ESCENARIOS PROSPECTIVOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PARAGUAY A PARTIR DE COINCIDENCIAS DIAGNÓSTICAS Y ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS EN INFORMES Y PLANES LOCALES

PROSPECTIVE SCENARIOS OF HIGHER EDUCATION IN PARAGUAY BASED ON DIAGNOSTIC COINCIDENCES AND STRATEGIC GUIDELINES IN LOCAL REPORTS AND PLANS

Jorge García Riart
Consejo Nacional de Educación Superior, Paraguay
jorge.garciariart@mec.gov.py
https://orcid.org/0000-0001-9728-3702

Fecha de recepción: 20/01/2026 Fecha de aceptación: 29/05/2026

Fecha de publicación: 01/07/2026

RESUMEN

Este artículo plantea la formulación de tres escenarios prospectivos para la Educación Superior en el Paraguay a partir de coincidencias diagnósticas y orientaciones estratégicas en informes y planes referidos al nivel, entre 2014 y 2025, elaborados por agencias oficiales y organizaciones sin fines de lucro. Las coincidencias y orientaciones se articulan a partir de siete dimensiones estratégicas: calidad y regulación institucional; acceso, equidad e inclusión; vinculación con sectores productivo y social; investigación, innovación y producción de conocimiento, internacionalización y movilidad académica; formación y profesionalización docente y planificación estratégica e institucionalidad. A partir de aquí, se describen tres escenarios prospectivos (ideal, intermedio y de riesgo) para la Educación Superior en el país, tomando como horizonte temporal el año 2036.

Palabras clave: escenarios prospectivos, educación superior, coincidencias diagnósticas, orientaciones estratégicas.

ABSTRACT

This article proposes the formulation of three prospective scenarios for Higher Education in Paraguay, based on diagnostic coincidences and strategic orientations identified in reports and plans prepared between 2014 and 2025 by official agencies and non-profit organizations. These shared findings and orientations are structured around seven strategic dimensions: quality and institutional regulation; access, equity, and inclusion; engagement with the productive and social sectors; research, innovation, and knowledge production; internationalization and academic mobility; teacher training and professional development; and strategic planning and institutional framework. Building on this framework, three prospective scenarios (ideal, intermediate, and risk) for Higher Education in the country are described, with 2036 as the time horizon.

Keywords*:* prospective scenarios, higher education, diagnostic coincidences, strategic orientations.

INTRODUCCIÓN

¿Qué dicen los informes locales y los planes estratégicos sobre el estado de la Educación Superior en el Paraguay (ESPy), entre 2014 y 2025? La pregunta de partida es relevante para observar, en primer lugar, cómo el país enfrenta desafíos en el nivel superior de educación y, en segundo lugar, cuáles son las prioridades estratégicas que deben ser atendidas en los próximos años. La cuestión es además importante porque tales documentos constituyen una base empírica para anticipar escenarios futuros.

Para el efecto, se seleccionan reportes situacionales y planes estratégicos elaborados por agencias oficiales y organizaciones sin fines de lucro, a saber: Libro Blanco de los Lineamientos para una Política de Ciencia, Tecnología e Innovación del Paraguay del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT, 2014), Libro Blanco para la Educación Superior del Consejo Nacional de Educación Superior (CONES, 2017), Estrategia de Transformación Educativa Paraguay 2030 del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC, 2023), Aportes y Reflexiones del Centro de Estudios Integrales (CEDEI, 2023), Informe de Diagnóstico de la Educación Médica (CONES, 2025), el Proyecto "Modernización en la Educación Superior del Paraguay" (MODESPAR, 2025) y el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050 del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2025). El periodo seleccionado se corresponde con el primer año de vigencia de la Ley N.° 4995 (2013) "De Educación Superior" y con el año de cierre de este trabajo (2026).

Desde el punto de vista metodológico, el estudio adopta un diseño cualitativo de análisis

documental, que identifica coincidencias diagnósticas y orientaciones estratégicas mediante la construcción de una matriz de doble entrada. Esa matriz cruza las dimensiones evaluadas con tres escenarios prospectivos (ideal, intermedio y de riesgo) y ofrece así un instrumento de política pública orientado a fortalecer la capacidad de planificación estratégica de la ESPy.

Este ejercicio de sistematización contribuye a fortalecer la capacidad de planificación estratégica del CONES para los próximos diez años. El artículo 9.º de la Ley N.° 4995/2013[1], entre otras cosas, dice que es función del citado organismo de Estado: "Proponer las políticas para el desarrollo y el funcionamiento de la educación superior, de acuerdo con los planes de desarrollo nacional".

LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO OBJETO DE ANÁLISIS

Interpretar la educación superior, en general, y la ESPy, en particular como objeto de análisis, requiere anclarse en un conjunto de marcos teóricos que iluminen su estructura, su dinámica institucional y sus tensiones constitutivas. Tres perspectivas clásicas del campo resultan especialmente pertinentes para leer los documentos que se proponen en este ensayo.

El punto de partida lo ofrece Clark (1983), cuyo modelo de análisis comparado identifica tres fuerzas coordinadoras que operan en todo sistema universitario: el Estado, el mercado y la oligarquía académica. En el caso paraguayo, la configuración específica de esas tres fuerzas –un Estado históricamente débil en su capacidad regulatoria, un mercado universitario en expansión acelerada y una academia con limitada tradición investigativa– pueden explicar, en gran medida, los déficits estructurales.

