desigualdades entre los egresados que conforman el sistema de Educación Superior.

- Control de calidad en la habilitación de nuevas instituciones.

- Definir el concepto de autonomía universitaria.

- Dentro de la política de financiamiento se señala como elemento fundamental un sistema nacional de becas, gestionado con transparencia.

- Diferenciar con claridad el tratamiento que se dará a las universidades y a las demás instituciones de ES.

- El Estado tendría que ser el ente regulador de la calidad, del nivel de educación.

- El Estado tiene que asumir su responsabilidad, que está suficientemente definida en la Constitución Nacional y en la Ley General de Educación.

- Establecer un sistema de acreditación nacional e internacional.
- Facilitar al acceso permanente y la opción que tiene el educando a reinsertarse a la educación superior.
- Falta un objetivo que tenga que ver con la extensión.
- Financiamiento adecuado para las instituciones de educación superior.
- Formación de redes.
- Funciones de la universidad.
- Hacer que la oferta llegue a la demanda.
- Instituciones de la ES: ¿Sin fines de lucro?
- La Educación es un bien público que se funda en el compromiso de garantizar el acceso, la permanencia, la promoción y el nivel de excelencia educativa.
- La existencia obligatoria de recursos tecnológicos y bibliográficos.
- La incorporación de distintas modalidades de formación a distancia y virtual.
- La pertinencia de la definición de la Educación Superior como subsistema del Sistema Nacional de Educación.
- Lo curricular es lo central.
- No es suficiente contar con una Ley marco: se necesitan también leyes complementarias y las reglamentaciones.
- Normar la cuestión del reconocimiento de estudios cursados en el exterior.

- Potenciar el desarrollo de la producción científica, tecnológica e innovación.
- Potenciar el vínculo de la universidad con la sociedad, con el entorno, con el gremio, las cooperativas, las empresas, etc.
- Redefinir el concepto de la autonomía universitaria.
- Registro y reconocimiento de los títulos - diplomas expedidos por las instituciones de ES.
- Regular el tema de los estudios a distancia.
- Reorientar la oferta en la formación profesional hacia carreras que se hacen más adecuadas a las necesidades del país y a lo que es la realidad sociocultural.
- Tomar como base lo establecido por la UNESCO para contextualizar los campos de acción de la ES.
- Tomar como base lo establecido por la UNESCO para contextualizar el tema de los programas de pregrado, grado y postgrado.

Cabe indicar, finalmente, que el CONEC también ha sido coorganizador o auspiciante de casi la totalidad de los talleres y eventos realizados con la convocatoria y participación de diversas instancias públicas y privadas en esta materia.

3. Otros talleres y eventos

Estos fueron convocados - realizados por otros varios organismos o instituciones, como el MEC, asociaciones de universidades privadas y de universidades públicas, por entidades universitarias individuales (UNA, UCA, etc.), por la Comisión de Educación Superior del Grupo Impulsor de la Agenda Nacional de Competitividad-ANC, entre otros.

3.1. Los talleres y seminarios del MEC

En un documento del MEC[26] se afirma que los actuales "Reclamos de la Sociedad" con relación a la ES, comprenden:

1) Acceso y equidad: la limitada cantidad de jóvenes que llegan a la ES limita igualmente las oportunidades de desarrollo y bienestar de la población.

2) Profesionales con elevado nivel cultural, científico y técnico. Mayores oportunidades de movilidad social.

3) Calidad de la oferta de ES. Valor por el dinero.

4) Formación permanente a lo largo de la vida.

5) El acceso masivo a la información necesita personas capaces de convertirla en conocimiento mediante su ordenamiento, elaboración e interpretación.

6) Información fidedigna al público. Transparencia.

El MEC ha impulsado la realización de tres seminarios de carácter internacional sobre varios aspectos puntuales de la temática de la ES.

Ellos fueron:

- Seminario Internacional sobre "Rol y Responsabilidad del Estado en la ES".
- Seminario Internacional sobre "Financiamiento de la ES".
- Seminario Internacional sobre "Los Procesos de Reforma en el nuevo contexto de la ES – El modelo del Espacio Europeo de Educación Superior-EEES".

26. Robledo, R. (2009). Líneas para la discusión de la Reforma de la Educación Superior. Coordinación de la Discusión de la Reforma de la Educación Superior. Rocío Robledo. Octubre.

3.1.1. Rol y Responsabilidad del Estado en la Educación Superior

Este seminario tuvo por objetivo establecer el diálogo en términos del rol y la responsabilidad del Estado con los actores sociales, a fin de recoger y sistematizar la opinión de ellos, con el objeto de incorporarla en la Discusión de la Reforma de la Educación Superior.

De dicho encuentro, sobre la base de los planteamientos realizados, se rescatan las siguientes conclusiones:

1. ¿Cuál es el rol del Estado en la Educación Superior, para el contexto actual de la misma?

- El Estado se percibe débil y muy poco participativo. En el sector universitario, se encuentra ausente. Se percibe la falta de mecanismos adecuados para asegurar mayor presencia del Estado.

- Sin embargo, conforme a la Constitución Nacional, la Ley N° 136/93 y la Ley N° 1264/96, el Estado tiene la responsabilidad del sistema educativo. Asimismo, se establece el rol del Estado como financista parcial del sistema. El Estado debe tener un rol contralor.

- Para definir dicho rol es conveniente incorporar a la discusión a todos los actores del nivel, no solamente a las universidades.

- No se visualiza una política de Estado para el financiamiento de la investigación para el desarrollo del país.

- Ausencia del Estado en la regulación y monitoreo. Los títulos son registrados por el MEC sin ningún mecanismo de control o evaluación.

- Deterioro cada vez más acentuado de la calidad. Se ha caído en el mercantilismo. Aún las mejores instituciones deben seguir esas “reglas” implícitas para poder sobrevivir en el mercado.

En cuanto a las instituciones de educación superior:

- Expansión incontrolada de instituciones de educación superior, por parte del Parlamento.
- La Educación Superior no está acompañando las demandas que requiere el país para su desarrollo. Las ofertas educativas que no se adecuan a los procesos de desarrollo del país.
- Necesidad de carreras alternativas a las tradicionales.
- IES concentrados en función docente, en detrimento de las funciones de investigación y extensión.
- Aumento de las posibilidades de acceso a la ES.

2. ¿Cuál debiera ser el rol del Estado en la Educación Superior, en un escenario futuro, de desarrollo sostenible para el país?

- El desarrollo de la Educación Superior se constituye en una herramienta fundamental para el cambio.
- La ES debiera ser la instancia de desarrollo de planes y programas de desarrollo nacional, que funcionarían como políticas de Estado, involucrando a los sectores pertinentes.
- La ES debiera velar por el desarrollo de la educación nacional.
- El Estado debe tener autoridad y competencia para:
  - ◊ Creación de los IES.
  - ◊ Evaluación de la calidad.
  - ◊ Dar validez a los títulos.
  - ◊ Orientar la Educación Superior en función del desarrollo del país, con la potestad de hacer efectiva esa orientación.

Generar estructuras, procesos y procedimientos de modo a que se ejecuten las políticas enunciadas.

◊ Los procesos de regulación del Estado deben contemplar los mecanismos participativos con la comunidad académica y no constituirse en meros procesos de control burocrático.

◊ El Estado debe establecer lineamientos mínimos de incorporación, desarrollo, evaluación y salida de los profesionales de educación superior.

◊ Fortalecer las instituciones que están: recursos y capital humano.

◊ Desarrollar una estrategia nacional de educación para el desarrollo.

◊ Desarrollar las potencialidades de las personas y la sociedad, en el contexto de la ciencia y la cultura, el arte y el deporte.

◊ El Estado debe actuar como garante de la calidad y de la equidad de la educación.

◊ Deben ser establecidos planes con el sector productivo y la sociedad civil, para precautelar los bienes intangibles, la cultura.

◊ Asimismo, debieran establecerse mecanismos de articulación interinstitucionales.

3. Autonomía ¿Cuál es el alcance de la definición de autonomía?

- La autonomía no puede ser irrestricta. Debe ser regulada y normatizada.

- En la nueva ley de ES se debe explicitar el alcance y los límites de la autonomía.

- En el caso de las universidades, la generación del poder se hace por elección democrática. El Estado debe velar para que en los órganos colegiados de gobierno, prime lo académico.

- En el caso de los Institutos de Estudios Superiores, aunque no gocen de auto-gobierno, pueden tener autonomía académica similar a las universidades (libertad de crear carreras, selección de profesores,…).

- Tender a ampliar gradualmente el margen de autonomía de gestión de los Institutos de Educación Superior. Del mismo modo, ampliar el margen de gestión administrativa y económica de los recursos.

- Las universidades deben estar sometidas a la tutela del Estado. No es un concepto absoluto. Comprendido en torno a la libertad académica, libertad de cátedra, libertad organizacional.

- La autonomía debe contemplar las dimensiones académica, administrativa e institucional.

- En términos de autonomía, la misma es parte inherente a las universidades, por la cual ésta cumple su función institucional a través de la calidad, relevancia, eficacia, transparencia y responsabilidad social.

4. La autonomía que le brinda el Estado al nivel universitario tiene como contracara, la rendición de cuentas. Estas cuentas cómo deben ser rendidas. ¿Comprenden cuentas académicas exclusivamente? ¿Comprenden cuentas administrativas?

- Las universidades deben estar sometidas a la tutela del Estado. No es un concepto absoluto. Comprendido en torno a la libertad académica, libertad de cátedra, libertad organizacional.

- La “contracara” de la autonomía tiene que ser la rendición de cuentas, “*accountability*” y la transparencia en la gestión, sometidas a las mismas reglas de control de las instituciones

públicas (contraloría, etc.) y a procesos de evaluación académica por parte de organismos competentes, y evaluación de resultados en relación al logro de las metas que se había propuesto (evaluación de egresados).

- La rendición de cuentas debe ser académica y administrativa, incorporada a los procesos institucionales, vinculadas a mecanismos de aseguramiento de la calidad.

5. El alcance de la rendición de cuentas es diferente para las instituciones de gestión pública y para las de gestión privada. Por favor, justifique.

- Las privadas y las públicas deben tener los mismos procesos de evaluación y acreditación en lo académico.

- Las públicas deben rendir cuenta de los recursos “públicos”.

- Las privadas que no sean sin fines de lucro deben pagar impuestos. Las que son sin fines de lucro deben ser supervisadas para que no se presten a abusos.

- Cuando hay dinero público, cabe la rendición de cuentas académica (docencia, producción de conocimiento) y administrativa.

- Hay más exigencias a las universidades privadas con respecto a la gestión académica. Se presupone la rendición de cuentas para todas las universidades ya que administran un bien público.

6. El rol del Estado tiene que ver igualmente con el financiamiento de la Educación Superior. A su criterio, ¿cuáles son las dificultades del financiamiento actual de este nivel educativo, en el ámbito de la gestión pública y en el ámbito de la gestión privada?

- Escasez de recursos. Apostar a la investigación pura y aplicada. Apoyo orientado a la misión: conseguir arraigo, patente local. Insertarse en proyectos de redes. Exigir la acreditación para el financiamiento.

- Escasez de recursos: necesidad de aumentar la carga tributaria.

- Excesiva burocratización para los desembolsos del presupuesto.

- En el caso de las privadas: al depender del ingreso de las matrículas de sus estudiantes, se ven en algunos casos arrastradas a bajar las exigencias académicas en detrimento de la calidad.

- Se debe establecer un modelo mixto, con una contribución del Estado, y luego un sistema de becas o un sistema de créditos.

- La ES no es una prioridad para el Estado actualmente.

- Se considera oportuna la articulación de acciones entre el Estado, la empresa y la universidad, a través de incentivos tributarios, becas, créditos estudiantiles, incentivos para capacitación docente y fondos de la cooperación internacional.

7. ¿Cuál es su interpretación de la definición de que la educación es un bien público?

- Educación: derecho social, derecho humano. Es un concepto general que tiene como fin reducir el desperdicio y aumentar la calidad. Desde el punto de vista del desarrollo sostenible no hay manera de apostar al desarrollo sin apoyar la educación como bien público.

8. ¿Cómo se puede mejorar la inclusión de mayor cantidad de personas en la Educación Superior?

- Asegurar la inclusión de alta calidad por sobre la cantidad. Una formación básica generalizada para resolver problemas, a aprender a aprender. Apoyar la orientación universitaria en la Educación Media.

- Consideración de los aspectos relacionados a este eje de lo establecido en la Declaración de París 2009, en relación al acceso a las mujeres, el bienestar estudiantil, la discriminación positiva para atender a las comunidades marginalizadas, la interculturalidad y las opciones formativas mediadas por las TIC.

9. ¿Cuál es, a su criterio, la definición de la dependencia del Estado de las instituciones de Educación Superior, en sus tres niveles?

- El MEC a través de sus dependencias. Se puede proponer un Viceministerio de Educación Superior. Pero la instancia burocrática no es suficiente. Se debe crear otra instancia tipo un Consejo de Educación Superior.

- Se podría pensar en un Viceministerio, o aún un Ministerio de ES, todo dependiendo de los planes de desarrollo para este nivel.

3.1.2. Financiamiento de la Educación Superior

Este seminario tuvo como objetivos: revisar el estado de la Discusión acerca del Financiamiento de la Educación Superior, conocer las posturas de referentes nacionales vinculados a la Educación Superior y, establecer el diálogo en términos del Financiamiento de la Educación Superior con los actores sociales, a fin de recoger y sistematizar la opinión de ellos e incorporarla en la Discusión de la Reforma de la Educación Superior.

La temática planteada y las respectivas conclusiones, son las siguientes:

1. ¿Cuál es el rol del Estado para el financiamiento de la Educación Superior, en el contexto actual de la misma?

- Asigna recursos con escasa relación a las funciones y carreras y, destinados al pago de salarios docentes, en detrimento de la investigación y la extensión.

- Un Estado que propicia la negociación entre actores y presenta un presupuesto por inercia.
- Existe una clara arbitrariedad en la asignación de fondos.
- Ausencia de normativas en relación al financiamiento en este nivel, hace que el Estado no pueda regular la oferta.
- Financiamiento insuficiente y parcial.
- No prioriza el financiamiento hacia las carreras que son estratégicas para el desarrollo del país.
- Falta de una mayor eficiencia en el uso de los escasos recursos (p.e. financiamiento para profesionales que luego en su mayoría emigran).
- No ejerce un sistema de evaluación y monitoreo de los recursos que aporta el Estado en la ES.
- Genera un efecto redistributivo perverso al subsidiar el estudio a segmentos de altos ingresos, en tanto que los segmentos de menores ingresos no tienen posibilidades de acceso.

2. ¿Cuáles son las dificultades del financiamiento actual de este nivel educativo, en el ámbito de la gestión pública y en el ámbito de la gestión privada?

- Comercio y mercantilismo
- Las instancias de decisión de financiamiento están monopolizadas por cierto sector.
- Excesiva burocratización en el proceso de acceder a fondos propios.
- Se proyectan metas académicas que no se logran concretizar.

- Las universidades privadas, por depender del financiamiento que provienen de los estudiantes y mantener la matrícula, se ven afectadas en la calidad de los procesos académicos.

Público:

- No ejerce un sistema de evaluación y monitoreo de los recursos que aporta el Estado en la ES.
- Falta una sistematización de la forma en que debe estructurarse la ES (p.ej. la creación de cátedras que no se corresponden con las necesidades reales de impartición de los cursos).
- Dificultad en la asignación de recursos, con bajo ingreso de fondos propios.
- Rigidez de la burocracia.
- Limitaciones de la ley de presupuesto actual.
- Falta a de autarquía financiera que impide ejercicio efectivo de la autonomía.

Privado:

- No existe financiamiento público, salvo las becas de Itaipú.
- No existe suficiente información para poder evaluar a las universidades privadas.
- El actual proceso de acreditación puede arrojar información para definir una política de subsidio a estas instituciones.
- El único recurso del que disponen es el que proviene de la matrícula y cuotas de los estudiantes.

3. ¿Cuál debiera ser el rol del Estado en el financiamiento de la Educación Superior, en un escenario de desarrollo sostenible para el país?

- Regulador, orientador y de apoyo.
- Redireccionar hacia una gestión efectiva que apunte a articular la cooperación entre las instituciones de educación superior y los organismos nacionales de planificación y de coordinación, a fin de garantizar una gestión debidamente racionalizada y una utilización sana de los recursos.
- La financiación de la educación superior requiere recursos públicos y privados. El Estado conserva una función esencial en esa financiación.
- Un Estado que apunta al desarrollo sustentable, que tutela la educación como un bien público y asegura el acceso, permanencia y promoción.
- Que asigna los recursos sobre la base de los resultados.
- Se deben definir las carreras estratégicas que priorizar.
- Equidad en el acceso: que los que tengan competencias y el talento, no dejen de acceder por razones económicas.
- Cursos pre-universitarios para homologación.
- Apuntalar el nivel de calidad a través de un sistema de acreditación por medio de un proceso en el cual, en el futuro, los que no acrediten, no reciban financiamiento.
- Apoyar con financiamiento a las entidades acreditadoras y contraloras.
- Crear condiciones para mejorar la inserción laboral de los egresados, evitando la fuga de cerebros.

- Valorización del profesional de nivel terciario e inverción en la profesionalización del personal docente y de investigación.

4. ¿Cuáles son los instrumentos de financiamiento que debieran ser disponiblizados para mejorar el acceso a la Educación Superior (becas, créditos, subsidios, garantías)?

- Sistemas de becas.
- Sistemas de créditos.
- Sistemas de subsidios.
- Fondos concursables.
- Venta de servicios.
- Posibilidad de que las universidades públicas reciban donaciones.
- Aranceles diferenciados.
- Direccionar créditos hacia postgrados relacionados con la docencia y la investigación.
- Aportes de empresas privadas.

5. ¿Cuáles son los instrumentos de financiamiento para el fomento de la calidad y el desarrollo de las instituciones de Educación Superior?

- Instrumentos legales.
- Evaluación y acreditación.
- Relación de fondos para la eficiencia y eficacia.
- Fondos concursables en base a calidad.

6. ¿Cuáles debieran ser las fuentes de financiamiento para la Educación Superior?

- Deberían existir diversas fuentes de financiación que reflejen el apoyo que la sociedad presta a la ES, a fin de garantizar el desarrollo de este nivel, de aumentar su eficacia, y de mantener su calidad.

- Empresas: RSE, aportes para investigación, deducciones fiscales.

- Reforma tributaria: sin ampliación de la tributación no es posible el desarrollo.

3.1.3. Los Procesos de Reforma en el nuevo contexto de la ES – El modelo del Espacio Europeo de Educación Superior-EEES

De la mano del ejemplo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, España, podemos rescatar la siguiente información:

1 ¿Qué es la verificación de títulos?

De acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales serán verificados por el Consejo de Universidades, siendo la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) la encargada de establecer los protocolos de verificación y acreditación, evaluar los planes de estudios elaborados por las universidades y elaborar el Informe de Evaluación.

2. ¿Cuáles son los criterios de verificación?

- Descripción del título.

- Justificación.

- Objetivos.

- Acceso y admisión de estudiantes.
- Planificación de las enseñanzas.
- Personal académico.
- Recursos materiales y servicios.
- Resultados previstos.
- Sistema de garantía de la calidad.
- Calendario de implantación.

Descripción del título.

Criterio:

Cada propuesta de título debe recoger una descripción adecuada y coherente con el nivel o efectos académicos, de manera que no induzca a confusión sobre su contenido y, en su caso, efectos profesionales.

Directrices:

La propuesta de título debe incluir una descripción de las características generales (denominación, universidad solicitante, tipo de enseñanza, etc.). A la hora de aportar esta información se deberán tener en cuenta los descriptores para los niveles de grado y máster recogidos en el Real Decreto 1393/2007. La información que se aporte en este apartado servirá de referencia al valorar los restantes apartados de la propuesta de título.

Justificación.

Criterio:

Cada propuesta de título debe ser relevante conforme a las experiencias formativas o investigadoras, adecuada al ámbito

académico al que hace referencia y/o acorde con estudios similares existentes.

Directrices:

La propuesta de un título debe presentarse razonada ante la sociedad, las administraciones públicas y la propia institución universitaria. Los referentes o justificaciones que acompañen a la propuesta del título deben aportar argumentos que lo avalen en términos académicos, científicos o profesionales.

Objetivos.

Criterio:

Los objetivos del título deben ser pertinentes y las competencias a adquirir por los estudiantes deben estar de acuerdo con las exigibles para otorgar el título y con las cualificaciones establecidas en el Espacio Europeo de Educación Superior.

Directrices:

Los objetivos generales del título deben responder a la orientación académica, profesional o especializada, etc., que pretenda darse al mismo.

Las competencias a adquirir por el estudiante deben ser evaluables y coherentes con las correspondientes al nivel correspondiente (grado o máster).

Resultados previstos.

Criterio:

La propuesta del título debe incluir una previsión de resultados relacionados con la eficiencia de éste y los mecanismos generales para la valoración de los resultados del aprendizaje de los estudiantes.

Directrices:

En la fase de renovación de la acreditación se revisarán estas estimaciones, atendiendo a las justificaciones aportadas por la universidad y a las acciones derivadas de su seguimiento.

El título debe tener habilitado un conjunto de procedimientos para valorar el progreso y los resultados del aprendizaje de los estudiantes.

Sistema de garantía de la calidad.

Criterio:

La propuesta del título debe incluir un Sistema de Garantía de Calidad que asegure el control, la revisión y mejora continua del mismo.

Directrices:

El Centro en el que se imparte la titulación, o en su caso la Universidad, debe disponer de unos procedimientos asociados a la garantía de calidad y dotarse de unos mecanismos formales para la aprobación, control, revisión periódica y mejora del título.

Igualmente, deberán establecerse mecanismos de información dirigidos a los estudiantes y a la sociedad, sobre el nuevo título y sus objetivos.

3.2. Los talleres y seminarios de otras instituciones

El relevamiento de la información surgida de los talleres y seminarios organizados por diversas instancias públicas y privadas vinculadas a la ES, permite formular un menú temático que, en orden alfabético, comprende:

- Acreditación.

- Autonomía.
- Calidad.
- Definir políticas para la educación superior que respondan a las necesidades del país; la educación superior debe responder al desarrollo país.
- Instituciones con y sin fines de lucro.
- Investigación científica y tecnológica, extensión universitaria, autonomía universitaria y desarrollo nacional.
- Las Instituciones de Educación Superior no cumplen con las tres líneas: Investigación, extensión y docencia.
- Pasantías y alianzas estratégicas.
- Profesión-carrera docente.
- Quién forma a los docentes.
- Régimen económico y financiero del subsistema de ES.
- Responsabilidad Social.
- Rol del Estado.
- Universidad-empresa.
- Universidad-Estado.

4. Grilla temática para una nueva legislación de Educación Superior

Como resultado de los diversos talleres, seminarios y revisión de la legislación comparada, los siguientes temas -sin exclusión de

otros- tendrían que ser contemplados en una legislación nueva en materia de Educación Superior:

- Autonomía, alcance y garantías.
- Autorización y reconocimiento, acreditación, renovación.
- Bases y fines de la educación.
- Catálogo de títulos y certificaciones.
- Condiciones para su funcionamiento.
- Creación y bases organizativas.
- Definición de ofertas formativas.
- Docentes: exigencias mínimas.
- Educación alternativa.
- Educación técnico-profesional - ETP.
- Equipamiento.
- ES No Universitaria - UN.
- ES Universitaria – U.
- ES, fines, estructura y articulación, derechos y obligaciones.
- Estructura de servicios técnico-pedagógicos y administración de recursos.
- Evaluación institucional.
- Financiamiento de la ETP.
- Financiamiento, sostenimiento y régimen económico-financiero.

- Formación docente.
- Formación profesional y continua.
- Funciones de las respectivas IES.
- Funciones del MEC y otras instancias en la ETP.
- Gobierno y administración de la ETP.
- Gobierno y coordinación del sistema universitario.
- Homologación de títulos y certificaciones.
- Igualdad de oportunidades de la ETP.
- Instituciones universitarias privadas.
- Instituciones: creación, reconocimiento, registro y revocación.
- Internacionalización de la ES.
- Investigación + Desarrollo tecnológico + Innovación.
- Mejora de la calidad.
- Ordenamiento y organización del servicio educativo.
- Órganos de gobierno.
- Plan Nacional de Desarrollo Universitario.
- Régimen de diplomas y títulos, expedición y registro.
- Registro de instituciones de educación técnico profesional.
- Revalidación de diplomas - títulos extranjeros.
- Saneamiento, revaluación, inhabilitación, intervención, suspensión, desacreditación.

- Sistema Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa y el Consejo.
- Sistema Nacional de Educación Técnica y Tecnológica.
- Sistemas educativos de las FFAA y de la Policía Nacional.
- Títulos y certificaciones.
- Títulos y planes de estudio.
- Vinculación entre instituciones educativas y sector productivo.

IV PARTE
Comentarios

Gonzalo Quintana
Jesús Montero Tirado (Coord.)

Introducción

El proyecto de ley de educación superior, presentado por la Comisión Bicameral de Educación del Congreso, ya desde su primer borrador hasta su última versión ha sido comentado periódicamente, en distintos medios y en diversas fechas, por los miembros de la Comisión de Legislación del CONEC.

Dichos comentarios ofrecen análisis, valoración y argumentos sobre los puntos más importantes del proyecto de ley de la Comisión Bicameral. Por su oportunidad e interés y con el deseo de contribuir a la reflexión y debate en los distintos ambientes comprometidos con la educación superior y la ley, hemos decidido recogerlos en esta publicación.

Es una colaboración más de los miembros de la Comisión de Legislación del CONEC, en busca de la mejor ley posible para poner orden a la educación superior, dentro del sistema educativo de nuestro país.

1. Reiniciar el proceso legislativo para la ley de educación superior

Por Gonzalo Quintana

En el Congreso de la Nación se reinició, hace unos meses, el proceso tendiente a dotar al país de una Ley de Educación Superior. La iniciativa correspondió a la Comisión Bicameral de Educación con el beneplácito de todas las instituciones y personas vinculadas al sector, ya que los esfuerzos anteriores no tuvieron la continuidad necesaria para lograr la sanción de esta necesaria Ley.

El rol fundamental y trascendental de la educación superior para el desarrollo y el bienestar de las generaciones futuras del Paraguay nos obligan a un debate serio, directo, riguroso y participativo. Hoy más que nunca se necesitan planteamientos claros, sin eufemismos, porque el debate en torno a la Ley de Educación Superior en estudio no tuvo estas características y porque este nivel sufre una crisis severa.

La Comisión Bicameral conformó un grupo de asesores que tuvo a su cargo la conducción del proceso, partiendo de la elaboración de un nuevo anteproyecto de ley. Al principio, se generó una gran expectativa y espíritu de colaboración.

No fueron pocos los aportes, las propuestas y sugerencias. Sin embargo, la mayoría, si no todas, fueron desconsideradas por los asesores claves e inclusive, con descalificaciones y comentarios desdorosos, en algunos casos, sobre todo para las personas y las instituciones que plantearon puntos de vistas distintos a los de esos asesores de la Comisión Bicameral.

En efecto, la participación no pasó de formalismos que se agotaron en invitaciones pero sin intención ni voluntad real de abrir espacios de participación e incidencia. Ninguna advertencia, sugerencia o propuesta ha sido debidamente considerada y reflejada en el proyecto de ley.

Tampoco merecieron explicación alguna para no tomarlas en cuenta. Algunas personalidades e instituciones, incluyendo autoridades del Ministerio de Educación y Cultura, tuvieron que recurrir a vínculos de carácter personal con los Senadores y Diputados para advertir o proponer algún punto relevante sobre el proyecto, debido a que la mayoría de los congresistas de la Comisión, institucionalmente nunca tomaron conocimiento de tales propuestas.

Ésta es la característica del actual proceso en sede legislativa. Este proceso no debe continuar así, debido a que el producto no es bueno ni puede ser bueno porque no contempla aspectos fundamentales que debe tener una Ley como ésta. El proceso se debe reiniciar con otro espíritu, con otro enfoque y con espacios sinceros de participación.

Los reglamentos de las Cámaras del Congreso exigen que los proyectos de ley presentados estén acompañados por una exposición de motivos. En el caso que nos ocupa no tenemos referencia ni formal ni informal de esta exigencia, porque no existió el dialogo suficiente para explicar aunque más no sea verbalmente.

La ausencia de una exposición de motivos que justifique la ley y cada una de sus disposiciones, impide identificar la finalidad y los objetivos de la propuesta legislativa.

Si nos preguntáramos: i. ¿Qué se pretende con la ley? ii. ¿Qué se quiere ordenar, prohibir, estimular, provocar u organizar? iii. ¿Qué estudios, diagnósticos, presupuestos, visión de futuro motivan cada uno de sus artículos? iv. ¿Qué queremos prohibir y qué queremos ordenar que se haga, y por qué? Leyendo el proyecto, no tendríamos respuestas seguras.

El proyecto contiene varias disposiciones discutibles, es en extremo insuficiente y, posiblemente, peligrosamente tendencioso. Tendencia que ya se iniciara con la Ley Nº 2529 del 2006, que modifica la Ley Nº 136 De Universidades, de 1993.

La reforma del año 2006 tenía un solo propósito, tener pleno control sobre la creación de las universidades con exclusión de cualquier otra instancia del Estado.

En efecto, la Ley 136/93 disponía que la ley que creaba una Universidad requería del dictamen favorable y fundado del Consejo de Universidades (Art. 4). La Ley Nº 2529 excluye la condición de "dictamen favorable y fundado" del Consejo de Universidades; dice simplemente: "…el Congreso autorizará el funcionamiento de las mismas, previo dictamen del Consejo de Universidades...".

La otra modificación al artículo 4 es que agrega, al final de este: "El Consejo de Universidades elevará el dictamen mencionado en el presente artículo dentro del plazo de sesenta días improrrogables desde el momento de la presentación de la solicitud de creación de la Universidad y no será vinculante en ningún caso".

El efecto de esta modificación es la proliferación de universidades, muchas de ellas de propiedad de ex o actuales congresistas y funcionarios públicos con poder político, sin reunir los requisitos mínimos para funcionar como tales.

El otro artículo modificado es el 5º. La modificación consiste en testar de la ley la siguiente frase "…crear unidades académicas o carreras, con la previa aprobación del Consejo de Universidades". El propósito es el mismo, sustraer a la "universidad" de todo tipo de control. El resultado fue la creación indiscriminada de carreras con cargas horarias, infraestructura y equipamientos absolutamente insuficientes, sobre todo las vinculadas a la salud.

Las otras dos modificaciones: el artículo 8 y 15, son de ajuste para guardar la coherencia con las dos modificaciones anteriores.

La tendencia que mencionaba y las consecuencias, son clarísimas. La universidad es un negocio que requiere discrecionalidad, so pretexto de autonomía, para obtener la máxima rentabilidad económica. Gradualmente, la universidad pasa de generadora de conocimiento a generadora de dinero expidiendo títulos. (Publicado en el libro "Reforma de la Educación Superior", de la Serie Análisis Coyuntural Nº 1, del CONEC, págs. 7 y 8. Nov. 2010).

El proyecto de ley para la educación superior parece mantener esta peligrosa y perniciosa línea. Surge con claridad que el objetivo

más identificable es el manejo del mercado del "rubro" Formación Docente. Este es el gran negocio del momento.

Para que el negocio sea completo se requiere de la misma "autonomía" que tienen las universidades. Equiparar los institutos superiores a las universidades en términos de autonomía es para tener los mismos resultados: producir la masiva, descontrolada e irresponsable venta de títulos, en este caso de "docentes". Esto es lo que ocurrió con las "universidades".

Reconozco que señalo una probable tendencia sobre indicios y datos que pueden resultar insuficientes para una afirmación categórica, pero, sea cual sea el caso, el estudio de esta Ley requiere de otro ambiente, otros enfoques para resolver los problemas actuales del nivel e impulsarlo hacia los grandes logros y contribuciones que en el futuro puede ofrecer al país.

2. Proyecto de ley inconstitucional[27]

Por J. Montero Tirado.

El Proyecto de Ley de Educación Superior de la Comisión Bicameral, entra en conflicto en varios artículos con la Constitución Nacional (CN), es inconstitucional.

Crea un Consejo Nacional de Educación Superior (CNES), cuya naturaleza y varias de sus funciones contradicen disposiciones constitucionales.

Al decir que dicho Consejo es "representante del Estado" (Art. 32), se le adjudica un poder que pertenece a los Poderes del Estado y no es delegable. Los proyectistas han olvidado nada menos que el

27. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 04 de julio de 2011.

artículo 3° de la CN. La representación del Estado corresponde a cada uno de los tres Poderes del Estado. “Ninguno de estos poderes puede atribuirse ni otorgar a otros ni a persona alguna, individual o colectiva facultades extraordinarias o la suma del Poder Público”.

El segundo capítulo por el que este proyecto es inconstitucional está en la usurpación que el CNES pretende hacer al MEC, arrancándole sus responsabilidades de “organización, administración, dirección y gestión de la educación superior” dentro del sistema educativo. Los artículos 76, 240 y 242 de la CN son definitivos.

El tercer capítulo de lesión a la CN está al declarar al CNES prácticamente en “soberanía”, ya que en ningún artículo se dice cuál es su integración y dependencia en el Estado y con el MEC, ni a quién dará cuentas de su misión y gestión. La CNES se declara independiente, con poderes excepcionales en educación superior, marginando al Ministerio e instalándose por encima de él.

Cuando este proyecto define las funciones del CNES, le otorga algunas que son propias del Poder Ejecutivo e impropias de un consejo. Tiene poder de intervenir las universidades e institutos superiores (Arts. 35 k, 84, 85 y 86) y designar sus interventores (Art. 85), de otorgar la habilitación definitiva de las universidades e institutos superiores (Art. 35 p), autorizar la apertura (Art. 53) y clausurar filiales y carreras (Art. 35 n), ejercer la función de contralor (Art. 48), otorgar la calidad de educación superior plena con todos los derechos y obligaciones (Art. 52), autorizar el funcionamiento y cierre de un número ilimitado de agencias de acreditación y evaluación (Arts. 35 l y 58), además de apropiarse la ANACES (Art. 56 d), habiéndole robado al MEC la ANEAES, que depende administrativamente del MEC y queda arbitrariamente eliminada en este proyecto; seleccionar los cinco miembros que conformarán el Consejo Directivo de la ANACES (Art. 57), aprobar las dimensiones y criterios de calidad para la regulación de la educación no presencial (Art. 35 o) e igualmente para la evaluación y acreditación de la educación superior (Art. 35 m), crear la Comisión de Financiamiento, integrada por tres miembros del CNES (Art. 75), crear el Fondo Nacional de Financiamiento y Becas de la Educación Superior(Art. 78), distinto del Fondo Nacional de Becas del Estado que ya existe; pero además no se dice quién crea este Fondo, adonde se integra,

de quien depende, a quién da cuentas, cuántos y quiénes lo conforman, de dónde salen los recursos, etc.

Es un frondoso catálogo de poderes que reflejan una mentalidad y una intención de concentración de poderes en manos de un "consejo", más próximas a la dictadura que a la democracia y despoja al MEC y al Poder Ejecutivo de responsabilidades y funciones que le son propias.

La inconstitucionalidad aparece además al concretar las responsabilidades del Estado (Art. 3), reduciéndolas llamativamente solamente a dos: garantizar el acceso y garantizar la calidad. Refuerza esta decisión de desestructurar al Estado el hecho de que en todo el proyecto no hay un sólo capítulo dedicado al MEC, sus responsabilidades y funciones.

Otro capítulo de inconstitucionalidad está al violentar el art. 79 de la CN y crear los institutos superiores "universitarios" y, darles autonomía que la CN sólo otorga a las universidades. Como dije alguna vez en otro artículo, se crea un nuevo tipo de institutos superiores, distinto del que ha creado la CN, con privilegios que constitucionalmente solamente corresponden a las universidades.

Un rasgo más de esta vocación de absolutismo y concentración de poderes en manos de un organismo, que no está vinculado estructuralmente al Estado, es la pretensión de eliminar al CONEC del ámbito de la educación superior (Art. 92 del proyecto), sin fundamento y justificación alguna.

3. Propuesta inconstitucional contra el MEC[28]

Por J. Montero Tirado.

En todos los países, como en el nuestro por Constitución Nacional (Arts. 76, 240 y 242), el Ministro de Educación y Cultura tiene la máxima responsabilidad en la administración de todo el sistema educativo en representación del Estado.

En todos los países, las leyes sobre educación, también las de educación superior, dedican al menos un capítulo a las responsabilidades del Ministerio de Educación en el tema.

El Proyecto de Ley de Educación Superior de la Comisión Bicameral de Educación, es la única excepción; al MEC no se le dedica ningún capítulo, el proyecto prescinde del Ministerio y propone organizar el nivel de educación superior sin la participación institucional que le corresponde. El MEC prácticamente no tendrá nada que hacer en cuanto a la educación superior.

Estamos ante un proyecto que en vez de contribuir al ordenamiento del Estado, lo desmonta, en vez de poner orden y racionalidad en el caos actual de las universidades, lo consolida.

La actitud anti-Estado y anti-Ministerio aparece desde el principio (Art. 3), cuando al hablar de las “responsabilidades del Estado”, las reduce a dos: “a reconocer y garantizar el derecho a cumplir con ese nivel de la enseñanza a todos aquellos que quieran hacerlo y cuenten con la formación y la capacidad requeridas; y a garantizar la calidad de la educación superior”.

Basta leer la CN y la Ley General de Educación para darnos cuenta de la grave lesión que se le ocasiona al Estado, al MEC y al sistema educativo. Por suerte el Proyecto de Ley de Educación Superior del MEC, el CONEC y la UNA abrió los ojos y restituye las muchas

28. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 27 de junio de 2011.

responsabilidades que la CN le confía al Estado y al Ministro y refuerza la estructura del MEC con la creación de un Viceministerio de Educación Superior, Ciencias y Tecnologías (Arts. 7 y 8).

En el proyecto de la Bicameral se le roba además al Ministro la responsabilidad constitucional de ser "representante del Estado". El proyecto le da ese rol al Consejo Nacional de Educación Superior (CNES), llamándole "representante del Estado" (Art. 32).

El CNES se erige en la máxima autoridad para regir la educación superior. Prescinde del MEC y tanto que ni siquiera está comprometido a dar cuentas a esta Cartera, a nadie da cuentas.

Como he comentado en esta columna[29], el proyecto destruye la ANEAES (Agencia Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior), que depende administrativamente del MEC y crea en cambio una agencia similar, llamada ANACES, para el mismo efecto de acreditación y evaluación. Pero con una notable diferencia, que la ANACES no dependerá del MEC, sino directamente del CNES. Un robo más al MEC, quitándole una institución que él hizo crear por ley y que necesita para ejercer su responsabilidad de vigilancia, administración y evaluación de la calidad de la educación superior.

Más espectacular aún es el robo de la responsabilidad de la formación inicial y permanente de los docentes de educación escolar. Si se aprueba este proyecto, el MEC se encontrará de pronto con que los 38 Institutos de Formación Docente que dependen directamente de él desaparecen, porque la propuesta es que todos los docentes se formen en las universidades y los institutos superiores. El MEC tendrá un problemón social, profesional, económico y político a la hora de resolver la suerte de esos 38 institutos de formación docente. Y aunque es bueno que los docentes se formen en universidades, el MEC no puede aceptar que de golpe se le arranque la vinculación institucional con la formación de los docentes.

29. Artículo publicado en el Diario ABC Color, en fecha 06 de junio de 2011.

Y más preocupante es que las universidades e institutos superiores "se ocupen de formar a los educadores (más de 70.000) para un desempeño eficaz en su profesión en cada uno de los niveles del sistema educativo nacional y en las diversas modalidades de la actividad educativa, de actualizar, capacitar y perfeccionar permanentemente a los docentes..."etc., dejando al MEC fuera de su ineludible responsabilidad.

En resumen, es inadmisible la propuesta del proyecto porque excluye al MEC de su propio campo y lo pone todo en manos de un "Consejo", en contra de disposiciones de la Constitución, la Ley General de Educación y el sentido común.

4. Responsabilidad del CONEC en el sistema educativo[30]

Por J. Montero Tirado.

Entre algunos miembros de la Comisión Bicameral de Educación del Congreso y algunos de sus asesores se ha urdido una violenta y oscura agresión al Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), al proponer en su Proyecto de Ley de Educación Superior (Art. 92 sobre derogaciones) la eliminación del CONEC del ámbito de la educación superior ¿Con qué fundamento? En ningún artículo del proyecto, ni en la exposición de motivos se da argumento alguno, ni se intenta justificar tan arbitraria y frívola decisión.

El Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) es una institución del Estado, creada por ley en 1998 (Ley General de Educación, Nº 1264), y equivalente al Consejo similar que tienen todos los países de América Latina.

Su antecedente inmediatamente anterior ha sido el Consejo Asesor de Educación y Cultura (CARE) que nació con el golpe de Estado

30. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 20 de junio de 2011.

de 1989 para ayudar al MEC en el difícil desafío de pasar todo el sistema educativo nacional de tiempos de dictadura a tiempos de democracia.

Sus miembros son elegidos y designados por decreto del Poder Ejecutivo, previa aprobación de los candidatos por parte del Poder Legislativo.

El campo de su trabajo y responsabilidades es todo el sistema educativo y recibe como misión la de "proponer políticas culturales y la reforma del sistema educativo nacional y acompañar su implementación en la diversidad de sus elementos y aspectos concernientes", "garantizar la continuidad de los planes de educación a mediano y largo plazo, así como asegurar la coherencia y coordinación entre todas las instancias administrativas e instituciones del Estado que prestan servicios de educación y cultura", "actuar en estrecha relación con el MEC, así como con otras instituciones oficiales que actúen en el campo de la educación" (Arts. 92, 93, 94).

Entre los cuatro objetivos explícitos que se le asignan, está el de "evaluar periódicamente e informar al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo sobre la situación y evolución del sistema educativo nacional" (Art. 95 d). E igualmente al definir sus principales funciones, entre otras, dice que debe "elaborar y actualizar los diagnósticos de la situación general de la educación y la cultura, acompañar la actualización permanente de la educación, dictaminar sobre el desarrollo de las instituciones de educación superior y asesorar en la formulación de la política nacional referente a la investigación científica y tecnológica, en coordinación con los organismos competentes" (Art. 98).

¿Por qué estos señores quieren eliminar al CONEC de sus responsabilidades en el campo de la educación superior? ¿Qué argumentos dan para justificar esta absurda propuesta? En España dirían: "Averígüelo Vargas".

Pero si es sorprendente la propuesta, más sorprendente es el modo de proceder. Los miembros del CONEC, empezando por el Ministro de Educación y Cultura que es su presidente, nos hemos

enterado de tal decisión al leer detenidamente el proyecto de ley que ellos han presentado. Ninguno de ellos se ha acercado al Ministro o a los consejeros para decirnos que estaban pensando y habían decidido eliminar al CONEC del ámbito de la educación superior. Sencillamente, mediante ley, sin previo aviso, sin diálogo y argumentación alguna, unilateralmente estos señores, sin respeto a las instituciones ni a sus representantes, sin consulta alguna, deciden por sí autoritariamente eliminar al CONEC.

¿Esto es democracia? ¿Esto es democracia representativa, participativa y pluralista? ¿Esto es "Estado social de derecho"? (CN, Art. 1).

¿Cómo podrá el CONEC cumplir con sus responsabilidades sobre todo el sistema educativo? La educación superior es parte del sistema educativo. El trabajo del CONEC no colisiona con ninguna otra institución del sistema educativo. Su servicio al Estado y la sociedad es complementario a los servicios que prestan todas las instituciones y es un servicio necesario, tan necesario que todos los países tienen un consejo semejante para cubrir ese campo, desde el que vigila, acompaña, evalúa, informa, propone políticas y propuestas incluso de reforma, para mejorar constantemente la educación del país. Alguna institución tiene que hacer este servicio y esa institución en todos los países se llama Consejo Nacional de Educación y Cultura o con denominación parecida.

¿Por qué el nivel de educación superior va a eximirse de ser vigilado, diagnosticado, evaluado, apoyado por una institución del Estado creada para eso?

Sería bueno que los responsables del Proyecto de Ley de Educación Superior de la Bicameral den alguna explicación, si es que la tienen.

5. ¿Por qué destruir la ANEAES?[31]

Por J. Montero Tirado. (ABC Color, 06-06-11).

El Proyecto de Ley de Educación Superior, presentado por el Diputado Víctor Ríos en la Cámara de Diputados, tiene propuestas y artículos que la hacen sospechosa.

El proyecto destruye la actual Agencia Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior (ANEAES) sin ninguna justificación, ni en la fundamentación ni al describir los ejes principales. La destruye de raíz, porque hasta en el artículo 92 dedicado a las derogaciones que proponen los proyectistas, se elimina la Ley 2072/03 entera, que es la ley que crea y ordena la existencia, fines, funciones…, de la ANEAES.

Crea en cambio dos tipos de Agencias de Acreditación y Evaluación. Del primer tipo es la ANACES (Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. art. 55). Y del segundo tipo, un ilimitado número de agencias privadas "autorizadas" para acreditación y evaluación de la educación superior.

La primera (ANACES) es del Estado, las otras serán privadas. La ANACES se parece a la ANEAES (la que ahora existe) como un huevo a otro huevo de la misma gallina y con el mismo pienso. ¿Por qué, para qué destruir lo que ya tiene su aceptación y estatus en el Mercosur, experiencia acumulada, compromisos internacionales, contactos, archivos, documentación de lo hecho hasta ahora, y crear en cambio una nueva agencia (ANACES), sin aceptación, sin experiencia, sin documentación, sin contactos, sin nada? ¿Cuál es el juego? ¿Cuál la ventaja? ¿Cuál el costo de este capricho para los ciudadanos contribuyentes?

Es más, con esta creación, al MEC se le arranca la ANEAES, que depende administrativamente del Ministerio, y en cambio la ANACES se le entrega al Consejo Nacional de Educación Superior

31. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 06 de junio de 2011.

(CNES) (Arts. 56 y 57), desvinculando la agencia totalmente del Ministerio, dejándolo sin institución, sin herramienta para controlar y garantizar la calidad de la educación que se le exige en el art. 3.

Las agencias privadas de acreditación que el CNES puede "autorizar" a su antojo, cuando quiera y como quiera, obviamente no serán del Estado sino de iniciativa privada (Art. 58), son una especie de fantasmas al acecho. ¿Serán todas como la ANACES? ¿Para qué se crean? ¿Para competir con la ANACES? ¿Quién las financia? ¿Los que solicitan sus servicios? ¿Serán una puerta trasera para conseguir acreditaciones y evaluaciones truchas? Suena a un pingüe negociado. ¿Qué valor tendrán sus informes?

Ante el Congreso ninguno, porque a la hora de exigir informes sobre las instituciones educativas el Congreso lo pedirá a la ANACES (Art. 48), lo que no se dice en ningún sitio de las agencias privadas.

Ante el Ministerio, lo que digan las agencias privadas tampoco tendrá valor, porque el Ejecutivo obviamente contará con la Agencia del Estado.

En el Mercosur ni caso le harán, porque los demás países de la región y del primer mundo tienen agencias del Estado y no se fían del negocio de las privadas, que por eso no existen a efectos públicos.

Ante el Consejo Nacional de Educación Superior (CNES) sólo está habilitada la ANACES (Arts. 48, 51, 52, 53…), pero en ningún artículo aparece que lo estén las agencias privadas, salvo en la sospechosa ambigüedad de los arts. 58 y 59.

Por otra parte, este proyecto de ley, dice (Art. 3) que es responsabilidad del Estado garantizar la calidad de la educación superior; pero resulta que el mismo proyecto le pone competencia al Estado creando agencias privadas de acreditación y evaluación ¿Podrá el Estado garantizar la calidad de la educación superior con acreditaciones y evaluaciones de agencias privadas? ¿Cómo lo hará, si tampoco la ANACES depende del MEC?

Las sospechas sobre la transparencia y honestidad de este proyecto de ley crecen cuando a partir del artículo 58, en el que aparecen súbita y subrepticiamente las ilimitadas agencias privadas "autorizadas" por el CNES, ya no se habla de que los dictámenes y efectos (Arts. 58, 59) de la acreditación y evaluación serán de la ANACES, sino de la agencia o agencias de acreditación; escrito así con minúsculas, sin nombre propio. Es decir, el informe de cualquier agencia será válido para todos los efectos y exigencias en solicitud de becas, beneficio de sueldos, reconocimiento institucional, carreras, etc.

¿Cómo se financiará la ANACES? Este proyecto de ley no lo dice.

6. Los institutos superiores no son universitarios[32]

Por J. Montero Tirado.

No sé qué intereses ocultos puede haber en pretender que los institutos superiores sean calificados en la ley con el adjetivo de institutos superiores "universitarios", y digo intereses ocultos, porque intereses claros no se ve ninguno.

¿Qué beneficios trae a la sociedad que los institutos superiores se llamen "universitarios"? ¿Por qué se han de llamar universitarios si son institutos superiores y no son universidades? ¿Por qué se les ha de conceder el privilegio de la "autonomía" si la Constitución Nacional no se la concede?

Académicamente no se ve ninguna ventaja para la sociedad; orgánicamente no ayuda ni mejora, al revés, complica al sistema educativo; socialmente sólo parecería beneficiar inconstitucionalmente a 37 propietarios de institutos superiores; políticamente ¿a quién beneficia esta descabellada idea si tiene

32. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 30 de mayo de 2011.

el rechazo del Ministerio de Educación y Cultura, del Consejo Nacional de Educación y Cultura, de la Universidad Nacional de Asunción, de la Asociación Paraguaya de Universidades Privadas, del Equipo Asesor de la Vicepresidencia, de la ANEAES y del Grupo Impulsor de la Agenda Nacional para la Competitividad, entre otras instituciones importantes del país?

Los Institutos Superiores no son universitarios sencillamente, porque sólo se ocupan de un área del saber, no se ocupan ni se pueden ocupar del "universo" de las áreas del saber. Y por eso nunca y en ningún otro país se han llamado universitarios. Las universidades son universidades porque se ocupan del "universo" de las áreas del saber.

La Constitución Nacional no les da el rango de universidades a los institutos superiores. Explícitamente, se lo niega al llamarles institutos superiores para distinguirlos de las universidades y los silencia cuando solamente a éstas les otorga la autonomía y dice que serán creadas por ley. Si los legisladores de la Constituyente hubiesen querido que los institutos superiores fueran universitarios, gozaran la autonomía y fueran creados por ley, lo hubieran dicho muy fácilmente, siguiendo la coherencia redaccional del primer párrafo del artículo 79 que dice así: "La finalidad principal de las universidades y de los institutos superiores será la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria".

Hubiera bastado que lo que a continuación se otorga a las universidades se dijera que se otorga también a los institutos superiores. Es evidente que la constituyente no quiso darle ese rango a los institutos superiores. La CN no ha querido que los institutos superiores sean universitarios, que tengan autonomía y que sean creados por ley.

Los artículos de las leyes del derecho público no se pueden interpretar haciéndoles decir lo que no dicen, añadiéndoles contenidos no explicitados. Tengo entendido que en derecho civil lo que no está prohibido está permitido, pero en el derecho público no es así. Por tanto, no vale hacer piruetas con otras leyes para hacerle decir al artículo 79 de la CN que, por argumento *"a pari"*,

es posible encontrar apoyo al reconocimiento de los institutos superiores como universitarios y con derecho a la autonomía.

No hay paridad ni en el texto de la CN ni en la realidad de ambas instituciones. Que tengan la misma finalidad no quiere decir que tengan la misma naturaleza, las mismas posibilidades y las mismas responsabilidades. Los institutos superiores se ocupan solamente de un área del saber y no se pueden ocupar de más, mientras que las universidades se ocupan al menos de tres y se pueden ocupar del universo de las áreas del saber.

Esta diferencia es cada vez más trascendental teniendo en cuenta que ningún área del saber puede considerarse definitivamente autónoma; existe una relación de interdependencia inevitable entre todas las áreas del saber, por eso se hace imprescindible el planteamiento interdisciplinar y transdisciplinar de todas las ciencias y la interacción de los profesores para la enseñanza profesional y la investigación.

Cuando en el mundo se busca la convergencia y facilitar la movilidad horizontal y vertical de profesores y alumnos, y se camina hacia nomenclatura y clasificación común de estudios, aquí aparece la extraña idea de crear un tipo de instituto que no existe en ninguna parte, ni en el Mercosur. Existen universidades con institutos especializados, pero no existen institutos universitarios fuera de las universidades.

7. Y después de la ley, ¿Qué?[33]

Por J. Montero Tirado.

Esperamos que la Comisión Bicameral de Educación para la Reforma de la Educación Superior y ahora también, la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, acojan la colaboración

33. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 25 de abril de 2011.

y sugerencias que están proponiendo el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), la Universidad Nacional de Asunción y otras universidades del Estado para mejorar el texto que el diputado Víctor Ríos presentó a la Cámara de Diputados.

No tendrá mucho sentido que, por acelerar el proceso, ante la necesidad de una ley de educación superior, se apruebe un texto de ley que tiene omisiones importantes y artículos no aceptables porque entran en colisión con la Constitución Nacional, con la Ley General de Educación, con el Código Sanitario y con varias instituciones creadas por ley y, que esta ley propone eliminar. Si la ley sale sin un consenso mayoritario, ésta no será respetada.

Pero supuesto que prevalezca el diálogo y la colaboración entre todas las instituciones afectadas, queda en pie e intacta una pregunta fundamental: ya tenemos la ley y ¿ahora qué?

La ley contribuirá a poner en orden el subsistema de educación superior. Pero la ley no basta para realizar la reforma profunda que requiere la educación superior. La ley y la reforma son dos tareas diferentes; la ley es una herramienta para iniciar la reforma que la educación superior nunca acometió.

¿Quién debe coordinar la reforma de la educación superior?

Según la Constitución Nacional le corresponde al MEC. Así es en todos los países organizados. El MEC cuenta para ello con la ayuda institucional del CONEC, de acuerdo a la misión, objetivos y funciones que le otorga la Ley General de Educación. Y ciertamente, con la anuencia y colaboración proactiva de todas las instituciones de la educación superior.

Dejar la reforma solamente en manos de las instituciones de educación superior no es realista. Tan poco realista y posible como si a la hora de haber iniciado la reforma educativa del sistema escolar se hubiera dicho a todas las escuelas y colegios que tienen que reformarse y que empiecen a hacerlo.

Que la educación superior necesita la reforma creo que nadie lo duda. Se necesitaría estar ciegos para pensar que podemos seguir como estamos. Y aunque la apreciación del bajo nivel generalizado (hay excepciones) de nuestra educación superior sea evidente, la verdad es que aún no tenemos ningún diagnóstico exhaustivo para poder calificar el estado de todo el subsistema. Hay algunos ensayos de consultorías o análisis de puntos muy concretos y parciales, pero la verdad es que ni siquiera podemos aproximarnos al diagnóstico cuantitativo, porque carecemos incluso de estadísticas oficiales en este estadio de la educación.

Por supuesto que hay que hacer un proyecto común de reforma del subsistema de educación superior, con un plan estratégico. ¿Quién lo haría? La única institución con capacidad potencial e incumbencia legal para hacerlo es el MEC. Pero el MEC no podrá hacerlo por sí solo, si no cuenta con la ayuda del CONEC y con la colaboración integrada de todas las instituciones de la educación superior.

Más todavía, todo esto –que es solamente alusión a lo mínimo que supone encarar una reforma- es utópico o puro deseo y manifestación de buena voluntad, si no se cuenta con un buen presupuesto de financiación por parte del Estado. Soñar con una reforma de este volumen sin invertir fondos del Estado en ello, es pérdida de tiempo. El presupuesto de gastos de la nación del próximo año tiene que adjudicar a la reforma de la educación superior un monto elevado si queremos que suceda algo.

Y debe quedar claro que lo que se dé para la reforma de la educación superior no es gasto sino la mejor inversión para el desarrollo del país y de la ciudadanía en múltiples dimensiones. La educación superior es la instancia más importante para el desarrollo social, económico, político y moral de la nación, sencillamente porque es ahí donde se forman los profesionales y los productores cualificados de conocimientos, bienes y servicios.

8. Los estudiantes en el proyecto de ley[34]

Por J. Montero Tirado.

El Presidente de la Comisión Bicameral para la Reforma de la Educación Superior del Congreso, el Diputado Víctor Ríos, ha presentado en la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley de Educación Superior en el que los estudiantes de la educación superior no tienen espacio.

El texto del proyecto no tiene capítulo alguno dedicado a los estudiantes, donde se expliciten sus derechos y obligaciones.

Sin duda, los estudiantes son el componente fundamental de toda educación. Si no hay estudiantes, no hay ni educación ni institución. ¿Qué podrían hacer los profesores, decanos y rectores, los directivos de todas las instituciones, por muy competentes que sean, si no existieran los estudiantes? ¿Cómo podrán los profesores y directivos exigir a los estudiantes sus responsabilidades si la ley no las ordena?

Para este proyecto de ley los estudiantes, como tales, no existen. Se habla de ellos al tratar de las becas, pero el tema no son ellos, son las becas; implícitamente se alude a ellos al tratar del derecho al acceso a la educación superior. ¿Por qué así?

No es razonable pensar que a los autores del proyecto no les interesa ni les preocupa la situación de los estudiantes, sus derechos y sus obligaciones, pero el proyecto no los trata.

Los miles de estudiantes de la educación superior existen, aunque el proyecto de ley los ignore. Están ahí en sus respectivos institutos y universidades. ¿Cómo podrán defender sus derechos si la ley no se los garantiza y consecuentemente no los ampara? ¿Seguirán estando expuestos a las posibles arbitrariedades de las autoridades

34. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 18 de abril de 2011.

de las instituciones y de los profesores? ¿A quién pueden reclamar y con qué esperanza de éxito? ¿Qué instancia o juez les podrá escuchar si la ley de educación superior no les da derecho legal?

En los países serios los estudiantes tienen expresados en las leyes de educación superior derechos tales como el derecho al acceso al sistema educativo sin discriminaciones de ninguna naturaleza, siempre que cumplan los requisitos naturalmente exigidos; a asociarse libremente en centros de estudiantes, federaciones nacionales y regionales; a elegir sus representantes y a participar en el gobierno y en la vida de la institución, conforme a los estatutos y a lo que establecen las leyes concernientes; a conocer con antelación el sistema de evaluación y ser calificados con justicia tras las evaluaciones previstas correspondientes; a tener posibilidad de becas, créditos y otras formas de apoyo económico y social que faciliten la igualdad de oportunidades y posibilidades, particularmente para el acceso y permanencia en los estudios de grado, conforme a las normas que reglamente la materia; a recibir información para el adecuado uso de la oferta de servicios de educación superior; a ser respetados y acompañados por sus profesores y tutores en sus respectivos procesos de enseñanza - aprendizaje, etc.

Los estudiantes también tienen derecho a saber cuáles son sus obligaciones, sus responsabilidades a las que deben responder y de las que pueden ser exigidos por la sociedad y las instituciones que los están formando y capacitando para el ejercicio de las profesiones, que el Estado y toda la sociedad les reconocerá.

Los estudiantes tienen la obligación de estudiar y de capacitarse con seriedad en la profesión que han elegido; de formarse como ciudadanos para contribuir al bien común y al desarrollo de la nación; de participar en la vida democrática del país; de respetar los estatutos y reglamentaciones de la institución en la que estudian; de observar las condiciones de estudio, investigación, trabajo y convivencia que estipule la institución a la que pertenecen; de respetar a los profesores y colaborar con ellos para garantizar el éxito de los procesos de enseñanza - aprendizaje; de respetar el disenso, las diferencias individuales, la creatividad personal y colectiva y el trabajo en equipo, etc.

El proyecto ha sido presentado para el estudio y debate en la Cámara de Diputados. Estamos a tiempo de colaborar con el proyecto y sugerir las enmiendas pertinentes para que sean incorporadas al texto actual y contribuir así a la consecución de una ley completa y de consenso.

9. El Estado y la educación superior[35]

Por J. Montero Tirado.

La situación de la Educación Superior de nuestro país es lamentable. Esto se ha dicho, se reitera y es preocupación inquietante de muchos. En la situación actual, el Ministro de Educación y Cultura, responsable de administrar todo el sistema educativo tiene las manos atadas. La ley de universidades vigente y la falta de otras leyes sobre la Educación Superior no le dejan espacio de intervención. Teníamos esperanza de que la Ley de Educación Superior en anteproyecto y debate, resolviera el problema. Pero las cosas no están claras. ¿Cuál es, cuáles deben ser las responsabilidades del Estado con respecto a la Educación Superior?

El anteproyecto de Ley de Educación Superior que propone el Presidente de la Comisión Bicameral para la Reforma de la Educación Superior, el Diputado Víctor Ríos, en el artículo tercero sobre “las responsabilidades del Estado” dice que “el Estado debe reconocer y garantizar el derecho a cumplir con ese nivel de la enseñanza a todos aquellos que quieran hacerlo y cuenten con la formación y la capacidad requeridas”. Y a continuación dice: “El Estado garantizará la calidad de la educación superior”.

Según este anteproyecto el Estado solamente tiene estas dos responsabilidades: garantizar el acceso de todos y la calidad.

35. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 11 de abril de 2011.

¿Sólo esto tiene que hacer el Estado con respecto a la Educación Superior?

La Constitución Nacional del 92 y la Ley General de Educación del 98 son más generosas y exigentes con el Estado a favor del bien de la ciudadanía.

El artículo 76 de la Constitución Nacional dice claramente que "la organización del sistema educativo es responsabilidad del Estado" y como es obvio, la Educación Superior es parte del sistema educativo nacional, por tanto es responsabilidad del Estado la organización de toda la Educación Superior, incluidas las universidades que gozan de la "autonomía" (no de la soberanía) que la misma Constitución les otorga.

En el artículo 240 de la Constitución, cuando se trata de los Ministros y del Consejo de Ministros, se dice que "la dirección y gestión de los negocios públicos están confiadas a los Ministros del Poder Ejecutivo". El sistema educativo, con su connatural inclusión de toda la Educación Superior, es uno de los negocios públicos, en este caso el que se le confía al Ministro de Educación y Cultura. Por tanto, además de la organización, también la dirección y la gestión del sistema educativo es responsabilidad del Estado.

En el artículo 242 de la misma Constitución, se completa el panorama. Tratando "de los deberes y de las atribuciones de los Ministros" se dice que "los Ministros son los jefes de la administración de sus respectivas carteras, en las cuales, bajo la dirección del Presidente de la República, promueven y ejecutan las políticas relativas a las materias de su competencia". Lo cual quiere decir que el Ministro de Educación y Cultura es el encargado de la administración del sistema educativo, y de promover y ejecutar las políticas relativas al sistema educativo nacional.

¿Por qué este anteproyecto de Ley de Educación Superior se olvida, omite y no reconoce estas responsabilidades del Estado con respecto a la Educación Superior? ¿Cuáles? Organizar, dirigir, gestionar, administrar todo el sistema educativo y promover y ejecutar las políticas relacionadas con él.

En la misma dirección de reducir responsabilidades del Estado con respecto a la Educación Superior está el anteproyecto cuando en su artículo 92 deroga artículos fundamentales de la Ley General de Educación como, por ejemplo, el artículo 8 que en su segundo párrafo dice así: “Será obligatoria la coordinación de los planes y programas de estudio de las universidades e institutos superiores en el marco de un único sistema educativo nacional de carácter público”. O también, el artículo 122 que dice que “el Ministerio de Educación y Cultura reglamentará el reconocimiento, homologación o convalidación de los títulos obtenidos en el país o en otros países”.

Me cuesta entender qué se pretende con estos recortes fundamentales a las responsabilidades del Estado. Lo que sí es fácil comprender es cuáles y cuántas son las graves consecuencias de esta desestructuración del Estado en el campo de la educación.

Si la situación actual de la Educación Superior es lamentable y caótica, la situación que se genere con el amparo de una ley como la que se presenta en este anteproyecto que estamos comentando no lo será menos.

Esperamos que la racionalidad y la defensa del bien común prevalezcan a otros intereses y arbitrariedades.

10. El drama de la educación superior[36]

Por J. Montero Tirado.

El espectáculo que ofrece nuestra educación superior es dramático, porque la situación de la educación superior es dramática y tan insólita que resulta espectacular.

36. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 21 de febrero de 2011.

El drama tiene cuatro actos.

En el primer acto los protagonistas son los Institutos de Formación Docente. Dependen del Ministerio. No tienen ley que los ordene, pasaron de ser catorce en 1993 a ser unos ciento cincuenta en los primeros años del dos mil, pero en los últimos años van desapareciendo por inanición y finalmente el anteproyecto de ley presentado por la bicameral los decapita sin explicación alguna.

En el segundo acto los protagonistas son los otros Institutos de Formación Profesional de tercer nivel. Tampoco tienen ley que los ordene y normalice, dependen del Ministerio, pero su creación y funcionamiento no responden a ningún plan nacional de formación profesional terciaria y el espectro de áreas profesionales que atienden y los niveles de calidad no responden de ninguna manera a las exigencias requeridas. Por supuesto que entre los protagonistas de este acto y los del anterior hay excepciones honrosas, pero son muy pocas.

El tercer acto lo representan como actores protagonistas los Institutos Superiores, que tampoco tienen ley que los ordene, no dependen de nadie, a nadie tienen que dar cuentas, deciden por sí mismos y funcionan sin control.

El cuarto acto lo protagonizan las Universidades. Su ley es obsoleta, radicalmente insuficiente y de hecho les encubre cuando distorsionan la autonomía, confundiéndola con soberanía. No están vinculadas funcionalmente al sistema educativo, aunque según la Constitución y la Ley General de Educación forman parte de él y no permiten que el Estado, por medio del Ministerio de Educación, intervenga en su ámbito y les controle. Podemos decir con justicia que también entre ellas hay meritorias excepciones de calidad.

Es insólito que nada menos que la educación superior, es decir, el nivel máximo de educación, el responsable de formar a todos los profesionales titulados del país, no tenga todavía una ley que ordene sus instituciones, su funcionamiento, las responsabilidades, derechos y deberes de sus actores, y sus vínculos institucionales con la sociedad y el Estado.

Es dramático que el Anteproyecto de Ley presentado por la Comisión Bicameral de educación superior del Congreso tenga el rechazo explícito de los principales organismos públicos y privados organizados vinculados a la educación superior (el Ministerio de Educación y Cultura, el Consejo Nacional de Educación y Cultura, la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, el Consejo de Universidades, la Asociación Nacional de las Universidades del Estado, los dirigentes de la Asociación de Universidades Privadas del Paraguay, el Grupo Impulsor de la Agenda Nacional para la competitividad, la Comisión de Educación Asesora de la Vicepresidencia, la Universidad Nacional de Asunción, la Universidad Católica…) y que, sin embargo, la Comisión Bicameral esté sorda a todo ese clamor y decidida a conseguir la aprobación de dicho proyecto de ley en las dos cámaras del Congreso, a pesar del rechazo generalizado.

¿Cuál es el porvenir de una ley que ya antes de salir tiene el rechazo razonado y razonable de la mayoría absoluta de quienes tienen que cumplirla? ¿No se preguntan e indagan los legisladores por qué se da este rechazo? ¿Para quién se legisla? ¿A quién o a quiénes beneficia esta ley?

Verdaderamente la situación de la educación superior es dramática. Lleva decenas de años sin ley y cuando se procesa un anteproyecto de ley, ese proyecto es inadmisible por sus muchas y graves deficiencias. Se ha hecho a espaldas de todas esas instituciones citadas y cuando estas instituciones han expresado oralmente y por escrito sus argumentos para rechazar la versión actual del anteproyecto de la bicameral, ésta no ha escuchado ni incorporado las propuestas. ¿Cometerán los legisladores el error de aprobar este proyecto presentado? Si los legisladores cometieran ese error, queda una esperanza, el veto de la Presidencia de la República.

Pero así no se acaba el drama, se prolonga.

11. Un proyecto de ley inviable[37]

Por J. Montero Tirado.

Cuando la Comisión Bicameral para la Reforma de la Educación Superior tomó la iniciativa de preparar un borrador para anteproyecto de ley sobre la educación superior, muchos nos sentimos felices de que alguien tomara la iniciativa de responder a una necesidad apremiante e incluso a una exigencia de la Ley General de Educación (Art. 47 de la Ley N° 1264 del 98) incumplida, que hace doce años decía que la educación superior se regirá por una ley propia. Para los miembros del Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) fue mayor la dicha, ya que los varios intentos del CONEC por preparar un borrador con ese mismo objetivo, fueron fallidos por pasividad o reacciones negativas de algunos congresistas.

A medida que ha pasado el tiempo y hemos podido conseguir el texto de los distintos borradores, la felicidad se ha convertido en frustración, las expectativas y esperanzas en desilusión y tristeza.

El modo de proceder de algunos asesores encargados de la redacción del borrador y de la bicameral no ha sido ni está siendo lo que en nuestra opinión debe ser, cuando se trata de una ley de tanta trascendencia.

La educación superior es la pieza del sistema educativo de mayor trascendencia para el presente y el futuro de todos los profesionales, para el desarrollo y la economía del país, para el desarrollo cultural y moral, para el potencial desarrollo social y político, el desarrollo humanístico, sanitario, científico y artístico…, sin duda, la ley de mayor trascendencia para la juventud.

La ley que normalice este ámbito de nuestra vida nacional tiene que ser una ley inspirada e inspiradora, integradora, abierta, seria, actualizada y consensuada, que ponga orden en el actual caos y

37. Publicado por el CONEC, en fecha 03 de octubre de 2010.

la creciente corrupción de la educación superior y abra horizontes seguros para el futuro.

Los responsables de esos borradores parecen haberse encerrado en sí mismos, pretenden desde su burbuja imponer un texto que tiene demasiados errores y que ciertamente no responde a lo que necesitamos y tenemos derecho, dan por válidas y como de apoyo a su trabajo, ciertas audiencias públicas precipitadas y con sospechas de manipulación y ciertamente no todas concordes con el texto propuesto, no escuchan realmente lo que piensan y expresan instituciones públicas y privadas del ramo y muchos grupos organizados implicados en todos los espacios de la educación superior que están en desacuerdo con esta propuesta.

El Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) ha organizado nueve talleres de consulta sobre dichos borradores a rectores de universidades, a directores de institutos superiores, de institutos de formación docente, de institutos técnicos profesionales de tercer nivel, a profesores representantes de todas esas instituciones, a alumnos organizados de universidades e institutos superiores, a sindicatos y gremios, a asociaciones sociales incluidos los campesinos, a empresarios, a secretarios de educación de las gobernaciones, etc. Todos ellos han manifestado sus fuertes y razonados cuestionamientos a los borradores del anteproyecto de ley y han demostrado grave preocupación por lo que se pretende presentar y aprobar con media sanción.

El texto borrador para esta ley elimina las principales responsabilidades del Estado (Art. 3), del Ministro y el Ministerio de Educación y Cultura (no hay un solo capítulo dedicado a ellos), hace desaparecer de un golpe a los institutos de formación docente (Art. 2), sin haberles consultado a ellos, le adjudica a las universidades oficiales y privadas y a los institutos superiores oficiales y privados responsabilidades que son ineludibles para el Ministerio de Educación y Cultura (Art. 15), se crean arbitrariamente dos clases de institutos superiores, unos con autonomía y otros sin ella (Art. 10), se propone un concepto de autonomía que toca responsabilidades de soberanía, sobre todo al no vincular las responsabilidades de las instituciones con las responsabilidades del Estado y del Ministerio de Educación y Cultura (Art. 11), y para hacerlo breve…se crea un

"Consejo Nacional de Educación Superior" que invade y se apropia de responsabilidades específicas del Estado y del Ministerio, que la Constitución Nacional le adjudica exclusivamente a éstas dos últimas y máximas instituciones.

Este borrador de anteproyecto de ley es inconstitucional, desde el momento que se exime a la educación superior de ser organizada y administrada, como componente del sistema educativo nacional por parte del Ministro y Ministerio de Educación y Cultura (Art. 76 de la CN, párrafo segundo) y peor aún, desde el momento que crea una instancia (el Consejo Nacional de Educación Superior) que se atribuye funciones que la Constitución Nacional da solamente al Ministro de Educación y Cultura, tal como se define en los artículos 240 y 242 de la Constitución Nacional.

Es insólito que un grupo de redactores se constituya en intérprete de la Constitución y pretenda que el derecho público sea interpretado haciéndole decir lo que expresamente no ha querido decir en la Constitución. En ninguna parte de la Constitución se dice que los Institutos Superiores sean universitarios, es más, se llaman superiores para distinguirlos de las universidades (Art. 79, párrafo primero), y ciertamente su dedicación a una sola rama del saber los excluye del universo de las letras y las ciencias.

Tampoco se dice que los Institutos Superiores sean autónomos. La Constitución Nacional explicita la autonomía para las universidades, omitiendo expresamente a los Institutos Superiores. Textualmente dice: "Las universidades son autónomas". Punto. (Artículo 79, párrafo segundo) Igualmente, en ninguna parte se dice que los Institutos Superiores deban ser creados por ley, lo que sí se dice expresamente de las universidades, excluyendo claramente a los Institutos Superiores (Art. 79, párrafo tercero).

La Constitución no puede ser interpretada por cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos, haciéndole decir lo que no dice. Y los ciudadanos, incluidos los legisladores, no pueden crear instancias, instituciones y consejos para usurpar responsabilidades y funciones del Estado que la misma Constitución le obliga al Presidente de le República y sus Ministros.

Hay no pocos argumentos más para considerar inviable este borrador de anteproyecto de ley, como por ejemplo, el llamativo silencio sobre los derechos y deberes de los estudiantes e incluso los derechos, responsabilidades y deberes de los profesores, la no vinculación al Estado ni al Gobierno del Consejo Nacional de Educación Superior al no tener que dar cuentas a nadie del ejercicio de sus responsabilidades y funciones, etc.

Los miembros del CONEC queremos que salga una ley de educación superior que sea una buena ley y cuanto antes, pero rechazamos por consenso este borrador y consideramos que ni siquiera tiene calidad suficiente como para considerarlo texto base para el debate. Pensamos que se debe reiniciar el proceso de construcción para dicha ley.

Pensamos que la iniciativa para presentar el anteproyecto de ley al Congreso debe partir del Poder Ejecutivo, concretamente del Ministerio de Educación y Cultura, que es quien sabe de educación y la administra, como hacen todos los demás países organizados.

El MEC debe hacer todas las consultas necesarias y pertinentes, a las instituciones del Estado comprometidas en la educación y más específicamente en la educación superior, como son el CONEC, la ANEAES, el CONSEJO DE UNIVERSIDADES, la ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO y a otras instituciones e instancias mixtas o civiles afectadas también por la educación superior, como la APUP, el GRUPO IMPULSOR de educación superior de la agenda nacional de la competitividad, vinculado directamente a la Secretaría Técnica de Planificación y al Ministerio de Industria y Comercio; las asociaciones, gremios y sindicatos de profesores y alumnos, de padres y madres, de profesionales, de empresarios de distintos grupos sociales, incluidos los campesinos que ya tienen universidad en marcha por iniciativa privada y están en la elaboración de proyectos de otras, etc.

Reconozcamos de una vez en los hechos que estamos construyendo democracia y promovamos no sólo la democracia representativa, sino también la democracia participativa.

Si desgraciadamente prosperara el actual borrador que presenta la Bicameral estaremos desestructurando el Estado y el sistema de educación nacional, estaremos alimentando la anarquía actual, campo abierto para tantas formas de corrupción nada menos que en el ámbito de la educación superior, estaremos atando las manos al gobierno, especialmente al poder ejecutivo, para poder realizar ante todos y para todos los ciudadanos la responsabilidad que le corresponde y que debemos exigirle, estaremos dejando a los jóvenes indefensos ante los abusos actuales y previsibles, estaremos dando la imagen de que este borrador de ley responde a los intereses personales de no pocos diputados y senadores que ya son propietarios y otros que quieren serlo de la mayoría de las universidades e institutos superiores del país.

Estamos a tiempo de hacer las cosas bien.

12. Escandalosa creación de universidades[38]

Por J. Montero Tirado.

Una vez más, hemos sido sorprendidos por la noticia de una escandalosa e irresponsable decisión de la Honorable Cámara de Senadores. Han aprobado mediante ley la creación de una nueva universidad, la Universidad Interamericana, a pesar de que el dictamen del Consejo de Universidades ha desaconsejado crearla por encontrar en el proyecto graves falencias.

Para ser fieles a la verdad, tenemos que salvar la honra de algunos legisladores, al menos de las senadoras y senadores que están en contra de este modo de proceder de la Cámara. Sabemos que la Senadora Ana María Mendoza de Acha, la Senadora Iris Rocío González, el senador Hugo Estigarribia y el Senador Silvio Ovelar están en contra de la creación indiscriminada de universidades e

38. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 15 de noviembre de 2010.

institutos superiores y proponen un proyecto de ley para frenar la creación de más universidades e institutos superiores hasta que salga la ley de educación superior.

No es verdad que los jóvenes necesitan más universidades privadas. Sólo el 24% de los escolares que ingresaron al sistema educativo acaban el bachillerato. Y obviamente, la mayoría de ellos ni siquiera intenta ingresar en las universidades. Hay instituciones del Estado con mucha capacidad de acoger demanda de estudiantes. La creación arbitraria de universidades privadas genera una competencia desleal a las universidades del Estado y a las privadas e institucionales que trabajan con ética y responsabilidad. La competencia es desleal porque muchas universidades privadas recortan el tiempo de estudio, acortan las carreras, facilitan la aprobación de exámenes y otras pruebas de evaluación y prácticamente venden los títulos a cambio de cuotas. Por efecto de la proliferación de universidades e institutos superiores de estas características, hay instituciones del Estado al borde de la quiebra. En este momento el Instituto Superior de Educación, de Asunción (ISE) tiene 250 profesores y solamente 210 alumnos.

Es ridículo aducir como argumento a favor de la creación de esta nueva universidad que ella tiene “aparcamiento”. La presentación de este argumento delata la baja calidad de la propuesta. La universidad no es un supermercado. Hay quejas de estudiantes sin eco sobre la baja calidad de no pocas universidades privadas que están estafando a los alumnos que se inscriben en ellas.

La decisión de crear una universidad privada más, sabiendo que no reúne las condiciones para ser creada, hace grave daño al sistema educativo nacional, especialmente a la educación superior, puesto que nos desacredita en la región y quita poder de competencia a nuestros profesionales, que cargan con la sospecha de haber sido formados en instituciones de muy baja calidad.