Esta lectura se enriquece con el aporte de Brunner (2011), quien sostiene que la gobernanza universitaria en América Latina atraviesa una transición compleja: desde modelos de autonomía irrestricta hacia formas de regulación evaluativa que exigen rendición de cuentas, transparencia y vinculación con necesidades sociales y productivas del entorno. La ESPy no estaría ajena a esta tensión.

Por su parte, Trow (2007) aporta el marco interpretativo de la transición de los sistemas de educación superior desde una fase de élite hacia una de acceso masivo y, posteriormente, universal. Cada transición genera tensiones específicas entre expansión cuantitativa y sostenimiento de la calidad académica. El Paraguay experimenta esa

1 Acceso en línea: https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4401/ley-n-4995-de-educacion-superior

tensión de manera particularmente aguda ante la proliferación de IES privadas que no siempre operan con estándares homogéneos ni mecanismos equivalentes de control.

A escala global, Altbach, Reisberg y Rumbley (2009) sitúan los desafíos de la educación superior dentro de las grandes tendencias mundiales masificación, internacionalización, privatización y revolución digital y ofrecen una visión comparativa que permitiría evaluar el posicionamiento relativo del Paraguay frente a sus pares regionales y frente a las exigencias de un sistema académico global cada vez más interconectado y competitivo. La perspectiva de los autores citados recuerda que, ante los problemas de la ESPy, las respuestas requieren ser calibradas a las condiciones y capacidades específicas del país.

Más adelante, se presentarán las dimensiones de análisis teóricas, así como otras, contextualizadas en la realidad local, que emergen del análisis de los informes y los planes locales referidos al estado de la ESPy.

Documentos seleccionados

La descripción de los documentos que sigue no es exhaustiva; no obstante, de cada uno de los trabajos seleccionados se recuperan el objetivo y el contexto de publicación, así como datos de la situación de la ESPy y líneas de acción propuestos que tienen relación con el nivel de educación analizado. Si bien los documentos fueron elaborados con intencionalidades y en contextos distintos, es posible, de modo comparativo, articular dimensiones que caractericen el estado de la ESPy.

Libro Blanco de los Lineamientos para una Política de Ciencia, Tecnología e Innovación del Paraguay[2]

El objetivo principal del Libro Blanco del CONACYT es establecer lineamientos para una política nacional de Ciencia, Tecnología e Investigación. Su elaboración fue financiada por Fondos Estructurales del Mercosur en un momento de expansión de las políticas de innovación en la región. En el documento, se identifica una brecha entre el conocimiento que se produce en las universidades paraguayas que llega con dificultad al mundo productivo y las demandas del sector económico que rara vez orientan la formación científica. Entre algunos datos revelados en el diagnóstico, el informe señala que los estudiantes llegan a la ESPy sin haber cultivado una verdadera curiosidad científica en sus años formativos previos. Apuntando a la reducción de la brecha señalada, el Libro Blanco establece un marco estratégico, cuyo propósito central es articular el conocimiento científico-tecnológico con las demandas endógenas de innovación para

2 Acceso en línea: https://repositorio.conacyt.gov.py/bitstream/handle/20.500.14066/2747/Libro%20Blanco%20PCTI.pdf?sequence=1&isAllowed=y

lograr un desarrollo productivo sostenible. Aunque su énfasis recae sobre el Sistema de Ciencia y Tecnología en su conjunto, varias de sus líneas de acción impactan directamente en la ESPy. En este sentido, son destacables: la promoción de la innovación educativa, la divulgación de la ciencia desde la educación básica y el fomento de la formación tecnológica.

Libro Blanco para la Educación Superior[3]

El objetivo del Libro Blanco del CONES es proponer consensos sobre políticas de Estado para la educación superior, basados en diagnósticos recogidos de distintos congresos regionales realizados en 2016, a instancia del citado organismo. Su publicación se produce a cuatro años de la vigencia de la Ley N.° 4995/2013 y en medio de una importante crisis institucional en el seno de la Universidad Nacional de Asunción, la primera institución universitaria del país. También, durante su elaboración, se prepara el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. La arquitectura del Libro descansa en tres pilares interconectados: fortalecimiento institucional, misión de las instituciones de educación superior (IES) y actores estamentales. En cuanto al primero, plantea una vinculación más estrecha entre las IES y los poderes del Estado, acompañada de mecanismos robustos de rendición de cuentas y acreditación. Con respecto a la misión, cuestiona el modelo universitario centrado exclusivamente en la docencia y propugna la integración plena de la investigación, la innovación tecnológica y la extensión universitaria como funciones sustantivas alineadas con las necesidades sociales del país. Finalmente, en relación con los docentes, investigadores, estudiantes y personal administrativo, el documento destaca la urgencia de mejorar sus competencias, condiciones laborales y trayectorias de desarrollo profesional como requisito para avanzar hacia la excelencia académica.

Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa Paraguay 2030. Segundo Acuerdo. Documento para el debate público[4]

El objetivo central de la Estrategia de Transformación Educativa es rediseñar el sistema educativo paraguayo con un pacto nacional sobre la calidad, la equidad y la gobernanza, a casi 30 años de la Reforma Educativa surgida tras el fin de la dictadura de Alfredo Stroessner. Su elaboración fue financiada por el Fondo para la Excelencia de la Educación y de la Investigación. Si bien abarca fundamentalmente los niveles de educación inicial, básica y media, con respecto a la ESPy, el Plan detalla una articulación débil de este nivel con los otros niveles, lo cual arroja un sistema educativo fragmentado que dificulta las transiciones y desperdicia sinergias institucionales posibles. Por ello, un

3 Acceso en línea: https://cones.gov.py/libro-blanco-para-la-educacion-superior/

4 Acceso en línea: https://www.mec.gov.py/?ref=300316-plan-nacional-de-trasformacion-educativa-2030

aporte significativo, en relación con la ESPy, es el reconocimiento explícito de este nivel de formación como actor central en la transformación del sistema educativo nacional, con roles definidos en la formación, la investigación, la innovación, la extensión y la vinculación con políticas públicas.

Aportes y reflexiones sobre la Educación Superior[5]

El objetivo de la publicación, elaborada por la organización sin fines de lucro CEDEI, es compilar distintos análisis, de varios especialistas, sobre funciones sustantivas de las IES, como la docencia, la investigación y la vinculación social. Los autores coinciden en que las IES planifican poco, se vinculan mal con el Estado y descuidan aspectos tan concretos como la formación de sus docentes, el bienestar de sus estudiantes y el seguimiento de quienes egresan. Por ello, el hilo conductor que atraviesa la compilación es la necesidad de consolidar la ESPy como un sistema inclusivo, democrático y equitativo, capaz de responder a las demandas contemporáneas del desarrollo nacional y regional con rigor académico y pertinencia social.

Informe sobre el diagnóstico del contexto de la educación médica en Paraguay: análisis sociodemográfico para la evaluación de la calidad[6]

Para preparar el Informe, el CONES convocó a una Comisión *Ad Hoc*, que tuvo el propósito de evaluar la oferta de carreras de medicina en el país y proponer líneas de acción para ordenar la oferta de programas y la baja tasa de acreditación. Por ello, ofrece un análisis detallado de la situación de la formación médica en el país y constituye un insumo técnico fundamental para la formulación de políticas en el sector salud. Sus hallazgos más preocupantes incluyen la alta concentración de médicos en Asunción y el departamento Central con el consiguiente déficit de cobertura en el interior del país, la debilidad de los mecanismos de regulación y supervisión de las facultades de medicina, la ausencia de un sistema unificado de datos sobre estudiantes y profesionales, y la persistencia de déficits en especialidades críticas como Medicina Interna y Cirugía General. Frente a este panorama, el Informe propone estrategias convergentes: redistribución territorial de los profesionales, centralización de la información sectorial, incentivos para las especialidades deficitarias y mejora de las condiciones salariales para reducir el pluriempleo en el sector público.

5 Acceso en línea: https://drive.google.com/file/d/17-owmehIimO-CWfvpPruwo8_q9Yqzkr1/view

6 Acceso en línea: https://cones.gov.py/wp-content/uploads/2025/03/Informe-sobre-el-diagnostico-del-contexto-de-la-educacion-medica-en-paraguay_-analisis-sociodemografico-para-la-evaluacion-de-la-calidad.pdf

Proyecto "Modernización en la Educación Superior del Paraguay"[7]

Como es explícito en el título, el objetivo del Proyecto es modernizar la ESPy, crear marcos de referencia para carreras, sistema de créditos y perfil docente del siglo XXI. La iniciativa que reúne a universidades y entidades reguladoras del Paraguay está cofinanciada por el programa Erasmus+ de la Unión Europea. El Proyecto identifica tres carencias urgentes que deben ser atendidas para modernizar la ESPy: ausencia de marcos curriculares nacionales de referencia, ausencia de sistemas verificables de créditos académicos y docencia universitaria ejercida mayoritariamente por profesionales sin formación pedagógica. Cabe destacar que, a septiembre de 2025, el Proyecto había concluido acuerdos en cuanto a perfiles de egreso, responsabilidades, habilidades y conocimientos esperados para ocho carreras: Medicina, Ingeniería Informática, Ingeniería Electrónica/Electromecánica, Psicología, Derecho, Administración de Empresas, Contabilidad e Ingeniería Agronómica.

Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050[8]

Al cierre de la sistematización de los documentos que describen la situación de la ESPy, fue presentado el Plan Nacional de Desarrollo 2050, que tiene la voluntad de proponer una visión de país a largo plazo asentado en cuatro pilares: Personas y Sociedad; Infraestructura, Innovación y Competitividad; Ambiente y Energía e Instituciones, Seguridad y Proyección Internacional. Según se indica en las hojas introductorias, fue construido con más de 5.000 aportes ciudadanos y tiene un enfoque en sostenibilidad y competitividad; se presenta como una actualización del Plan Nacional de Desarrollo 2030. El Plan constata que la ESPy llega desigual a quienes más la necesitan, dialoga poco con el sector productivo y retiene escasamente el talento que forma con fondos públicos. El documento instala con fuerza en la agenda del desarrollo tres brechas calidad, pertinencia e internacionalización como condiciones innegociables para un Paraguay más competitivo y equitativo. El Marco Estratégico Paraguay 2050 componente del Plan aborda la ESPy dentro del objetivo específico 1.3.4 del pilar Personas y Sociedad, bajo el título "Transformar la educación superior para alinearla a las necesidades del desarrollo del país". En materia de acceso y equidad, plantea ampliar programas de becas para jóvenes de contextos vulnerables e impulsar la inclusión de personas con discapacidad mediante infraestructura accesible. En relación con la calidad y la regulación, propone fortalecer los mecanismos de control institucional y un modelo evaluativo nacional por fases. Sobre la internacionalización, busca atraer estudiantes extranjeros y reducir barreras burocráticas para la movilidad académica. En cuanto a la innovación e investigación, apuesta por articular las IES con el sector productivo y social. Finalmente, prevé instalar un sistema de seguimiento de becarios financiados con fondos públicos para garantizar el retorno del capital humano calificado.