Es muy difícil descubrir en esta decisión de creación de esta nueva universidad la vocación política de servicio al bien común por parte de los senadores, que la han creado. Más bien nos hace pensar que otros intereses espurios son los que prevalecen. Como dice la senadora Ana María Mendoza de Acha, según ABC Color, en vez

de pensar en la calidad de la universidad se está privilegiando el "negocio". Pagaremos todos muy caro la imagen de corrupción que con decisiones como ésta estamos construyendo aceleradamente.

Aprobando universidades e institutos superiores sin garantías mínimas de calidad, los señores legisladores están dañando seriamente a la educación superior y consecuentemente, al porvenir de nuestros profesionales y del desarrollo del país. Son los profesionales de todas las carreras los productores de bienes y servicios que pueden hacer viable la economía, el desarrollo y el crecimiento.

El mal paso de la Cámara de Senadores tiene una posible enmienda: el veto del Poder Ejecutivo a la ley que ha creado esta nueva universidad. Es lo que corresponde.

El costo político de vetar una ley, tendrá un beneficio político en el reconocimiento de todos los ciudadanos que deseamos que se salve a la educación superior del daño hecho y se privilegie el bien común por encima de los "negocios" y la explotación de los estudiantes universitarios.

13. La educación superior y el MEC[39]

Por J. Montero Tirado.

La Constitución Nacional (CN) dice que "la organización del sistema educativo es responsabilidad del Estado" (Art. 76) y como es obvio y lo dice la misma CN, la "representación" del Estado, "la dirección y gestión", "la administración" de este campo están confiadas al Ministro de Educación y Cultura (Arts. 240 y 242).

39. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 08 de noviembre de 2010.

También es obvio que toda la educación superior, incluidas en ella las universidades, son parte del sistema educativo. Corresponde pues, al Ministro, la administración, dirección, gestión, organización de toda la educación superior. Todo ello queda confirmado explícitamente en varios artículos de la Ley General de Educación (N° 1264).

El borrador de Anteproyecto de Ley de Educación Superior de la Bicameral de educación superior del Congreso parece haber olvidado estos artículos fundamentales de la Constitución y de la Ley General de Educación, porque pretende robarles al Ministro y al Ministerio la responsabilidad que la CN y la Ley le dan y se propone pasarla a un Consejo Nacional de Educación Superior, que crearía esta ley.

Por distintas razones históricas, el MEC ha heredado una estructura interna y un presupuesto todavía altamente deficientes para ejercer todas sus responsabilidades y, en concreto, para cumplir con su responsabilidad con respecto a la educación superior.

Es hora de revertir esta situación. Porque lo que la educación superior tiene que hacer es definitivo para la juventud y el desarrollo del país. Tanto es así, que la misma CN cuando reconoce el derecho de “autonomía” de las universidades (y solamente de las universidades, no de los institutos superiores) (Art. 79) describe brevemente el ámbito de la autonomía, en qué son autónomas, y condiciona dicha autonomía a que “sus planes de estudio estén de acuerdo con la política educativa y con los planes de desarrollo nacional”. Solamente en este contexto “se garantiza la libertad de enseñanza y la de cátedra”.

Es en este nivel de educación donde se forman los profesionales de todas las carreras, es decir, donde se forman los principales agentes de la producción y la administración de los bienes y servicios, son los actores principales de la economía y el desarrollo. Sin profesionales, sin profesionales competentes el país se paraliza y muere. Es muy fácil imaginarlo.

Es sobre todo en este nivel donde se producen los conocimientos y se transfieren con la máxima competencia, donde la investigación,

las innovaciones y la actualización tienen sus mejores posibilidades. Y en una sociedad del conocimiento, donde la mayor fuente de riqueza está en la producción y transferencia de conocimientos, la educación superior, especialmente la universitaria, es vital.

Por eso, el desarrollo de las ciencias y las tecnologías y su principal organismo del Estado, el CONACYT, deben vincularse lo más estrechamente posible a la administración de la educación, no sólo superior, sino a la educación formal en todos sus niveles, desde la educación inicial, pasando por la educación escolar básica y media hasta la educación superior.

La dirección, administración, promoción y control de la educación superior tienen que subir de rango en el Ministerio. De rango en jerarquía, convirtiendo la Dirección General en Viceministerio; de rango en número y calidad de profesionales, de rango en recursos y de rango en financiación. Sólo así la educación superior y la investigación en ciencias y tecnologías y sus relaciones con el mundo empresarial podrán ser administradas y promovidas con garantías de orden y calidad.

Creo que esta propuesta de elevar el rango y la dotación de la educación superior en el MEC contaría con la anuencia del Ministro y el Ministerio, y con el apoyo de los organismos del Estado y de la sociedad civil, así como de las instituciones educativas relacionadas con este nivel de educación, porque es necesaria, es justa, a nadie daña y a todos nos beneficia.

14. Información y transparencia universitarias[40]

Por J. Montero Tirado.

El profesor Jorge García Riart ha puesto en la mesa de la opinión pública, para información y debate, un excelente editorial emitido

40. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 04 de octubre de 2010.

el pasado día 29 por la emisora Radio Caritas, explicando clara y contundentemente la necesidad de que las universidades cumplan su obligación de informar y transparentarse sobre sus actividades de educación superior.

El editorial ha saltado al aire reflexionando sobre un hecho muy importante: tres senadores, miembros de la Comisión Bicameral de Educación Superior del Congreso, la Senadora Rocío González del Partido Liberal, Presidenta de la Comisión de Educación del Senado, la Senadora Ana María Mendoza de Acha del Partido Patria Querida y el Senador Silvio Ovelar del Partido Colorado, han presentado a dicha bicameral un oportuno anteproyecto de ley sobre la información y transparencia que las universidades deben a la sociedad acerca de sus actividades como instituciones públicas o privadas que prestan el servicio público de la educación superior.

La ley pretende resolver la injusta situación que estamos padeciendo al carecer de la información debida sobre qué hacen, qué carreras están ofreciendo, con cuáles y cuántos profesores, en cuántos años, a cuántos estudiantes universitarios, a qué costo de aranceles y cuotas, con qué resultados, etc.

Paraguay padece la humillación de no poder aparecer en las estadísticas de los organismos internacionales a nivel regional y mundial cuando tratan del estado de las universidades en todos los países. No existimos, sencillamente porque la mayoría de nuestras universidades, amparándose en una interpretación abusiva de la autonomía y del concepto de información estratégica reservada, se niegan a dar tal información.

Ni el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), ni el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), ni la Secretaría de Cultura, ni la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), ni el Consejo de Universidades tienen información ni siquiera cuantitativa de la realidad de todas y cada una de nuestras universidades. Un hecho insólito, que nos descalifica como país en el concierto de las naciones.

Es obligación del Estado exigir tal información y transparencia porque al no tenerlas se nos perjudica a todos los paraguayos

con grave daño; es imposible definir políticas, planificar recursos, asignar financiamiento, proyectar servicios obligatorios para la juventud, elaborar planes de desarrollo social y económico del país, promover formación, capacitación y actualización de las profesiones, construir el futuro de la nación…sin información.

Es responsabilidad, por tanto, de los poderes del Estado, especialmente del poder ejecutivo y del poder legislativo, ordenar esta situación anómala y recabar por los medios pertinentes toda la información necesaria que las instituciones y sus dirigentes se niegan a dar.

La educación superior es un servicio público responsabilidad del Estado (ver Constitución Nacional), el cual puede hacer dicho servicio con sus propias instituciones o delegando en instituciones privadas, las que a su vez por trabajar en el servicio público están obligadas a dar cuentas de su trabajo a la sociedad por medio de las instituciones del Estado creadas al efecto, especialmente el Ministro y Ministerio de Educación y Cultura, que constituyen la instancia del poder ejecutivo encargada del ramo.

La iniciativa de los tres senadores citados al proponer un anteproyecto de ley para corregir esta grave falencia de nuestro país y ponernos en orden, merece el apoyo de todos, tanto más cuanto que son senadoras y senador que representan en sí a tres partidos políticos diferentes y concordes en este objetivo.

No existe razón alguna para frenar esta justa y loable iniciativa, es más, será sospechoso y hasta escandaloso que algún congresista miembro de la comisión bicameral o de las cámaras, se oponga a dicho anteproyecto. ¿Qué motivo o argumento puede haber para oponerse a que el país cuente con la información necesaria? ¿Qué se querría encubrir al no dar la información y cómo se podría justificar tal encubrimiento?

Felicitaciones y gratitud para las senadoras y el senador que han propuesto este anteproyecto de ley de transparencia universitaria.

15. Valor estratégico de la educación superior[41]

Por J. Montero Tirado.

Cada vez hay más conciencia, tanto en los países del primer mundo como en los demás, del valor estratégico que la educación superior tiene para el desarrollo económico, social, político y moral de los países y sus ciudadanos.

Las instituciones educativas de educación superior son las que ofrecen y acompañan los procesos de educación, formación, capacitación y actualización para los profesionales del país, es decir, para los principales productores de bienes y servicios. Y son también las matrices fundamentales de la mayor fuente de riqueza.

En la sociedad del conocimiento, el mayor recurso para el desarrollo y el enriquecimiento en todos los sentidos son los conocimientos. Y es la educación superior, sobre todo la universitaria, la fábrica más poderosa para la producción, distribución, instalación y actualización permanente de los conocimientos.

Esta convicción ha llevado a los Estados de los países, por medio de sus gobiernos, a interesarse directamente, a comprometerse, a normalizar con leyes, financiar y controlar el desarrollo de la educación superior.

Si la educación superior no funciona o si es de bajo nivel, si queda solamente al arbitrio de los mercados, si no se integra en el sistema educativo nacional en el proyecto educativo nacional y en el proyecto nacional de país, la educación superior en ese país es irresponsable e intrascendente; en vez de ayudar a la juventud y a los profesionales, los está entreteniendo y estafando estérilmente.

41. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 13 de setiembre de 2010.

Nuestra educación superior necesita una reforma radical. Necesita salir de la situación caótica en que se mueve. Necesita una ley seria, convincente, compartida y capaz de poner orden en este caos. De nada servirá un proyecto de ley precipitado e inmaduro. Por la información que manejo, puedo decir que si el proceso de elaboración de la ley de educación superior sigue como va, Paraguay desgraciadamente va a ser el primer país que propone una ley de tanta trascendencia sin que el Poder Ejecutivo y los organismos competentes especializados en este ámbito (CONEC, ANEAES, CONSEJO DE UNIVERSIDADES, GRUPO IMPULSOR DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR), hayan participado proactivamente en su elaboración.

En todos los países, la mayoría de las leyes y ciertamente las leyes importantes para el sistema educativo, son preparadas por el Poder Ejecutivo, que es el que sabe de educación y la administra, y una vez preparadas las presenta al Congreso para su revisión, debate, enmiendas y aprobación.

El cuarto borrador del proyecto de ley de educación superior es un texto inmaduro, ha nacido mal, ha empezado por el tejado, ha empezado por la parte dispositiva redactando artículos, sin antes haber consultado con los actores que se mueven en el escenario de la educación superior. Ha prescindido de la “exposición de motivos”, adentrándose en la redacción sin haber recogido y explicitado los antecedentes, sin haber acordado la filosofía de la educación superior, que debe inspirar y orientar una ley de tanta complejidad e impacto en la sociedad. Estos son pasos elementales que piden todos los manuales de técnica legislativa, porque la experiencia legislativa ha comprobado que sin ellos los textos que se elaboran no tienen garantía de responder a la realidad, a las verdaderas necesidades, a los deseos y expectativas de los ciudadanos y al verdadero propósito de la ley que se crea.

No se trata ahora de corregir artículos, sino de construir un texto borrador de proyecto de ley, que, por lo menos, cuente con los constructores ineludibles, con un planteamiento que recoja el verdadero estado de la cuestión, los deseos de la mayoría y no los deseos de unos pocos, que responda a la demanda de los ciudadanos que quedarán afectados directa e indirectamente. Se

trata de trabajar sobre un texto con estructura interna coherente, que respete a la Constitución Nacional y a las instancias del Estado responsables en este campo.

Es demasiada la importancia estratégica de la educación superior para tratarla acelerada, subjetiva y superficialmente.

16. Privatización y anarquía para las universidades[42]

Por J. Montero Tirado. (ABC Color, 30-08-10).

La Comisión Bicameral del Congreso para la Reforma de la Educación Superior nos está sorprendiendo con un cuarto borrador del proyecto de Ley de Educación Superior que confirma todas las propuestas básicas de los anteriores borradores.

Nos ha sorprendido porque a pesar de lo convenido con los miembros de la Comisión y su equipo de asesores, que el texto se trabajaría conjuntamente con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) ni el MEC ni el CONEC ni el Consejo de Universidades han recibido dicho borrador de parte de la Comisión Bicameral. Ha tenido que intervenir el Ministro Luis Alberto Riart por medio de representantes y en persona para que de nuevo se prometa que el proyecto no se presentará al pleno de las Cámaras sin que antes lo hayan analizado el MEC y el CONEC. Suponemos que la consulta se extenderá igualmente en ese plazo al Consejo de Universidades. Resultaría demasiado extraño que el Consejo de Universidades no pudiera opinar sobre el proyecto antes de pasar a plenario de Diputados o Senadores.

42. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 30 de agosto de 2010.

Tampoco al cualificado Grupo Impulsor de Educación Superior de la Agenda Nacional para la competitividad se le ha enviado el texto ni se le ha consultado.

En tiempos de democracia con énfasis en la participación resulta sorprendente esta política de exclusión nada menos que de instituciones fundamentales del sistema educativo y grupos cualificados a la hora de construir una de las leyes más importantes para el presente y el futuro, no sólo educativo, sino económico, social y político del país. Y destaco lo social y lo político, porque tampoco el texto ha sido enviado a las instituciones y los gremios de profesores y de alumnos de toda la educación superior.

Sorprende también la tenacidad de los redactores del texto en seguir excluyendo al Estado de sus responsabilidades en el ámbito de la educación superior. Tanto el MEC, como el CONEC, como los rectores de universidades, como los gremios de profesores y las asociaciones de estudiantes, los sindicatos y asociaciones sociales, los gremios de empresarios, consultados por el CONEC sobre la responsabilidad del Estado en diversos talleres, han coincidido en denunciar que el artículo tercero del borrador de esta ley es radical y gravemente reduccionista al decir que el rol y la responsabilidad del Estado es solamente garantizar el acceso de todos los jóvenes a los estudios superiores. El cuarto borrador sigue con la misma versión.

La Constitución Nacional y la Ley General de Educación (N° 1264) son definitivas al explicitar que el gobierno, la organización y la administración de todo el sistema educativo corresponden al Estado. Así mismo, es definitivo que la instancia responsable de llevar adelante estas responsabilidades es el Ministerio de Educación y Cultura con su Ministro a la cabeza.

Pretender con este borrador que el gobierno, la organización y la administración del sistema educativo, dentro del cual está obviamente la educación superior, no esté en manos del Estado y que el Ministerio sea sólo espectador de lo que hagan universidades e institutos superiores, y rubricar y registrar sus títulos, es proponer mucho más que una privatización progresiva, es institucionalizar mediante ley una anarquía total en la educación superior.

Acabo de escribir “privatización progresiva” porque, lo evidente es que mientras el número de universidades del Estado no pasa de 8, el número de universidades privadas alcanzó en tiempo record las 46 y, mientras los institutos superiores del Estado son 7, los privados, también en tiempo record, han llegado a 38.

El Gobierno y sobre todo el Poder Ejecutivo, como administrador del Estado y en representación y con la participación de la ciudadanía, tiene la responsabilidad inalienable de ordenar el caos reinante y el deber y poder para gobernar, organizar y administrar todo el sistema educativo.

El cuarto borrador del proyecto de ley de educación superior plantea más problemas, también importantes, pero basta lo dicho para solicitar como ciudadano atención, prudencia y alta responsabilidad a todos los miembros de la bicameral, porque en cierto sentido con esta ley tienen en sus manos el futuro del país.

17. Deuda de las universidades[43]

Por J. Montero Tirado.

Las universidades de Paraguay, tanto las oficiales del Estado, como las privadas tienen una deuda con la ciudadanía, con los poderes del Estado y con los organismos internacionales comprometidos con la educación de los diversos países, como por ejemplo la UNESCO o la OEI. La deuda de la información.

Las instituciones educativas de educación superior y sobre todo las de más importancia y relevancia como son las universidades, deberían dar ejemplo de institucionalización y transparencia. Sin embargo, la verdad es que a estas alturas del siglo XXI todavía no podemos aparecer en las estadísticas comparadas de los distintos países porque no hemos logrado ni para nosotros y menos aún, para

43. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 14 de junio de 2011.

los organismos internacionales, ofrecer los datos fundamentales de cada universidad. En algunas estadísticas públicas se dan algunos datos por aproximación, pero no existe una estadística oficial documentada y confiable.

No sabemos cuántos alumnos hay realmente en cada universidad, ni cuántos profesores, ni sus categorías docentes (ayudantes, auxiliares, profesores contratados, profesores titulares, catedráticos) ni sus niveles académicos (bachilleres, licenciados, masters, doctores), ni cómo están distribuidos por facultades y/o carreras profesionales. No sabemos cuántos hacen verdaderamente investigación y qué investigan. No sabemos cuántas becas reales dan las universidades de sus propios fondos y cuántas por donación de otras instituciones nacionales (como CONACYT), binacionales (como ITAIPÚ) e internacionales, procedentes de embajadas o de convocatorias de otros países. No sabemos colectivamente cuáles son los currículos que se imparten, con cuánta carga horaria se desarrollan las asignaturas. No sabemos cuántos alumnos desertan, cuántos acaban en los años previstos curricularmente para cada carrera, cuántos son los alumnos y alumnas que acaban y después de cuántos años. No sabemos comparativamente cuánto cobra de matrícula o arancel y cuotas cada universidad, cuánto ganan los profesores y con qué criterio se les paga. No sabemos cuántos profesores tienen contrato laboral y cuántos no, cuántos gozan los derechos de seguridad social y jubilación. No sabemos cuántos administrativos hay en cada universidad Ni siquiera sabemos cuántas sucursales de universidades hay repartidas por el país y dónde están. Es decir, no sabemos nada.

Los que me estén leyendo dirán “¿y, por qué no se hace un relevamiento de todos esos datos?”. El problema no es que no haya habido investigadores que no lo intentaran. En el mismo Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) hemos contratado consultorías para ello y el intento ha fracasado. ¿Por qué? Porque cuando se preguntaba al rector cuántos alumnos y alumnas tiene su universidad, se nos daba una cifra. Si días después se preguntaba en la secretaría, se nos daba otra cifra; y si días después preguntábamos en la administración de la misma universidad se nos daba otra cifra diferente.

El Consejo de Universidades ha venido dando cifras estimativas, aproximadas. La ANEAES hizo un diagnóstico parcial. Y el Ministerio de Educación y Cultura tiene una excelente oficina de estadística, con un buen trabajo para la información de los niveles escolares y anualmente publica sus informes, pero no tiene acceso ni relación institucional, con todas y cada una de las universidades, que por su peculiar concepto de autonomía, ni siquiera al Estado le dan la información fundamental.

Ya es hora y es urgente que Paraguay tenga un buen banco de datos de toda la educación superior, incluyendo las universidades. Las consecuencias de esta situación son calamitosas.

No contamos con un diagnóstico válido. No sabemos qué hacemos, dónde estamos absoluta y relativamente hablando. No estamos presentes en los bancos de datos internacionales. No podemos evaluar el estado de nuestra educación superior, salvo que este indicador de la falta de información sea suficiente para descalificarnos. No podemos establecer políticas públicas con garantía de acierto. No podemos saber cómo financiar y con cuánta inversión, si desconocemos el volumen de nuestra producción universitaria, etc…

El proyecto de ley que se está elaborando en la Bicameral tiene que poner claras las reglas de juego en este tema fundamental. Hay países, incluso en la región y el Mercosur, donde todas las universidades tienen un mismo programa informático para facilitar la recogida y elaboración de datos en la base y pasarlos mensualmente a la central de información que al efecto ha creado y administra el Estado.

Efectivamente, es hora de que todas las universidades trabajen en serio y abandonemos la anarquía y la irresponsabilidad de la desinformación.

18. Alerta a los profesores de educación superior[44]

Por J. Montero Tirado.

El borrador de Anteproyecto de Ley de Educación Superior que está en estudio en la Comisión Bicameral para la Reforma de la Educación Superior agrede a los profesores de las universidades, de los institutos superiores, de los institutos de formación docente y de los institutos técnico profesionales al no dedicar ni un solo título, ni un sólo capítulo y ni siquiera, un solo artículo en que se hable explícitamente de los derechos como tales de todos los profesores de la educación superior. Es increíble, pero es así.

Cualquier ley de cualquier país se ocuparía con mucha atención de algo tan fundamental en todo instrumento legal que busca poner orden en el sistema educativo, como es el definir los derechos y los deberes de los profesores. Omitir en la ley los derechos y deberes del profesorado es un grave error y una insostenible injusticia. Me resulta difícil entender cómo los profesores de estas instituciones de la educación superior no han reaccionado aún, exigiendo inmediatamente que la ley contemple sus derechos, junto con la especificación de sus deberes.

Si la ley sale tal como está en su tercera versión, los profesores no contarán con el instrumento pertinente que les reconozca y garantice su derecho a la seguridad social y a la seguridad laboral.

Conocemos muy bien los abusos de ciertas universidades privadas que encargan clases a profesores sin firmar contrato laboral, sin cotizar en la seguridad social, sin fijar ni comprometerse a un tiempo prolongado al frente de la cátedra y hasta pidiendo el servicio docente por un mes, dos meses y con suerte por un sólo semestre, de manera que el profesor apalabrado en esas condiciones no pueda beneficiarse de la estabilidad y construcción

44. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 24 de mayo de 2010.

de su antigüedad laboral y concluido su período de docencia no tenga derecho a reclamo e indemnización alguna.

Esta ley debe solucionar estos problemas y contribuir a crear el Estado de derecho y garantizar la justicia. La suerte, el modo de vida y los medios con que cuenten los profesores para ejercer su responsabilidad profesional de formadores de los profesionales y de productores de conocimientos es demasiado importante para ellos y para el porvenir de nuestro desarrollo cultural, social, moral, económico, científico, tecnológico, artístico, profesional y político.

La ley debe distinguir los derechos propios de quienes trabajan en universidades o institutos del Estado y de los que trabajan en las instituciones privadas, porque algunos derechos y deberes pueden no ser iguales en ambos tipos de instituciones.

Pero en ambos casos, como sucede en otros países, los derechos de los profesores van más allá de los derechos de seguridad social y seguridad laboral, con contrato de trabajo, salario justo correspondiente a su nivel y a la alta responsabilidad que se les confía, a vacaciones pagadas y jubilación, etc.

Tienen derecho a la libertad de cátedra y a disponer de los medios didácticos necesarios para el ejercicio de su docencia con acceso a bibliotecas bien dotadas y actualizadas, con hemerotecas y disponibilidad de computadoras e Internet y otros instrumentos y tecnologías de la información y la comunicación.

Tienen derecho de reunión y asociación entre pares, derecho de sindicalización, derecho y deber de participación e implicación de distintas formas en el gobierno de la institución en la que trabajan. Derecho a participar en la formulación, ejecución y evaluación de los planes de trabajo del centro educativo.

Tienen derecho al escalafón en su carrera profesional de docentes y a que sus méritos sean reconocidos y valorados en oposiciones y concursos. Derecho a ser informados periódicamente sobre el estado de su evaluación permanente; a que se respeten los procedimientos legales y administrativos en la aplicación de

sanciones. Tienen derecho a un Estatuto Nacional de Profesorado o equivalente.

Los profesores de educación superior no tendrán derecho a quejarse si pasivamente permiten que prospere la versión actual de este anteproyecto de ley. Pienso que la mayoría de los profesores desconocen este texto. Las consultas que el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) viene haciendo a diversos grupos de actores de la educación superior están confirmando esta hipótesis. Si sale la ley así, la excusa de la ignorancia no resolverá los problemas.

19. Los legisladores ante la educación[45]

Por J. Montero Tirado.

Históricamente la educación paraguaya no ha tenido suerte entre los legisladores. Da la impresión que los legisladores de los sucesivos Congresos Nacionales que han ido pasando a través del tiempo no han tenido interés por la suerte de la educación nacional. Y a su vez, eso revela que ni los ministerios de educación que fueron sucediéndose, ni los educadores profesionales, ni los padres y madres de estudiantes mostraron deseo ni presionaron para que la educación fuera ordenada con sus leyes correspondientes.

La última ley general de educación, promulgada en mayo de 1998, fue elaborada en su primer borrador por el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE). Cinco años de preparación terminaron felizmente en un buen trabajo de la Comisión Bicameral de Educación de entonces que redactó el proyecto definitivo y que finalmente, fue aprobado por el pleno de diputados y senadores.

45. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 17 de mayo de 2010.

La ley anterior era de 1945 que simplemente fue un texto retocado de la ley de 1909. El lapso de cuarenta años entre ley y ley es demasiado largo, tratándose nada menos que de algo tan sensible y necesitado de adaptación permanente como debe ser la educación.

Actualmente, como ha hecho notar públicamente el Ministro Riart y he comentado en artículos anteriores, la legislación existente sobre educación es radicalmente insuficiente. Necesitamos un cuerpo jurídico bien dotado y orgánicamente trabado que sustente el complejo y amplio quehacer del sistema educativo.

Basta un rápido repaso al excelente trabajo de Raúl Aguilera Méndez con la publicación de tres libros: el "Catálogo de normas legales vinculadas a la educación superior", el "Compendio de normativas legales de la Educación Media" y el "Ordenamiento legal de la educación inicial y escolar básica", para comprender la inmensa tarea que queda pendiente y que finalmente corresponde a los legisladores.

Hay que felicitar a la actual Comisión Bicameral de Educación, presidida por la Senadora Iris Rocío González y a la Comisión Bicameral para Estudio de la Reforma de la Educación Superior, presidida por el Diputado Víctor Ríos, porque están trabajando activamente en la producción del borrador de Anteproyecto de Ley de Educación Superior y en la actualización de la Ley General de Educación de 1998.

Son dos leyes vitales para el presente y el futuro de la educación paraguaya y el futuro de nuestro país. Tan vitales que no pueden sancionarse y promulgarse precipitadamente, sin antes haber logrado textos bien maduros y sistémicamente armados, resultado de consensos lo más amplios posibles entre los implicados activa y pasivamente en el campo de la educación.

Gracias a la dinámica colaboración del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), del Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) y del Grupo Impulsor de Educación para la Agenda Nacional de Competitividad, las consultas sobre el borrador de anteproyecto de ley de educación superior, han llegado

a diversos sectores de los actores protagonistas de este escenario. El MEC está organizando cuatro seminarios con participación de representantes de todos los sectores, el CONEC ha trabajado ya seis talleres con representantes de rectores y directores, profesores, alumnos, gremios y asociaciones sociales, gremios y asociaciones de profesionales de la educación y asociaciones de empresarios, que no habían sido consultados.

Nos extraña que para la revisión y actualización de la Ley General de Educación (Ley Nº 1264) la Comisión Bicameral presione aceleradamente y dé plazo de 24 días al MEC para que presente sus propuestas de correcciones a dicha ley. Nos extraña también que la misma Comisión no haga consulta al CONEC y no extienda la participación para opinar a todos los profesionales de la educación organizados y a las instituciones del mismo ámbito.

Por otra parte, no parece razonable que se pretenda corregir la Ley General de Educación sin antes saber qué se exigirá de readaptación del sistema educativo en virtud de lo que la nueva ley de educación superior demande.

20. ¿Qué son las universidades?[46]

Por J. Montero Tirado.

Antes de dialogar y debatir sobre la autonomía de las universidades, sobre qué entendemos por autonomía, antes de definir en qué deben ser autónomas, cuáles son las condiciones mínimas para merecer la autonomía, cuáles son los límites de la autonomía o si la autonomía no tiene límites y se consigna como soberanía, etc…, antes de discutir todo eso, tenemos que ponernos de acuerdo sobre qué son las universidades, cuál es la identidad de una verdadera universidad.

46. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 10 de mayo de 2010.

En la opinión de diversos grupos de la sociedad, incluidos no pocos intelectuales, las definiciones y calificativos que se le dan a las universidades de Paraguay no son precisamente reflejos de estima.

No puedo olvidar a la querida y extrañada artista, profesora e intelectual Olga Blinder, quien repetía frecuentemente que nuestras universidades son "escuelitas nocturnas". Denunciaba así el bajo nivel académico y la escasa carga horaria con las que muchas universidades desarrollan sus carreras solamente por la tardecita y noche, para alumnas y alumnos que llegan cansados a las aulas tras una pesada jornada de trabajo.

Pululan opiniones de quienes piensan que muchas de las universidades nacidas en estos últimos años, muchas de sus sucursales repartidas por toda la geografía del país son instituciones creadas con fines puramente lucrativos, son "fábricas de producción y comercialización de títulos", son presuntos centros de estudios superiores instalados en edificios precarios y hasta en galpones de garajes sin bibliotecas, sin laboratorios, sin equipamiento para la enseñanza, la investigación y la extensión universitaria, son negociados y hasta en algunos casos el rumor llega a sospechar que son tapaderas de blanqueo de dinero.

Es triste la imagen deplorable que se va extendiendo sobre nuestras universidades, imagen injustamente generalizada que perjudica a todas las universidades, incluyendo a las que con su esfuerzo y calidad de servicios han hecho méritos para ser apreciadas.

Será muy difícil liberarnos de esta imagen y no quedar dañados todos, el país incluso, ante quienes tienen que recibir a los profesionales que egresan de las distintas carreras. La duda sobre la calidad de nuestro trabajo universitario no sólo se infiltra en las buenas empresas paraguayas, sino en los países de la región.

Los redactores del texto borrador de anteproyecto de Ley de Educación Superior, que la Comisión Bicameral del Congreso para la Reforma de la Educación Superior está produciendo, deben contribuir a identificar qué son las universidades, cuándo una institución de nivel superior merece llamarse universidad y

por eso mismo, revisar el artículo primero de su texto, en el que toda la educación superior con sus instituciones queda definida tautológicamente, la definición se pretende hacer repitiendo lo que se quiere definir, se dice que es educación superior "la del nivel terciario, que se realiza con posterioridad a la Educación Media"; y al enunciar después su objeto no parece que se diferencie claramente del objeto propio de la educación media en sus dos posibilidades, la de la formación profesional media o la del bachillerato en sus diversas modalidades. Dice así: "tiene por objeto la formación personal, académica y profesional de los estudiantes, así como el desarrollo del saber en sus diversas disciplinas". ¿Cuál es la diferencia del objeto de la educación superior con el de la educación media?

Poca luz aporta tal definición sobre la identidad de la educación superior y en concreto de las más importantes de sus instituciones, las universidades. Al definir su identidad ni siquiera se alude a la personería jurídica que les corresponde connaturalmente a las universidades de acuerdo al artículo 91 del Código civil, actualizado por la Ley 388/94.

Si la nueva ley de educación superior no va a contribuir a identificar claramente qué son las universidades y cualquier tipo de institución puede arrogarse esa categoría universitaria, será más difícil ordenar el caos actual de la educación superior.

1. Cierran cien institutos de formación docente[47]

Por J. Montero Tirado.

La Comisión Bicameral para el Estudio de la Reforma de la Educación Superior del Congreso está manejando la tercera versión del borrador de anteproyecto de la ley de Educación

47. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 19 de abril de 2010.

Superior. Según comentarios e informaciones no oficiales, los senadores y diputados miembros de la Comisión estarían con el propósito de sacar esta ley antes de junio, ya que en junio cambian las comisiones en el Congreso y se quiere tener aprobada la ley antes de dichos cambios. Deseo loable, pero que a estas alturas del año deja poco tiempo para trabajar sobre la última versión del texto borrador de la ley.

En esta tercera versión del texto, por el artículo dos se eliminan del sistema nacional de educación a todos los institutos de formación docente (IFD), desaparecen. El artículo dice "Las instituciones de educación superior forman parte integrante del sistema nacional de educación y comprenden a las universidades, los institutos superiores universitarios y los institutos técnicos profesionales".

Este artículo que elimina a los IFD está en contra de lo que, sobre cuáles son los componentes del subsistema de la educación superior, dice la Ley General de Educación (Nº 1264) en sus artículos 48 y 51. La drástica decisión de los legisladores queda confirmada en el artículo 12 del mismo anteproyecto, donde se dice que "las Universidades e Institutos Superiores Universitarios se ocupan de formar a los educadores", es decir, que la formación docente estará a cargo de las universidades y los institutos superiores y nunca más en manos de los IFD.

Supongamos que la decisión de cerrar definitivamente los IFD y exigir que en adelante todos los docentes tengan necesariamente formación universitaria, fuera una decisión fundada en la experiencia de otros países y fuera una decisión deseable y pertinente.

La pregunta es: ¿Cómo es posible que una decisión tan dramática se decida sin escuchar a los actores protagonistas de la formación docente? ¿A cuáles IFD se les ha consultado, en qué congreso o asamblea de directores, formadores y estudiantes de los IFD se ha tratado el tema? ¿Nada tiene que decir el Ministerio de Educación y Cultura, a quien se le arranca de un tajo una de las responsabilidades mayores que tiene al ser actualmente la última instancia responsable de todos los IFD públicos y privados? ¿Nada tiene que decir el Consejo Nacional de Educación y Cultura sobre el tema? ¿Nada tienen que opinar y proponer las asociaciones y gremios de los

docentes de todos los niveles del sistema? ¿Nada tienen que decir las asociaciones de padres y madres de estudiantes?

No parece serio que en un "Estado social" con una verdadera "democracia representativa, participativa y pluralista", con un gobierno que ha puesto la "participación" como eje de su política, se produzca una ley drástica decidida a espaldas de los protagonistas afectados.

Ni siquiera el texto del anteproyecto de ley desliza la palabra "proceso", porque parece claro que cerrar todos los IFD y pasarle todos los alumnos y alumnas actuales y potenciales a las universidades e institutos superiores debe hacerse procesualmente y con acciones que indemnicen y no lesionen derechos e intereses legítimos de los IFD y garanticen que las universidades e institutos superiores están en condiciones de hacer bien y mejor lo que ya hacen los IFD.

¿Qué hacen ahora los propietarios de los IFD, sean propietarios privados o propietario estatal? ¿Qué hace el MEC con sus 49 IFD?

¿Cómo se indemniza a los IFD que ven que se les arranca toda su clientela para pasarla de un golpe y beneficiar a universidades e institutos superiores?

La problemática se agrava y se hace más compleja si analizamos tranquilamente todo el artículo 12 del anteproyecto, porque hasta la responsabilidad de la formación permanente de los docentes del MEC, si se aprueba esta ley, pasará a manos de las universidades e institutos superiores. ¿Así no más? De pronto, más de 72.000 docentes con que trabaja el MEC se convierten en clientes obligados de las universidades y los institutos superiores.

Hemos escuchado en el CONEC lo que cualificados representantes gremiales de la educación están reflexionando sobre todo esto. Ojalá que se revea el proceso de elaboración del anteproyecto y en vez de provocar marginaciones y conflictos, sepamos trabajar todos juntos y consigamos una ley de educación superior lo más consensuada posible.

22. Sociedad indefensa ante abusos de educación superior[48]

Por J. Montero Tirado.

Ante los abusos que se están dando en el ámbito de la educación superior, la sociedad está indefensa, porque ni el Poder Ejecutivo ni el Estado están actuando como corresponde a su responsabilidad.

La responsabilidad del Estado sobre la situación de la educación toda y la educación superior especialmente es indiscutible. Porque, entre otras razones, los servicios de educación superior, sobre todo los universitarios, afectan vitalmente a la viabilidad del país.

Afectan al desarrollo profesional, al desarrollo económico, al desarrollo social, al desarrollo cultural, al desarrollo político y al desarrollo moral. Si la educación superior es mediocre, si la mayoría de nuestras instituciones de nivel superior son mediocres o pseudoinstituciones superiores, el país no podrá dejar de ser mediocre y acrecentará la pobreza. Por eso la reforma, vigorización y actualización de estas instituciones es definitivamente vital para el país.

Lo que se hace en las universidades y en los institutos superiores, en los institutos de formación docente y en los institutos profesionales de tercer nivel afecta al presente y al futuro de toda la sociedad, a todos y cada uno de los ciudadanos.

Los gobiernos de turno y el Estado como tal tienen una responsabilidad inalienable y exigible sobre lo que estas instituciones hacen y lo que no hacen, sobre la calidad o descalificación de tales instituciones.

Sin entrar a discutir ahora si la educación superior es un bien público o solamente un servicio público, hay consenso universal fuera del país, también en la Constitución Nacional y la Ley General de Educación en que el Estado y el gobierno tienen la

48. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 12 de abril de 2010.

responsabilidad de controlar todo el sistema educativo, dentro del cual obviamente está toda la educación superior, para garantizar a la ciudadanía que los servicios y titulaciones que dichas instituciones otorgan responden en justicia al reconocimiento merecido de las competencias y saberes de los egresados como auténticos profesionales y no como profesionales *mau* o fraudulentos.

La sociedad no puede ser indiferente ni quedar pasiva o permisiva ante lo que hagan estas instituciones, siendo así que éstas son las responsables de preparar a los jóvenes para la participación política y la consolidación democrática, a los profesionales para el mercado laboral, son las que promueven el crecimiento personal de los ciudadanos, las que posibilitan el desarrollo científico, etc… Y en nombre de la sociedad, el Estado y el gobierno en ejercicio tienen que actuar, para que las instituciones cumplan con su responsabilidad de ser lo que les corresponde en su nivel superior de educación.

Actualmente la sociedad paraguaya está indefensa ante los abusos de fraude y estafa que bastantes universidades e instituciones de nivel superior y sus sucursales están cometiendo con seudo carreras y venta de títulos.

Aunque no pocos diputados y senadores sean dueños de universidades e instituciones de educación superior, es de esperar que como legisladores que deben buscar el bien común y no sus intereses personales, y con la extraordinaria responsabilidad de la Comisión Bicameral de Educación para la Reforma de la Educación Superior, redacten una ley de Educación Superior, que sometida a la consulta explícita de los organismos competentes en este campo, como el Consejo de Universidades, la ANEAES, el CONEC y el MEC, no deje una sola grieta o fisura por la que en nombre de la autonomía universitaria se impida la acción necesaria del Estado para vigilar, ordenar, controlar y lograr que la educación superior tenga la calidad que la ciudadanía desea y los tiempos exigen.

Yo entiendo que hay muchos problemas en el país que acaparan la atención de políticos y gobernantes, pero entiendo también que el estado actual de la educación superior es caótico y que demanda

un ordenamiento jurídico consensuado, serio y una urgente intervención del Estado.

No sé dónde están las asociaciones de padres de alumnos, al menos las de padres y madres que tienen hijos en bachillerato, porque sus hijos que anhelan estudios superiores para profesionalizarse al mejor nivel, si las cosas siguen así, no encontrarán las instituciones y universidades a las que tienen derecho.

23. Desafíos a nuestras universidades[49]

Por J. Montero Tirado.

Entre los factores que caracterizan a la presente era postindustrial hay dos que desafían fuertemente a nuestras universidades paraguayas. Uno es la globalización y otro, el creciente valor económico del conocimiento y de la producción del mismo.

La globalización ha roto las fronteras nacionales de la educación superior.