7 Acceso en línea: https://www.modespar.com.py/sobre-modespar

8 Acceso en línea: https://www.paraguay2050.gov.py/?locale=es

Coincidencias diagnósticas y orientaciones estratégicas

Aunque los documentos considerados se originan en contextos diversos y responden a objetivos particulares, el análisis longitudinal del periodo 2014-2025 evidencia la persistencia de dimensiones constantes y convergentes con respecto a la situación de la ESPy, las cuales se describen a continuación.

Calidad y regulación institucional

El primer punto de confluencia de los documentos descriptos y quizás el más urgente– es el reconocimiento de las brechas de calidad en la formación universitaria como problema estructural. Todos los informes coinciden en que las IES presentan niveles heterogéneos de desempeño académico e institucional que requieren mecanismos unificados de evaluación y acreditación. Tanto el Libro Blanco del CONES como el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050 y el Proyecto "Modernización en la Educación Superior del Paraguay" apuntan al fortalecimiento de la regulación y la supervisión como condición indispensable para alcanzar estándares nacionales e internacionales.

Acceso, equidad e inclusión

La equidad en el acceso constituye otra dimensión compartida. El Informe sobre el diagnóstico del contexto de la educación médica en Paraguay y el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050 evidencian concentraciones geográficas e inequidades socioeconómicas que limitan el ingreso y la permanencia de poblaciones vulnerables. Frente a esta realidad, los documentos proponen becas, infraestructura accesible y sistemas de acompañamiento estudiantil como respuestas estratégicas convergentes. La profesionalización y las condiciones laborales del cuerpo docente son también señaladas por el CONES, el CEDEI y el Proyecto MODESPAR como factores críticos para la mejora institucional.

Vinculación con sectores productivo y social

Una segunda dimensión compartida es la escasa vinculación entre las IES y los sectores productivo y social. El Libro Blanco del CONACYT, el Libro Blanco del CONES y el Plan Nacional de Desarrollo 2050 proponen articular la formación universitaria con las demandas territoriales y económicas del país, promoviendo la transferencia de conocimiento y la pertinencia académica. En esa misma línea, los artículos compilados por el CEDEI, así como el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050, identifican la investigación, la innovación y la extensión universitaria como funciones sustantivas que las IES deben integrar, superando el modelo centrado exclusivamente en la docencia.

Investigación e innovación

La investigación y la innovación son puntos coincidentes en los diagnósticos de la mayoría de los documentos descriptos. El Libro Blanco del CONACYT subraya la necesidad de articular el conocimiento científico con las demandas productivas, mientras que el Libro Blanco del CONES insiste en integrar investigación y extensión como funciones sustantivas de las universidades. El Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa Paraguay 2030 reconoce explícitamente a la ESPy como actor central en innovación vinculada con políticas públicas, y el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050 instala la investigación como condición innegociable para la competitividad nacional.

Internacionalización y movilidad académica

También, la internacionalización, la movilidad académica y la armonización curricular plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050 y el Proyecto "Modernización en la Educación Superior del Paraguay", este último, mediante marcos de referencia para ocho carreras de grado configuran un horizonte estratégico compartido: el de una educación superior paraguaya integrada a redes regionales y globales de conocimiento, capaz de retener y aprovechar el capital humano calificado como motor del desarrollo nacional sostenible.

Formación y profesionalización docente

El Libro Blanco del CONES plantea mejorar competencias y condiciones laborales de los docentes e investigadores, mientras que los Aportes y reflexiones sobre la Educación Superior del CEDEI critican la falta de planificación en su formación y seguimiento. El Proyecto MODESPAR identifica la ausencia de formación pedagógica en la docencia universitaria y propone un perfil docente del siglo XXI. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050 refuerza la necesidad de mecanismos de control institucional que aseguren la calidad docente.

Planificación estratégica e institucionalidad

La planificación estratégica institucional es otro punto de convergencia. El Libro Blanco del CONACYT propone un marco estratégico para vincular ciencia y tecnología con innovación productiva, mientras que el Libro Blanco del CONES enfatiza la rendición de cuentas y la acreditación como pilares de gobernanza. El Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa Paraguay 2030 busca rediseñar el sistema educativo con un pacto nacional, y el Informe sobre el diagnóstico del contexto de la educación médica en Paraguay propone ordenar la oferta de programas y centralizar información sectorial. El Proyecto "Modernización en la Educación Superior del Paraguay" impulsa marcos curriculares nacionales y sistemas verificables de créditos, y el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050 instala la planificación como visión de país a largo plazo.