La educación a distancia nos ha lanzado al flujo de ofertas y demandas de estudios superiores de otros muchos países infiltrados en el nuestro. Se pueden cursar carreras de países europeos, asiáticos, africanos y de casi todos los países americanos del norte, centro y sur sin salir del Paraguay. Carreras de universidades que ciertamente desafían y compiten con las que nuestras universidades están ofreciendo.

La globalización económica ha reactivado los movimientos migratorios no sólo de personas desempleadas en busca de trabajo, sino también de profesionales cualificados reclamados por las empresas de producción de vanguardia, los grandes centros

49. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 19 de marzo de 2010.

de investigación y los nuevos polos de desarrollo de nivel mundial. Crece la necesidad de profesionales transnacionales y, por tanto, de profesionales con títulos universitarios confiables que circulen en el mercado mundial de profesionales sin ninguna restricción.

La transformación del conocimiento en un factor constitutivo de riqueza es cada día más evidente; el capitalismo lo ha descubierto y por eso lidera su producción y su explotación. La producción de conocimientos es hoy la mayor fuente de enriquecimiento. Los especialistas hablan ya del "trabajo inmaterial", "cuyo producto principal no son objetos materiales, sino la producción, comunicación y manipulación de conocimientos, símbolos y afectos, en los que tenga un peso central la cooperación y los procesos en red, como elemento necesario para la producción de conocimientos, como tipo particular de "bien inmaterial" necesario para la producción y reproducción social" (J.Hermo y C. Pittelli, 2008. 254).

Los ininterrumpidos descubrimientos científicos y tecnológicos, con su correspondiente producción de conocimientos, plantean nuevos campos y exigen nuevas formas de trabajar y producir y consecuentemente, desencadenan la demanda de nuevas profesiones especializadas y permanentemente actualizadas. Para ejemplos que ayuden a comprender lo que estoy diciendo, basta citar las nuevas profesiones especializadas de la rama de las biologías o de la rama de las físicas.

Ante este panorama tiene sentido preguntarse ¿A dónde van nuestras universidades?, ¿Qué ofrecen a nuestros jóvenes y al país?, ¿Qué futuro nos espera?

Para no ser injusto, no debo generalizar. Hay profesoras y profesores universitarios, hay algunas facultades que están en la lucha a pesar de sus escasos recursos, pero ¿Qué se puede esperar de la mayoría de las universidades tan frívola e irresponsablemente creadas?

¿Se puede llamar universidad a un local instalado en un pequeño segundo piso encima de un taller mecánico? ¿Dónde están la biblioteca, los laboratorios…? ¿Se puede llamar carrera de enfermería y conceder el título de licenciatura con sólo una sesión mensual de clases durante dos años?

La verdad que nuestro problema universitario no es enfrentar los desafíos de la globalización y la producción de conocimientos, nuestro más grave problema es la permisividad del Estado ante instituciones que están estafando a las alumnas, alumnos y al país, jugando con el futuro de la vida y los derechos de la ciudadanía, desacreditando a todo el sistema universitario y destruyendo la imagen y el nombre mismo del Paraguay en los ámbitos académicos y profesionales de la región y del mundo.

¿Hasta cuándo habrá tan dolosa impunidad? ¿Dónde está la ciudadanía para defender sus derechos? O ¿es que la ciudadanía claudica y vende su dignidad y derechos por tener un título mendaz?

Si el problema fuera de una sola seudouniversidad, no tendría demasiadas consecuencias, el problema es de un cuantioso número de universidades privadas y de sus cientos de sucursales extendidas por el país.

El desafío a nuestras universidades es ahora el desafío al Estado, a la sociedad política y a todos los ciudadanos para erradicar tanta corrupción y reconstruir el sistema universitario.

24. Modelos de universidad[50]

Por J. Montero Tirado.

A través de la historia, hasta la primera década del presente siglo, las universidades se han construido y funcionado de diversas maneras, con diferentes estilos o modelos de universidad.

En el siglo XIX, superando los modos universitarios de la Edad Media, aparecen en Europa tres grandes modelos, el modelo

50. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 15 de marzo de 2010.

alemán de Humboldt, el modelo francés llamado napoleónico y el modelo anglosajón de Inglaterra y Estados Unidos.

Simplificando extremadamente las características de cada modelo, podemos decir que el modelo alemán pone el acento en la investigación, el modelo francés en la formación para las profesiones y el modelo anglosajón en la formación humana personalizada, mediante el régimen tutorial y los "colleges".

En el siglo XX, sobre todo a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, esos tres modelos empezaron a influirse y complementarse progresivamente y además, han ido surgiendo otros modelos como respuesta a los nuevos contextos culturales, sociales y económicos, con la intención de satisfacer a las nuevas necesidades y demandas de la sociedad.

Nuestras universidades paraguayas están ancladas en el modelo napoleónico y desgraciadamente, en la mayoría de sus instituciones tienen muy bajo nivel de calidad, algunas ciertamente –lo digo sin temor a equivocarme- con tan bajo nivel que no tienen las mínimas condiciones para llamarse universidades; es muy difícil entender cómo se presentan como universidades y cómo el Estado les permite existir y trabajar así.

Estamos en la antesala de la elaboración, presentación y aprobación de un proyecto de Ley de Educación Superior, que ponga orden en el subsistema de educación superior y posibilite que el Estado como tal, la sociedad política y la sociedad civil garanticen la existencia y la calidad de instituciones educativas de nivel superior, con las condiciones requeridas para satisfacer nuestras necesidades, demandas y justas expectativas ante la evolución acelerada de nuestros tiempos.

La ley que se apruebe en el Congreso y promulgue el Ejecutivo no debe contentarse con ordenar lo que hay, sino atender también a las nuevas demandas que surgen en el país. Si hasta ahora la educación superior ha estado solamente al alcance de minorías muy limitadas, entre otras causas porque son menos del 25% los que acaban el bachillerato, actualmente hay que tener en cuenta que ciertos sectores sociales menos favorecidos buscan modelos

alternativos de universidad. Si hasta ahora la universidad y el resto de los estudios superiores han sido planificados para atender a los jóvenes, hoy deben abrirse a personas de todas las edades, porque los cambios y las novedades que surgen ininterrumpidamente imponen la actualización permanente a cualquier edad.

Toda la educación superior debe plantearse no sólo como oferta del Estado o de la sociedad privada, sino también y, sobre todo, como respuesta a las actuales y futuras próximas demandas de toda la sociedad.

Los responsables de los estudios superiores no pueden ignorar que vivimos inevitablemente en un contexto global condicionante y exigente, con un mercado laboral cambiante en plazos muy cortos, con una progresiva conciencia generalizada de los derechos humanos en equidad y en un flujo de convivencias marcadas por el pluralismo cultural.

Todo ello apunta a un modelo de universidad abierta, flexible, atenta a las nuevas demandas de todas las clases sociales y a las nuevas propuestas de todas las ciencias, las de siempre y las nuevas, capaz de innovar y actualizarse constantemente para poder ser la fuente de luz para el pensamiento de nuestras comunidades y la punta de lanza para nuestra acción en todos los campos de la vida que necesitan los conocimientos de todos los saberes.

A todo esto se añade otro factor cada vez más activo, me refiero a los cambios de formas de comunicación y de relaciones que se están produciendo entre profesores y estudiantes con el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) aplicadas a la educación, formación y capacitación. La educación a distancia con los medios y lenguajes digitales está empezando a revolucionar los modos de aprender y por tanto los modos de enseñar, más aún, están incorporando nuevos conceptos de infraestructura y espacios de encuentro para el quehacer universitario. En el entorno virtual se abren muchas posibilidades casi inexploradas de otros modelos de universidad.

25. Políticas de educación superior[51]

Por J. Montero Tirado.

El Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), el jueves y viernes pasados, ha invitado a representantes del Ministerio de Educación y Cultura, de la Bicameral de Educación Superior del Congreso, de la Universidad Nacional de Asunción, de la Asociación de Universidades Privadas, de la Secretaría Técnica de Planificación, del Grupo Impulsor de Educación Superior de la Agenda Nacional para la competitividad, del Instituto Superior de Educación (ISE), y de otros Institutos Superiores para dialogar sobre las políticas públicas más urgentes para la educación superior.

Dos miembros del CONEC, Dr. Juan Díaz Bordenave y Dr. Melquíades Alonso, ayudaron a contextualizar el tema con una interesante presentación de la "demanda de la sociedad a la educación superior".

Participó como ponente principal el Dr. Antonio Miñán Espigares, Director de la Unidad de Innovación de la Universidad de Granada (España), quien presentó magistralmente el marco conceptual, ciertas pautas para definir las políticas y la sugerencia de algunas políticas imprescindibles para la educación superior de calidad.

Durante el proceso de las dos jornadas y al final de las mismas se ha constatado la coincidencia de pareceres y el consenso en una serie significativa de políticas que se han considerado urgentes y necesarias para salvar a la educación superior de la situación anárquica y caótica en que se encuentra.

Cuando hablamos de educación superior nos estamos refiriendo al subsistema de educación que abarca los institutos de formación docente, los institutos profesionales de tercer nivel, los institutos superiores y las universidades privadas y oficiales o del Estado.

---

51. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 15 de febrero de 2010.

Se ha hecho evidente que la situación actual de la educación superior responde a la crisis del sistema educativo, que las causas de esta situación son sistémicas y proceden también de factores, relaciones, conexiones e interacciones procedentes de otros sectores del sistema nacional, por ejemplo, de actitudes y decisiones tomadas unilateralmente por miembros del poder legislativo, de poca comprensión y subestima de la educación superior universitaria y no universitaria por parte de los responsables de hacer, aprobar y aplicar el presupuesto de gastos de la nación, etc…

Igualmente se ha evidenciado que hay causas dentro del mismo sistema educativo, como es el alto nivel de deserción de la educación media, su deficiente nivel de rendimiento y consecuentemente del escaso porcentaje (24%) de jóvenes que acaban el bachillerato y su bajo nivel de conocimientos y competencias.

En la compleja problemática sistémica se encuentran también causas de la no equidad en la educación superior y las dificultades para la socialización de la misma, impidiéndose el objetivo cultural, social y económico anhelado, el de conseguir cuanto antes que todos nuestros jóvenes, hombres y mujeres, logren adquirir una profesión, en cualquiera de sus niveles. No se trata precisamente de que todos estudien y se capaciten en las universidades, sino de que todos tengan oportunidad de alcanzar, ya incluso desde la educación media profesional, desde el bachillerato con sus modalidades y, con más razón, en estudios de educación superior, la formación y capacitación en alguna profesión con la que puedan contribuir al desarrollo económico, social y político del país y así, satisfacer sus necesidades socioeconómicas personales y familiares.

Pensar en políticas de educación superior, reflexionar en un grupo tan cualificado, dialogar y acordar sobre ellas ha llevado consigo un implícito diagnóstico de la educación superior y al mismo tiempo ha demostrado que es posible trabajar y construir juntos el camino.

Hay políticas, como las que se refieren a las políticas de función y responsabilidad del Estado en el ámbito de la educación superior, así como las políticas legislativas y las políticas sobre la identidad y características de la autonomía de las universidades, que son extraordinariamente urgentes, para poder poner orden en toda

la educación superior y lograr que nuestras instituciones y los profesionales que ellas formen estén a nivel de competencia en la región y en el mundo.

26. La crisis del sistema[52]

Por J. Montero Tirado.

¿Por qué en política hay tanta distancia entre las promesas en tiempos de elecciones y objetivos propuestos, y los resultados conseguidos?

Las causas son muchas y complejas, pero entre ellas hay que destacar que el manejo de los poderes políticos de los gobiernos en nuestro país nunca llegó a ser sistémico.

¿Por qué en la educación del Estado también hay tanta distancia entre objetivos y resultados?

Las respuestas a esta última pregunta que corren por la calle son también muchas: por ejemplo, porque los educadores profesionales no están bien formados, porque la educabilidad de muchos niños y niñas es muy baja, porque no se invierte suficientemente en educación, porque la administración pública de la educación y el Ministerio arrastran problemas graves de instrumentalización político - partidaria, de organización, corrupción, inadecuación a las exigencias de los cambios, porque las familias no cumplen su rol, porque la sociedad deseduca, por la crisis de valores, por la influencia negativa de algunos medios de comunicación, etc…

Como en un tiro de escopeta los perdigones de las críticas se dispersan y tocan aspectos, partes y personas, sean profesionales, funcionarios, padres y madres o políticos. Y todo lo dicho y cada una de las críticas pueden tener parte o mucha razón, pero a mi

52. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 01 de febrero de 2010.

parecer la causa más profunda de la deficiente eficacia del servicio educativo está en la crisis del sistema educativo como tal.

La educación nacional está estructurada y organizada como sistema, pero el trabajo de todos y cada uno de los actores del sistema, desde los profesionales del Ministerio, pasando por los rectores de las universidades y directores de Institutos Superiores, hasta el último educador o educadora profesional y padre o madre de familia no se da con planteamientos y procesos sistémicos.

Para que un sistema funcione es tan importante el estado de sus componentes, como las conexiones, relaciones e interacción entre todos ellos. Y para que el funcionamiento sea de calidad son más importantes las conexiones, relaciones y las interacciones, que el estado de los mismos componentes. Lo que caracteriza al sistema son precisamente esas conexiones, relaciones e interacciones entre sus elementos. Es más, muchos componentes se deterioran rápidamente precisamente por la pobreza e insuficiencia o deficiencia de las conexiones, relaciones e interacciones.

Poner a punto la educación requiere poner a punto el sistema educativo y ello significa atender no sólo a cada componente en sí mismo, sino sobre todo, atender y lograr las mejores conexiones, relaciones e interacciones entre todos ellos. Los flujos de comunicación entre los componentes, su ritmo, calidad y energía son definitivos.

¿Cuáles son las relaciones e interacciones entre las universidades y el MEC o el resto del sistema educativo? ¿Cuáles las relaciones e interacciones entre los Institutos Superiores y las Universidades? Son sólo preguntas a modo de ejemplos.

Por otra parte es imprescindible considerar que el sistema educativo no es autónomo. Depende, es alimentado y alimenta interactivamente otros sistemas vitales. Si el sistema de salud del país no funciona facilitando la salud a todos los educandos, si el sistema económico no provee recursos básicos fundamentales a todas las familias, si el sistema vial y de tráfico está bloqueado,… los esfuerzos de los educadores serán estériles, porque no se puede educar a estudiantes enfermos, con parásitos, desnutridos, mal calzados y

vestidos, sin descanso razonable en viviendas humanas, sin los medios necesarios para vivir e ir dignamente a la escuela, colegio o universidad y estudiar y trabajar allí con liberación de todas las energías para sostener con gozo y eficacia los procesos educativos correspondientes.

Porque el sistema como tal no funciona bien, el mismo sistema va expulsando a los educandos a medida que avanzan los procesos de educación, formación y capacitación. El desgranamiento crece a medida que pasan los años de escolaridad.

La reforma de la educación que iniciamos en el 89 no logró, a pesar de algunos intentos y propuestas del CARE y el CONEC, tocar el sistema. Y ciertamente, el sistema necesita una profunda reforma.

27. La responsabilidad del Estado[53]

Por J. Montero Tirado.

Los Estados de los diferentes países empezaron a comprometerse con la educación superior en la era moderna. Como dice José Joaquín Brunner, “la universidad moderna es producto del mecenazgo estatal, a diferencia de las universidades antiguas que habían dependido del pago de los estudiantes y el favor de los reyes y las cortes, los papas y obispos y los grandes burgueses de las ciudades prósperas” (OEI, RIDE Nº 49, 2009, pág.81).

Se llegó al convencimiento de que un país sólo puede modernizarse a través de la creación de un cuerpo de intelectuales (*Shils*), es decir, personas de gran cultura, capaces de desarrollar las profesiones, las ciencias, las tecnologías, la filosofía, la literatura, las artes, etc., mediante la investigación, la producción y la transferencia de las competencias y los conocimientos, al servicio de la sociedad.

53. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 28 de diciembre de 2009.

Pero hasta la Segunda Guerra Mundial las universidades europeas, como las del resto del mundo, sólo incorporaban a una reducida elite de la sociedad. En 1840 los estudiantes universitarios de Europa eran 80.000 y llegaron a 600.000 al iniciarse esta guerra. Fue después de ésta cuando se inició la expansión masiva de la matrícula universitaria en todo el mundo. Esta explosión demográfica del estudiantado se ha convertido en un poderoso argumento para demandar al Estado su ineludible responsabilidad de garantizar y controlar la existencia y la calidad de los servicios de educación superior.

El contexto de expansión social de la matrícula reactivado en la postguerra condujo a incluir el derecho a la educación superior entre los derechos proclamados en la Carta de los Derechos Humanos de 1948, cuyo artículo 26 dice taxativamente: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.

Garantizar a todos el beneficio de este derecho humano no puede quedar al arbitrio de las iniciativas privadas y menos aún a las veleidades del mercado, sólo puede y debe hacerlo el Estado, mediante la justa, equitativa y eficaz administración del gobierno de turno. Corresponde al Estado con sus tres Poderes proveer los medios para que la educación superior sea realmente un derecho y no una simple declaración de deseos o un artículo en el texto de la declaración de los derechos humanos.

Por esto mismo la educación es sin duda un bien público. El rasgo fundamental y distintivo que caracteriza a un bien público es la inclusión de todos, a diferencia del bien privado que se caracteriza por la posibilidad de excluir a alguien por algún criterio, sea étnico, religioso, socioeconómico o intelectual. Y es sabido que los bienes públicos normalmente son provistos por el Estado.

La educación superior es una responsabilidad social no sólo porque todos los ciudadanos tienen derecho a ella, sino porque los objetivos

de la universidad afectan directa e indirectamente a los intereses y al desarrollo de toda la sociedad. A toda la sociedad le interesa y afecta la preparación de los jóvenes y adultos para su permanente crecimiento personal y social, para participar productivamente en el mundo del trabajo y a las demandas del mercado laboral, para su formación cívica que contribuya a consolidar la vida democrática, y para la conservación, producción y desarrollo de los conocimientos científicos y las culturas.

"La formación universitaria, la generación y distribución del conocimiento y la cultura, constituyen procesos intrínsecamente políticos que reflejan las ideologías y sistemas de valores predominantes en una sociedad, además de los modelos socioeconómico y político vigentes, que a su vez representan los intereses más preciados de dicha sociedad. De ahí que la educación superior constituya una responsabilidad pública".

Ante el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en la educación superior surgen muchas preguntas. ¿Qué hace el Estado paraguayo para promover, garantizar y controlar la calidad de la educación superior? ¿Cómo se está administrando el sistema educativo total? ¿Cuáles son las posibilidades del Poder Ejecutivo para realizar su responsabilidad en el subsistema de la educación superior?

En la actual anomia general de la educación superior, si el Estado no asume urgentemente su responsabilidad, en poco tiempo, estaremos ahogados en nuestro propio caos.

28. Desintegración e integración de la educación superior[54]

Por J. Montero Tirado.

La Educación Superior en Paraguay es caótica y anárquica. En términos generales se puede decir que funciona sin control, sin autoridad alguna que pueda administrarla. Ni siquiera el Estado ha logrado definir cuál es su rol y su responsabilidad en ella. En esta situación el Ministerio de Educación y Cultura, que por Ley debe administrar todo el sistema educativo, no cuenta con las herramientas necesarias para ejercer su responsabilidad. De este caos y anarquía podemos salvar en parte a los Institutos de Formación Docente y a los Institutos Profesionales de Tercer nivel, porque estos dos tipos de instituciones de hecho han sido controlados de una u otra forma por el Ministerio de Educación y Cultura.

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 la 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 de Tercer Nivel y tampoco hay ley que los integre en el sistema y los ordene. Existen universidades del Estado y universidades privadas, creadas cada una de ellas tanto las del Estado como las privadas, por su correspondiente ley de creación, pero sólo hay una ley obsoleta y radicalmente insuficiente para organizar la educación universitaria, que además nada dice de los aspectos más actuales de esta educación.

Por ejemplo, en la ley de universidades nada se dice de la internacionalización de las universidades, ni de la convergencia, ni de la educación a distancia, ni de la universidad virtual, ni de la formación e innovación de los docentes universitarios, etc…, aun

54. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 21 de diciembre de 2009.

cuando en todos estos temas estamos ya comprometidos en el país.

Las consecuencias de este estado de anomia y descontrol son muy graves. La educación superior está desintegrada. Cada institución universitaria y cada instituto superior puede hacer y hace lo que quiere, no existe instancia alguna de coordinación y menos aún de control. Cada institución puede ofrecer estudios para las carreras que quiera, con los programas que quiera, con la carga horaria y años de carrera que quiera, con el sistema de evaluación que se le antoje, con el estilo de docencia y clases que las autoridades de la institución o cada profesor o profesora quieran, sin tener que dar cuentas a nadie fuera de la institución. Ni el Ministerio de Educación y Cultura, ni el Consejo de Universidades pueden intervenir en nada.

Si los alumnos y alumnas quieren reclamar sus derechos no tienen instancia donde recurrir fuera de la institución. La institución es soberana, ella tiene en sí misma el poder de legislarse, el poder de juzgar y el poder de ejecutar y administrar.

Por desidia, negligencia y corrupción se está creando un monstruo en el subsistema de educación superior, que amenaza mortalmente al sistema educativo total y a la sociedad entera.

Es responsabilidad ineludible del poder legislativo y del poder ejecutivo, en concreto de los legisladores y del Ministerio y Ministro de Educación y Cultura desarrollar cuanto antes el cuerpo jurídico de todo el sistema educativo y más apremiante aún, por su trascendencia, el del subsistema de educación superior.

Debe crearse con la colaboración del Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), del Consejo de Universidades, de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) y el apoyo del Grupo Impulsor de Educación Superior de la ANC, de la Secretaría Técnica de Planificación, un equipo de expertos en educación y en legislación para producir y proponer al Congreso sucesivamente el conjunto de leyes fundamentales que ordene y dinamice todo el sistema educativo y especialmente el subsistema de la educación superior. Y tanto el Poder Ejecutivo

como el Legislativo en función de Gobierno deben dotar de la financiación necesaria en el presupuesto de la nación vinculado al Ministerio de Educación y Cultura, responsable de la administración del sistema educativo, de manera que se pueda llevar adelante este emprendimiento vital para el ordenamiento y el desarrollo del país.

29. Los estudiantes de la educación superior[55]

Por J. Montero Tirado.

Nadie duda que los dos protagonistas fundamentales de toda educación formal sean los estudiantes y los profesores. Sin alumnos y/o sin profesores no hay sujetos de los procesos educativos, no hay educación formal. Por eso, cualquier borrador de anteproyecto de ley sobre Educación Superior, que pretenda ordenar la educación de este nivel, tiene que dedicarle un espacio privilegiado para plantear la normativa que oriente y ordene la presencia y la acción de ambos en el escenario y el trabajo de las instituciones educativas de nivel superior, sean institutos o universidades.

Todas las leyes de Educación Superior (ES) que conozco, dedican al menos un capítulo a los derechos y deberes de los profesores y también, por lo menos, otro a los derechos y deberes de los estudiantes. Querer sacar adelante un borrador de anteproyecto que no incluya explícitamente estos capítulos es una grave omisión.

En un país, como el nuestro, donde ni siquiera todos los estudiantes de Educación Escolar Básica tienen asegurado su derecho a la educación obligatoria y gratuita, a pesar de tener ese derecho respaldado expresamente por la Constitución Nacional y la Ley General de Educación, es injusto crear una ley de ES en la que se elude hablar clara y explícitamente de los derechos de los estudiantes. Al menos las leyes deben ser fieles a la justicia, es

55. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 16 de noviembre de 2009.

decir, deben garantizar a los ciudadanos sus derechos y la normativa correspondiente para usufructuarlos.

El acceso a la Educación Superior es libre, pero el derecho a acceder es de todos los paraguayos en los términos que establezca el orden jurídico. Los estudiantes tienen derechos que deben ser reconocidos, como el derecho a elegir la institución donde estudiar, el derecho a la igualdad de oportunidades sin discriminación por circunstancias personales o sociales, incluyendo la discapacidad, el derecho a permanecer en la institución de acuerdo a las normas jurídicas al efecto, los derechos académicos, el derecho a la información y orientación dentro de la institución de cuanto se refiere a las exigencias de sus procesos de educación, formación y capacitación, el derecho a ser asesorado por sus profesores, el derecho de asociación, el derecho de libertad de expresión, el derecho de representación en los órganos de gobierno de la institución, etc.., todo, como se ha dicho, dentro del ordenamiento jurídico correspondiente.

Igualmente el estudiante tiene deberes, empezando por el deber de estudiar, el deber de cumplir los estatutos y normas de organización de la institución, el deber de respetar a todos y con más razón a los profesores y profesoras que le brindan su apoyo para el logro de sus objetivos, el deber de responsabilidad social, el deber de cooperar en la institución y con los compañeros y compañeras para el bien común, en general y para abreviar, los deberes que la ética propia de su estado de ciudadano estudiante le demanda.

Con la participación de todos los actores del escenario de la ES hay que sacar una ley que satisfaga razonablemente a todos y que entusiasme por su calidad, oportunidad y pertinencia a una gran mayoría. Una ley que abra caminos y horizontes para el futuro de la ES y de nuestro país, una ley que responda a las expectativas no sólo de los profesores y los estudiantes, sino de todas y todos los que trabajan en este ámbito; una ley que ayude a despegar y contribuya eficazmente a crear una ES innovada e innovadora.

Las y los estudiantes son jóvenes y tienen mucho que decir sobre la ES que desean y la que el país debe tener, porque además conocen muy bien el estado caótico y mediocre de gran parte de

las instituciones en las que ellos están queriendo profesionalizarse y en no pocos casos, con sentimiento de frustración.

Los estudiantes organizados pueden y deben participar en la elaboración de la nueva ley de ES. Prescindir de ellos, en este proceso, no beneficia a nadie e incluso puede tener un alto costo social y político.

30. Los profesores de la educación superior[56]

Por J. Montero Tirado.

Estoy sorprendido del silencio público de los profesores y profesoras de universidades y otras instituciones de Educación Superior ante el borrador de Anteproyecto de Ley de Educación Superior que están presentando un grupo de asesores y miembros de la bicameral de Educación del Congreso en varias universidades del Estado.

Estoy sorprendido porque este borrador de ley tiene no pocas omisiones muy importantes, defectos conceptuales, problemas de fondo y forma, muchos aspectos muy discutibles, eliminación arbitraria de instituciones vigentes del Estado reconocidas por la Ley General de Educación, y si se llegara a presentar y prosperara así en el Congreso, sin cambios radicales, va a desencadenar graves problemas y fuertes reacciones (tardías reacciones) en diversos sectores de los actores afectados por dicho anteproyecto.

Creo que entre las grandes omisiones de este borrador de anteproyecto de ley, que han descubierto los participantes del taller organizado por la Asociación Paraguaya de Universidades Privadas (APUP) y los participantes del taller organizado por el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) con los Institutos Superiores, los Institutos Profesionales de Tercer Nivel

56. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 09 de noviembre de 2009.

y los Institutos de Formación Docente para analizar este borrador, hay que destacar lo que directamente afecta a las profesoras y profesores de la Educación Superior.

No se dedica ningún capítulo expreso a sus responsabilidades, sus derechos y sus obligaciones, como hacen leyes similares de otros países. En ninguna parte se habla de los derechos de los profesores y profesoras en su carrera académica, tampoco sobre su participación y representación en el gobierno de las instituciones, sobre la globalidad de sus derechos laborales, sobre sus derechos a la seguridad social, ni sobre su derecho a la asociación entre colegas, etc.

Cuando se habla de su estabilidad laboral (artículos 52 y 53) los dos artículos recogen sus obligaciones, pero nada dicen explícitamente de su derecho a la estabilidad y menos aún de los fundamentos y características de tal derecho.

Es llamativo que al tratar de la calidad del servicio de la Educación Superior (Artículo 4 inciso c) entre las variables e indicadores de la calidad, nada se dice de la incumbencia de las profesoras y profesores en la conquista y garantías de la calidad. ¿Se podrá dar calidad en la educación superior sin la participación activa y la responsabilidad ejercida de las y los profesores?

Sospecho que será polémico el inciso h) del artículo 57, en el que al enumerar lo que la "autonomía" le otorga a las universidades e institutos superiores, se dice que tienen: "Libertad para nombrar y remover a sus docentes y autoridades académicas de acuerdo a lo establecido en sus estatutos o carta orgánica y en esta Ley", dándole así a los estatutos y a las cartas orgánicas más poder que a la ley nacional del trabajo.

Todos sabemos que el estado actual de la mayoría de los profesores y profesoras de la Educación Superior es un estado de relaciones laborales injustas. En la mayoría de las universidades privadas las y los profesores son contratados con contratos temporalmente limitados (por un año, por semestres, por trimestres, por meses, últimamente incluso están apareciendo contratos por horas) con lo cual el profesor o profesora pierde derechos y no puede lograr la

estabilidad laboral, porque incluso cuando ha permanecido durante años, al llegar a los nueve se le despide, frecuentemente sin previo aviso. Este modo de contratar está revelando indirectamente un concepto absolutamente frívolo de la relación profesor - estudiante y puramente mecanicista del trabajo educativo, formador y capacitador del profesor o profesora.

No sé cuál es la filosofía que ha inspirado este borrador, no es fácil descubrirla, pero sea cual fuere, hay algo que merece debate, me refiero al poco protagonismo, la poca importancia que se le da a los profesores y profesoras de las instituciones de Educación Superior. Otros pensamos que los profesores y profesoras son el factor más importante de cualquier proyecto que aspire a poner en su sitio a la Educación Superior.

31. Creación de ley y participación[57]

Por J. Montero Tirado.

Hay consenso generalizado en reconocer que el estado actual de la Educación Superior es caótico. La Ley General de Educación (Nº 1264), vigente desde 1998, pide una ley que ordene y defina la normativa legal de todo el subsistema de Educación Superior, que cuenta con diversos tipo de instituciones, como son las universidades, los institutos superiores, los institutos de formación profesional de tercer nivel y los institutos de formación docente.

Por fin, la actual bicameral de educación del Congreso ha decidido sacar esa ley que además de necesaria es urgente. Urgente, porque en unos años la falta de ordenamiento legal y una interpretación relajada de la responsabilidad que la Constitución Nacional le otorga al Congreso para crear por ley las universidades e institutos superiores ha desencadenado la creación irracional de un número

57. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 02 de noviembre de 2009.

desorbitado de universidades e institutos superiores; y se ha hecho sin consultar al Consejo de Rectores, al Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) ni a la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), incluso (en la mayoría de los casos) sin el mínimo de documentación necesaria para garantizar que la institución solicitante reúne las condiciones exigibles para merecer el reconocimiento.

Paralelamente ha sucedido algo parecido con los Institutos de Formación Docente, que eran 14 en 1993 y han llegado a ser 139 en diez años; ahora han retrocedido a unos cien porque bajó la demanda de la carrera ante el exceso de profesionales y el alto número de titulados sin trabajo. En cuanto a los Institutos de Formación Profesional de tercer nivel, que vienen siendo controlados de alguna manera por el Ministerio, ha sucedido también algo semejante. La falta de normativa y las dificultades para el seguimiento de los mismos, han dejado a estas instituciones en un estado confuso de institucionalización y en una abigarrada diversidad de identidad, calidad y servicios.

La decisión de la bicameral merece nuestro aplauso. Ha preparado un borrador de anteproyecto de ley y algunos de sus miembros, con algunos de sus asesores, lo están presentando personalmente en algunas de las universidades oficiales del Estado, mediante una convocatoria que llaman “audiencia pública”.

Esta deseada Ley de Educación Superior no es una ley cualquiera. Su importancia para la educación y, sobre todo, para la ciudadanía, para el futuro del país y su desarrollo en todas las dimensiones del mismo es definitiva, mucho más definitiva de lo que puedo hacer ver en un artículo breve de opinión.

Por eso mismo, esperamos que la Comisión Bicameral de Educación del Congreso asuma la responsabilidad de dar oportunidad de opinión, sugerencias, enmiendas y propuestas enriquecedoras a dicho borrador. Este anteproyecto y el proyecto de ley que resulte presentable a las dos Cámaras del Congreso debe ser consensuado, previa participación de todos los actores organizados que están implicados, comprometidos, interesados y afectados por lo mucho, complejo y trascendental que está en juego en dicha ley.

Aunque la bicameral de educación no lo ha solicitado, el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), junto con las universidades privadas asociadas en la APUP y representantes cualificados de los Institutos Superiores, de los Institutos de Formación Docente y de los Institutos de Formación Profesional, apoyados además por el Grupo Impulsor de Educación Superior, han iniciado una serie de talleres y sesiones de estudio del borrador de la bicameral, comparándolo además con el anteproyecto que elaboró el año pasado el CONEC y el que recientemente ha entregado la Universidad Nacional de Asunción.

Todavía quedan otros actores importantes, que también deben opinar y contribuir a la elaboración de un anteproyecto de ley consensuado, como son los profesores, los estudiantes de Educación Superior, los padres de familia, los empresarios, profesionales, otros políticos y los ciudadanos que quieran decir algo que nos ayude a todos a reconstruir la Educación Superior que necesitamos y nos merecemos.

La participación es un derecho y un deber, la colaboración entre todos uniendo esfuerzos para el bien común es un estilo de convivencia característico de la verdadera democracia.

32. Responsabilidad del MEC en la educación superior[58]

Por J. Montero Tirado.

El Gobierno actual y consecuentemente el actual Ministro de Educación y Cultura, han recibido una Educación Superior en estado caótico.

Y lo paradójico es que mientras la sociedad le pide y exige al Ministerio y al Gobierno que ordene, controle, reforme, mejore y actualice toda

58. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 03 de agosto de 2009.

la educación y el sistema educativo nacional, entretanto, en virtud de una ley retocada y caduca, las universidades quedan fuera del sistema educativo nacional y por el mismo hecho, el Ministerio queda marginado de toda posible incumbencia e impedido de cualquier tipo de intervención en el ámbito de las universidades.

Poco a poco se ha instalado en algunos ambientes universitarios la idea de que el Ministerio nada tiene que ver ni hacer en las universidades. Y con esta idea el Poder Ejecutivo tampoco tiene nada que ver ni hacer en las mismas.

La Constitución le reservó el derecho de creación de las universidades e institutos superiores al Poder Legislativo, con lo cual sucede algo muy curioso, que estos dos tipos de instituciones de Educación Superior son creados unilateral e independientemente por un Poder que luego no puede administrarlas.

Pretender que las universidades no pertenezcan al sistema educativo nacional y que ellas y los institutos superiores naveguen a solas, independientes, desvinculados totalmente de la responsabilidad que tiene el Poder Ejecutivo de administrar lo que está dentro del Estado no parece muy lógico ni realmente práctico. ¿A quién pertenece el cuerpo de las universidades? ¿De quién depende? ¿De nadie? ¿La autonomía universitaria puede ser soberanía?

Fuera de la actual y vigente ley remendada de universidades, las cosas están más claras. Es inalienable la responsabilidad que le corresponde al Ministerio de Educación y Cultura en el ámbito de la Educación Superior.

El artículo 76 de la Constitución Nacional y el 12 de la Ley General de Educación dicen claramente que “la organización del sistema educativo nacional es responsabilidad del Estado, con la participación según niveles de responsabilidad de las distintas comunidades educativas. Este sistema abarca a los sectores público y privado, así como al ámbito escolar y extraescolar”.

En la misma ley se especifica lo obvio, que la Educación Superior es parte del sistema educativo nacional (Art. 11, inciso b y art. 27). Y, desde luego, es evidente que las universidades y los institutos

superiores son parte de la Educación Superior, que según la misma ley "se ordenará por la ley de educación superior y se desarrollará a través de universidades e institutos superiores y otras instituciones de formación profesional del tercer nivel" (Art. 47). Todavía no tenemos esa ley de Educación Superior.

¿Quién ejerce las funciones del Estado en el ámbito de toda la educación en todos sus niveles y modalidades? La ley 1264 lo dice taxativamente: "se ejercen por medio del Ministerio de Educación y Cultura" (Art. 18).

Es decir, el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Educación y Cultura gobierna, organiza y administra todo el sistema educativo nacional, dentro del cual están constitucional y legalmente incluidos los institutos superiores y las universidades.

Los artículos 89, 90 y 91 de la Ley General de Educación lo dicen con total claridad: "El gobierno, la organización y la administración del sistema educativo nacional son responsabilidad del Poder Ejecutivo, en coordinación con los gobiernos departamentales y municipales". "El Poder Ejecutivo por medio del MEC asegurará el efectivo cumplimiento de esta ley y deberá: a) formular las políticas, establecer las metas y aprobar los planes de desarrollo del sector a corto, mediano y largo plazo en coordinación con el Consejo Nacional de Educación y Cultura y de acuerdo con las leyes emanadas del Poder Legislativo".

Finalmente es bueno recordar que "la autoridad superior del ramos es el Ministro responsable de la organización y funcionamiento del MEC" (Art. 91).

Corren vientos favorables que promueven el reordenamiento, la actualización y el desarrollo de la Educación Superior. Grupos cualificados como el Grupo Impulsor del Proyecto País para una sociedad competitiva, con su equipo de Educación Superior, así como los rectores y miembros de rectorado de las universidades nacionales, la Asociación de Universidades Privadas de Paraguay (APUP), el CONEC y el MEC están empezando a trabajar conjuntamente en esta dirección y en diálogo con la Comisión Bicameral de Educación del Congreso. Se abre un nuevo horizonte

y se respiran en este ambiente aires de innovación y esperanza. Esperamos que el reparto justo de responsabilidades y el esfuerzo compartido nos lleven al replanteamiento y renovación profunda de la Educación Superior

33. Convergencia y divergencia en la educación superior[59]

Por J. Montero Tirado.

El 19 de junio de 1999, 29 países europeos firmaron la famosa Declaración de Bolonia. Se dieron cuenta que la unidad europea pasaba por tener un proyecto común, una moneda común, un mercado común, un parlamento común y también una convergencia de los sistemas de Educación Superior donde básicamente todos coincidan en sus estructuras de acreditación, en sus cargas horarias y de créditos, en los niveles de competencias de profesores y de exigencia académica a los estudiantes. En este momento son por lo menos cuarenta países los que han suscrito dicha declaración y están comprometidos en esa dinámica de integración.

Se han propuesto "crear un sistema de grados académicos fácilmente 'comprensibles' y comparables, fomentar la movilidad de los estudiantes, docentes e investigadores, garantizar la calidad de la enseñanza y tener en cuenta la dimensión europea de la enseñanza superior". Tienen previsto completar el proceso en el 2010.

Dos años después, el 19 de mayo, firmaron el "Comunicado de Praga" para insistir, entre otros aspectos de la integración, en la necesidad de la formación continua con el propósito de mantener a Europa a nivel de competitividad mundial.

59. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 13 de julio de 2009.

En el 2003, los ministros encargados de la Educación Superior de Europa en la Conferencia de Berlín destacaron la necesidad de reforzar la investigación, la formación en investigación y el fomento de la interdisciplinariedad para sostener y mejorar la calidad de la enseñanza en la Educación Superior.

Sucesivamente los ministros de educación europeos han seguido reuniéndose en Bergen el año 2005 y en Londres el 2007, en sus respectivos meses de mayo, para seguir promoviendo el proceso de convergencia hacia una progresiva integración, siempre con el objetivo de mejorar más y más sus universidades y las otras instituciones superiores.

Sus últimos informes confirman el éxito de este proyecto.

Mientras Europa camina hacia la convergencia, exigiéndole a sus universidades e institutos superiores cada vez más calidad, más transparencia y más convergencia, nosotros, en Paraguay, seguimos alimentando la divergencia y el caos en la Educación Superior.