En la Tabla 1 se presenta de modo sucinto la convergencia de los siete documentos analizados en cuanto a situaciones diagnosticadas y orientaciones estratégicas con dimensiones de análisis de la ESPy.

Tabla 1

Dimensiones coincidentes en el análisis de la ESPy según fuentes institucionales

Dimensión	Situaciones diagnosticadas	Orientaciones estratégicas	Fuente
Calidad y regulación institucional	Brechas en rendición de cuentas y calidad institucional; débil supervisión de facultades de medicina; baja tasa de acreditación.	Fortalecer evaluación y acreditación; mejorar regulación institucional; implementar modelo evaluativo nacional por fases.	CONES (2017, 2025), MEF (2025)
Acceso, equidad e inclusión	Desigualdad territorial en cobertura médica; brechas de calidad e inequidad en acceso.	Ampliar becas para jóvenes vulnerables; redistribuir profesionales de salud; infraestructura accesible para inclusión.	CONES (2025), MEF (2025)
Vinculación con sectores productivo y social	Escasa articulación universidad-Estado; débil vinculación con sector productivo.	Articular IES con sectores productivo y social; fortalecer extensión universitaria; vinculación con políticas públicas.	CONACYT (2014), CEDEI (2023), MEF (2025)
Investigación, innovación y producción de conocimiento	Modelo universitario centrado en docencia; débil espíritu científico en formación inicial.	Integrar investigación e innovación como funciones sustantivas; divulgar ciencia desde educación básica; posicionar la ESPy como actor estratégico.	CONACYT (2014), CONES (2017), MEC (2023)
Internacionalización y movilidad académica	Limitada internacionalización y débil retorno del capital humano.	Impulsar movilidad académica; atraer estudiantes extranjeros; reducir barreras burocráticas.	MEF (2025)
Formación y profesionalización docente	Insuficiencias en formación docente; docencia ejercida por profesionales sin formación pedagógica.	Mejorar competencias y condiciones laborales; desarrollar programas de profesionalización docente universitaria.	CONES (2017), CEDEI (2023), MODESPAR (2025)
Planificación estratégica e institucionalidad	Déficit en planificación estratégica de IES; ausencia de metas específicas para la ESPy; falta de marcos curriculares nacionales.	Consolidar la ESPy inclusiva y democrática; acordar marcos de referencia para carreras; posicionar la ESPy en políticas públicas; visión país a largo plazo.	MEC (2023), CEDEI (2023), MODESPAR (2025), MEF (2025)

Elaboración propia a partir de documentos descriptos.

ESCENARIOS PROSPECTIVOS 2036

El análisis comparado de los siete documentos (informes locales y planes estratégicos sobre el estado de la ESPy) permite construir tres escenarios prospectivos para la ESPy al horizonte 2036, articulados, a su vez, en siete dimensiones ya mencionadas. El límite temporal formulado es arbitrario, en esta ocasión, ya que responde simplemente a un plazo supuesto de 10 años, contados desde la publicación de este ensayo, reconociendo que algunas características de los escenarios a describir pueden adelantarse u ocurrir en un tiempo posterior. Cabe también advertir que este ejercicio de prospección es de carácter preventivo y no exhaustivo: su propósito es anticipar desafíos y orientar transformaciones, no predecir el futuro con exactitud. Como señala Bitar (2015): "Es indispensable que la prospectiva sea percibida como un instrumento útil a la función de gobernar".

Escenario ideal

Las características del escenario ideal para la ESPy se organizan por dimensiones previamente establecidas, a saber:

Calidad y regulación institucional. Las IES, tanto públicas como privadas, cuentan con acreditación institucional y la mayoría de sus carreras de grado y programas de posgrado con acreditación de calidad por fases. La rendición de cuentas es sistemática y pública.

Acceso, equidad e inclusión. Los programas nacionales de becas cubren a jóvenes vulnerables y con discapacidad en todo el territorio, lo cual elimina la brecha geográfica de acceso a la ESPy. Las IES cuentan con infraestructura accesible y sistemas de acompañamiento estudiantil consolidados.

Vinculación con sectores productivo y social. Las IES articulan sus currículos con las demandas productivas y territoriales. Existen plataformas formales de transferencia de conocimiento. El emprendimiento y la innovación son funciones sustantivas del sistema educativo superior.

Investigación, innovación y producción de conocimiento. El Sistema Nacional de Investigadores opera con financiamiento público sostenido. Las IES producen conocimiento relevante y publican en revistas de alcance regional e internacional. La innovación es un eje transversal de la formación.

Internacionalización y movilidad académica. El Paraguay es un destino atractivo para estudiantes extranjeros de la región. Los marcos de referencia de carreras facilitan la homologación de títulos. La movilidad académica es accesible y con bajo costo burocrático. Los becarios retornan al país.

Formación y profesionalización docente. Los docentes universitarios cuentan con credenciales de posgrado, formación pedagógica continua y condiciones laborales dignas. La profesionalización es requisito para el ejercicio de la docencia universitaria. Se eliminan las brechas de género en el acceso a cargos académicos.

Planificación estratégica e institucionalidad. Las IES cuentan con planes estratégicos institucionales alineados con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050. Existe una autoridad rectora fortalecida que coordina el sistema con criterios técnicos. El seguimiento de egresados retroalimenta la mejora curricular de forma continua.