Seguimos creando por ley más y más universidades e institutos superiores, por exclusiva voluntad de los parlamentarios, que ni siquiera se molestan en pedir informes a las instituciones consagradas para ello, como el MEC, el CONEC, la ANEAES, el Consejo de Universidades, etc. para conocer la opinión especializada y competente de los expertos sobre los méritos o deméritos de los proyectos que postulan el reconocimiento y su aprobación de creación por ley.

Una vez creadas, cada universidad esgrime su poderosa espada de la autonomía y hace y deshace a su antojo lo que le parece, y vende sus cursos y carreras con cualquier carga horaria, con cualquier asistencia a las clases, con cualquier currículum y programas, con cualquier tipo de evaluación.

En nuestro país se puede hacer un doctorado en un año, en dos años con sólo asistir a clase los sábados y entregar algún trabajo práctico, incluso comprando la tesis en alguno de los laboratorios comerciales de producción de tesis doctorales.

La variedad de posibilidades para lograr títulos es increíble, supera la fecundidad de la imaginación. No podemos ni debemos generalizar, porque hay universidades, institutos superiores y profesores que cumplen profesionalmente con su alta responsabilidad. Pero tenemos que reconocer que el ámbito de la Educación Superior es caótico. No hay ningún control. Y mientras el Estado, por la mediación del Gobierno de turno no ponga orden, los riesgos y los daños se agravan y acrecientan. Dejar al mercado la función selectiva es ciencia ficción. No olvidemos, además, que la educación no es un bien mercantil, es un bien público de trascendencia definitiva para el presente y el futuro del país. Es hora inaplazable de reaccionar y enfrentar el gravitante problema de nuestra Educación Superior.

34. Naufragio de la educación superior[60]

Por J. Montero Tirado.

Aunque parezca increíble, la verdad es que a los veinte años de la deseada democracia el barco de la Educación Superior no se acabó de construir. La estructura fundamental de este barco tiene cuatro componentes: universidades, institutos superiores especializados en un campo específico del saber, institutos de formación profesional de tercer nivel e institutos de formación docente. La legislación que le da orden, cuerpo y sentido a estas instituciones es radicalmente incompleta, deficitaria y peligrosamente insuficiente.

No hay ninguna ley de Educación Superior, aunque ya en 1998 la Ley General de Educación Nº 1264 decía que “la educación superior se ordenará por la ley de educación superior”. Los institutos superiores, los institutos de formación profesional de tercer nivel y los institutos de formación docente no tienen ninguna ley por la que puedan regirse. Y la vigente ley de universidades es demasiado elemental, desactualizada y entraña graves problemas como el

60. Publicado en el Diario ABC Color, en fecha 23 de marzo de 2009.

de la eliminación de la responsabilidad del Poder Ejecutivo sobre las mismas al desvincularse de la autoridad máxima del sistema educativo nacional, que legalmente corresponde al Ministro de Educación y Cultura. Más todavía, al dejar en exclusiva solitaria el poder de crear universidades e institutos superiores a los parlamentarios, sin ni siquiera tener que analizar dictámenes, vinculantes o no, de los organismos competentes en el ramo, como son el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), el Consejo de Universidades y la Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior.

Antes de que el barco de la educación superior esté construido ya hay piratas que lo están asaltando y pervirtiendo su propio ser, su misión y destino.

Es escandaloso que se hayan creado ya 44 universidades y 31 institutos superiores por parte del Parlamento, en muchos casos para personas (ni siquiera instituciones) que incluso han logrado la ley de creación sin haber presentado ni siquiera un proyecto documentado de la universidad solicitada. No es menos escandaloso que esas 75 instituciones superiores se hayan multiplicado en más de dos centenas de sucursales esparcidas por la geografía nacional, sin ninguna planificación ni control del Estado, solamente con el control de sus propietarios.

Hablemos claro, es demasiado evidente y sabido que los intereses que han hecho posible muchas creaciones son principalmente y casi exclusivamente intereses políticos y comerciales, de ninguna manera intereses que buscan el bien común de la nación y el desarrollo cultural, académico, científico, humanístico y profesional que el país necesita.

Es escandaloso también y bochornoso ver universidades e institutos superiores instalados en simples galpones o en locales elementales que no reúnen las condiciones mínimas para las altas y exigentes funciones y responsabilidades propias de instituciones educativas de nivel superior. Una universidad y un instituto superior no son un conjunto de aulas donde se dan clases y se regalan títulos a

cambio de cuotas. Eso es prostitución de las universidades y de los institutos superiores. Eso es estafar a los estudiantes, a sus familias y al país entero.

Si no hay una operación urgente de salvamento, el barco de la Educación Superior se hunde calamitosamente. Y un país sin verdadera y eficiente educación superior no puede sobrevivir. No nos quejemos de que hay pobreza. Nosotros mismos estamos destruyendo la mayor fuente de riqueza, las instituciones competentes llamadas y obligadas a la producción y transferencia de los conocimientos.

La querida y admirada Olga Blinder decía con frecuencia que la mayoría de las universidades son “escuelitas nocturnas”. ¿Tenía razón?

Es hora de preguntarle a los señores parlamentarios: ¿Qué están haciendo? ¿Adónde nos llevan? Por favor, construyan el barco, no lo hundan.

V PARTE
Diferencias, similitudes y argumentos

Jesús Montero Tirado (Coord.)
Raúl Aguilera Méndez
Raúl Sapena Brugada
Equipo colaborador del MEC

Introducción

En el año 2004, a partir de la promulgación del Decreto Nº 3029, se inició el proceso de revisión y reforma de la legislación de la educación superior en el Paraguay. Hasta ese momento el subsistema de la educación superior contaba únicamente con la Ley Nº 136/1993 "De Universidades" y la Ley Nº 1264/1998 "General de Educación". Esta última, establece que la educación superior es parte del sistema educativo nacional y determina la tipología de servicios educativos e instituciones que pueden ofrecer dichos servicios. Estas dos normas son insuficientes para gestionar calidad en este nivel de la educación formal, vale decir, que existe un vacío legal que hoy nos interpela como ciudadanos porque implica directamente la ausencia del Estado y de compromiso con este subsistema.

La Comisión Bicameral de Estudio de la Reforma de la Educación Superior ha elaborado un proyecto de Ley que vendría a cubrir esta carencia de la legislación educativa nacional. Dicho proyecto ha despertado muchas dudas e inquietudes en todos los sectores que de una u otra forma se ven afectados por el mismo, entre ellos, docentes universitarios, rectores, decanos, estudiantes, el Ministerio de Educación y Cultura, el Consejo Nacional de Educación y Cultura, por mencionar sólo a algunos más conocidos

y directamente involucrados con el quehacer de la educación superior en sus diversas modalidades.

En reiteradas ocasiones, cuando miembros representantes del MEC y del CONEC le hemos cuestionado a los miembros de la Bicameral y sus asesores sobre los distintos borradores de proyecto que han ido elaborando y sobre el proyecto final, siempre nos han dicho: "Traigan un texto escrito".

Hemos tomado esas expresiones como una invitación a participar con la intención de sumar ideas, experiencias, conocimiento, a partir del reconocimiento pleno del valor de la propuesta presentada por la Comisión Bicameral que se constituye en un aporte sumamente importante para el proceso de construcción de un marco regulatorio de la educación superior, coherente con la realidad educativa paraguaya.

Principio requieren las cosas, reza una expresión popular y es así como la actitud de apertura manifestada en la Comisión Bicameral -"Traigan un texto escrito"- nos llevó a reconocer que el primer paso estaba dado, ya la Bicameral había iniciado el proceso y era, más que un deber legal derivado de los ámbitos de gestión, un compromiso moral con la patria aportar al enriquecimiento del mismo, perfilando un derrotero que incorporase el análisis, las reflexiones y miradas de expertos nacionales e internacionales.

El texto escrito de nuestras propuestas, junto con las de la UNA, ha sido ya presentado por el Poder Ejecutivo en la Cámara de Diputados el 23 de mayo del presente año. Su elaboración nos ha llevado muchas horas de consulta a expertos y de trabajo en equipo, y su redacción tiene sólidos argumentos, que opinamos la justifican razonablemente.

Demás está decir que el texto de las leyes nacionales marca el rumbo de la política del Estado en relación al objeto de la ley y en ese sentido, es meritoria la apertura a la participación, el debate y la adhesión de experiencias de expertos de otras naciones y regiones del mundo.

Sobre todo es un imperativo que las políticas establecidas en las leyes sean analizadas y debatidas por el colectivo que será afectado por cada una de sus líneas; pues sobra decir que las políticas públicas mientras más consensuadas sean menos resistidas serán, y con ello se genera una de las condiciones básicas necesarias para impulsar las reformas y cambios que afectarán al sistema y a sus usuarios en un tiempo relativamente largo.

La propuesta presentada por el MEC/CONEC es una innovación a la propuesta presentada por la Comisión Bicameral, la cual sirvió de base para el análisis y la discusión académica, filosófica, legal y política. Ella recoge lineamientos para mejorar la gestión de la educación superior como resultado de la escucha atenta e inteligente de las sugerencias de los expertos, del conocimiento de nuestra idiosincrasia y de la experiencia en la gestión del sistema educativo nacional, teniendo muy presente las debilidades internas de las instituciones rectoras, sin desconocer sus fortalezas y bondades.

Como se dará cuenta el lector, entre ambas existen similitudes, propias de la condición de punto de partida que cumple el proyecto de la Comisión Bicameral pues no ha sido ni es intención del MEC/CONEC desconocer los aspectos que claramente son acertados en el análisis que iluminara la construcción del proyecto bicameral y que se refleja en el articulado del proyecto que con posterioridad presentaran el MEC y el CONEC, conjuntamente con la Sociedad Paraguaya de Pedagogía (SPyP). No obstante las similitudes mencionadas, existen marcadas diferencias que se observan en la reformulación de algunos artículos, la incorporación de artículos y capítulos nuevos.

En esta V PARTE presentamos los argumentos, abiertos al diálogo, junto con el análisis de las diferencias y similitudes entre el texto del proyecto de ley de la Comisión Bicameral y el nuestro, el del MEC, CONEC y UNA.

Las diferencias, similitudes y argumentos se transcriben artículo por artículo en la tercera columna de la tabla que presentamos a continuación. Las dos primeras columnas recogen el texto del

proyecto de la Comisión Bicameral en la primera y el texto del MEC, CONEC y UNA en la segunda.

PROYECTO DE LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR		
Texto: COMISIÓN BICAMERAL	**Texto: CONEC – UNA – MEC**	**ANÁLISIS DIFERENCIAS Y SIMILITUDES**
CAPÍTULO I	**TÍTULO I: Del marco y las instituciones**	
DEL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR	**CAPÍTULO I: DEL OBJETO DE LA LEY, OBJETO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LAS INSTITUCIONES QUE LA INTEGRAN**	
	Sección I: OBJETO DE LA LEY **Art. 1:** El objeto de la presente ley es regular la Educación Superior como parte del sistema nacional de educación, definir los tipos de instituciones que lo integran, establecer la normativa para su funcionamiento, los mecanismos que aseguren la calidad y la pertinencia de los servicios que prestan las instituciones que lo conforman y sentar las bases jurídicas para el desarrollo humano sostenible y el desarrollo nacional. (Texto nuevo).	**Art. 1:** En toda ley es necesario precisar su objeto, ya que la misma enmarca los lineamientos generales de la norma, así como la intención sustantiva de la misma. El proyecto de ley del MEC, CONEC, UNA concreta todos los elementos que son objeto del proyecto de ley, además, define lo que se entiende por educación superior y el objeto de la misma en su art. 2. El proyecto de ley de la Bicameral no concreta el objeto de la ley. En su artículo 1 sólo define la educación superior, describiendo la ubicación de la misma en el organigrama del sistema educativo.
Art. 1 DE LA DEFINICIÓN Y OBJETO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Se entiende por Educación Superior, la de nivel terciario, que se realiza con posterioridad a la Educación Media y que tiene por objeto la formación personal, académica y profesional de los estudiantes, así como el desarrollo del saber en sus diversas disciplinas; y es llevada a cabo por las instituciones de educación superior (IES).	**Sección II: DE LA DEFINICIÓN Y OBJETO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 2:** Se entiende por educación superior la que se ofrece en el tercer nivel del sistema educativo nacional, que se realiza con posterioridad a la educación media y que tiene por objeto la educación, formación y capacitación académica y profesional de los estudiantes, así como la producción de conocimientos, el desarrollo del saber en sus diversas disciplinas y la extensión de la cultura y los servicios a la sociedad; y es llevada a cabo por las instituciones de educación superior (IES).	**Art. 2:** Además de definir la educación superior se hace necesario concretar el objeto de la educación superior en la ley, atendiendo que la educación superior debe apuntar también a la producción de conocimientos y a la extensión de la cultura y los servicios a la sociedad.

Art. 2 DE LAS INSTITUCIONES QUE INTEGRAN LA EDUCACIÓN SUPERIOR Las instituciones de educación superior forman parte integrante del sistema nacional de educación, y comprenden a: las universidades, los institutos superiores universitarios y los institutos de formación profesional del tercer nivel. Estas últimas se ordenarán por una ley específica.	**Sección III: DE LAS INSTITUCIONES QUE INTEGRAN LA EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 3:** Las instituciones de educación superior forman parte integrante del sistema educativo nacional y comprenden a las universidades, los institutos superiores y los institutos de formación profesional del tercer nivel. **Art. 4:** Son universidades las instituciones de educación superior que abarcan una multiplicidad de áreas específicas del saber en el cumplimiento de su misión de investigación, enseñanza, formación y capacitación profesional y servicio a la comunidad.	**Art. 3:** Define cuáles son las instituciones de la educación superior, ateniéndose al artículo 47 de la Ley General de Educación (1264/98). (En adelante LGE). La creación de "institutos superiores universitarios" que menciona el proyecto de la Bicameral, no es concebida en la presente propuesta, considerando que esa denominación no figura en la Constitución Nacional (Art. 79, en adelante CN). En la CN y en la LGE sólo se habla de "institutos superiores". **(Ver Comentarios n.º 6).** **Art. 4:** Al definir la naturaleza de las universidades, el proyecto explicita el servicio a la comunidad y la formación y capacitación profesional, además de la investigación. El texto equivalente de la Bicameral (Art. 5) no es suficiente ni preciso, porque habla de "actividades de enseñanza, investigación y extensión". a) "Actividades de enseñanza" no identifica a la universidad. Éstas pueden darse en cualquier ámbito, nivel o sistema, dentro y fuera de las universidades. La formación y capacitación profesional es mucho más que una "actividad de enseñanza". b) La palabra "extensión" no especifica ni de qué se trata ni a dónde o a quiénes se extiende" la universidad. **(Ver Comentarios n.º 22 y 26).**
	Art. 5: Son institutos superiores, las instituciones que se desempeñan en un campo específico del saber en cumplimiento de su misión de investigación, formación profesional y servicio a la comunidad.	**Art. 5:** Los institutos superiores no son "universitarios". Teniendo en cuenta que la CN y la LGE hablan de "institutos superiores" y no de institutos superiores universitarios. El proyecto de ley de la Bicameral estaría creando una nueva tipología de institutos superiores, tanto más es así, cuanto que en ningún artículo de dicho proyecto se dice que en adelante todos los institutos superiores tendrán la denominación y rango de institutos superiores universitarios. **(Ver Comentarios n.º 6).**

	Art. 6: Son instituciones de formación profesional del tercer nivel, los institutos de formación docente y los institutos técnicos que brindan formación profesional y reconversión permanente en las diferentes áreas del saber técnico y práctico, habilitando para el ejercicio de una profesión. Los institutos de formación profesional del tercer nivel se ordenarán por las disposiciones del Ministerio de Educación y Cultura.	**Art. 6:** Se describe la naturaleza y objeto de las "instituciones de formación profesional de tercer nivel"; se respeta la existencia de los "institutos de formación docente" y de los "institutos técnicos", que son parte del subsistema de la educación superior. Se establece además, que los institutos de formación profesional de tercer nivel se ordenarán por las disposiciones del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). El proyecto de la Bicameral no define la naturaleza de los institutos de formación profesional de tercer nivel. En su art. 2 dice que "éstos se ordenarán por una ley específica". El proyecto se desentiende de ellos. Igualmente aquí no hace alusión alguna a los institutos de formación docente. Parecería que para el proyecto de educación superior no existen ni existirán, aun siendo de hecho parte de la educación superior. **(Ver Comentarios n.º 23)**
	CAPÍTULO II: De las responsabilidades **Sección I: DE LAS RESPONSABILIDADES DEL ESTADO**	
Art. 3 DE LAS RESPONSABILIDADES DEL ESTADO La Educación Superior es un bien público y el Estado debe reconocer y garantizar el derecho a cumplir con ese nivel de la enseñanza a todos aquellos que quieran hacerlo y cuenten con la formación y la capacidad requeridas. El Estado garantizará la calidad de la educación superior	**Art. 7:** La educación superior es un bien público. Es responsabilidad del Estado la organización, administración, dirección y gestión del sistema educativo nacional. Reconoce y garantiza el derecho al acceso a ese nivel de la educación a todos aquellos que quieran hacerlo y cuenten con las condiciones requeridas. El Estado debe garantizar en la educación superior lo siguiente: a. La implementación efectiva de políticas públicas que permitan visualizar un Proyecto País de corto, medio y largo plazo, para la educación superior. b. La educación superior accesible, de calidad para todos y con pertinencia de la oferta educativa. c. La provisión de instancias de formación continua para los profesionales que hoy día deben actualizarse a lo largo de toda la vida. d. El monitoreo permanente de las instituciones de educación superior y los mecanismos de habilitación, intervención y cierre de las mismas.	**Art. 7:** Es un artículo fundamental: define las responsabilidades del Estado en el ámbito de la educación superior, siguiendo con fidelidad las disposiciones de la CN en sus artículos 76, 240 y 242, además de los arts. 8, 12, 89, 90, 91, 109, 111, 118, 121 y 122 de la LGE. El Estado, por medio del Ministerio de Educación y Cultura, tiene las responsabilidades de la "organización, administración, dirección y gestión del sistema educativo", además y consecuentemente el proyecto recoge las demás responsabilidades, descritas a continuación y en otros diez incisos. El proyecto de la Bicameral omite la mayoría de las responsabilidades del Estado, sólo recoge dos, dejándolo fuera de lo que la CN le impone. **(Ver Comentarios n.º 9 y 29).**

	e. El financiamiento equitativo de la educación superior a través de mecanismos diversos, que permita a los ciudadanos el acceso, permanencia, egreso y continuidad de formación en el sistema. f. El aseguramiento de la movilidad horizontal y vertical de los estudiantes que deseen cursar este nivel educativo. g. La información fiable y veraz, transparencia en la gestión y la rendición de cuentas de los integrantes del subsistema de educación superior. h. La provisión de instancias para el dominio de las lenguas oficiales en este nivel educativo. i. El reconocimiento y la certificación oficial de la formación y el registro de los títulos correspondientes. j. La calidad e idoneidad de los egresados del nivel.	
	Art. 8: Para el cumplimiento de esta responsabilidad del Estado, el Ministerio de Educación y Cultura contará con el Viceministerio de Educación Superior, Ciencias y Tecnologías.	**Art. 8:** Se propone la creación en el MEC del Viceministerio de Educación Superior, Ciencias y Tecnologías. Actualmente la administración del nivel de educación superior está llevada por la "Dirección General de Educación Superior". Sin embargo, la trascendencia de este nivel, su relevancia académica, su rango de competencias, las inevitables e importantes relaciones con organismos internacionales (MERCOSUR, UNESCO, UNASUR, OEI, etc.) y con todas las instituciones educativas, sobre todo, universidades del país y otras de países extranjeros, con sectores productivos del país, etc…, es necesario el refuerzo de la estructura y organización del MEC elevando la instancia administrativa a status de VICEMINISTERIO, que contará con las Direcciones Generales necesarias, apoyado en la LGE, que en sus arts. 91, 108, 111, faculta al Ministro a desarrollar la estructura del MEC. Dicho Viceministerio integrará también el sector de la educación superior referido a las "ciencias y tecnologías", facilitando así más las relaciones entre MEC y CONACYT y se denominará "Viceministerio de Educación Superior, Ciencias y Tecnologías". **(Ver Comentarios n.º 14).**

	Sección II: DE LOS PRINCIPIOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	
	Art. 9: La educación superior se regirá por los siguientes principios y los establecidos en la Ley General de Educación y son: a) La identidad y cultura nacionales; b) El respeto a toda persona, su dignidad y sus derechos humanos; c) La libertad de opinión y el pluralismo cultural, ideológico, político y religioso; d) La democracia, el Estado social de derecho y la solidaridad; e) El rigor científico y la responsabilidad ética en la búsqueda, construcción y transferencia del conocimiento; f) La creatividad, la criticidad, la integridad y la responsabilidad; g) La igualdad de oportunidades en el acceso a los beneficios de la educación superior, sin que medien prejuicios por origen social, etnia, religión o género; h) La rendición de cuentas al Estado y a las comunidades educativas; i) La cooperación y solidaridad entre los seres humanos, las organizaciones y las naciones; j) La actitud abierta a la innovación y a las exigencias de los cambios; k) Pertinencia y coherencia de los programas para el fortalecimiento del desarrollo nacional. l) El respeto a la interculturalidad, la multiculturalidad, el pluralismo étnico y lingüístico de la nación paraguaya. **(Texto nuevo).**	**Art. 9:** La educación superior, como el resto del sistema educativo y la ley que la ordene, debe regirse de acuerdo a "principios" fundamentales. El proyecto recoge los principios de la LGE, además de otros, explicitados en doce incisos. La importancia de esto radica principalmente en la posibilidad de recurrir a los mismos para regulaciones internas de las instituciones de educación superior y el soporte para el tratamiento de casos no contemplados en el articulado de la ley. **(Ver Comentarios n.º 26).**

Art. 4 DE LOS OBJETIVOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR • Profundizar en la formación integral dentro de las modalidades y cualidades de la educación superior, capacitando para cumplir con las funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere el país. • Trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones y promover su utilización en todos los campos para solucionar las necesidades del país. • Prestar a la comunidad un servicio con calidad, el cual hace referencia a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución. • Ser factor de desarrollo científico, técnico, cultural, económico, político y ético en los ámbitos nacional y regional. • Actuar armónicamente entre sí y con las demás estructuras educativas y formativas.	**Sección III: DE LOS OBJETIVOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 10:** Son objetivos de la educación superior: a) Formar profesionales y líderes competentes con pensamiento creativo y crítico, con ética y conciencia social; b) Ofrecer una formación científica, humanística y tecnológica del más alto nivel académico; c) Investigar y capacitar para la investigación, contribuyendo al desarrollo científico, tecnológico y cultural; d) Extender los conocimientos, servicios y cultura a la sociedad; e) Contribuir a salvaguardar y consolidar los valores que sustentan una sociedad democrática, la protección del medio ambiente, la defensa de la soberanía nacional, el respeto a los derechos humanos y la búsqueda de una sociedad más justa y equitativa; f) Establecer y fomentar relaciones e intercambios con instituciones de otras naciones y con organismos nacionales e internacionales.	**Art. 10:** En este proyecto se explicitan seis objetivos de la educación superior; estableciéndose claramente la diferencia entre estos objetivos y las funciones de la misma. ***El texto de la Bicameral (Art. 4) en el inciso a) repite como objetivos lo establecido como funciones fundamentales (enseñanza –aquí habla de "funciones profesionales"-, investigativas y de servicio social).*** ***En el inciso d) omite el "ser factor" del desarrollo social; y, tal vez, por confusión de términos, habla del desarrollo "técnico" y no del tecnológico. (Ver Comentarios n.º 1).***
CAPÍTULO II		
DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR		
Art. 5 DE LAS UNIVERSIDADES Las universidades son instituciones de educación superior que desarrollan actividades de enseñanza, investigación y extensión en tres o más áreas del saber, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes.	**Es tratado en la Sección III: De las instituciones que integran la educación superior, artículo 4 del proyecto.**	

Art. 6 DE LOS INSTITUTOS SUPERIORES UNIVERSITARIOS Los institutos superiores universitarios son instituciones de educación superior que desarrollan actividades de enseñanza, investigación y extensión en un área del saber.	**Los institutos técnicos superiores son tratados en la Sección III: De las instituciones que integran la educación superior, artículo 5 del proyecto.** **En el artículo 6 se definen a las instituciones de formación profesional del tercer nivel.**	
Art. 7 DE LA FINALIDAD DE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES UNIVERSITARIOS La finalidad principal de las universidades e institutos superiores universitarios será la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria. Los estudios superiores universitarios comprenden estas tres finalidades. Las universidades y los institutos superiores universitarios serán las únicas instituciones autorizadas a impartir estudios superiores universitarios.		
Art. 8 DE LA DEFINICIÓN DE LAS ÁREAS DEL SABER Para la definición de las áreas del saber a qué hace referencia esta ley, tanto para las universidades como para los institutos superiores universitarios, se adoptan los criterios establecidos por la UNESCO en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación para los sectores de educación.	**Sección IV: DE LA DETERMINACIÓN DE LAS ÁREAS DEL SABER** **Art. 11:** Para la determinación de las áreas del saber a qué hace referencia esta Ley, para las instituciones de la educación superior, se adoptan los criterios establecidos por los organismos internacionales competentes en el campo de la educación.	**Art. 11:** Existe una coincidencia básica, no total, en los dos proyectos, al decir cómo definir "áreas del saber". Sin embargo, este proyecto cita como fuente autorizada: "los organismos internacionales competentes en el campo de la educación", abriéndonos a la posibilidad de que haya otros además de la UNESCO. **El proyecto de la Bicameral se refiere únicamente a la UNESCO.**

Art. 9 DE LA AUTONOMÍA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA Las universidades y los institutos superiores universitarios son autónomos. Los Institutos Técnicos Profesionales no tienen autonomía. La autonomía de las universidades y los institutos superiores universitarios se corresponde con la responsabilidad para asegurar la libertad en la producción y transmisión de conocimientos y la formulación de propuestas para el desarrollo humano sostenible.	**CAPÍTULO III: De la autonomía** **Sección I: DE LA AUTONOMÍA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 12:** Las universidades son autónomas. Los institutos superiores y los institutos profesionales del tercer nivel no tienen autonomía. La autonomía de las universidades será académica, de gobierno, administrativa y económica. **(Texto mejorado).**	**Art. 12:** Sobre la "autonomía" de las universidades, el proyecto se atiene fielmente a lo que dice la CN (Art. 79). Sólo son autónomas las universidades. Concreta además de qué autonomía se trata: académica, de gobierno, administrativa y económica.
Art. 11 DEL ALCANCE DE LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES UNIVERSITARIOS La autonomía de las Universidades e Institutos Superiores Universitarios implica fundamentalmente: a) Potestad para modificar sus estatutos o carta orgánica, siempre que no contradigan las normas de esta Ley o de sus propios Estatutos, b) Potestad para establecer su forma y órganos de gobierno democrático según lo establecido en sus propios estatutos o carta orgánica, c) Libertad para establecer o modificar su estructura organizacional y administrativa; d) Potestad para crear Facultades o unidades académicas, no aplicable a los Institutos Superiores Universitarios; e) Potestad para poner en funcionamiento filiales previa autorización del Consejo Nacional de Educación Superior; f) Libertad para la apertura de nuevas carreras, y desarrollo de planes y programas de estudio, de grado y de postgrado, previa autorización del Consejo Nacional de Educación Superior; g) Libertad para definir y establecer las metodologías y modalidades de estudio para las carreras y programas establecidos,	**Sección II: DEL ALCANCE DE LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES** **Art. 13:** La autonomía de las universidades implica fundamentalmente lo siguiente: **En el campo académico:** Ejercer la libertad de la enseñanza y de la cátedra; Habilitar carreras de pre-grado, grado y de postgrado, cumpliendo estrictamente con los requisitos legales establecidos; Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión a la comunidad; Otorgar títulos de pre-grado, grado y postgrado conforme a las condiciones que se establecen en las disposiciones legales vigentes; Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, conforme a los méritos, la capacidad, los esfuerzos, así como el régimen de equivalencia de planes y programas de estudios de otras instituciones; **En el gobierno y administración:** a) Dictar y reformar sus estatutos acordes a los principios y objetivos de la educación superior. Los que deben ser comunicados formalmente al Ministerio de Educación y Cultura una vez que entren en vigencia; b) Elegir sus autoridades respetando los principios democráticos constitucionales;	**Sección II: DEL ALCANCE DE LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES** **Art. 13:** El alcance de la autonomía de las universidades se describe detalladamente en cada uno de los tres campos: el académico (con 4 incisos); el de gobierno y administración (con 8 incisos) y; el económico (con un inciso), con el fin de facilitar el entendimiento y la interpretación del alcance de la autonomía y de esta manera evitar confusiones. ***El proyecto de la Bicameral (Art. 11) no discrimina específicamente los campos y describe la autonomía en 9 incisos.***

consecuentemente, para la modificación o cierre (de acuerdo a una reglamentación específica que proteja a los intereses de los afectados) de dichas carreras o programas; h) Libertad para nombrar y remover a sus docentes y autoridades académicas de acuerdo a lo establecido en sus estatutos o carta orgánica, y en esta Ley; i) Libertad para admitir, evaluar y calificar la preparación académica de sus alumnos, así como otorgar títulos, diplomas, constancias y certificados académicos conforme prescriben las Leyes; j) Libertad para disponer de sus recursos.	c) Establecer o modificar su estructura organizacional y administrativa; d) Crear facultades o unidades académicas; e) Establecer de acuerdo a las normas legales vigentes, el régimen de acceso, permanencia y promoción de los educadores del nivel superior en sus distintas funciones, priorizando la calificación académica, los méritos y la honorabilidad de los postulantes; f) Seleccionar y nombrar el personal de servicios administrativos; establecer su régimen de trabajo y promoción acorde con las leyes nacionales; g) Administrar sus bienes y recursos, conforme a sus estatutos y las leyes que regulan la materia; h) Mantener relaciones y firmar acuerdos de carácter educativo, científico y cultural con instituciones del país y del extranjero; **En lo económico:** Elaborar sus presupuestos y administrar sus bienes y recursos propios en concordancia con las leyes que rigen la materia.	
Art. 10 DE LOS INSTITUTOS SUPERIORES DE LAS FUERZAS ARMADAS Y POLICIALES Los institutos superiores dependientes de las Fuerzas Armadas de la Nación y de la Policía Nacional establecerán su sistema de gobierno conforme a sus propios regímenes institucionales, no siéndoles de aplicación la autonomía y el gobierno que rigen para las instituciones de educación universitaria. Por esta Ley se les reconoce y categoriza a los institutos superiores de las Fuerzas Armadas de la Nación y de la Policía Nacional como de nivel universitario. Estos institutos superiores deberán adecuarse a todas las exigencias requeridas del nivel universitario.	**Sección III: DE LOS INSTITUTOS SUPERIORES DE LAS FUERZAS ARMADAS Y POLICIALES** **Artículo 14:** Los institutos superiores dependientes de las Fuerzas Armadas de la Nación y de la Policía Nacional establecerán su sistema de gobierno conforme a sus propios regímenes institucionales o cartas orgánicas.	**Art. 14:** Sobre los institutos superiores de las Fuerzas Armadas y la Policía, hay básicamente coincidencia en los dos proyectos. (Ver art. 10 Proyecto Bicameral).

	CAPÍTULO IV: De los órganos de gobierno de las instituciones de educación superior **Sección I: DE LAS UNIVERSIDADES** **Art. 15:** Los estatutos de las universidades deben prever sus órganos de gobierno, tanto colegiados como unipersonales, así como su composición y atribuciones. Los órganos colegiados tendrán básicamente funciones normativas generales, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos, en tanto los unipersonales tendrán funciones ejecutivas. Los representantes de los distintos estamentos universitarios serán electos democráticamente en la forma establecida en sus respectivos Estatutos. **Sección II: DE LOS INSTITUTOS SUPERIORES** **Art. 16:** Los órganos de gobierno de los institutos superiores son: un Director General, un Vicedirector General Académico y un Consejo Superior integrado por representantes de los estamentos de la comunidad educativa, que tendrá una función consultiva. Los institutos superiores deberán contar con sus propios estatutos, que deberán ser elaborados conforme a las normas legales vigentes. Los que deben ser comunicados formalmente al Ministerio de Educación y Cultura una vez que entren en vigencia. **(Texto nuevo).** **Sección III: DE LAS INSTITUCIONES PROFESIONALES DEL TERCER NIVEL** **Art. 17:** Los órganos de gobierno de los institutos profesionales del tercer nivel son: un Director, un Vicedirector y un Consejo Consultivo integrado por representantes de los estamentos de la comunidad educativa. De acuerdo a las carreras a ser implementadas por las Instituciones Profesionales del Tercer Nivel, el Ministerio de Educación y Cultura reglamentará la organización mínima requerida para autorizar su funcionamiento. **(Texto nuevo).**	**CAPÍTULO IV: De los órganos de gobierno de las instituciones de educación superior** **Sección I: DE LAS UNIVERSIDADES** **Arts. 15, 16 y 17:** En estos artículos se definen los órganos de gobierno de las instituciones de educación superior y cómo deberán conformarse las instituciones: universidades, institutos superiores e instituciones profesionales de tercer nivel, a fin de evitar ambigüedades y confusiones a la hora de interpretar el texto de la ley. ***El proyecto de la Bicameral no prevé en ninguno de sus artículos dichos órganos. No habla de ellos.***

CAPÍTULO III	CAPÍTULO V: De los programas	DIFERENCIAS Y SIMILITUDES
DE LOS CAMPOS DE ACCIÓN Y PROGRAMAS ACADÉMICOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	**Sección I: DE LOS PROGRAMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**	
Art. 13 DE LOS PROGRAMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR En el nivel de Educación Superior serán desarrollados programas de Grado y de Postgrado, además de otros programas de formación profesional del tercer nivel, como de Formación Técnico Profesional y de Formación Docente.	**Art. 18:** La Educación Superior desarrollará programas de pre-grado, grado y postgrado.	**Arts. 18, 19, 20 y 21:** En cuanto a los programas, la propuesta del Proyecto del MEC/CONEC atiende la clasificación acordada dentro del MERCOSUR EDUCATIVO, considerando su estrecha relación con los procesos de acreditación regional. En esa línea, se definen los programas de: pregrado, grado y postgrado. Sus características y requisitos se describen en los arts. 19,20 y 21. ***El proyecto de la Bicameral (Arts. 13, 16 y 17) sólo reconoce programas de grado y postgrado y habla de "otros programas de formación profesional del tercer nivel, como de Formación Técnico Profesional y de Formación Docente". No es claro este último tipo de programas que son distintos de los de grado y postgrado.*** Por otra parte, tampoco queda clara esta denominación diferenciada de programas de formación profesional de tercer nivel y los de formación docente (que ciertamente son de formación profesional de tercer nivel) y de ese otro grupo de nueva denominación de "Formación Técnico Profesional" que no existe en la estructura del sistema educativo oficial, ni en la LGE (Arts. 47, 48 y 49), ni en la CN. No es clara la descripción que se hace de los "programas de formación técnico profesional" (Art. 14). Lo que se dice aquí es fácilmente aplicable también al nivel de enseñanza media, que no es de tercer nivel; es decir, no es educación superior. En la llamada "formación técnico profesional" la frontera entre educación media y educación superior es elástica. ***El proyecto de la Bicameral destaca (Art. 15) los "programas de formación docente". Estos programas, en este proyecto, son sólo atributo de las universidades e institutos superiores.*** En cuanto a lo que se establece en el art. 15 del proyecto de la Bicameral, se aclara que los programas de formación, con responsabilidades y actividades administrativas, son propios del MEC, p.e. la responsabilidad de "actualizar, capacitar y perfeccionar permanentemente a los docentes en ejercicio y de
	Sección II: DE LOS PROGRAMAS DE PRE-GRADO **Art. 19:** Los programas de pre-grado están orientados a: a. La formación inicial de profesionales de la educación para el desempeño de la docencia en cada uno de los niveles del sistema educacional en las diversas modalidades de la actividad educativa. Conduce al título de profesor, b. La formación de profesionales de la educación para el desempeño de la función técnica en diversas áreas. Conduce al título de Técnico Docente en un área específica, y c. A la preparación para ocupaciones de carácter operativo e instrumental para el ejercicio de una profesión técnica. Conduce al título de Técnico Profesional en una especialidad técnica específica.	
Art. 14 DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL Los programas de formación técnico profesional están vinculados a la preparación para ocupaciones de carácter operativo e instrumental para el ejercicio de una profesión. Los programas de formación técnico profesional conducen al título de Técnico Profesional en una especialidad técnica específica.	**Se encuentra detallado en el artículo 19 del proyecto, Sección II: De los programas de Pre-Grado.**	

Art. 15 DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN DOCENTE Las Universidades e Institutos Superiores Universitarios se ocupan de formar a los educadores con la más alta calidad profesional, científica y ética, para un desempeño eficaz en su profesión en cada uno de los niveles del sistema educacional y en las diversas modalidades de la actividad educativa; de actualizar, capacitar y perfeccionar permanentemente a los docentes en ejercicio; y de fortalecer sus competencias en el campo de la investigación educativa y en el desarrollo de la teoría y la práctica de las Ciencias de la Educación y de la Pedagogía. El Ministerio de Educación y Cultura diseñará los lineamientos generales de los procesos curriculares de la formación docente inicial, capacitación, actualización permanente y perfeccionamiento de los educadores de los niveles inicial, escolar básica y media, definiendo los mínimos exigibles del currículum nacional de formación docente.	**Se encuentra detallado en el artículo 19 del proyecto, Sección II: De los programas de Pre-Grado.**	fortalecer sus competencias en el campo de la investigación educativa y en el desarrollo de la teoría y práctica de las Ciencias de la Educación y de la Pedagogía". Estas responsabilidades y actividades citadas más arriba, entre comillas, no son de formación. Implican funciones de control y evaluación del Estado y ejercicio profesional de los docentes de todos los niveles educativos. ÉSTA NO ES MISIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, las instituciones (para este proyecto sólo universidades e institutos superiores) pueden ofrecer programas, cursos, carrera de formación docente, pero no les corresponde todo lo que se atribuyen, que excede a los programas de formación. Este mismo artículo 15, en su segundo párrafo, encomienda al MEC el diseño de "los lineamientos generales de los procesos curriculares de formación docente inicial, escolar básica y media". Con esto limita y contradice la "autonomía" universitaria en lo académico. Reduce la responsabilidad a diseñar los lineamientos generales y lo desengancha de cualquier otro compromiso con los "programas de educación superior" propiamente dichos. Por otro lado, no resulta prudente, al tratar los programas de grado (Art.16), decir en la ley que los grados preparan "para una profesión o disciplina determinada de naturaleza científica o tecnológica", etc. porque esta concreción es incompleta. Lo más conveniente es establecer el rango dentro del concepto "disciplina científica", diferenciando aquellas del ámbito de la ciencias puras (matemáticas, biología, medicina, etc.) y de las ciencias humanas o del espíritu (psicología, historia, política, etc.). También es importante establecer el rango de las disciplinas artísticas y de la filosofía. No es clara, ni está fundamentada la decisión de dar en el grado esos dos títulos tan diferentes (título de grado académico o título de técnico profesional). Los estudios de grado superiores no conducen al otorgamiento de grados intermedios (Ej.: En la carrera de Informática: primer año operador avanzado, segundo año: programador, tercer año: programador avanzado, cuarto año: Analista de sistemas, quinto año: Ingeniería). ***El proyecto de la Bicameral crea (Art. 17) un nuevo escalón en la graduación académica de los postgrados, crea el "postdoctorado". En el MERCOSUR no se ha avanzado mucho en esta línea. (Ver Comentarios n.º 15).***

Art. 17 DE LOS PROGRAMAS DE POSTGRADO Son programas de postgrado: las especializaciones, las maestrías, los doctorados y los postdoctorados. Los postgrados del nivel de maestría podrán ser: académicos o profesionales. Para acceder a un programa de postgrado, es necesario poseer previamente un título de grado del nivel de licenciatura o equivalente. Para poder ofrecer programas de postgrado, las universidades e institutos superiores universitarios deberán disponer de recursos y medios específicos para la investigación y la divulgación de la producción científica. Los recursos y medios requeridos serán definidos por la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Los recursos y medios de las instituciones que ofrecen programas de postgrado serán verificados y evaluados por la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. En caso de incumplimiento de los recursos y medios, los programas de postgrado no serán autorizados para su implementación.	**Sección IV: DE LOS PROGRAMAS DE POSTGRADO** **Art. 21:** Son programas de postgrado: las especializaciones, las maestrías y los doctorados. Para acceder a un programa de postgrado, es necesario poseer previamente un título de grado del nivel de licenciatura o equivalente. Para poder ofrecer programas de postgrado, las universidades e institutos superiores deberán disponer de recursos y medios específicos para la investigación y la divulgación de la producción científica.	