En la Tabla 2 se presentan de modo resumido las principales características del escenario ideal para la ESPy.

Tabla 2
Características del escenario ideal para la ESPy

Dimensión	Características
Calidad y regulación institucional	Acreditación institucional y de carreras y posgrados por fases; rendición de cuentas pública.
Acceso, equidad e inclusión	Becas nacionales para jóvenes vulnerables; infraestructura accesible; acompañamiento estudiantil.
Vinculación productiva y social	Currículos articulados; transferencia de conocimiento; innovación y emprendimiento.
Investigación e innovación	Sistema Nacional de Investigadores con financiamiento sostenido; publicaciones en revistas internacionales; innovación transversal.
Internacionalización y movilidad académica	Paraguay atractivo para estudiantes extranjeros; homologación de títulos; movilidad accesible; retorno de becarios.
Formación y profesionalización docente	Docentes con posgrados; formación continua; condiciones dignas; equidad de género.
Planificación estratégica e institucionalidad	IES con planes estratégicos; seguimiento de egresados.

Elbaoración propia.

Escenario intermedio

Las características del escenario intermedio para la ESPy se organizan por dimensiones previamente establecidas, a saber:

Calidad y regulación institucional. La mayoría de las IES públicas logran acreditación de sus carreras de grado y programas de posgrados, pero el sector privado presenta heterogeneidad. El modelo de calidad por fases avanza con más o menos impacto en la IES. Existen mecanismos de rendición de cuentas parcialmente operativos.

Acceso, equidad e inclusión. Los programas de becas se amplían, pero no cubren toda la demanda. La brecha urbano-rural persiste moderadamente. La inclusión de personas con discapacidad mejora en IES públicas, con rezago en IES privadas.

Vinculación con sectores productivo y social. Algunas IES desarrollan convenios con el sector productivo, pero la articulación es irregular y dependiente de iniciativas aisladas. La pertinencia académica mejora en carreras estratégicas, pero no en todo el sistema.

Investigación, innovación y producción de conocimiento. Algunos centros de investigación crecen con apoyo público-privado. La producción científica aumenta moderadamente, pero se concentra en pocas IES. El financiamiento para ciencia, tecnología e innovación es inestable y sujeto a ciclos políticos.

Internacionalización y movilidad académica. Se avanza en acuerdos de reconocimiento mutuo de títulos con algunos países. La movilidad académica crece, pero sigue siendo accesible principalmente para quienes cuentan con recursos. El sistema de seguimiento de becarios está en implementación.

Formación y profesionalización docente. Se avanza en programas de formación docente en algunas IES públicas, pero el sector privado presenta rezago. Las condiciones laborales mejoran parcialmente. La formación pedagógica es valorada, pero no obligatoria en todo el sistema.

Planificación estratégica e institucionalidad. Algunas IES adoptan planes estratégicos, pero la coordinación interinstitucional es débil. El CONES fortalece parcialmente sus capacidades de regulación. Pocas IES tienen prácticas sistemáticas de seguimiento de sus egresados.

En la Tabla 3 se presentan de modo resumido las principales características del escenario intermedio de la ESPy.

Tabla 3

Características del escenario intermedio para la ESPy

Dimensión	Características
Calidad y regulación institucional	IES públicas con acreditación de carreras y posgrados; sector privado heterogéneo; rendición de cuentas parciales.
Acceso, equidad e inclusión	Becas no cubren toda la demanda; brecha urbano-rural persiste; rezago en políticas de inclusión.
Vinculación productiva y social	Articulación irregular entre IES y sector productivo; pertinencia académica solo de carreras estratégicas.
Investigación e innovación	Centros de investigación con apoyo público-privado; producción científica en pocas IES; financiamiento inestable.
Internacionalización y movilidad académica	Reconocimiento mutuo de títulos con países; movilidad académica crece, pero accesible solo para quienes tienen recursos; IES implementan seguimiento de becarios.
Formación y profesionalización docente	Formación continua de docente en IES públicas, con rezago en IES privadas; porque no es obligatoria; mejora parcial de condiciones laborales.
Planificación estratégica e institucionalidad	IES adoptan planes estratégicos; CONES fortalecido parcialmente; pocas prácticas sistemáticas de seguimiento de egresados.

Elaboración propia.

Escenario de riesgo

Las características del escenario de riesgo para la ESPy se organizan por dimensiones previamente establecidas, a saber:

Calidad y regulación institucional. La evaluación de calidad de las carreas de grado y de los programas de posgrados no se implementa de forma sostenida. Persiste la proliferación de IES sin estándares mínimos. La calidad académica se deteriora y la acreditación pierde credibilidad institucional.

Acceso, equidad e inclusión. Los recursos para becas se reducen o se focalizan sin criterios claros de equidad. La concentración geográfica se profundiza. Los estudiantes de contextos vulnerables abandonan la educación superior sin redes de soporte efectivas.

Vinculación con sectores productivo y social. La desconexión entre academia y mercado laboral se mantiene o agrava. Los egresados enfrentan altas tasas de subempleo. La oferta académica no responde a las necesidades del desarrollo nacional ni territorial.

Investigación, innovación y producción de conocimiento. La investigación científica sigue siendo marginal dentro de las IES. El financiamiento para ciencia, tecnología e innovación se reduce. Paraguay permanece en los últimos lugares regionales en producción de conocimiento e innovación tecnológica.

Internacionalización y movilidad académica. La fuga de talentos se acelera. Los becarios formados con fondos públicos no retornan al país. Las barreras burocráticas frenan la internacionalización. Paraguay pierde competitividad académica frente a países vecinos.

Formación y profesionalización docente. El cuerpo docente universitario envejece sin renovación generacional calificada. La precarización laboral desalienta la vocación académica. Se mantiene la práctica de contratar profesionales sin formación pedagógica como único criterio de docencia.

Planificación estratégica e institucionalidad. Las IES operan sin planificación estratégica clara. La institucionalidad del sistema es frágil y vulnerable a cambios de gestión. La ESPy se desvincula de los objetivos nacionales de desarrollo y pierde legitimidad social.

En la Tabla 4 se presentan de modo resumido las principales características del escenario de riesgo de la ESPy.

Tabla 4
Características del escenario de riesgo para la ESPy

Dimensión	Características
Calidad y regulación institucional	Persisten IES, y sus carreras y posgrados, sin acreditación; calidad académica deteriorada; descrédito hacia las IES.
Acceso, equidad e inclusión	Becas reducidas; abandono de estudiantes; no existen redes de soporte efectivas.
Vinculación productiva y social	Desconexión entre academia y mercado laboral; altas tasas de subempleo; oferta académica no responde a necesidades de desarrollo local.
Investigación e innovación	Investigación científica marginal; financiamiento reducido; caída en listas internacionales en conocimiento e innovación tecnológica.
Internacionalización y movilidad académica	Fuga de talentos; becarios no retornan al país; Paraguay pierde competitividad académica.
Formación y profesionalización docente	Docentes no se actualizan; precarización laboral; contratos sin idoneidad adecuada.
Planificación estratégica e institucionalidad	IES sin planificación estratégica; institucionalidad frágil y vulnerable; ESPy desvinculada de ODS; péerdida de legitimidad social.

Elaboración propia.

Escenarios comparados

La materialización de cualquiera de los tres escenarios no depende exclusivamente de la calidad de las políticas sectoriales, sino de un conjunto de condiciones habilitantes que operan como variables estructurales del entorno institucional y político en el que se desarrolla la ESPy.

En el escenario ideal, esas condiciones suponen la confluencia de voluntad política sostenida más allá de los ciclos electorales, financiamiento público estable y creciente para la ESPy, una gobernanza interinstitucional robusta que articule coherentemente a los actores del sistema, y una sociedad civil activa en la demanda y vigilancia de la calidad educativa. Esta configuración representa siguiendo a Godet (2000) el conjunto de hipótesis más favorables sobre las variables clave del sistema, y exige un nivel de coordinación y compromiso estatal difícilmente alcanzable sin acuerdos programáticos de largo plazo.

El escenario intermedio, por su parte, refleja condiciones parciales: reformas implementadas de manera fragmentaria, financiamiento variable sujeto a prioridades presupuestarias cambiantes, avances que dependen más del liderazgo individual de actores institucionales específicos que de arquitecturas sistémicas consolidadas, y una coordinación interinstitucional irregular que genera islas de excelencia en un sistema todavía heterogéneo. Medina Vásquez y Ortegón (2006) identifican esta situación como el escenario de tendencia más probable en contextos de reforma educativa inconclusa en América Latina.

Finalmente, el escenario de riesgo se configura cuando las condiciones habilitantes colapsan o se deterioran de manera acumulativa: la inestabilidad política y presupuestaria erosiona la continuidad de las políticas, la ausencia de visión estratégica fragmenta los esfuerzos institucionales, los corporativismos sectoriales bloquean activamente las reformas necesarias y la desconfianza ciudadana en las IES retira la legitimidad social que todo sistema educativo requiere para operar con eficacia. El resultado es la reproducción del ciclo de estancamiento que los documentos institucionales analizados buscan precisamente interrumpir.

En la Tabla 5 se describen resumidamente los tres escenarios prospectivos para la ESPy hacia 2036, organizados en tres escenarios prospectivos: ideal, intermedio y de riesgo. Cada trayectoria sintetiza condiciones políticas, financieras, institucionales y sociales que determinan el rumbo de la ESPy.

Tabla 5
Escenarios prospectivos 2036 para la ESPy

Escenario ideal	Escenario intermedio	Escenario de riesgo
Voluntad política sostenida para el	Implementación parcial de reformas.	Inestabilidad política y presupuestaria.
financiamiento público de la ESPy.	Financiamiento variable.	Ausencia de visión de largo plazo.
Gobernanza interinstitucional robusta.	Avances dependientes de liderazgos institucionales individuales.	Corporativismos institucionales que bloquean reformas.
Sociedad civil activa en la demanda de calidad educativa.	Coordinación interinstitucional irregular.	Desconfianza ciudadana en las IES.

Elaboación propia.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN

El análisis de siete informes y planes estratégicos referidos a la ESPy y producidos entre 2014 y 2025 permite arribar a un conjunto de conclusiones que configuran una lectura integrada y coherente sobre el estado, los desafíos y las posibilidades del nivel a mediano plazo (2036).