Art. 18 DE LOS PROGRAMAS DE ESPECIALIZACIÓN Los programas de especialización son aquellos que se desarrollan con posterioridad a un programa de grado del nivel de licenciatura o equivalente y posibilitan el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias. Los programas de especialización conducen al título de Especialista, indicando el área específica de la especialidad.	**Art. 22:** Los programas de especialización son aquellos que se desarrollan con posterioridad a un programa de grado del nivel de licenciatura o equivalente y posibilitan el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias. Los programas de especialización tendrán una carga horaria no inferior a las trescientas sesenta horas y conducen al título de Especialista, indicando el área específica de la especialidad. La especialización culmina con un trabajo integrador del área de estudio. **(Texto mejorado, conforme a la Ley Nº 3304/2007 "Que aprueba el acuerdo de admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los estados partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile").**	**Art. 22:** Se describen las características de los programas de "especialización", sus exigencias académicas y de carga horaria. Esto se ajustará teniendo en cuenta las posibles modificaciones aprobadas en los Convenios establecidos para el ejercicio de actividades académicas en los Estados partes del Mercosur. ***Hay coincidencia en los dos proyectos, salvo que el de la Bicameral (Art. 18) no concreta las exigencias de carga horaria y para culminación del mismo.***
Art. 19 DE LOS PROGRAMAS DE MAESTRÍA Los programas de maestría académica, doctorado y postdoctorado tienen a la investigación como fundamento y ámbito necesarios de su actividad. Las maestrías buscan ampliar y desarrollar los conocimientos para la solución de problemas disciplinarios, interdisciplinarios o profesionales y dotar a la persona de instrumentos básicos en un área específica de las ciencias o de las tecnologías, o que le permitan profundizar teórica y conceptualmente en un campo de la filosofía, de las humanidades o de las artes. Las maestrías pueden ser de dos tipos: a) maestrías profesionales, y b) maestrías académicas. Las maestrías profesionales tienen como finalidad la especialización profesional de actualización mientras que las maestrías académicas tienen como objeto el proceso de formación académica con base en los principios y fundamentos científicos. La maestría académica culmina con un trabajo de investigación, que debe ser defendido ante un comité académico del programa.	**Art. 23:** Los programas de maestría amplían los conocimientos y sus fundamentos, tienen a la investigación y a la producción del conocimiento como componente fundamental del desarrollo de sus actividades. La maestría culmina con la defensa de una tesis ante un comité académico, cuyos miembros deberán contar con el mismo nivel de titulación o superior.	**Art. 23:** Se describen las características de los programas de "maestría". ***El proyecto de la Bicameral vuelve a limitar el campo de las posibles profesiones y carreras. No parece prudente, como se dijo, comentando el art. 16 de la Bicameral, (ver lo dicho en el análisis de nuestro artículo 21).***

Art. 20 DE LOS PROGRAMAS DE DOCTORADO Y POSTDOCTORADO Para acceder a los programas de doctorado es necesario haber egresado del programa de Maestría. Los programas de doctorado y postdoctorado están enfocados a la formación de investigadores y docentes universitarios, con base en la disposición, capacidad y conocimientos adquiridos por la persona en los niveles de formación de grado de licenciatura o equivalente y postgrado académico. El doctorado debe culminar con una tesis original, que deberá ser defendida ante un tribunal. Los tribunales para defensa de tesis doctorales estarán compuestos por mayoría de miembros académicos pertenecientes a universidades diferentes de aquella que otorgará el título. Todos los miembros del tribunal deberán contar con el mismo nivel de titulación, o superior al grado al que se está accediendo.	**Art. 24:** Los estudios de doctorado tienen por finalidad la capacitación para la realización de trabajos de investigación original. Constituyen un aporte significativo al acervo del conocimiento en un área específica del saber. Conducen a la obtención del grado de Doctor, para lo cual el aspirante debe seguir un plan de estudios y llevar a cabo una investigación original que se presenta bajo la forma de una tesis, que deberá ser defendida ante un comité académico, cuyos miembros deberán contar con el mismo nivel de titulación. Los programas de doctorado pueden desarrollarse a partir de un título de grado. La trayectoria para doctorarse tendrá dos vías: a) Con la base de un título de grado, el doctorado será de 4 años. b) Con la base de una maestría de la misma área del saber, el doctorado tendrá una duración de 2 años. **(Texto nuevo).**	**Art. 24:** Se describen las características y exigencias de los estudios y programas de doctorado. Se ofrece la alternativa de llegar al doctorado con o sin maestría. En caso de tener hecha la maestría la duración del doctorado se reduce a la mitad de años. ***El proyecto de la Bicameral (Art. 20) exige la maestría para acceder al doctorado. Vuelve a incluir programas de postdoctorado. (Ver su art. 17 y el análisis del mismo en nuestro art. 21).*** ***Es importante aclarar que tanto las maestrías y los doctorados son carreras de posgrados, por lo que no puede ser condicionante la carrera de maestría para realizar el doctorado. Por tanto, para evitar la discrecionalidad en las ofertas educativas y cuidar la calidad, se plantea la duración de las mismas.***
Art. 21 DE LOS PROGRAMAS DE DIPLOMADO Los programas de Diplomado no otorgan títulos académicos. Para acceder a los programas de Diplomado, no es necesario contar con un título de grado. Es suficiente con acreditar experiencia profesional ante la institución donde se cursará el Diplomado y haber egresado de la educación media.		

Art. 22 DE LOS ESTUDIOS NO PRESENCIALES Por "estudios no presenciales" se entiende aquellos estudios que se realizan en un lugar diferente a aquel en que el profesor se halla impartiendo la clase. Estos estudios pueden realizarse, mediando tecnologías, o sin ellas. Además de los criterios de calidad requeridos para los cursos presenciales, establecidos en esta Ley y en otras normativas concordantes, los programas que sean impartidos bajo la modalidad de estudios no presenciales deberán contar con el dictamen favorable de la ANACES, señalando expresamente que éstos reúnen las condiciones adecuadas para ser desarrollados bajo esa modalidad, disponiendo de la infraestructura y equipamiento adecuados y los profesores capacitados específicamente para este tipo de modalidad educativa, así como con un plan que contengan actividades definidas en función del programa de cada asignatura. Las instituciones que impartan estudios en esta modalidad están obligadas a implementar mecanismos que permitan identificar indubitablemente a los estudiantes que cursan estudios en la misma, con el objeto de impedir la comisión de fraudes de identidad. La ANACES se encargará de llevar el registro de los estudiantes que cursan estudios no presenciales. En caso de no identificar de manera indubitable al estudiante que cursa estudios no presenciales, el título al que accede no será reconocido oficialmente.	**Sección V: DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA** **Art. 25:** Por educación a distancia se entiende aquella que se realiza en un lugar diferente a aquel en que el profesor se halla impartiendo la clase. Pueden realizarse, mediando tecnologías de la información y la comunicación, o sin ellas. Los programas de educación a distancia pueden ofrecerse en instituciones legalmente habilitadas, que dispongan de la infraestructura y equipamientos adecuados y los profesores capacitados específicamente para este tipo de modalidad educativa, así como con sus respectivos programas y sistemas de evaluación de cursos y disciplinas, aprobados por las autoridades competentes. **(Texto mejorado).**	**Art. 25:** Trata de la "educación a distancia, cómo, dónde, requisitos, etc. ***El proyecto de la Bicameral les llama "estudios no presenciales" (Art. 22). Es más clara y universalizada la denominación "a distancia" que "no presenciales"***. Por otra parte, hay cursos a distancia que tienen también sesiones presenciales (e learning blended) El concepto de presencia-ausencia ha entrado en crisis desde el momento que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ofrecen recursos para mantener la presencia a distancia; se cuenta con Skype y se puede acceder a teleconferencias en 3D simultáneamente. Además, se avecina la comunicación digital a través de las sensaciones del olfato y el tacto. Lo cierto en todos esos casos es la distancia espacial, no precisamente la experiencia no presencial.

Art. 23 DE LOS REQUISITOS DE INGRESO A LOS DIFERENTES PROGRAMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Son requisitos para el ingreso a los diferentes programas de educación superior, además de los que establezca cada institución: a) Para los programas de grado, poseer título de bachiller o su equivalente obtenido en el exterior debidamente legalizado por el Ministerio de Educación y Cultura. b) Para los programas de especialización, maestría y doctorado, referidos al campo de la ciencia, la tecnología, las humanidades, las artes y la filosofía, poseer título en una disciplina académica. Las instituciones de educación superior sólo podrán certificar los estudios realizados o convalidados en las mismas a los estudiantes que hayan cumplido con los requisitos establecidos en sus estatutos y reglamentos para la certificación correspondiente.	**Sección VI: DE LOS REQUISITOS DE INGRESO A LOS DIFERENTES PROGRAMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 26:** Son requisitos para el ingreso a los diferentes programas de educación superior, además de los que establezca cada institución: a. Para los programas de grado, poseer título de bachiller legalizado por el Ministerio de Educación y Cultura o su equivalente obtenido en el exterior debidamente reconocido por las instancias competentes. b. Para los programas de especialización, maestría y doctorado, poseer título de grado en una disciplina académica.	**Art. 26:** Recopila los requisitos para los principales programas de educación superior. Para acceder a los programas de postgrado, el único título habilitante es el de grado. ***El proyecto de la Bicameral (Art. 24) trata de la duración.***
Art. 24 DE LA DURACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR La duración de los programas de educación superior debe formularse en términos de carga horaria. La carga horaria expresa el tiempo de trabajo académico distribuido en las distintas formas de estudio necesario para el desarrollo de las competencias que posibilitan la complementación curricular.		

La medición de la carga horaria debe valorizar la enseñanza centrada en los estudiantes. La carga horaria está integrada, según la naturaleza de la disciplina, por el tiempo de clases, presenciales o no presenciales, el estudio independiente, las prácticas de campo y de laboratorio, los talleres, los trabajos de extensión universitaria y de investigación, y los resultados del aprendizaje.		
CAPÍTULO IV	**CAPÍTULO III: De los títulos de la educación superior**	**DIFERENCIAS Y SIMILITUDES**
DE LOS TÍTULOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR		
	Sección I: DE LA DEFINICIÓN DE TÍTULO	
Art. 25 DE LA DEFINICIÓN DE TÍTULO El título es el reconocimiento expreso de carácter académico, que se otorga a una persona al culminar un programa y por haber adquirido un saber determinado en una institución de educación superior. El otorgamiento de títulos en la educación superior es de competencia exclusiva de las instituciones de ese nivel, de conformidad con la presente Ley.	**Art. 39:** El título es el reconocimiento expreso de carácter académico, que se otorga a una persona al culminar un programa y por haber adquirido un saber determinado en una institución de educación superior. El otorgamiento de títulos en la educación superior es de competencia exclusiva de las instituciones de ese nivel, de conformidad con la legislación vigente.	**Art. 39:** Trata de los "títulos de educación superior". Se define qué es el título académico y quién puede otorgarlo.
	Sección II: DE LAS TITULACIONES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	
Art. 26 DE LAS TITULACIONES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Las universidades y los institutos superiores universitarios son las únicas instituciones que pueden otorgar títulos universitarios de grado y postgrado. Los títulos que pueden otorgar las instituciones de educación universitaria son: técnico profesional, licenciado o equivalente, especialista, máster o magíster, especificando el tipo, y el título de doctor. Los títulos otorgados por las Universidades e Institutos Superiores Universitarios habilitan para el ejercicio de la profesión, una vez reconocidos oficialmente.	**Art. 40:** Las universidades y los institutos superiores son las únicas instituciones que pueden otorgar títulos de grado y postgrado. Los títulos otorgados por las instituciones de educación superior, habilitan para el ejercicio de la profesión, una vez reconocidos oficialmente por las instancias competentes. **(Texto mejorado).**	**Art. 40:** Solamente las universidades y los institutos superiores pueden dar títulos de grado y postgrado. Se realiza aquí una clara distinción entre **título académico y título habilitante** para el ejercicio de la profesión. Este último tiene que ser dado "por las instancias competentes", que son distintas de las universidades e institutos superiores. Las universidades y los institutos sólo pueden dar titulación académica, pero no habilitación profesional. ***El proyecto de la Bicameral (Art. 27) trata el reconocimiento oficial de los títulos comprometiendo al MEC en ello.***

Art. 27 DEL RECONOCIMIENTO OFICIAL DE LOS TÍTULOS El reconocimiento oficial de los títulos que expidan las instituciones de educación superior universitaria será otorgado por el Ministerio de Educación y Cultura, mediante el registro del título respectivo y la inscripción del epígrafe "reconocido oficialmente".	**Sección III: DEL RECONOCIMIENTO OFICIAL DE LOS TÍTULOS** **Art. 41:** El reconocimiento oficial de los títulos que expidan las instituciones de educación superior será otorgado por el Ministerio de Educación y Cultura, mediante el registro del título.	**Art. 41:** El reconocimiento oficial de los títulos corresponde al MEC, mediando registro. ***Hay coincidencia con el proyecto Bicameral (Art. 27).*** Cabe resaltar que para el reconocimiento de título habilitante por parte del Estado en las "carreras reguladas por el Estado" (Art. 28), se exige que la institución de donde proceda el título esté acreditada por la Agencia Nacional de Acreditación.
Art. 28 DE LAS PROFESIONES REGULADAS POR EL ESTADO En las profesiones reguladas por el Estado, el reconocimiento oficial sólo será otorgado a los títulos cuya carrera respectiva haya sido acreditada por la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en el momento del otorgamiento del título. En caso de no estar acreditada una carrera correspondiente a una profesión regulada por el Estado, para que el título sea reconocido oficialmente, el egresado deberá someterse a una prueba de conocimientos específicos de su carrera, que será administrada por una comisión autónoma, constituida ad-hoc, en forma anual, y conformada por profesionales, en igual proporción de autónomos y pertenecientes al ente estatal más relacionado con el ejercicio de la profesión regulada de que se trate. La conformación de este Comité ad-hoc estará a cargo de la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en coordinación y con acuerdo favorable del Consejo Nacional de Educación Superior. El Ministerio de Educación y Cultura determinará con criterio restrictivo, con acuerdo favorable del Consejo Nacional de Educación Superior, la nómina de profesiones reguladas por el Estado.		

Art. 29 DEL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTUDIOS REALIZADOS EN EL EXTERIOR Los estudios superiores concluidos en el exterior serán reconocidos por las universidades y los institutos superiores universitarios para los efectos de prosecución de estudios de postgrado, de ejercicio de la docencia y/o la investigación.	**CAPÍTULO IV: De la convalidación y reconocimiento de los estudios** **Sección I: DEL ALCANCE DE LA CONVALIDACIÓN DE ESTUDIOS** **Art. 43:** Se entenderá por convalidación de estudios el acto administrativo y académico por el cual se determina la validez académica de los estudios aprobados: asignatura, materia, disciplina o área curricular, por un estudiante en alguna institución de educación superior del país o del extranjero de otro país.	**Art. 43:** Se define qué es convalidación de estudios y su alcance. ***El proyecto Bicameral no trata el tema.***
	Sección II: DE LAS INSTITUCIONES COMPETENTES PARA REALIZAR CONVALIDACIÓN DE ESTUDIOS REALIZADOS EN EL PAÍS O EN EL EXTRANJERO **Art. 44:** Las universidades y los institutos superiores estarán habilitados para realizar la convalidación de estudios, procedimiento al sólo efecto de la prosecución de estudios del estudiante en la misma institución, previo estudio técnico y aplicando el principio de equivalencia.	**Art. 44:** Las universidades e institutos superiores estarán habilitados para convalidar estudios al efecto de continuarlos. ***El proyecto Bicameral no trata el tema.***
	Sección III: DE LAS INSTITUCIONES COMPETENTES PARA REALIZAR RECONOCIMIENTO DE ESTUDIOS EN EL EXTRANJERO **Art. 45:** El reconocimiento de estudios completos realizados en el extranjero estará a cargo del Ministerio de Educación y Cultura. Cuando el caso lo requiera podrá solicitar estudio técnico o parecer a las instituciones de educación superior del sector estatal. En este procedimiento administrativo y académico se identifica la autenticidad de los antecedentes académicos y la validez oficial del título, únicamente al sólo efecto de prosecución de estudios de postgrado.	**Art. 45:** Qué instituciones son competentes para convalidar estudios completos o incompletos realizados en el extranjero. ***El proyecto Bicameral no tiene artículo equivalente.***
	Sección IV: DE LOS REQUISITOS PARA EL RECONOCIMIENTO O LA CONVALIDACIÓN DE ESTUDIOS EN EL EXTRANJERO **Art. 46:** En todos los casos de reconocimiento o convalidación de estudios realizados en el extranjero, tanto para no residentes, residentes en el Paraguay y paraguayos será obligatoria la presentación del certificado de estudio analítico y los programas y planes de estudios	**Art. 46:** Se describen los requisitos necesarios para lograr el reconocimiento de estudios extranjeros. ***El proyecto Bicameral no trata el tema.***

	correspondientes debidamente legalizados y traducidos. En el caso de reconocimiento de estudios completos se deberá presentar el título. Se exceptúa del requisito de la traducción de documentos a los estudiantes provenientes de países integrantes del MERCOSUR. Los documentos académicos deberán estar visados y legalizados por la Secretaría de Estado de Educación y aquellos cursos realizados en el extranjero además deberán estar visados y legalizados por las instancias diplomáticas en el país de origen y en el Paraguay. En el caso de que el estudiante provenga de un Estado donde existiesen tratados, convenios o acuerdos bilaterales con disposiciones más favorables sobre la materia, podrá invocar la aplicación de las disposiciones que se consideren más ventajosas.	
Art. 30 DE LA HOMOLOGACIÓN DE LOS TÍTULOS OBTENIDOS EN EL EXTERIOR El Consejo Nacional de Educación Superior en coordinación con el Ministerio de Educación y Cultura reglamentará el reconocimiento oficial de los títulos obtenidos en el exterior.	**Sección IV: DE LA HOMOLOGACIÓN DE LOS TÍTULOS OBTENIDOS EN EL EXTERIOR** **Art. 42:** Se entiende por homologación el acto administrativo que establece la equivalencia de los currículos y determina la validez oficial de los títulos obtenidos en el extranjero. El Ministerio de Educación y Cultura en coordinación con el Consejo Nacional de Educación Superior reglamentará la homologación de títulos obtenidos en el exterior. El ejercicio profesional de los extranjeros, se regirá por los convenios internacionales vigentes y por las leyes de la República del Paraguay. **(Texto mejorado).**	**Art. 42:** Se dice qué es la "homologación de los títulos" y la equivalencia de currículos del exterior, para su validez oficial en el país. El MEC reglamentará la homologación en coordinación con el CNES, respetando los convenios internacionales vigentes y las leyes de la República. ***El proyecto de la Bicameral (art. 30) no define qué es homologación e invierte el orden, relega al MEC a ser coordinado por el CNES.***
CAPÍTULO V	**TÍTULO II: De los órganos de gestión de la educación superior y certificaciones**	
	CAPÍTULO I: Del Viceministerio de Educación Superior, Ciencias y Tecnologías y el Consejo Nacional de Educación Superior **Sección I: DEL VICEMINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIAS Y TECNOLOGÍAS** **Art. 27:** Créase el Viceministerio de Educación Superior, Ciencias y Tecnologías dependiente del Ministerio de Educación, responsable de velar por la	**Art. 27:** Se crea el Viceministerio de Educación, Ciencias y Tecnologías, del que ya se trató en el art. 8. ***El proyecto de la Bicameral no trata el tema.***

	calidad de la educación superior y garantizar la prestación del servicio público, proponiendo, implementando y coordinando las políticas y programas para la educación superior. El Ministerio de Educación y Cultura establecerá la estructura orgánica para el cumplimiento de su función. **(Texto nuevo incorporado al proyecto).**	
DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR		
Art. 31 DE LOS ORGANISMOS QUE INTEGRAN LA EDUCACIÓN SUPERIOR Integran el subsistema de educación superior las Instituciones de Educación Universitaria, las instituciones de formación profesional del tercer nivel, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Consejo Nacional de Educación Superior (CNES), el Consejo de Rectores de Universidades (CRU), el Consejo de Rectores de Institutos Superiores Universitarios (CRISU), la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (ANACES), el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACyT) y la Secretaría Técnica de Planificación (STP).		
Art. 32 DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR Créase el Consejo Nacional de Educación Superior (CNES), como representante del Estado en el nivel de la Educación Superior, con la misión de velar por el cumplimiento de la presente Ley, formular las políticas para la educación superior y elaborar el plan de desarrollo y mejoramiento del sistema de calidad de la educación superior.	**Sección II: DE LA CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 28:** Créase el Consejo Nacional de Educación Superior (CNES), como órgano superior del subsistema de Educación Superior responsable de proponer y coordinar las políticas para la educación superior, en colaboración con las Secretarías de Estado, sectores productivos y culturales para el desarrollo nacional; acompañar el plan de mejoramiento de la calidad de la educación superior; y velar por el cumplimiento de la presente Ley. **(Texto mejorado).**	**Art. 28:** Se crea el Consejo Nacional de Educación Superior (CNES) y se concretan sus principales responsabilidades. Se coincide en la necesidad de su creación. Pero con funciones más específicas. El ejercicio de sus responsabilidades y funciones no puede hacerse independiente del MEC y sin coordinación y colaboración con las Secretarías de Estado y los sectores productivos y culturales, de manera que pueda cumplir la exigencia que le impone la CN (Art.79) de "elaborar sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa (que marca el Ministerio en nombre del Poder Ejecutivo) y los planes de desarrollo nacional". **(Ver Comentarios n.º 14).**

		El proyecto de la Bicameral (Art. 32) define al CNES "como representante del Estado en el nivel de la Educación Superior". Es inconstitucional porque está en contra frontalmente del art. 3 de la CN. No existe la figura de "representante del Estado" y menos aún adjudicable directamente a un "Consejo". El Estado tiene tres Poderes y cuenta con sus propias instancias de representación en los diversos campos en que necesita ser representado. Los poderes del Estado no son delegables. La representación del Estado en el Poder Ejecutivo para el ámbito de toda la educación y todo el sistema ejecutivo le corresponde al Ministro de Educación y Cultura de acuerdo a la CN (Arts. 76, 240 y 242). **(Ver Comentarios n.º 3).** ***En el proyecto de la Bicameral, art. 32, se plantea que el CNES tendrá "la misión de formular las políticas para la educación superior". (Ver Comentarios n.º 27).*** "Formular las políticas" es responsabilidad del Ministro y el MEC, como dice claramente la LGE (Art. 90, inciso a). Al CNES le corresponde "proponer y coordinar las políticas". **(Ver Comentarios n.º 34).**
Art. 33 DEL PRESUPUESTO DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR El Consejo Nacional de Educación Superior para cumplir con sus funciones y obligaciones establecidas en esta ley contará con un presupuesto propio dentro del subsistema de educación superior.	**Sección V: DEL PRESUPUESTO DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 31:** El Consejo Nacional de Educación Superior para cumplir con sus funciones y obligaciones establecidas en esta Ley contará con un presupuesto propio dentro del subsistema de educación superior.	**Art. 31:** Existen coincidencia entre ambos artículos. Es necesario que el CNES cuente con un presupuesto para el cumplimiento de las funciones establecidas en el proyecto.

Art. 34 DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR El Consejo Nacional de Educación Superior contará con una Secretaría Ejecutiva que cumplirá las siguientes funciones: a) Otorgar formalidad legal a los documentos enviados al Consejo; b) Entender en conflictos académicos sometidos a su consideración por el Consejo; c) Controlar el cumplimiento de los requisitos reglamentarios para las instituciones de educación superior establecidos por el Consejo; d) Recibir, estudiar y dictaminar sobre los informes y memorias anuales de las instituciones y someter a consideración del Consejo; y e) Servir de enlace con las instituciones que conforman el subsistema de educación superior.	**Sección VI: DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 32:** El Consejo Nacional de Educación Superior tendrá una Secretaría Ejecutiva, que será el órgano ejecutor de las resoluciones del Consejo y de apoyo técnico, mediante la producción de estudios, análisis e información sobre la educación superior. Su estructura, funciones y atribuciones constarán en el reglamento que será aprobado por el Consejo. **(Texto nuevo).**	**Art. 32:** Se crea la Secretaría Ejecutiva del CNES, como "órgano ejecutor de las órdenes del Consejo" y "de apoyo técnico" al mismo. La determinación de su estructura, composición, funciones y atribuciones se deja al Reglamento, que será aprobado por el CNES. ***El proyecto de la Bicameral crea (Art. 34) la Secretaría Ejecutiva del CNES con 5 funciones. No dice cuántos miembros conforman dicha Secretaría Ejecutiva, ni si son miembros elegidos entre los que conforman el CNES o externos contratados al efecto. Tampoco dice que las concreciones de esa Secretaría (duración en el cargo, a quién rinden cuentas, de quién reciben las órdenes a ejecutar, carga horaria dedicada al cargo, etc… ni remite a su Reglamento, que deberá ser aprobado por el CNES.***
Art. 35 DE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR Son funciones del Consejo Nacional de Educación Superior: a) Velar y garantizar la autonomía de las universidades y de los institutos superiores universitarios. b) Formular las políticas y los planes para el desarrollo y el funcionamiento de la educación superior. c) Establecer pautas sobre la nomenclatura de títulos de la educación superior.	**Sección IV: DE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 30:** Son funciones del Consejo Nacional de Educación Superior: a. Velar por el cumplimiento de la garantía constitucional de la autonomía de las universidades. b. Proponer políticas, planes, acciones y medios para el desarrollo y el funcionamiento de la educación superior. c. Elaborar el dictamen vinculante sobre la creación y clausura de universidades e institutos superiores, según los requisitos establecidos en la presente Ley. d. Establecer criterios técnicos que deberán reunir los currículos de estudio y sistemas de evaluación de las carreras.	

d) Comprobar el cumplimiento de los requisitos para la creación de las instituciones de educación superior. e) Establecer los criterios que deberán reunir los planes de estudio para adecuarse a la política educativa y los planes de desarrollo nacional. f) Apoyar el desarrollo de los procedimientos y normas del trabajo académico. g) Ofrecer información pública sobre el estado de la calidad de las instituciones de educación superior de manera neutral y objetiva, con base en la información proporcionada por la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. h) Establecer en cooperación con el Ministerio de Educación y Cultura y las instituciones de educación superior, el marco institucional para desarrollar programas tendientes a fortalecer la articulación de la educación superior con la enseñanza media y escolar básica. i) Consultar a los Consejos de Rectores de las Universidades e Institutos Superiores Universitarios antes de tomar medidas que afecten el funcionamiento de las Universidades y de los Institutos Superiores Universitarios. j) Recibir las solicitudes de creación de universidades e institutos superiores universitarios a los efectos de poner a consideración del Congreso Nacional aquellas presentaciones que reúnan satisfactoriamente los requisitos establecidos en esta Ley. k) Intervenir las universidades e institutos superiores universitarios, con acuerdo favorable de ambas Cámaras del Congreso Nacional; y proponer al Congreso Nacional la rehabilitación o inhabilitación de las Universidades e Institutos Superiores Universitarios.	e. Coordinar con el Ministerio de Educación y Cultura los programas que apunten a la articulación de la educación media con la educación superior. f. Ofrecer información pública sobre la calidad de las carreras e instituciones de educación superior, en base a la información proporcionada por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. g. Proponer al Poder Ejecutivo la intervención de las universidades e institutos superiores, cuando se presuma la existencia de las causales establecidas en el artículo 86 de esta Ley. h. Clausurar las filiales y carreras de las universidades e institutos superiores, por resolución de la mayoría absoluta de dos tercios de sus miembros, previa comprobación fehaciente de las causas, en una intervención. i. Elaborar planes y propuestas acerca de las necesidades y fuentes de financiación de la educación superior. j. Administrar los fondos y bienes del Consejo Nacional de Educación Superior. k. Informar anualmente al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo sobre la situación de la educación superior en el Paraguay. l. Dictar su reglamento de organización interna y funcionamiento. m. Rendir cuentas de su gestión al Poder Ejecutivo anualmente o cuando éste lo requiera. n. Establecer pautas sobre la nomenclatura de títulos de la educación superior. o. Evaluar las memorias anuales de las instituciones y analizar los informes requeridos a las mismas.	

l) Autorizar el funcionamiento y cierre de las agencias de evaluación y acreditación de la educación superior, de gestión privada. m) Aprobar las dimensiones y criterios para la evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior que le sean propuestos por la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, por los Consejos de Rectores y las Asociaciones Profesionales. n) Clausurar las carreras y filiales de las universidades e institutos superiores universitarios que no cumplieren con los criterios de calidad establecidos para las instituciones de educación superior. o) Aprobar las dimensiones y criterios de calidad para la regulación de la educación no presencial. p) Otorgar la habilitación definitiva a las universidades e institutos superiores universitarios que hayan cumplido satisfactoriamente los requisitos establecidos en su proyecto de creación institucional. q) Colaborar con iniciativas y acciones tendientes a lograr una capacidad de financiamiento de la educación superior que permita encarar satisfactoriamente los requisitos de reforma, desarrollo institucional, excelencia académica y equidad. r) Elaborar un informe anual de gestión y elevar al Poder Ejecutivo y a las Cámaras del Congreso Nacional explicando y detallando la situación de las instituciones de Educación Superior en el país. s) Dictar su reglamento de organización interna y funcionamiento.		

Art. 36 DE LA CONFORMACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR El Consejo Nacional de Educación Superior estará conformado por los siguientes miembros: 1. El Ministro de Educación y Cultura o su representante. 2. Un miembro designado por la Honorable Cámara de Senadores. 3. Un miembro designado por la Honorable Cámara de Diputados. 4. Un miembro designado por las Universidades de gestión pública. 5. Un miembro designado por las Universidades de gestión privada. 6. Un miembro designado por los Institutos Superiores Universitarios de gestión pública. 7. Un miembro designado por los Institutos Superiores Universitarios de gestión privada. 8. Un miembro designado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (CONACYT). 9. Un miembro designado por la Secretaría Técnica de Planificación (STP). El Presidente del Consejo Nacional de Educación Superior se elegirá entre los miembros y durará un año en sus funciones.	**Sección III: DE LA CONFORMACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 29:** El Consejo Nacional de Educación Superior estará conformado por los siguientes miembros: a. El Ministro de Educación y Cultura. b. El Rector de la Universidad Nacional de Asunción. c. El Rector de la Universidad Católica. d. Un miembro del Consejo Nacional de Educación y Cultura. e. Un representante de las universidades públicas. f. Un representante de las universidades privadas. g. Un representante de los Institutos Superiores. h. Dos académicos, que deberán cumplir los siguientes requisitos: nacionalidad paraguaya, título máximo académico inscripto en el Ministerio de Educación y Cultura, y experiencia docente o investigativa en educación. i. Un representante del CONACYT. j. Un representante de los estudiantes. El Ministro de Educación y Cultura es el presidente nato del Consejo. En su ausencia, él delegará en su representante. Las decisiones del Consejo se toman por mayoría simple de votos. El que preside el Consejo, en caso de empate, tendrá voto dirimente. **(Texto mejorado).**	**Art. 29:** La conformación del CNES debe estar presidida por el Ministro, como miembro y presidente nato. Las razones son obvias, considerando la responsabilidad que le corresponde de acuerdo a la CN (Arts. 76, 240 y 242) y la LGE (Arts. 12, 18, 89, 90 y 91). Así es en organismos semejantes en todos los países. Para la conformación del CNES debe primar el criterio de participación representativa de instancias propias del sistema educativo y directamente vinculado al desarrollo científico y tecnológico promotoras de investigación y de apoyo especial a la educación superior, como el CONACYT. ***En el proyecto de la Bicameral (Art. 36) el Ministro es un simple miembro más entre otros ocho. No es Presidente, porque el presidente es elegido por todos ellos cada año. No se puede degradar el rango del Ministro a simple miembro en una instancia y en un ámbito en el que es constitucional y legalmente la máxima autoridad del Estado. La Bicameral incluye como miembros del CNES a congresistas representantes de las dos Cámaras. No se ve razón alguna para hacerlo. El Poder Legislativo no debe estar en órganos del Poder Ejecutivo. Es evidente. (Ver Comentarios n.º 3).***

	Sección VII: DEL PROCEDIMIENTO PARA LA CONFORMACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SU DURACIÓN	
Art. 37 DEL NOMBRAMIENTO Y DURACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR Los miembros del Consejo Nacional de Educación Superior a efectos de carácter administrativo, serán nombrados por Decreto del Poder Ejecutivo por un periodo de cinco años y pueden ser reelectos o confirmados por un periodo más.	**Art. 33:** Los miembros del Consejo Nacional de Educación Superior a efectos de carácter administrativo, serán nombrados por Decreto del Poder Ejecutivo por un periodo de tres años y podrán ser reelectos una sola vez en forma consecutiva y alternadamente en forma indefinida. Para este acto administrativo, el Ministerio de Educación y Cultura elevará al Poder Ejecutivo la nómina de los miembros del Consejo Nacional de Educación Superior que se detalla a continuación. a. El Ministro de Educación y Cultura o su representante son miembros natos del Consejo Nacional de Educación Superior. b. El representante del Consejo Nacional de Educación y Cultura designado por sus pares. c. El Rector de la Universidad Nacional de Asunción, como miembro nato del Consejo Nacional de Educación Superior. d. El Rector de la Universidad Católica, como miembro nato del Consejo Nacional de Educación Superior e. Los rectores representantes de las Universidades y de los Institutos Superiores, electos por sus respectivos pares, en elecciones convocadas por el Presidente del Consejo Nacional de Educación Superior. f. Los dos miembros académicos serán elegidos por concurso público de oposición, convocados por el presidente del Consejo Nacional de Educación Superior. g. El representante del CONACYT designado por dicha institución. h. El representante de los estudiantes elegidos por sus pares, en elecciones convocadas por el Presidente del Consejo Nacional de Educación Superior. **(Texto nuevo).**	**Art. 33:** Dicho anteriormente quiénes son los miembros que conforman el CNES, aquí explicita el procedimiento para la conformación de los mismos. ***El proyecto de la Bicameral no trata el procedimiento. Sólo dice que serán nombrados por el Poder Ejecutivo, sin explicar quién y cómo propone al Ejecutivo los nombres correspondientes a cada sector representado.***

Art. 38 DE LOS REQUISITOS PARA SER MIEMBRO DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR Los miembros del Consejo Nacional de Educación Superior deben reunir los siguientes requisitos: a) Título de Doctor obtenido en un nivel de Postgrado. b) Experiencia docente de un mínimo de diez años en Universidades o Institutos Superiores Universitarios. c) Obra científica, tecnológica, humanística o artística publicada, validada por el organismo pertinente respectivo. Estos requisitos no serán exigidos al Ministro de Educación y Cultura o su representante, tampoco al miembro designado por la Secretaría Técnica de Planificación por tratarse de miembros natos del Consejo.	**Sección VIII: DE LOS REQUISITOS PARA SER DESIGNADO O ELECTO MIEMBRO DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 34:** Los requisitos para ser designado o electo miembro del Consejo Nacional de Educación Superior son: a. Todos los miembros del Consejo deberán contar con la nacionalidad paraguaya; b. Los miembros representantes de las Universidades, Institutos Superiores, CONACYT y los otros dos miembros académicos deberán reunir los siguientes requisitos; c. Poseer el título académico máximo, inscripto en el Ministerio de Educación y Cultura; d. Contar con 10 años de experiencia en educación superior; e. El estudiante deberá haber cursado por lo menos el 40% de una carrera de grado. **(Texto nuevo).**	**Art. 34:** Se enumeran los requisitos para ser designado o electo miembro del CNES ***En el proyecto de la Bicameral ver art. 38.***
Art. 39 DEL CONSEJO DE RECTORES DE UNIVERSIDADES Créase el Consejo de Rectores de Universidades (CRU), con la misión de representar a las universidades ante el Gobierno Nacional, coordinar las actividades de las universidades y asesorar al Consejo Nacional de Educación Superior en la elaboración de políticas de educación superior.	**CAPÍTULO II: Del Consejo de rectores, funciones y conformación** **Sección I: DEL CONSEJO DE RECTORES DE UNIVERSIDADES** **Art. 35:** El Consejo de Rectores de Universidades (CRU) tiene la misión de representar colectivamente a las universidades en los temas de interés común, ante las instancias y organismos nacionales e internacionales que ellos acordaren, y asesorar al Consejo Nacional de Educación Superior en la elaboración de políticas de educación superior, cuando éste lo requiera. **(Texto mejorado).**	**Art. 35:** Se confirma y justifica la existencia del Consejo de Rectores de Universidades. ***En el proyecto Bicameral (Art. 39) se crea y se le dan funciones similares a las de nuestro proyecto.***

Art. 40 DE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO DE RECTORES DE UNIVERSIDADES Son funciones del Consejo de Rectores de Universidades: a) Proponer políticas y planes para el desarrollo de gestión de las instituciones de educación superior. b) Emitir su parecer sobre todas las cuestiones relativas a la aplicación de esta Ley, así como todo lo relacionado al funcionamiento del subsistema de educación superior. c) Expedirse anualmente sobre la marcha de la reforma de la educación superior. d) Promover y desarrollar actividades tendientes a fortalecer la cooperación entre las instituciones que conforman el subsistema de educación superior. e) Contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre la educación superior y el resto del sistema educativo. f) Promover actividades que permitan a las instituciones de educación superior cumplir sus metas en el marco de la autonomía universitaria. g) Elaborar dimensiones y criterios para la evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior y proponer al Consejo Nacional de Educación Superior. h) Dictar su reglamento de organización interna y funcionamiento.	**Sección II: DE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO DE RECTORES DE UNIVERSIDADES** **Art. 36:** Son funciones del Consejo de Rectores de Universidades: a. Proponer políticas y planes para el cumplimiento de los fines de la educación universitaria; b. Informar periódicamente al Consejo Nacional de Educación Superior y al Ministerio de Educación y Cultura sobre el estado de las universidades; c. Promover y desarrollar acciones tendientes a fortalecer la cooperación entre las instituciones universitarias; d. Contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre las universidades y el resto del sistema educativo; e. Dictar su reglamento de organización interna y funcionamiento.	**Art. 36:** Cinco funciones del Consejo de Rectores de universidades. ***En el proyecto Bicameral (Art. 42), 8 funciones.***

Art. 41 DEL CONSEJO DE RECTORES DE INSTITUTOS SUPERIORES UNIVERSITARIOS Créase el Consejo de Rectores de Institutos Superiores Universitarios (CRISU), con la misión de representar a los Institutos Superiores Universitarios ante el Gobierno Nacional, coordinar las actividades de los Institutos Superiores Universitarios y asesorar al Consejo Nacional de Educación Superior en la elaboración de políticas de educación superior.		
Art.42 DE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO DE RECTORES DE INSTITUOS SUPERIORES UNIVERSITARIOS Las funciones del Consejo de Rectores de los Institutos Superiores Universitarios serán las mismas que las del Consejo de Rectores de Universidades. Los institutos superiores dependientes de las Fuerzas Armadas de la Nación y de la Policía Nacional no integrarán el Consejo de Rectores.		
Art. 43 DE LA CONFORMACIÓN DE LOS CONSEJOS DE RECTORES DE UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES UNIVERSITARIOS El Consejo de Rectores de Universidades y el Consejo de Rectores de Institutos Superiores Universitarios estarán conformados por los Rectores de las universidades de gestión pública y privada y por los Rectores de los Institutos Superiores Universitarios de gestión pública y privada.	**Sección III: DE LA CONFORMACIÓN DE LOS CONSEJOS DE RECTORES DE UNIVERSIDADES** **Art. 37:** El Consejo de Rectores de Universidades estará conformado por Rectores de las universidades de gestión pública y privada. El número de miembros del Consejo será determinado en el reglamento que todos los Rectores dicten en su etapa constituyente.	**Art. 37:** La conformación del Consejo de Rectores y el número de sus miembros, estará determinado en el Reglamento que ellos elaboren en su etapa constituyente. Los institutos superiores, por no ser universitarios, no tienen Consejo de Rectores propio. Su máxima autoridad es la del Director General (no Rector) y dependen directamente del MEC, como se expresa en los arts. 3, 5, 12 y 16. ***En el proyecto Bicameral (Art. 43) el Consejo de Rectores de Universidades estará conformado por todos los rectores, sin limitación de número. No se remite a ningún Reglamento. La Bicameral (Art. 43) crea en igualdad de condiciones el Consejo de Rectores de los Institutos Superiores, llamados universitarios.***

Art. 44 DE LOS REQUISITOS PARA SER RECTOR O VICERRECTOR DE UNA UNIVERSIDAD O DE UN INSTITUTO SUPERIOR UNIVERSITARIO Para ser Rector o Vicerrector de una universidad, o de un Instituto Superior Universitario, es necesario poseer: a) Título académico universitario. b) Experiencia docente de un mínimo de diez años en Universidades o Institutos Superiores Universitarios.	**Sección IV: DE LOS REQUISITOS PARA SER RECTOR O VICERRECTOR DE UNA UNIVERSIDAD** **Art. 38:** Para ser Rector o Vicerrector de una universidad, es necesario poseer: a. Nacionalidad paraguaya; b. Título académico máximo de la carrera de la Universidad en la que el candidato egresó, inscripto en el Ministerio de Educación y Cultura; c. Ser de reconocida solvencia intelectual, ética, idoneidad y honestidad; d. Experiencia docente de un mínimo de diez años en Universidades.	**Art. 38:** Cuatro requisitos para ser Rector o Vicerrector de una universidad. ***El proyecto Bicameral (Art. 44) sólo exige dos requisitos para ser Rector o Vicerrector de universidades y de institutos superiores. Las exigencias que plantea son mínimas; la nacionalidad paraguaya, el nivel académico, la solvencia intelectual, ética, la idoneidad y la honestidad, no plantea como requisitos para acceder al cargo de rector.***
CAPÍTULO VI	**CAPÍTULO V: De la creación, habilitación y cierre de instituciones de educación superior**	
DE LA CREACIÓN, HABILITACIÓN Y CIERRE DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR		
Art. 45 DE LA CREACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES UNIVERSITARIOS Las universidades e institutos superiores universitarios serán creados por Ley de la Nación. Para la elaboración de la Ley correspondiente, sólo serán admitidos los proyectos de creación de universidades e institutos superiores universitarios elevados al Congreso Nacional por el Consejo Nacional de Educación Superior (CNES) que hubieren cumplido todos los requisitos legales y académicos correspondientes.	**Sección I: DE LA CREACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES** **Art. 47:** Las universidades serán creadas por Ley de la Nación. Para la elaboración de la Ley correspondiente, sólo serán admitidos los proyectos de creación de universidades elevados al Congreso Nacional por el Consejo Nacional de Educación Superior que hubieren cumplido todos los requisitos legales y académicos correspondientes.	**Art. 47:** La creación de las universidades será por ley, de acuerdo al art. 79 de la CN. Se establecen los procedimientos y requisitos. ***El proyecto Bicameral (Art. 45) también recoge lo dicho en la CN sobre universidades, pero lo extiende indebidamente a los institutos superiores, que según la CN (Art. 79) no se crean por ley. Añade procedimiento.*** **(Ver Comentarios n.º 13).**

	Sección II: DE LA CREACIÓN DE LOS INSTITUTOS SUPERIORES **Art. 48:** Los Institutos Superiores serán creados por Decreto del Poder Ejecutivo Para la promulgación del Decreto correspondiente, sólo serán admitidos los proyectos de creación de los institutos superiores elevados al Ministerio de Educación y Cultura por el Consejo Nacional de Educación Superior que hubieren cumplido todos los requisitos legales y académicos correspondientes. **(Texto nuevo)**	**Art. 48:** Los institutos superiores serán creados por Decreto del Poder Ejecutivo. Establece el procedimiento. ***El proyecto Bicameral no trata el tema (Ver comentario en artículo anterior (47).***
Art. 47 DE LOS REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA La solicitud de creación de una institución de educación universitaria, será presentada ante el Consejo Nacional de Educación Superior, adjuntando los siguientes documentos: 1. Estatutos que regirán el funcionamiento de la entidad, garantizando una organización y funcionamiento adecuados al mejor desempeño de las funciones educativas que le corresponden. 2. Títulos de propiedad y habilitación municipal, o contrato de alquiler por 5 (cinco) años, de los inmuebles en los que será impartida la educación, incluyendo aulas, laboratorios, salas de prácticas, biblioteca y áreas de recreación. 3. Proyecto educativo institucional, comprendiendo: a) Identidad institucional, b) fines y objetivos del centro, c) organización, d) normativa interna, e) recursos humanos (docentes, y personal técnico, administrativo y de dirección que se harán cargo de la ejecución de los fines de la institución), f) recursos materiales	**Sección III: DE LOS REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES** **Art. 49:** La solicitud de creación para cada universidad e instituto superior, será presentada ante el Consejo Nacional de Educación Superior, adjuntando los siguientes documentos: a. Estatutos que regirán el funcionamiento de la entidad, garantizando una organización y funcionamiento adecuados al mejor desempeño de las funciones educativas que le corresponden; b. Los títulos y demás documentos justificativos del dominio y posesión de los inmuebles, edificaciones, equipos, instrumentos, materiales didácticos, y otros requerimientos necesarios en condiciones de seguridad, calidad y cantidad, necesarias para el eficiente funcionamiento de todos los planes y programas administrativos, académicos y de investigación que se describen en el proyecto; c. Proyecto educativo institucional, comprendiendo: 1) identidad institucional, 2) fines y objetivos del centro, 3) organización, 4) normativa interna, 5) recursos humanos (docentes, personal técnico, administrativo y de dirección que se harán cargo de la ejecución de los fines de la institución), 6) recursos materiales (laboratorios, equipamiento e instalaciones); 7) recursos para llevar a cabo actividades académicas: enseñanza (grado y postgrado), investigación, y extensión; d. La institución educativa tendrá por lo menos el 25% de los académicos con título académico de post grado;	**Art. 49:** En 9 incisos se describen detenidamente los requisitos necesarios para la solicitud de creación de universidades e institutos superiores. ***El proyecto Bicameral no trata el tema.***

(laboratorios, equipamiento e instalaciones); g) capacidad para llevar a cabo actividades académicas: enseñanza (grado y postgrado), investigación, y extensión. 4. Un proyecto educativo por cada programa a ser impartido, que contenga: a) fundamentación, b) objetivos (generales y específicos), c) régimen de estudios, d) perfil del graduado, e) requisitos de admisión, f) organización y estructura curricular, g) contenidos programáticos, h) estrategias metodológicas de aprendizaje, i) recursos didácticos, sistema de evaluación, j) requisitos de graduación, k) recursos humanos dedicados al programa o carrera, l) gestión del programa, m) evaluación del programa. 5. Estudio económico que demuestre las fuentes de financiamiento, la viabilidad económico-financiera y la sostenibilidad del proyecto. En el caso de la creación de las universidades y de los institutos superiores universitarios de gestión pública, no se exigirá el estudio económico.	e. La institución de educación superior tendrá por lo menos el 40% de docentes en plena dedicación; f. Constancia de disponibilidad y de compromiso de cada uno de los componentes del cuerpo docente propuesto, de acuerdo a los requerimientos del Consejo; g. Un proyecto educativo por cada carrera a ser impartida, que contenga: 1) fundamentación, 2) objetivos (generales y específicos), 3) perfil del graduado, 4) requisitos de admisión, 5) planes y programas de estudios, 6) organización y estructura curricular, 7) sistema de evaluación, 8) requisitos de graduación, 9) recursos humanos dedicados a la carrera, 10) gestión de la carrera; h. Proyecto económico que demuestre las fuentes de financiamiento, la viabilidad económico-financiera, la sostenibilidad y la utilización de los recursos; Las inscripciones, certificaciones, licencias y autorizaciones que las diversas normas legales exigen a las inversiones de capital, a los proyectos de obras, equipamientos, además el cronograma de realización y desarrollo del proyecto educativo institucional presentado.	
Art. 48 DE LA FUNCIÓN DE CONTRALOR DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR El Consejo Nacional de Educación Superior efectuará un control administrativo de los requisitos exigidos en el artículo anterior, a partir de la solicitud de creación y los respectivos documentos respaldatorios, y visto el dictamen de la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (ANACES), en caso de considerar que se cumplen	**Sección IV: DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA EL TRATAMIENTO DE APERTURA DE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES** **Art. 50:** El Consejo Nacional de Educación Superior revisará el cumplimiento de los requisitos establecidos y realizará una evaluación técnica de la propuesta, a partir de la solicitud de creación y de los respectivos documentos respaldatorios. Las solicitudes de creación que no cumplieren con los requisitos académicos, económicos, administrativos y legales correspondientes serán devueltas a los solicitantes con el dictamen conteniendo los motivos del rechazo, quienes pondrán volver a presentarlas para someterlas a una nueva consideración, una vez transcurrido	**Art. 50:** Se describen los procedimientos para el tratamiento de apertura de universidades e institutos superiores. ***El proyecto Bicameral no tiene artículo sobre el tema.***

todos ellos, remitirá la solicitud de creación y los respectivos documentos respaldatorios al Congreso Nacional si hubiere lugar, para la elaboración de la Ley según se tratare de una universidad o un instituto superior universitario. Las solicitudes de creación que no cumplieran con los requisitos legales y académicos correspondientes serán devueltas a los solicitantes, quienes no podrán volver a presentarlas para someterlas a una nueva consideración, hasta después de transcurrido un año de la presentación anterior. El Consejo Nacional de Educación Superior dispondrá de un plazo máximo de un año, a partir de la presentación de los proyectos de creación de instituciones, para expedir sus dictámenes. Si durante el plazo, el Consejo no expide el dictamen sobre el proyecto de creación de la institución que solicita, se considerará como dictamen favorable. El Consejo Nacional de Educación Superior tendrá que relacionarse en forma permanente con los proyectistas durante el proceso de los dictámenes.	un año después de la notificación del dictamen de rechazo.. El Consejo Nacional de Educación Superior dispondrá de un plazo máximo de un año, a partir de la presentación de los proyectos de creación de instituciones, para expedir sus dictámenes. Si durante el plazo, el Consejo no expide el dictamen sobre el proyecto de creación de la institución que solicita, se considerará como dictamen favorable. **(Texto mejorado).**	
Art. 49 DE LA REMISIÓN DEL INFORME DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR AL CONGRESO NACIONAL Cumplidos los requisitos establecidos en la Ley, el Consejo Nacional de Educación Superior remitirá el informe del proyecto de creación de la universidad o del instituto superior universitario al Congreso Nacional adjuntando los dictámenes, para su estudio y aprobación, si hubiere lugar.	**Sección V: DE LA REMISIÓN DEL INFORME DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR AL CONGRESO NACIONAL** **Art. 51:** Cumplidos los requisitos establecidos en la Ley, el Consejo Nacional de Educación Superior remitirá el informe del proyecto de creación de la universidad al Congreso Nacional o del instituto superior al Ministerio de Educación y Cultura adjuntando el dictamen, para su tratamiento correspondiente.	**Art. 51:** Establece el procedimiento para remitir el informe del CNES al Congreso para la creación de universidades y al MEC para creación de los institutos superiores. ***El proyecto Bicameral no trata el tema. Solamente afirma que se enviará informe.***

	Sección VI: DE LA RESTRICCIÓN TEMPORAL A LAS INSTITUCIONES HABILITADAS	
Art. 50 DE LAS RESTRICCIONES A LAS INSTITUCIONES CON HABILITACIÓN TEMPORAL Sancionada la ley de creación de una universidad o un instituto superior universitario por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo, éstos podrán funcionar sólo con autonomía académica restringida, durante los primeros cinco años, no pudiendo ofrecer otros programas o abrir otras filiales que las aprobadas en el proyecto de creación.	**Art. 52:** Sancionada la ley de creación de una universidad por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo, éstas desarrollarán, durante los primeros cinco años el proyecto aprobado, no pudiendo ofrecer otros programas, ni crear otras facultades, unidades académicas o abrir filiales que las aprobadas en su proyecto de creación. Este criterio se aplica igualmente a los institutos superiores. **(Texto mejorado).**	**Art. 52:** Una vez habilitadas las universidades e institutos superiores sólo podrán desarrollar el proyecto aprobado, de manera que concluido el proceso las mismas pasen por el proceso de evaluación institucional. ***Existe una coincidencia en lo fundamental con el texto de la Bicameral (Art. 50). La versión del MEC, CONEC y UNA mejora en algo su contenido.***
	Sección VII: DE LA OBLIGACIÓN DE REALIZAR UNA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL	
Art. 51 DE LA SUPERVISIÓN DE LAS INSTITUCIONES CON HABILITACIÓN TEMPORAL Durante el período de funcionamiento con autonomía académica restringida, las actividades de la institución de educación universitaria serán supervisadas por la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, que se encargará de verificar que el funcionamiento de la institución de educación universitaria recién creada, se ajuste a lo establecido en su proyecto educativo. La Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior deberá informar cada seis meses, de los avances de la institución de educación universitaria que está bajo supervisión, al Consejo Nacional de Educación Superior.	**Art. 53:** Al cabo de los cinco primeros años la institución deberá presentar al Consejo Nacional de Educación Superior el informe de evaluación institucional, de acuerdo a los criterios de evaluación establecidos por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. **(Texto nuevo).**	**Art. 53:** Es necesario evaluar a los cinco años las instituciones de educación superior recién creadas, siendo la instancia competente para realizar la evaluación, la ANEAES. ***El texto de la Bicameral (Art. 51) coincide en lo fundamental.***

Art. 52 DE LA HABILITACIÓN DEFINITIVA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Cumplido el plazo de funcionamiento con habilitación temporal, la institución supervisada deberá presentar los resultados de su autoevaluación institucional y de carreras a la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. La Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior elevará al Consejo Nacional de Educación Superior un informe definitivo sobre el funcionamiento de la institución sujeta a supervisión, el cual resolverá si se le otorga el funcionamiento definitivo o se le da un plazo adicional de tres años para enmendar las deficiencias. De no lograr el reconocimiento definitivo después del plazo adicional, se recomendará al Congreso Nacional el cierre de la institución y el consiguiente retiro de la habilitación para funcionar. Los alumnos de la institución clausurada serán admitidos en las instituciones designadas por el Consejo Nacional de Educación Superior, las cuales les reconocerán todo lo aprobado en la institución de origen. El Consejo Nacional de Educación Superior otorgará la calidad de institución de educación superior plena, con todos los derechos y obligaciones que le otorga la Ley a aquellas instituciones que hayan cumplido satisfactoriamente con el período de habilitación temporal que establece la Ley.	**Sección VIII: DEL LEVANTAMIENTO DE LAS RESTRICCIONES TEMPORALES DE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES** **Art. 54:** Presentado el informe de autoevaluación institucional, el Consejo Nacional de Educación Superior resolverá el levantamiento o no de la restricción. La institución que no reciba dicho levantamiento tendrá un plazo adicional de tres años para mejorar las deficiencias detectadas. Vencido el plazo y no enmendadas las deficiencias, se solicitará al Poder Ejecutivo el cierre de la institución y el consiguiente retiro de la habilitación para funcionar. El Ministerio de Educación y Cultura arbitrará las medidas necesarias para garantizar a los alumnos afectados por el cierre, la prosecución de sus estudios. El Consejo Nacional de Educación Superior reconocerá la calidad de institución de educación superior, con todos los derechos y obligaciones que le otorga la Ley a aquellas instituciones que hayan cumplido satisfactoriamente los requisitos que establece la Ley.	**Art. 54:** Se cambia la expresión de habilitación definitiva por levantamiento de restricciones, en virtud a que la habilitación es otorgada al momento de su creación, pero con ciertas restricciones. Se establece el procedimiento para el levantamiento de las mismas. El MEC será el encargado de arbitrar las medidas para el reconocimiento de estudios en caso de clausura de las instituciones, lo cual no es automático, como en el proyecto de la Bicameral ya que resultaría ilógico reconocer estudios en instituciones que son clausuradas por cuestiones relativas a deficiencias académicas. ***El proyecto de la Bicameral otorga la responsabilidad de cerrar al Congreso Nacional. El cierre es una medida administrativa, el MEC pedirá por los cauces correspondientes al Legislativo la anulación de ley que creó la institución, pero el acto de cerrar corresponde al Ejecutivo.***

Art. 53 DE LA APERTURA DE FILIALES, CARRERAS O PROGRAMAS La apertura de una filial, o de una nueva carrera o programa de grado o de postgrado deberá ser autorizada por el Consejo Nacional de Educación Superior, previo dictamen de la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior acerca del cumplimiento de los requisitos correspondientes. Las filiales de las instituciones de educación superior deben cumplir los mismos requisitos de calidad que las respectivas sedes centrales, para que se pueda autorizar su funcionamiento.	**Sección IX: DE LA APERTURA DE FILIALES, CARRERAS O PROGRAMAS** **Art. 55:** La apertura de una filial, o de una nueva carrera o programa de grado o de postgrado deberá ser autorizada por el Consejo Nacional de Educación Superior. Las filiales de las universidades e institutos superiores deben cumplir los requisitos fundamentales exigidos a las respectivas sedes centrales, para que se pueda autorizar su funcionamiento.	**Art. 55:** Existen similitudes en ambos proyectos, debiendo emitir el dictamen vinculante para la apertura de filiales, carreras o programas, únicamente el Consejo Nacional de Educación Superior, por ser la instancia competente.
	TÍTULO III: De la evaluación y acreditación, información, responsabilidades de los académicos y estudiantes	
DEL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	**CAPÍTULO I: De los órganos de evaluación y acreditación**	
Art. 54 DE LOS ÓRGANOS RESPONSABLES Y LOS MECANISMOS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR El Consejo Nacional de Educación Superior y la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior serán los principales responsables del aseguramiento de la calidad de la Educación Superior, a través del control del cumplimiento de los requisitos legales y académicos de funcionamiento de las instituciones de educación superior, creadas y a crearse, en su etapa de funcionamiento	**Sección I: DE LOS ÓRGANOS RESPONSABLES DEL CONTROL Y LA PROMOCIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 56:** El Consejo Nacional de Educación Superior, el Ministerio de Educación y Cultura a través del Viceministerio de Educación Superior, Ciencias y Tecnologías y la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior son los responsables de la calidad de la Educación Superior. **(Texto nuevo).**	**Art. 56:** Se integra al MEC como responsable del aseguramiento de la calidad de la educación superior, quien no puede abstraerse de las funciones inherentes que le otorga nuestra Carta Magna. El proyecto Bicameral excluye totalmente al MEC, siendo que a él le corresponde la responsabilidad de toda la educación superior, tal como la Bicameral le exige en el art. 3.

con habilitación temporal, como después de ser habilitadas como instituciones plenas, así como de la evaluación y acreditación institucional, y de carreras y programas, de grado y postgrado.		
	Sección II: DE LA AGENCIA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR **Art. 57:** La Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) es el organismo técnico autónomo, encargado de verificar y certificar la calidad de las instituciones de educación superior, sus filiales, programas y las carreras que ofrecen. Esta se regirá en su organización y funcionamiento en base a su norma de creación y lo prescripto en esta Ley.	**Art. 57:** Se potencian las funciones de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, las cuales encuentran establecidas en su ley de creación, como el único organismo técnico que cuenta con los instrumentos y procedimientos que permiten verificar y certificar la calidad de las instituciones de educación superior. ***El proyecto de la Bicameral no tiene paralelo a este artículo.*** ***En el art. 57 de la Bicameral se describe la conformación de la ANACES. En el proyecto MEC, CONEC, UNA se omite este artículo, porque ya optó por mantener la ANEAES y no crear ANACES. (Ver Comentarios n.º 5).***
Art 55 DE LA AGENCIA NACIONAL DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (ANACES) Créase la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (ANACES) como un organismo técnico encargado de verificar y certificar la calidad de las instituciones de educación superior, sus filiales, programas y las carreras que ofrecen.		

Art. 56 DE LAS FUNCIONES DE LA AGENCIA NACIONAL DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Son funciones de la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior: a) Producir informes técnicos y dictámenes sobre proyectos académicos de habilitación de instituciones de educación superior, carreras de grado y postgrado, a solicitud del Consejo Nacional de Educación Superior. (CNES). b) Producir informes y dictámenes sobre las solicitudes de habilitación e inhabilitación de agencias de evaluación y acreditación de gestión privada, a pedido del Consejo Nacional de Educación Superior. (CNES). c) Supervisar las actividades de las instituciones de educación superior con habilitación temporal en coordinación con el Consejo Nacional de Educación Superior. d) Actuar como órgano consultivo del Consejo Nacional de Educación Superior, en materia de evaluación y acreditación de la educación superior. e) Evaluar las actividades de las instituciones de educación superior en el orden nacional, estableciendo escalas de excelencia académica. f) Realizar evaluaciones de instituciones, acreditaciones de carreras o programas de educación superior. g) Proponer al Consejo Nacional de Educación Superior las dimensiones y criterios de calidad que habrán de utilizarse para la evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior. h) Dictar su reglamento de organización interna y funcionamiento que deberá ser aprobado por el Consejo Nacional de Educación Superior.		

Art. 57 DE LA CONFORMACIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR La Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior estará regida por un Consejo Directivo conformado por cinco miembros, que serán seleccionados por el Consejo Nacional de Educación Superior mediante concurso público de oposición. Para ser miembro del Consejo Directivo será necesario poseer: a) Título de Doctor obtenido en un nivel de Postgrado. b) Experiencia docente de un mínimo de diez años en Universidades o Institutos Superiores Universitarios. c) Obra científica, tecnológica, humanística o artística publicada, validada por el organismo pertinente respectivo. d) Experiencia en evaluación de instituciones, programas o carreras. e) Los miembros del Consejo Directivo serán nombrados por un período de 5 (cinco) años, Cumplido este plazo, podrán ser re contratados por un nuevo período de 5 (cinco) años.		
Art. 58 DE LA EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR La evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior será efectuada por la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior u otras agencias de evaluación y acreditación autorizadas por el Consejo Nacional de Educación Superior.	**Sección III: DE LA EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 58:** La evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior será efectuada por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. La Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior establecerá procedimientos técnicos confiables y objetivos para el cumplimiento de su cometido establecido en la Ley de creación, tanto para la evaluación institucional y acreditación de programas, o carreras de grado y postgrado. **(Texto mejorado).**	**Art. 58:** Con este artículo se reafirma la existencia de la ANEAES y con ello se remite a sus funciones establecidas en su ley de creación. La acreditación y evaluación corresponden a la ANEAES. ***La Bicameral crea la ANACES, pero las tareas fundamentales establecidas en el art. 58 son las mismas. (Ver Comentarios n.º 5).***

La evaluación y la acreditación podrán ser institucionales, cuando se trate de medir y certificar la capacidad de la institución, como un todo, para gestionar e impartir educación superior de buena calidad; o de programas, o carreras de grado y postgrado, cuando se trate de medir y certificar la calidad de la carrera o programa, en función de la calidad de sus graduados, de su producción científica y de la relevancia de su contribución a la sociedad. Los procesos de acreditación de la educación superior estarán basados, preferentemente, en una autoevaluación interna efectuada por los propios integrantes de la institución o carrera, seguida de una evaluación externa efectuada por pares externos a la institución o carrera evaluadas, y un dictamen de la agencia de acreditación, decidiendo sobre la acreditación.		
Art. 59 DE LOS EFECTOS DE LA ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR La acreditación institucional es un requisito necesario para acceder a fondos públicos y becas del Estado, así como para acceder a concursos, licitaciones y prestación de servicios al Estado. El Estado no podrá nombrar ni contratar a profesionales de instituciones no acreditadas. Los estudios realizados en instituciones no acreditadas no tendrán validez para ascenso o incremento de salarios en la función pública. La acreditación de programas y carreras será necesaria para el reconocimiento oficial de las carreras reguladas por el Estado. Los graduados de carreras reguladas por el Estado que no estuvieren acreditadas deberán someterse y superar un examen especial final de carrera para poder ejercer la profesión.	**Sección IV: DE LOS EFECTOS DE LA ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 59:** La evaluación institucional o la acreditación de carrera son requisitos necesarios para acceder a fondos públicos y becas del Estado, así como para acceder a concursos, licitaciones y prestación de servicios al Estado. El Estado únicamente podrá nombrar o contratar a profesionales de instituciones que cuentan con carreras acreditadas. Los estudios realizados en instituciones de carreras acreditadas tendrán validez para ascenso o incremento de salarios en la función pública. La acreditación de programas y carreras será necesaria para el reconocimiento oficial de las carreras reguladas por el Estado. Los graduados de carreras reguladas por el Estado que no estuvieren acreditadas deberán someterse y superar un examen especial final de carrera para poder ejercer la profesión.	**Art. 59:** Existen coincidencias básicas en ambos proyectos en relación a los “efectos” de la acreditación.

	CAPÍTULO II: De los compromisos de difusión de la información	
	Sección I: DE LA INFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR SOBRE ESTUDIANTES, EGRESADOS E INSERCIÓN LABORAL	
Art. 60 DE LA PUBLICACIÓN DE LOS ESTUDIANTES, LOS EGRESADOS Y LA INSERCIÓN LABORAL Con el objeto de garantizar la transparencia, todas las instituciones de educación superior deberán publicar anualmente en su página web: a) El número de estudiantes matriculados; b) El número de egresados; c) La inserción laboral de los estudiantes; Los datos deben ser desagregados por género, edad, año de inicio de la carrera, el título al que aspiran los matriculados, carreras que cursan, calificaciones obtenidas, procedencia geográfica, ingreso económico de la familia de origen del estudiante tomando como base el salario mínimo, nivel de escolaridad de los padres, lengua materna del estudiante, nivel de satisfacción de los estudiantes respecto de la gestión de la institución donde está matriculado, monto y concepto efectuados para el desarrollo de la educación del estudiante, cantidad de becas que usufructúan los estudiantes en la institución.	**Art. 60:** Con el objeto de garantizar la transparencia, todas las instituciones de educación superior deberán publicar anualmente en su sitio público en internet: a. El número de estudiantes matriculados; b. El número de egresados; c. La inserción laboral de los estudiantes; Además otros datos e indicadores que las estadísticas nacionales e internacionales recogen a efectos de estudios comparados e investigación. **(Texto mejorado).**	**Art. 60:** Se obliga a las instituciones de educación superior a brindar información sobre sus estudiantes, egresados y la inserción laboral. Se especifican ítems y se titula el artículo con más propiedad. ***El proyecto Bicameral (Art. 60) es prácticamente coincidente. (Ver Comentarios n.º 16).***

Art. 61 DE LA PUBLICACIÓN DE LA NÓMINA DE AUTORIDADES, PROFESORES Y PERSONALES ADMINISTRATIVOSDE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Las instituciones de educación superior deberán publicar anualmente en su página web la nómina y el cargo de sus autoridades, de los profesores y de los personales administrativos. Los títulos académicos de sus autoridades y profesores, tiempo de dedicación, tipo de contratación de sus profesores y personales administrativos, tiempo de dedicación de los profesores, monto de las remuneraciones y las publicaciones realizadas por la institución.	**Sección II: DE LA PUBLICACIÓN DE LA NÓMINA DE AUTORIDADES, PROFESORES Y PERSONALES ADMINISTRATIVOS DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 61:** Las instituciones de educación superior deberán publicar anualmente en su sitio público en Internet, la nómina y el cargo de sus autoridades, de los profesores y de los personales administrativos, los títulos académicos de sus autoridades y profesores, tiempo de dedicación, tipo de contratación de sus profesores y personales administrativos, monto de las remuneraciones y las publicaciones realizadas por la institución.	**Art. 62:** Hay coincidencia fundamental. Diverge redacción y algunos capítulos de la información exigida a las instituciones de educación superior. (Ver Comentarios n.º 19).
Art. 63 DE LA VALIDACIÓN DE LAS PUBLICACIONES DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Las publicaciones de las informaciones exigidas a las instituciones de educación superior deberán ser actualizadas, completas, exactas, claras y responsablemente avaladas por sus autoridades. La actualización del registro de estas informaciones estará a cargo del Ministerio de Educación y Cultura que deberá comunicar los datos, en forma anual, al Consejo Nacional de Educación y Cultura.	**Sección IV: DE LA VALIDACIÓN DE LAS PUBLICACIONES DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 63:** Las publicaciones de las informaciones contenidas en el sitio público en Internet, exigidas en la presente ley a las instituciones de educación superior, deberán ser actualizadas, completas, exactas, claras y responsablemente avaladas por sus autoridades. **(Texto mejorado).**	**Art. 63:** La institución de educación superior realizará la actualización en su sitio público de Internet, siendo entera responsabilidad de las mismas y sin intervención del MEC.

Art. 64 DEL INCUMPLIMIENTO Y LA SANCIÓN A LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR CUYAS PUBLICACIONES ESTÉN DESACTUALIZADAS Las instituciones de educación superior deberán cumplir con las disposiciones prescriptas en los artículos 60°, 61° y 62° de esta Ley, en un plazo de tres años a partir su vigencia. Los títulos expedidos por las instituciones de educación superior que incumplieren estas disposiciones no podrán ser registrados en el Ministerio de Educación y Cultura.		
CAPÍTULO VIII	**CAPÍTULO III: De las responsabilidades de los académicos**	
DEL PERSONAL DOCENTE Y ADMINISTRATIVO		
Art. 65 DE LA DOCENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA Para ejercer la docencia en la educación superior se deberá cumplir con los siguientes requisitos: a) Título de grado académico expedido por una universidad o un instituto superior universitario. b) Experiencia profesional comprobada de cinco años.	**Sección I: DE LA DOCENCIA Y DE LA INVESTIGACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 64:** Para ejercer la docencia en la educación superior se deberá contar con idoneidad comprobada y comportamiento ético, además de los siguientes requisitos: a. Título de grado académico registrado en el Ministerio de Educación y Cultura. b. Capacitación pedagógica en educación superior. Para la contratación de investigadores se requerirá el título de grado académico, como mínimo, registrado en el Ministerio de Educación y Cultura.	**Art. 64:** El texto MEC-CONEC-UNA establece requisitos muy importantes que no están en el texto de la Bicameral, como idoneidad comprobada y comportamiento ético, además del título de grado académico, registrado en el MEC y capacitación pedagógica. ***El proyecto Bicameral (Art. 65) sólo exige título y experiencia. (Ver Comentarios n.º 32).***

Art. 66 DE LA CARRERA DOCENTE EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR La carrera de docencia en la educación superior comprende las tareas de: enseñar, investigar y supervisar las pasantías o iniciación profesional de los estudiantes. La profesión de docente o investigador de la educación superior requiere de autonomía e independencia de criterios.	**Sección II: DE LA CARRERA DEL DOCENTE Y DEL INVESTIGADOR EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 65:** La carrera docente y de investigador en la educación superior estará establecida en los estatutos, cartas orgánicas y reglamentos de las instituciones respectivas. En todos los casos el acceso al ejercicio de la docencia y de la investigación, se hará por concurso público de oposición de títulos, méritos y aptitudes, en el que se valorará, preferentemente, la producción científica, el grado de actualización de sus conocimientos y competencias, su experiencia profesional. Se garantiza la libertad de cátedra. **(Texto nuevo).**	**Art. 65:** Se establecerá en los estatutos de cada institución la carrera del educador superior debiendo ingresar por concurso público al cargo para garantizar la igualdad de oportunidades. Ofrecemos un texto nuevo, que presenta mejor las exigencias para la carrera docente y de investigador. ***El proyecto Bicameral (Art. 66) habla de las tareas más que de las exigencias. Es un riesgo concretar en sólo tres las tareas, porque la educación y, en concreto las exigencias pedagógicas y didácticas, pueden llevar consigo otras.***
Art. 67 DE LA DEDICACIÓN A LA DOCENCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR La dedicación a la docencia en la educación superior es una opción del profesional, pudiendo dedicarse a tiempo completo a la enseñanza y/o a la investigación, o combinar el ejercicio profesional, o la investigación, con la docencia. En el primer caso, la institución contratante podrá nombrarle con el título de "profesor titular", y en el caso de dedicación parcial, como profesor contratado.	**Sección III: DE LA DEDICACIÓN A LA DOCENCIA Y A LA INVESTIGACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 66:** La dedicación a la docencia y/o a la investigación en la educación superior es una opción del profesional, pudiendo dedicarse a tiempo completo o a tiempo parcial. Los estatutos deberán establecer las exigencias de tiempos de dedicación según la modalidad de enseñanza y la diversidad de programas y actividades. **(Texto mejorado).**	**Art. 66:** Respeta la autonomía universitaria y por ello le otorga la potestad de establecer en sus estatutos las exigencias de tiempo según la modalidad de enseñanza. La dedicación puede ser a tiempo completo o a tiempo parcial. Las categorías de profesores se tratan en el siguiente artículo. ***El proyecto Bicameral (Art. 67) alude a la compatibilidad con el ejercicio profesional. No interesa a efectos de la ley qué hace el profesor de tiempo parcial el tiempo que no está en la cátedra, lo que interesa es el tiempo que dedica si es parcial o total. Incluye aquí dos categorías según dedicación. El criterio para fijar las categorías no debe ser sólo el tiempo de dedicación.***

	CAPÍTULO IV: De la categoría de docentes de las universidades e institutos superiores	
	Sección I: DE LOS PROFESORES TITULARES DE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES DEL SECTOR PÚBLICO	
Art. 68 DE LOS PROFESORES TITULARES Al cargo de "profesor titular" se accederá por concurso público de oposición, en el que se valorará, preferentemente, la producción científica del docente, el grado de actualización de sus conocimientos, su experiencia profesional, su formación y su experiencia como docente universitario. La valoración realizará cada institución. Los profesores titulares trabajan en relación de dependencia para la institución en la que fueron nombrados, pudiendo, por tanto, acceder a la estabilidad laboral.	**Art. 67:** Para acceder al cargo de profesor titular de una universidad o instituto superior se deberá contar con los siguientes requisitos: a. Tener título de grado académico de la misma área, equivalente o superior al nivel en el que ejercerá la cátedra; b. Haber publicado obras de relevancia en su área; c. Disponibilidad de tiempo para la plena dedicación a la cátedra; d. Haber ganado el concurso público correspondiente; e. Tener como mínimo una experiencia de cuatro años en la docencia; Cumplir con los demás requisitos estipulados en los estatutos de las instituciones. **(Texto nuevo)**.	**Art. 67:** Se expresan taxativamente los requisitos para el acceso al cargo de profesor titular y de esta manera se eliminan subjetividades y ambigüedades. Se inicia la clasificación de categorías de profesores, concretando los criterios para tal clasificación. El proyecto Bicameral no tiene paralelo.
	Sección II: DE LOS PROFESORES ADJUNTOS DE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES DEL SECTOR PÚBLICO **Art. 68:** Para acceder al cargo de profesor adjunto de una universidad o instituto superior se deberá contar con los siguientes requisitos: a. Tener título de grado académico de la misma área, equivalente o superior al nivel en el que ejercerá la cátedra. b. Cumplir con los demás requisitos estipulados en los estatutos de las instituciones. **(Texto nuevo).**	**Artículo 68:** Establece los requisitos para acceder al cargo de profesor adjunto. ***El proyecto de la Bicameral no trata el tema.***

Art. 69 DE LOS PROFESORES CONTRATADOS Los profesionales que quisieran combinar el ejercicio de la docencia superior con el ejercicio profesional podrán hacerlo, en calidad de profesores contratados. En tal caso, no será necesario someterse a concurso público de oposición para ser contratados. En su calidad de profesionales independientes, los profesores podrán ser contratados por diferentes períodos, de acuerdo a la duración de los cursos para los que son contratados.	**Sección III: DE LOS PROFESORES CONTRATADOS DE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES DEL SECTOR PÚBLICO** **Art. 69:** Para acceder al cargo de profesor contratado de una universidad o instituto superior se deberá contar con los siguientes requisitos: a. Tener título de grado académico de la misma área, equivalente o superior al nivel en el que ejercerá la cátedra. b. Cumplir con los demás requisitos estipulados en los estatutos de las instituciones. Los profesores podrán ser contratados por diferentes períodos, de acuerdo a la duración de los servicios acordados. **(Texto nuevo).**	**Art. 69:** Establece los requisitos para acceder al cargo de profesor contratado en las instituciones de educación superior. ***El proyecto de la Bicameral (Art. 69) no explicita suficientemente las exigencias.***
Art. 70 DEL PORCENTAJE MÍNIMO DE PROFESORES TITULARES Un mínimo de 30% respecto del total del plantel docente de cada una de las instituciones de educación superior debe ser conformado por profesores titulares. El proceso podrá realizarse de manera gradual considerando como plazo máximo para cumplir con el requisito exigido un periodo de tres años a partir de la promulgación de la presente ley.	**Sección IV: DEL PORCENTAJE MÍNIMO DE PROFESORES CON TÍTULOS DE POSGRADO** **Art. 70:** Todas las universidades e institutos superiores deberán contar con un mínimo de 25% de profesores con título de post grado del plantel docente. Aquellas instituciones que se encuentren en funcionamiento y no cumplan con este requisito, tendrán un periodo de cinco años a partir de la promulgación de la presente ley, para ajustarse a lo establecido.	**Art. 70:** Se fija el porcentaje de profesores titulados y se concreta el nivel de graduación de los mismos (25% con título de post grado). Se concreta el tiempo de ajuste (5 años) de las instituciones que ya están funcionando. Tres años parece un tiempo demasiado corto para este reajuste. ***El proyecto Bicameral (Art. 70) establece un porcentaje más elevado (30%) y acorta tiempo disponible para el ajuste a la ley (3 años). Sería difícil poder cumplir ese porcentaje y ese tiempo, por tanto, se recomienda su ajuste.***