La primera conclusión es de carácter estructural: la ESPy presenta un déficit acumulado en siete dimensiones críticas (calidad y regulación, acceso y equidad, vinculación productiva, investigación e innovación, internacionalización, formación docente y planificación estratégica) que no son aislados, sino expresiones interdependientes de un mismo patrón sistémico: la distancia entre las aspiraciones normativas de la ESPy y las capacidades institucionales reales de implementación. Este patrón ha sido identificado de manera convergente por todos los documentos analizados, lo que otorga solidez empírica al diagnóstico y refuerza su validez como base para la formulación de políticas públicas.

La segunda conclusión atañe al valor del consenso técnico existente. La coincidencia diagnóstica y de orientaciones estratégicas, entre el CONACYT, el CONES, el MEC, el CEDEI, el Proyecto MODESPAR y el MEF, constituye un activo institucional de primer orden. El Paraguay no carece de diagnósticos ni de propuestas: lo que la ESPy requiere con urgencia es la traducción de ese consenso en decisiones políticas sostenidas, financiamiento estable y mecanismos de gobernanza que trasciendan los ciclos electorales y los intereses corporativos sectoriales. Cabe señalar que algunas ideas aquí retomadas fueron desarrolladas por García y Silvero (2024) en el dossier "Educación y prospectiva: políticas públicas educativas para el futuro del Paraguay", publicado en esta

misma Revista. El presente artículo amplía y reinterpreta esos argumentos con nueva evidencia documental.

La tercera conclusión se desprende del ejercicio prospectivo. Los tres escenarios construidos al horizonte 2036 no son igualmente probables ni igualmente deseables. El escenario intermedio, caracterizado por avances significativos pero desiguales, representa la trayectoria más plausible si las condiciones actuales se mantienen sin reformas estructurales profundas. Sin embargo, la distancia entre ese escenario y el ideal no es insalvable, puesto que depende fundamentalmente de la voluntad política para sostener compromisos de largo plazo en materia de financiamiento público, regulación efectiva y coordinación interinstitucional. El escenario de riesgo, por su parte, debe operar como señal de alerta permanente, ya que su materialización no sería el resultado de fuerzas externas incontrolables, sino de omisiones deliberadas o de la inercia institucional frente a desafíos conocidos y diagnosticados.

La cuarta conclusión atañe al rol estratégico de la ESPy dentro del proyecto de progreso nacional. El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050 sitúa explícitamente a la ESPy como condición del desarrollo humano, la competitividad y la cohesión social del país. La evidencia comparada en la región muestra que los países que han logrado avances sostenidos en productividad, reducción de la desigualdad e innovación tecnológica son precisamente aquellos que invirtieron de manera sostenida en la calidad, la equidad y la pertinencia de sus sistemas universitarios. El Paraguay tiene así una ventana de oportunidad, que los propios documentos analizados contribuyen a definir con precisión técnica suficiente.

En síntesis, la ESPy dispone de una base documental sólida, de un diagnóstico compartido entre sus principales actores institucionales y de un horizonte estratégico claro al 2036, y aún al 2050. La brecha que resta por cerrar no es de conocimiento, sino de decisión, coordinación y acción. Para transformar la ESPy en un motor real del desarrollo nacional, es necesario convertir el consenso técnico existente en política pública efectiva, con financiamiento predecible, evaluación sistemática y una gobernanza que coloque la calidad, la equidad y la pertinencia en el centro de cada decisión institucional.

REFERENCIAS

Altbach, P. G.; Reisberg, L. y Rumbley, L. E. (2009). *Trends in global higher education: Tracking an academic revolution* [documento de trabajo]. UNESCO. World Conference on Higher Education.

Bitar, S. (2015). América Latina debe pensar en el futuro. En G. Baena Paz (Coord.), *Planeación prospectiva estratégica: Teorías, metodologías y buenas prácticas en América Latina* (pp. 53-68). Universidad Nacional Autónoma de México.

Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 355, 137-159.

CEDEI (2023). *Aportes y reflexiones sobre la Educación Superior*, 3.ª edición (Pedro Godoy, compilador). Villa Elisa.

Clark, B. R. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. University of California Press.

CONACYT (2014). *Libro Blanco de los Lineamientos para una Política de Ciencia, Tecnología e Innovación del Paraguay* (Graciela Duarte y Mónica Casanueva, coordinadoras). Asunción.

CONES (2017). *Libro Blanco para la Educación Superior* (Jorge García Riart, coordinador). Asunción.

CONES (2025). *Informe sobre el diagnóstico del contexto de la educación médica en Paraguay: análisis sociodemográfico para la evaluación de la calidad* (José Tomás Sánchez, coordinador). Asunción.

García Riart, J. y Silvero, J. (2024). Introducción. Prospectiva para pensar las políticas públicas educativas del Paraguay. *Revista Paraguaya de Educación*, *13*(2), 11-24.

Godet, M. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. Cuaderno N.º 5, 4.ª edición. GERPA.

Ley N.° 4995/2013 "De Educación Superior" (sancionada el 02/08/2013 y promulgada el 02/08/2013).

MEC (2023). *Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa Paraguay 2030, Segundo Acuerdo. Documento para el debate público*. Asunción.

Medina Vásquez, J. y Ortegón, E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. CEPAL/ILPES.

MEF (2025). *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050* (Nathalia Rodríguez, Liz Coronel, Marcelo Amarilla, equipo coordinador). Asunción.