Art. 71 DE LA ESTABILIDAD LABORAL DE LOS DOCENTES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Solamente los profesores titulares podrán acceder a la estabilidad laboral en la educación superior, para la cual deberán: a) mantenerse actualizados sobre los avances científicos en su área del saber, b) mantenerse actualizados sobre los avances de las técnicas más modernas de enseñanza de la educación superior, c) publicar anualmente un mínimo de un trabajo de investigación de carácter científico sobre el área de su especialidad. Los requisitos mencionados serán evaluados por cada una de las instituciones de educación superior, donde desempeñan su labor los profesores titulares.	**Sección V: DE LA ESTABILIDAD LABORAL DE LOS DOCENTES E INVESTIGADORES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 71:** Los docentes e investigadores de la educación superior tienen derecho a la estabilidad laboral conforme a la legislación vigente y cumplir con los siguientes requisitos: a. Mantenerse actualizados sobre los avances científicos en su área del saber; b. Mantenerse actualizados sobre los avances de las técnicas más modernas de enseñanza de la educación superior; c. Producir y publicar trabajos de investigación de carácter científico sobre el área de su especialidad, de acuerdo a las reglamentaciones de cada institución. Los requisitos mencionados serán evaluados por cada una de las instituciones de educación superior donde desempeñan su labor los profesores e investigadores, a través de concursos públicos y abiertos por oposición, que periódicamente serán convocados para mantenerse en su categoría o promocionarse en la categoría superior. Los profesores e investigadores contratados se regirán por lo establecido en las cláusulas de sus respectivos contratos.	**Art. 71:** Para garantizar la estabilidad laboral se remite a la legislación vigente y explicita otros requisitos. ***El proyecto Bicameral (Art. 71) solamente garantiza estabilidad laboral a los profesores titulares, teniendo en cuenta el criterio de tiempo dedicado a la cátedra.*** El derecho laboral, es decir, la legislación vigente, debe ser quien determine quiénes tienen derecho a la estabilidad; pero las instituciones de educación superior pueden fijar, en la ley, la exigencia de otros requisitos que hacen a la calidad mínima del trabajo.
	CAPÍTULO V: De las responsabilidades de los académicos	
	Sección I: DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS DOCENTES E INVESTIGADORES DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Art. 72: Son derechos de los docentes e investigadores de las instituciones de educación superior, sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación específica: a. Acceder a la carrera académica mediante concurso público de oposición; b. Ejercer la cátedra y la investigación bajo la más amplia libertad sin ningún tipo de imposición o restricción religiosa, política o de otra índole;	**Arts. 72 y 73:** El proyecto contempla los derechos y deberes de los docentes e investigadores, entendidos estos como figuras principales del proceso de enseñanza aprendizaje en el nivel superior. ***El proyecto de la Bicameral no trata el tema. (Ver Comentarios n.º 20).***

	c. Acceder a la carrera de docente e investigador y a cargos directivos, que garantice estabilidad, promoción, movilidad y retiro, basados en el mérito académico, en la calidad de la enseñanza impartida, en la producción investigativa, en el perfeccionamiento permanente, sin admitir discriminación de género ni de ningún otro tipo; d. Participar en el gobierno de la institución a la que pertenecen, de acuerdo a las normas legales vigentes; e. Actualizarse y perfeccionarse de modo continuo a través de la carrera académica; f. Participar en la actividad gremial; g. Percibir sus haberes por los días de receso establecidos en el calendario académico, asuetos y suspensión de clases por causas ajenas a su voluntad; h. A permiso con goce de sueldo, por maternidad, seis semanas antes y seis semanas después del parto; i. A permisos por enfermedad debidamente comprobada, conforme lo establece la legislación laboral vigente; j. A permiso para lactancia; k. A acceder al ingreso al sistema de escalafón; l. A permisos especiales con goce de sueldo, para el usufructo de becas, programas de intercambio cultural o funciones educativas específicas; Los establecidos en el artículo 135 de la Ley Nº 1264 "General de Educación". **(Texto nuevo)**	
	Art. 73: Son deberes de los docentes e investigadores de las instituciones de educación superior: a. Observar las normas que regulan el funcionamiento de la institución a la que pertenecen; b. Participar en la vida de la institución cumpliendo con responsabilidad su función docente, de investigación y de servicio; c. Ejercer con ética sus funciones de docente y/o investigador;	

	d. Actualizarse en su formación profesional y cumplir con las exigencias de perfeccionamiento que fije la carrera académica; e. Contribuir a la formación integral del estudiante en sus dimensiones humana, cultural, ética, social y política; f. Respetar a los estudiantes sin discriminación alguna y teniendo en cuenta sus derechos; g. Informar a los estudiantes sobre el programa a ser desarrollado, la modalidad de enseñanza aprendizaje, su metodología, características y las pautas de evaluación; h. Evaluar con objetividad el desempeño del estudiante; Lo establecido en el Artículo 136 de la Ley N° 1264 "General de Educación". **(Texto nuevo).**	
	CAPÍTULO VI: De las responsabilidades del estudiante **Sección I: DE LOS DEBERES Y DERECHOS DE LOS ESTUDIANTES DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 74:** Los estudiantes de educación superior tienen derecho a: b. Acceder a la educación superior, tener derecho a la movilidad académica horizontal y vertical, permanecer, egresar y titularse sin discriminación de ninguna naturaleza, conforme a sus méritos académicos; c. Acceder a una educación superior de calidad que permita iniciar una carrera profesional en igualdad de oportunidades; d. Asociarse libremente en centros de estudiantes, elegir sus representantes y participar en el gobierno y en la vida de la institución, conforme a los estatutos, lo que establece la presente ley y, en su caso, las normas legales de las respectivas jurisdicciones;	

	e. Obtener becas, créditos y otras formas de apoyo económico y social que garanticen la igualdad de oportunidades y posibilidades, particularmente para el acceso y permanencia en los estudios de grado, conforme a las normas que reglamenten la materia; f. Recibir la información necesaria para el correcto ejercicio de sus responsabilidades como estudiante; g. Recibir información oportuna de su desempeño académico; h. Lo establecido en el Artículo 125 de la Ley Nº 1264 "General de Educación". **Art. 75:** Son obligaciones de los estudiantes de educación superior: a. Estudiar, cumpliendo con las exigencias que determina la Ley y los reglamentos; b. Respetar al personal directivo, docente, compañeros y demás personal de servicio de la institución; c. Actuar con ética, honestidad y responsabilidad en las actividades académicas; d. Respetar los estatutos, reglamentaciones y normas de disciplina de la institución en la que estudian; e. Observar las condiciones de convivencia, estudio, investigación y trabajo que estipule la institución a la que pertenecen; f. Cuidar las instalaciones y preservar los bienes patrimoniales de la institución; g. Respetar el disenso, las diferencias individuales, la creatividad personal y colectiva y el trabajo en equipo; h. Lo establecido en el Artículo 125 de la Ley Nº 1264 "General de Educación". **(Texto nuevo)**.	

CAPÍTULO X	TÍTULO IV: Del financiamiento, estímulos e intervenciones	
	CAPÍTULO I: De los aspectos de financiamiento	
Art. 72 DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FINANCIERO **DE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR** La educación superior será financiada a través de los aportes del Estado provenientes de los fondos recaudados de los contribuyentes mediante impuestos, y de los aportes privados de los estudiantes, las asociaciones y las empresas, y de otros individuos que decidan invertir en educación superior.	**Sección I: SOSTENIMIENTO Y RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO** **Art. 76:** Corresponde al Estado asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones de educación superior del sector público, para su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines, en los estudios e investigaciones de grado y post grado. Los recursos complementarios obtenidos por las universidades e institutos superiores no serán motivo de reducción del presupuesto asignado por el Estado.	**Art. 76:** La financiación para las universidades e institutos superiores del sector público corresponde al Estado. ***El proyecto de la Bicameral establece de manera general el aporte estatal para el sostenimiento de la educación superior.*** Los fondos obtenidos por otros recursos legítimos no serán motivo de reducción del presupuesto asignado por el Estado. ***El proyecto Bicameral (Art. 72) concreta de dónde serán los fondos del Estado. No corresponde especificar y limitar la fuente del Estado.***
	Art. 77: Las universidades tienen autarquía financiera, la que ejercerán dentro del régimen legal vigente que rige la materia. La autarquía financiera no las exime de la rendición de cuentas correspondiente a los órganos oficiales de control.	**Art. 77:** Las universidades tienen autarquía financiera ***El proyecto Bicameral no tiene artículo paralelo.***
	Art. 78: Las universidades e institutos superiores del sector privado se financiarán de acuerdo a la legislación vigente para el sector.	**Art. 78:** La financiación de las instituciones privadas se hará de acuerdo a la legislación vigente. ***El proyecto Bicameral no trata el tema.***
	Art. 79: Las universidades e institutos superiores podrán generar otros recursos adicionales, mediante la venta de bienes, productos, derechos, servicios, subsidios, contribuciones, herencias, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad lícita.	**Art. 79:** Las universidades e institutos superiores podrán generar otros recursos. ***El proyecto Bicameral no trata el tema.***
	Art. 80: Las instituciones de educación superior podrán promover la constitución de fundaciones, sociedades u otras formas de asociación civil, destinadas a apoyar su misión de investigación, extensión y formación de recursos humanos.	**Art. 80:** Las instituciones podrán promover fundaciones, etc… ***El proyecto Bicameral no trata el tema.***

Art. 73 DE LA DESGRAVACIÓN DE LAS INVERSIONES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR Toda inversión destinada a la educación superior estará exonerada de impuestos. Las instituciones de educación superior estarán exentas de todo tipo de tributos. Los objetos, las publicaciones y las actividades destinadas a la educación superior no se gravarán con impuestos fiscales ni municipales. Las inversiones que las empresas realicen en la formación y capacitación de sus empleados en instituciones de educación superior acreditadas serán deducibles de impuestos. Las donaciones privadas que se destinen a la educación superior se considerarán gasto público social y podrán ser deducidas de impuestos.	**Sección II: DE LA DESGRAVACIÓN DE LAS INVERSIONES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 81:** Toda inversión destinada a la educación superior estará exonerada de impuestos. Las instituciones de educación superior estarán exentas de todo tipo de tributos. Los objetos, las publicaciones y las actividades destinadas a la educación superior no se gravarán con impuestos fiscales. Las inversiones que las empresas realicen en la formación y capacitación de sus recursos humanos en instituciones de educación superior acreditadas, así como las donaciones privadas, que se destinen a la educación superior, serán deducibles de impuestos.	**Artículo 81:** Coincidencia en ambos proyectos, de manera a incentivar la inversión del sector privado en la educación superior. La desgravación de las inversiones estará garantizada.
Art. 74 DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR Los recursos destinados a la educación superior en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al 7% (siete por ciento) del total asignado a la Administración Central, excluido los préstamos y donaciones. Los fondos aportados por el Estado y los recaudados de fuentes privadas serán distribuidos para proveer recursos para su funcionamiento a las universidades estatales, a los institutos superiores universitarios de gestión pública, al Consejo Nacional Educación Superior, a la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de	**Sección III: DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 82:** Los recursos destinados a la educación superior en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al 7% (siete por ciento) del total asignados a la Administración Central, excluido préstamos y donaciones. Los recursos para el funcionamiento de universidades estatales, de institutos superiores de gestión pública, del Consejo Nacional Educación Superior, de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, serán proveídos por el Estado y por lo recaudado de fuentes privadas a estas instituciones, no obstante, podrán recaudar y gestionar sus propios fondos.	**Art. 82:** Se concreta el porcentaje de monto destinado a la educación superior por parte del Estado en el Presupuesto General de la Nación. ***Hay coincidencia fundamental con el proyecto de la Bicameral (Art. 74).***

la Educación Superior y al Fondo Nacional de Financiamiento y Becas de la Educación Superior. Estas instituciones, no obstante, podrán recaudar y gestionar sus propios fondos.		
Art. 75 DE LA COMISIÓN DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Créase una Comisión de Financiación de la Educación Superior, integrada por 3 (tres) miembros del Consejo Nacional de Educación Superior, que serán elegidos y designados por el seno del Consejo, encargada del estudio de la proyección económica y financiación de la educación superior, con las siguientes funciones: a) Elaborar planes y propuestas para el CNES acerca de las necesidades y fuentes de financiación de la educación superior. b) Articular relaciones con fuentes de financiamiento y gestionar la administración de los fondos.		
Art. 76 DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR Para poder cumplir con los fines establecidos en la Constitución Nacional, las instituciones de educación universitaria, tanto de gestión pública, como de gestión privada, gozarán de autarquía financiera para la administración de sus fondos, tanto de los fondos asignados en las partidas correspondientes del Presupuesto General de la Nación, en el caso de las públicas, como de los fondos de fuente propia, provenientes de donaciones, o recaudados por la prestación de servicios, en el caso de las públicas y las privadas.	Se encuentra desarrollado en la Sección I: SOSTENIMIENTO Y RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO, artículos 76 al 80 del proyecto.	

Los fondos públicos aportados por el Estado serán asignados a las instituciones de educación universitaria a través de la modalidad de contrato programa. Asimismo, para poder cumplir con los fines establecidos en esta Ley, el Consejo Nacional de Educación Superior, la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, el Fondo Nacional de Financiamiento y Becas de la Educación Superior, podrán cobrar aranceles por los servicios prestados, y gestionar sus propios fondos. Las universidades e institutos superiores universitarios de gestión pública podrán cobrar aranceles diferenciados en función de los ingresos familiares del estudiante. La autarquía financiera de que gocen las instituciones de gestión pública mencionadas, no las exime de la rendición de cuentas correspondiente a la Contraloría General de la Nación.		
Art. 77 DE LOS ESTÍMULOS Y APOYOS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR El Estado establecerá estímulos y apoyos, por medio de sus instituciones, creando líneas de crédito, donaciones, así como becas para alumnos y profesores de la educación superior. No podrán gozar de los mencionados estímulos las instituciones que no estén acreditadas. Asimismo, el Estado creará fondos especiales para el desarrollo de la investigación y la formación de postgrados en las instituciones de educación superior acreditadas	**Sección IV: DE LOS ESTÍMULOS Y APOYOS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR** **Art. 83:** El Estado establecerá estímulos y apoyos, por medio de sus instituciones, creando líneas de crédito, donaciones, así como becas para alumnos y profesores de la educación superior. No podrán gozar de los mencionados estímulos las instituciones que no estén acreditadas. Asimismo, el Estado creará fondos especiales para el desarrollo de la investigación y la formación de postgrados en las instituciones de educación superior acreditadas.	**Artículo 83:** El Estado establecerá estímulos y apoyos. ***Hay coincidencia fundamental con el proyecto de la Bicameral (Art. 77).***

Art. 78 DE LA FINANCIACIÓN DE LOS ESTUDIOS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR Los estudiantes de escasos recursos económicos podrán acceder a becas y préstamos con bajo interés. Para gestionar los fondos destinados a becas y préstamos a estudiantes, créase el Fondo Nacional de Financiamiento y Becas de la Educación Superior (FONFyBES).		
Art. 79 DE LA CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS Y BECAS El Fondo Nacional de Financiamiento y Becas de la Educación Superior otorgará becas y préstamos con bajo interés para realizar estudios de grado y postgrado a estudiantes que, además de no poseer los recursos suficientes, demuestren idoneidad. Los préstamos comenzarán a devolverse gradualmente a partir de que el estudiante posea un trabajo estable que le permita pagar. En los casos de concesión de becas y préstamos para estudios en el exterior, deberá asegurarse el retorno del profesional graduado al país, para el ejercicio de la docencia y la investigación en el nivel de la educación superior.	**CAPÍTULO II: De las becas** **Sección I: DE LA CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS Y BECAS** **Art. 84:** La Comisión Nacional de Becas podrá extender sus servicios a través de la concesión de préstamos a estudiantes de escasos recursos económicos que demuestren idoneidad.	**Art. 84:** La Comisión Nacional de Becas podrá extender sus servicios también con préstamos. ***El proyecto Bicameral (Art. 79) describe detalles que pueden ser limitantes. Conviene una redacción abierta.***

Art. 80 DE LAS CONDICIONES PARA EL OTORGAMIENTO DE PRÉSTAMOS Y BECAS Los préstamos y becas concedidos por el Estado para estudios superiores solo podrán ser aplicados en las instituciones de educación superior, en las cuales se halle acreditada la carrera a ser cursada. En caso de que una carrera en particular no estuviera acreditada en ninguna institución, el Consejo Nacional de Educación Superior decidirá las instituciones que estarán habilitadas para recibir a estudiantes becados o con préstamo del Estado.	**Sección II: DE LAS CONDICIONES PARA EL OTORGAMIENTO DE PRÉSTAMOS Y BECAS** **Art. 85:** Los préstamos y becas concedidos por el Estado para estudios superiores solo podrán ser aplicados en las instituciones de educación superior que tengan acreditada la carrera a ser cursada. En caso de que una carrera en particular no estuviera acreditada en ninguna institución, el Consejo Nacional de Educación Superior decidirá las instituciones que estarán habilitadas para recibir a estudiantes becados o con préstamo del Estado.	**Art. 85:** Es condición para recibir préstamos y becas del Estado, que la institución de educación superior tenga acreditada la carrera a ser cursada. Cuando una carrera no esté acreditada en ninguna institución el CNES decidirá las instituciones que estarán habilitadas. ***Hay coincidencia fundamental (Art. 80).***
Art. 81 DE LAS FACILIDADES QUE DEBEN BRINDAR LAS EMPRESAS Las empresas deberán generar oportunidades y facilidades a sus trabajadores para su formación y perfeccionamiento profesional.		
Art 82 DE LA CREACIÓN DE PROGRAMAS ESPECIALES El Ministerio de Educación y Cultura creará programas especiales y formalizará convenios con empresas con el objeto de obtener su cooperación para las instituciones educativas, programas de pasantías para educación técnica, capacitación en sistema dual, actividades culturales e investigación científica.		

Art. 83 DEL APOYO A LOS PROGRAMAS ESPECIALES El Estado establecerá estímulos para las instituciones de educación superior de gestión pública y privada, con destino a programas de: a) investigación en la cultura, la educación, la ciencia y la tecnología; b) ampliación de cobertura educativa presencial o no presencial; c) construcción, adecuación de infraestructuras, instalaciones deportivas y artísticas; d) creación o mejora de bibliotecas, talleres y laboratorios; y, e) materiales y equipos didácticos.		
CAPÍTULO XI		
DE LA INTERVENCIÓN DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	**CAPÍTULO III: De la intervención de universidades e institutos superiores**	
Art. 84 DE LAS CAUSALES DE INTERVENCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Las universidades y los institutos superiores universitarios pueden ser intervenidos, sin perjuicio de la autonomía y del derecho de defensa de las instituciones afectadas, por las siguientes causas: a) El incumplimiento reiterado o la violación sistemática de la Ley o de las resoluciones de las autoridades que conforman el subsistema de educación superior. b) El incumplimiento y la violación de sus propios estatutos, reglamentos y resoluciones. c) El incumplimiento sistemático de las condiciones establecidas por esta Ley como exigencias para su creación y la autorización de su funcionamiento.	**Sección I: DE LAS CAUSALES DE INTERVENCIÓN DE UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES** **Art. 86:** Las universidades y los institutos superiores pueden ser intervenidos por las siguientes causas: a. El incumplimiento o la violación de la Constitución Nacional, las disposiciones legales vigentes o de las resoluciones de las autoridades que conforman el subsistema de educación superior. b. El incumplimiento y la violación de sus propios estatutos, reglamentos y resoluciones. c. El incumplimiento sistemático de las condiciones establecidas por esta Ley como exigencias para su creación y la autorización de su funcionamiento. d. La comisión de actos irregulares o el suceso de hechos que desvirtúen la función institucional, que hagan imposible su normal dirección o administración, o impliquen riesgos para la seguridad, la dignidad y el bien de las personas legalmente protegidas.	**Art. 86:** Establece las causales de posible intervención de las universidades e institutos superiores. ***Hay coincidencia con el proyecto de la Bicameral (Art. 84). (Ver Comentarios n.º 24).***

d) La comisión de actos irregulares o el suceso de hechos que desvirtúen la función institucional, que hagan imposible su normal dirección o administración, o impliquen riesgos para la seguridad, la dignidad y los bienes de las personas legalmente protegidos.		
Art. 85 DEL PROCEDIMIENTO DE INTERVENCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR La intervención de las universidades y los institutos superiores universitarios solo podrá ser realizada a petición del Consejo Nacional de Educación Superior y con acuerdo de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. A este efecto, el Consejo Nacional de Educación Superior establecerá, en su petición, las causas que motivan la medida, el procedimiento a utilizarse, el o las personas propuestas como interventores, la duración o las condiciones de la intervención y los informes o dictámenes que el o los interventores deben producir y el plazo para hacerlo. Los interventores serán designados por el Consejo Nacional de Educación Superior, con la aprobación de ambas Cámaras del Congreso Nacional. La intervención implica la suspensión automática temporal de las autoridades académicas colegiadas y unipersonales de la institución afectada, quienes quedarán suspendidos interinamente por el o los interventores que asumen con plenas facultades excepto las de modificar estatutos o reglamentos internos y ejercer actos administrativos. La intervención no podrá prolongarse por más de un año.	**Sección II: DEL PROCEDIMIENTO DE INTERVENCIÓN DE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES** **Art. 87:** La intervención de las universidades y los institutos superiores podrá ser solicitada por el Consejo Nacional de Educación Superior al Poder Ejecutivo. A este efecto, el Consejo Nacional de Educación Superior, previa resolución por mayoría absoluta de dos tercios, establecerá en su petición, las causas que motivan la intervención, el procedimiento a utilizarse, el o las personas propuestas como interventores, la duración o las condiciones de la intervención y los informes o dictámenes que el o los interventores deben producir y el plazo para hacerlo. Los interventores serán designados por el Poder Ejecutivo y nombrados mediante decreto presidencial. La intervención implica la suspensión automática temporal de las autoridades académicas colegiadas y unipersonales de la institución afectada, quienes quedarán suspendidos interinamente por el o los interventores que asumen con plenas facultades excepto las de modificar estatutos o reglamentos internos y ejercer actos administrativos. La intervención no podrá prolongarse por más de un año y concluirá con un informe detallado del estado de la institución, con las recomendaciones que correspondan.	**Art. 87:** Se reemplaza el acuerdo con el Parlamento por decisión del Poder Ejecutivo, de esta manera no será la misma instancia que crea la institución la que decide su intervención. Establece que la CNES deberá tener mayoría calificada de 2 tercios en virtud a la importancia de la determinación. Añade el informe conclusivo a la intervención de manera adoptar las medidas que fueran necesarias. Los interventores serán designados por el Poder Ejecutivo y nombrados mediante decreto presidencial. ***El proyecto Bicameral (Art. 85) compromete a las dos Cámaras del Congreso. No corresponde al Poder Legislativo abordar la gestión administrativa, ésta es potestad del Poder Ejecutivo.***

Art. 86 DEL PROCEDIMIENTO DE INTERVENCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR En caso de que la intervención sea causada por problemas de orden administrativo, o para proteger derechos económicos vulnerados, el o los interventores asumen la administración de la institución con los deberes, facultades y restricciones establecidas para los administradores en el Código Civil y en otras normas legales, y las que señale la autoridad interviniente. En caso de que la intervención sea causada por problemas de orden académico, el Consejo Nacional de Educación Superior dará participación a la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y a los Consejos de Rectores.	**Se encuentra desarrollado en el artículo 87 del proyecto**	
	Sección III: DE LAS FACULTADES ESPECIALES DE LOS INTERVENTORES	
	Art. 88: En caso de que la intervención sea causada por problemas de orden administrativo, o para proteger derechos económicos vulnerados, el o los interventores asumen la administración de la institución con los deberes, facultades y restricciones establecidas para los administradores en el Código Civil y en otras normas legales, y las que señale la autoridad interviniente.	**Art. 88:** Los interventores gozan de facultades especiales. ***El proyecto de la Bicameral no trata el tema.***
	Sección IV: DEL LEVANTAMIENTO DE LA INTERVENCIÓN DE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES	
Art. 87 DE LA INHABILITACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Las instituciones podrán ser rehabilitadas bajo las condiciones que la autoridad interventora establezca, la que también fijará un plazo para su ejecución y cumplimiento.	**Art. 89:** La intervención de las universidades e institutos superiores podrá ser levantada bajo las condiciones que la autoridad interventora establezca. Si las exigencias no fueran satisfechas en base a las recomendaciones dadas por la intervención, comprobándose la pérdida en forma irreversible de la vocación para la prestación del servicio educacional, el Consejo Nacional de Educación Superior,	**Art. 89:** Establece las condiciones para el levantamiento de las intervenciones. Se faculta al CNES a solicitar al Poder Ejecutivo que tramite ante el Congreso Nacional la sanción de la Ley de Clausura. ***En el proyecto de la Bicameral es el CNES quien directamente solicita al Congreso la clausura de la institución de educación superior. (Art. 87)***

Si las exigencias no fueran satisfechas y si a juicio de la intervención de la institución intervenida ha perdido, en forma irreversible, su vocación para la prestación del servicio educacional, previo dictamen de la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Calidad de la Educación Superior, procederá a la inhabilitación de la misma. Para la inhabilitación de las universidades e institutos superiores universitarios, el Consejo Nacional de Educación Superior elevará el pedido correspondiente, con todos los antecedentes, al Congreso Nacional, para la sanción de la Ley respectiva. Las medidas de inhabilitación dispuestas podrán ser objeto de los recursos y acciones en las instancias institucionales, administrativas y jurisdiccionales que correspondan. Ninguna acción jurisdiccional podrá instaurarse sin el agotamiento previo de las instancias de revisión institucionales o administrativas.	previa resolución por mayoría absoluta de dos tercios, solicitará al Poder Ejecutivo que tramite ante el Congreso Nacional la sanción de la Ley de clausura.	
Art. 88 DISPOSICIONES TRANSITORIAS Todas las instituciones de educación superior en funcionamiento al entrar en vigencia la presente Ley, así como sus filiales y las carreras que en ellas se imparten, tendrán un plazo de 3 (tres) años, contados a partir del inicio de actividades de la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior para concluir los procesos de acreditación a que se hace referencia en esta Ley.	**TÍTUTO V: De las disposiciones transitorias y derogaciones** **DISPOSICIONES TRANSITORIAS** **Art. 90:** Todas las instituciones de educación superior en funcionamiento, al entrar en vigencia la presente Ley, así como sus filiales y las carreras que en ellas se imparten, tendrán un plazo de 3 (tres) años, para concluir los procesos de acreditación a que se hace referencia en esta Ley.	**Art. 90:** En las disposiciones transitorias se fija el plazo para concluir los procesos de acreditación a que se hace referencia en esta ley. ***Hay coincidencia fundamental con el proyecto de la Bicameral (Art. 88).***

Art. 89: Todos los procesos realizados ante la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en procura de la acreditación nacional o internacional de carreras y programas, al entrar en vigencia la presente Ley, serán reconocidos por la Agencia Nacional de Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior para la consecución de las acreditaciones a que se hace referencia en esta Ley.		
Art. 90: Las universidades que a la fecha de la promulgación de la Ley se encuentren desarrollando actividades en menos de 3 (tres) áreas del saber tendrán un plazo de 3 años para cumplir con lo que establece la presente Ley. Las universidades que incumplieren esta exigencia, el Consejo Nacional de Educación Superior recomendará al Congreso Nacional el cierre de la institución y el consiguiente, retiro de la habilitación para funcionar. Los alumnos de la institución clausurada serán admitidos en las instituciones designadas por el Consejo Nacional de Educación Superior, las cuales les reconocerán todo lo aprobado en la institución de origen.		
Art. 91: A partir de la vigencia de la presente Ley no se autorizará la creación de ningún instituto de formación docente. Los institutos de formación docente de gestión oficial en funcionamiento al entrar en vigencia esta Ley pasarán en un lapso de 3 (tres) años, conforme se ajusten a las condiciones exigidas, a obtener la creación y la figura de instituto superior universitario. De no lograr adaptarse, se recomendará al Congreso Nacional el cierre de la institución y el consiguiente, retiro de la habilitación para funcionar. Los alumnos de la institución clausurada serán admitidos en las instituciones designadas por el Consejo Nacional de Educación Superior, las cuales les reconocerán todo lo aprobado en la institución de origen.		

Art. 92 DEROGACIONES Deróganse los artículos 8°, 47°, 48°, 49° 53°, 54°, 55°, 87°, 92°, 95°, 96°,122° y 131°, de la Ley N° 1264 "General de Educación", los artículos 34°, 35° de la Ley N° 1725 "Estatuto del Educador", los artículos 135°, 139°, 140°, 142°, 144°, 149°, 211°, 212°, 213°, 214°, 215°, 216°, 217°, 218°, 229°, 231°, 234° y 237° de la Ley N° 836° del "Código Sanitario", la Ley N° 136, la Ley N° 2529, la Ley N° 3973, la Ley N° 2072, los artículos 63°, 69° y 70° de la Ley N° 1115 "Del Estatuto del Personal Militar" y todas las disposiciones legales contrarias a la presente ley.	**DEROGACIONES** **Art. 91:** Deróganse los artículos 8°, 53°, 54°, 55° y 87° de la Ley N° 1264/1998 "General de Educación", los artículos 135°, 139°, 142°,215°, 216°, 217°, 231° y 237° de la Ley N° 836/1980 "Código Sanitario", la Ley N° 136/1993, la Ley N° 3973/2010, los artículos 63°, 69° y 70° de la Ley N° 1115/1997 "Del Estatuto del Personal Militar" y todas las disposiciones legales contrarias a la presente ley.	**Art. 91:** • Hay una observación importante que hacer sobre el artículo 92 de la Bicameral. En el proyecto presentado por la Bicameral el 30 de diciembre 2010 al Presidente de la Cámara de Senadores, aparecen artículos concretos que después han sido modificados, como se evidencia en el texto de ley que el Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, Dip. Sebastián Acha ha presentado para su estudio. • Concretamente los Arts. 92, 95 y 96 de la Ley General de Educación (1264), que se refieren al CONEC. En la última versión han sido suplidos por la expresión: "todos los artículos referidos a los objetivos, funciones y atribuciones del CONEC referidos a la educación superior". • En cualquier caso, si hablamos de esta última versión llegamos a la misma conclusión: • El CONEC no puede ser excluido de la educación superior, porque es una institución del Estado, no del Poder Ejecutivo, que tiene su responsabilidad sobre todo el sistema educativo. • Su misión no colisiona con ninguna institución. Es complementaria. Es un servicio del y para el Estado y la sociedad que tiene la misión de proponer políticas, vigilar el sistema, proponer reformas, acompañar procesos, etc… • No tiene sentido alguno que el CNES pretenda eliminar al CONEC para no ser vigilado, etc. Tanto más cuanto que el proyecto de la Bicameral también pretende eliminar al MEC de sus responsabilidades con la educación superior. • Es preocupante que el CNES no dé cuentas a nadie e impida que instituciones que son fundamentales en el sistema sean eliminadas, en una ley cuyo objeto es solamente la educación superior. • El proyecto de la Bicameral no da argumento alguno (ni en la exposición de motivos ni en el articulado) para sustentar esta eliminación del CONEC de su responsabilidad sobre la educación superior. (Ver Comentarios n. 4)

Bibliografía

AECID. (2010). *Presente y futuro de la educación iberoamericana. Pensamiento Iberoamericano* 7. AECID – Fundación Carolina.

Aguilera M., R. (2010). *Catálogo de normas legales vinculadas a la Educación Superior*. Asunción.

Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad. Crisis y Cambio*. México: Fondo de cultura económica.

ANEAES. (2006). *Oferta académica de la educación superior paraguaya*. Julio 2006.

BID. (2009). *Education and Democratic Preferences*. Asunción: BID.

Brunner. J. J. (2010). *Seminario Los procesos de reforma en el nuevo contexto de la educación superior*. Asunción: MEC.

Brunner, J. J. (1999). *Educación superior en una sociedad global de la información*. Bogotá: Universidad Piloto-ASCUN.

Brunner, J. J. (2010). *Educación superior: eje de la competitividad*. Centro de Políticas Comparadas de Educación.

Brunner, J. J. (2007). *Mercados universitarios: los nuevos escenarios de la Educación Superior. Informe Final de Proyecto FONDECYT N° 1050138*. Chile.

Casanova Cardiel, H. (1999). *La educación superior en América Latina: políticas y gobierno*. Madrid: Revista Española de educación comparada.

CEPAL – ONU. (2009). *La Educación Superior y el desarrollo económico en América Latina*. México: CEPAL.

CLACSO. (2007). *La educación superior en América Latina: ¿democracia o plutocracia? Escenarios mundiales de la educación superior. Análisis global y estudios de casos*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Noviembre 2007.

Comunicado de Berlín. (2003).

Comunicado de Bergen. (2005).

Comunicado de Londres. (2007).

Comunicado de Lovaina. (2009).

CONEC. *Documentos de los Talleres sobre Reforma de la Educación superior y diversos estudios*.

Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. (2009). *La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*. Paris: Sede de la UNESCO, 5-8 de julio de 2009.

Declaración de La Sorbona. (1998).

Declaración de Bolonia. (1999).

Declaración de Praga. (2001).

Declaración de Cartagena de Indias sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe. (2008).

Del Bello, J. C. (2010). *Apuntes para una nueva ley de Educación Superior*. Borrador para la discusión. Asunción: MEC.

Destinobles, G. (2007) *Introducción a los modelos de crecimiento económico exógeno y endógeno*. Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007a/243/

Didou Aupetit, S. *La internacionalización de la educación superior en América Latina: oportunidades y desafíos*. Córdoba: Conferencia dictada el 21 de agosto de 2007 en el Pabellón Argentina de la Ciudad Universitaria.

Huenchan Navarro, S. *Políticas Públicas y Políticas de Vejez. Aspectos teóricos conceptuales*. CEPAL. UNFPA. Cooperazione Italiana.

Tendencias de la Educación Superior en América Latina.

IESALC – UNESCO. (2005). *Tendencias del financiamiento de la Educación Superior hispano parlante en América Latina*.

La cooperación en Educación Superior en América Latina. *Situación actual y perspectivas futuras*. Año III - Número 8 - Septiembre 2005.

La educación superior en América Latina. (2997). México: Quórum 15.

La educación superior en América Latina y el Caribe. (1997). Documento de estrategia. Nº EDU 101. Washington.

La Educación Superior en Colombia después de la CRES. (2008).

La educación superior privada en América Latina. Simposio: *El rol de la educación privada en el desarrollo nacional*.

Convención de la Asociación Venezolana para el Avance de la Ciencia (ASOVAC), Caracas, 21 de noviembre 2005.

La Educación Superior Virtual: *Una alternativa en América Latina y el Caribe*.

MEC. (2010). *Seminarios de la coordinación de la discusión de la Reforma de la Educación Superior*. Asunción.

Martínez, A. (2004). *La educación superior virtual: tendencias en América Latina. Meeting of the Latin American Studies Association*. Nevada: October 7-9, 2004.

Mora Toscano, Ó. y Venegas Calle, S. *Las políticas públicas en educación superior en América Latina. Un análisis crítico al enfoque de la banca multilateral*. XIV Encuentro Nacional de Economía Política; IX Coloquio Latinoamericano de Economía Política e V Coloquio de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA).

OEI-CAEU-AECID. (2009). *Indicadores de Vinculación de la universidad con el entorno socioeconómico: un marco para la discusión*. Madrid: OEI-CAEU-AECID.

Oppenheimer, A. (2010). *¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*. Buenos Aires: Debate - Editorial Sudamericana.

OREALC/UNESCO. (2007). *Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC)*. 29 y 30 de marzo de 2007; Buenos Aires: OREALC/UNESCO.

Paraguay. (2009). *El pilar de la Educación en la Agenda Nacional de Competitividad*. Grupo Impulsor de la ANC. 2009.

Paraguay. (2008). *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro. Informe nacional sobre el desarrollo de la educación*. 48º Conferencia Internacional de Educación. Octubre.

Paraguay. (1992). *Constitución Nacional de la República del Paraguay*. Asunción.

Paraguay. (1998). *Ley General de Educación*. Asunción.

Pedrozo García, D. (2007). PARAGUAY: Estado situacional de la educación superior – Colombia: CAB – Cali.

Rama, C. *La evaluación: una nueva realidad universitaria*. En AL 37.

Rama, C. *La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización*. Informe sobre la ES en AL y el Caribe 2000-2005.

Rama, C. *Las nuevas fronteras de la ES en AL*.

Reflexiones y perspectivas de la Educación Superior en América Latina. (2007). Informe final. Proyecto Tuning - América Latina 2004-2007. Universidad de Deusto. Universidad de Gröningen. Bilbao: Ed. Universidad de Deusto.

Rodríguez G., R. y Alcántara Santuario, A. (2000). *La Reforma de la Educación Superior en AL en la perspectiva de los organismos internacionales*. Revista Española de Educación Comparada, 6. 2000.

Silva, M. *Semejanzas y diferencias en las políticas de Educación Superior en América Latina. Cambios recientes en Argentina, Brasil, Chile y México*. Políticas de educación superior / n. 11.

The National Center for Public Policy and Higher Education. (2003). *Higher Education and the Fulfillment of a States Public Agenda*. February.

UE. (2006). *La cooperación en Educación Superior e Investigación. América Latina y el Caribe*. Unión Europea (ALC-UE) – EUA: Senior Programme Manager. Pleno del CUIB. México. Marzo 2006.

UNESCO. (2009). *Comunicado final*. CMES 2009.

UNESCO. (1998). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el S. XXI y Marco de Acción Prioritaria*.

UNESCO. (2009). Comunicado final de la CMES: *La Nueva Dinámica de la Educación Superior y la búsqueda del cambio social y el Desarrollo*. París.

UNESCO. *Higher Education, Research and Innovation* 2001 - 2009.

UNESCO – IESALC. (2006). Informe sobre la ES en AL 2000-2005: *La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: Mayo de 2006.

Vessuri H. (1996). *Pertinencia de la educación superior latinoamericana a finales del siglo XX*. Nueva Sociedad Nº 146: Noviembre-Diciembre 1996.

Viera T., P. (2009). *O ensino superior em disputa: alianças de classe e apoio à política para o ensino superior no governo Lula*. Revista Iberoamericana de Educación ISSN: 1681-5653 Nº 49/3 – 25 de abril de 2009. EDITA: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Yarzábal, L. (1999) *La Educación Superior en América Latina, realidad y perspectivas Consenso para el cambio en la educación superior.* Colección Respuestas, N° 9. Caracas: Ed. CRESALC/ UNESCO.

Legislación comparada

Han sido consultados textos legislativos pertinentes de los siguientes países:

- Argentina (2)
- Bolivia (2)
- Brasil

- Chile (5)
- Colombia (2)
- Costa Rica (5)
- Cuba
- El Salvador (3)
- España (2)
- Honduras (2)
- México
- Panamá
- Paraguay (diversos anteproyectos legislativos)
- Perú
- Portugal (2)
- República Dominicana
- Uruguay (2)
- Venezuela