

Artículo Original

Las intervenciones del CONES en instituciones de educación superior de Paraguay

CONES interventions in higher education institutions in Paraguay

*Roberto Riveros Escurra¹ 

¹Universidad Nacional de Pilar, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Pilar, Paraguay

RESUMEN

El Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) fue creado por la Ley N.º 4995/2013 para regular, supervisar y, cuando sea necesario, intervenir en las instituciones que incumplan normas legales. El presente artículo resume los principales hallazgos de una investigación realizada en el marco de una tesis doctoral que buscó analizar las intervenciones realizadas por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) en instituciones de educación superior en Paraguay, entre los años 2015 al 2024 con el objetivo de comprender sus causas, los procedimientos seguidos y aportes en la gestión institucional. La investigación con enfoque mixto, con un diseño de estudio de casos múltiples, se seleccionó tres instituciones representativas, dos universidades (una de gestión pública y otra privada) y un instituto superior, que fueron intervenidas entre los años mencionados. Para la recolección de la información se recurrió al análisis documental, entrevistas a interventores y encuesta a los directivos y académicos de las instituciones intervenidas. Los resultados evidencian que las intervenciones fueron motivadas principalmente por irregularidades administrativas y académicas; que los procesos de intervención se desarrollaron con variabilidad en cuanto a claridad, duración y participación de la comunidad académica. Los efectos observados incluyen mejoras en la gestión administrativa, implementación de medidas correctivas y fortalecimiento de la cultura institucional de calidad. No obstante, también se identificaron limitaciones relacionadas con la ausencia de mecanismos de seguimiento post-intervención y la necesidad de ajustar los procedimientos a la complejidad de los contextos institucionales.

Palabras clave: educación superior, intervención institucional, políticas públicas, evaluación educativa.

ABSTRACT

The National Council of Higher Education (CONES) was created by Law No. 4995/2013 to regulate, supervise, and, when necessary, intervene in institutions that fail to comply with legal regulations. This article summarizes the main findings of research conducted as part of a doctoral thesis that sought to analyze the interventions carried out by CONES in higher education institutions in Paraguay between 2015 and 2024, with the aim of understanding their causes, the procedures followed, and their contributions to institutional management. The study, conducted with a mixed-methods approach and a multiple case study design, selected three representative institutions: two universities (one public and one private) and a higher institute, all of which were subject to intervention during the mentioned period. Data collection involved document analysis, interviews with interventionalists, and surveys of administrators and faculty members from the intervened institutions. The results show that the interventions were mainly motivated by administrative and academic irregularities; that the intervention processes varied in terms of clarity, duration, and academic community participation; and that the observed effects included improvements in administrative management, implementation of corrective measures, and strengthening of the institutional culture of quality. However, limitations were also identified, particularly the absence of post-intervention monitoring mechanisms and the need to adapt procedures to the complexity of institutional contexts.

Keywords: higher education, institutional intervention, public policy, educational evaluation.

***Autor correspondiente:** Roberto Riveros Escurra. riverosrober@gmail.com

Fecha de envío: 02/10/2025 **Aceptación:** 20/10/2025. **Proceso de revisión:** Evaluación por pares a doble ciego.

Editora responsable: Graciela María Patricia Velázquez de Saldivar . Universidad del Cono Sur de las Américas, UCSA.



INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la expansión del sistema de educación superior en Paraguay ha estado acompañada de desafíos significativos relacionados con la calidad, la gestión institucional eficiente y la transparencia administrativa. La creación del Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), mediante la Ley N.º 4995/2013, representó un hito importante en el proceso de regulación y control del subsistema, otorgándole al Estado paraguayo herramientas para velar por el cumplimiento de las normativas y el fortalecimiento institucional.

Una de las atribuciones del CONES es la intervención de instituciones de educación superior, entendida como un acto administrativo excepcional y temporal, mediante el cual se designa un interventor para restaurar el funcionamiento normal de la institución cuando se detectan situaciones graves que afectan la legalidad, la calidad académica o la gobernabilidad. Según la Resolución N.º 02/2014 del propio Consejo, las causales de intervención incluyen el incumplimiento de disposiciones legales, irregularidades en la administración académica o financiera, y distorsión de los fines institucionales. Estas intervenciones tienen un carácter correctivo, y buscan asegurar el cumplimiento de las funciones institucionales bajo parámetros mínimos de calidad y legalidad.

La intervención institucional puede definirse como un conjunto de acciones externas, planificadas y ejecutadas por una autoridad competente, en el caso de Paraguay por el CONES, dirigidas a corregir disfunciones significativas en la gestión y operación de una organización (Burke, 2008). Desde el enfoque del desarrollo organizacional, las intervenciones buscan modificar estructuras, procesos o conductas con el objetivo de mejorar la eficacia institucional (French & Bell, 2005).

En el ámbito educativo, las intervenciones estatales se justifican cuando se detectan riesgos para la calidad académica, administrativa y de legalidad. Según Chiavenato (2011), estas acciones deben ser entendidas como parte de los mecanismos de control organizacional, necesarios para asegurar que las instituciones cumplan sus fines y se alineen con los marcos normativos establecidos.

Las causales que motivan estas intervenciones pueden incluir el incumplimiento de normativas legales, la inadecuada gestión de recursos, la pérdida de legitimidad institucional y la vulneración de derechos académicos (Díaz Sobrinho, 1995; Harvey & Green, 1993). La legitimidad de la intervención depende, en gran medida, de la claridad de sus objetivos, la transparencia de sus procedimientos y la capacidad para producir transformaciones sostenibles.

En el contexto paraguayo, estas causales se encuentran establecidas en la Ley N.º 4995/2013 de Educación Superior y en la Resolución N.º 02/2014 del CONES, que reglamenta los procedimientos de intervención. Dichas normativas contemplan como motivos para intervenir a una institución la inobservancia reiterada de disposiciones legales y reglamentarias; la distorsión de los fines institucionales que representen riesgos para las personas en su seguridad, dignidad y los bienes de las mismas legalmente protegidos.

Desde la perspectiva del aseguramiento de la calidad, la intervención también puede verse como una herramienta correctiva que forma parte de una política pública más amplia, orientada a garantizar el derecho a una educación superior de calidad y a proteger el interés público (Mora, 2004; Santiago, 2008).

La investigación del cual se desprende este artículo se propuso analizar las intervenciones realizadas por el CONES entre 2014 y 2024, partiendo de preguntas como ¿qué motivos originan las intervenciones?, ¿cómo se llevan a cabo?, ¿cuáles son sus contribuciones a la gestión de las instituciones de

educación superior?, ¿qué mejoras requieren? La importancia del estudio radica en que, al comprender la lógica y los resultados de las intervenciones, se puede fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad y aportar recomendaciones para el diseño de políticas públicas.

METODOLOGÍA

La presente investigación adoptó un enfoque mixto, integrando métodos cualitativos y cuantitativos para alcanzar una comprensión más profunda de las intervenciones del CONES en instituciones de educación superior en Paraguay. Según Hernández Sampieri y Mendoza (2014), el enfoque mixto permite combinar estrategias de recolección y análisis de datos que aportan tanto perspectiva contextual como mediciones objetivas del fenómeno estudiado.

Se utilizó un diseño de estudio de casos múltiples, conforme a las orientaciones de Yin (1989), seleccionando tres instituciones intervenidas por el CONES que representan distintos contextos del sistema de educación superior.

En total, el CONES intervino 18 instituciones de educación superior entre 2014 y 2024, de las cuales se seleccionaron tres casos representativos para el presente estudio, mediante un muestreo intencional y criterial, considerando dos aspectos principales: a) la naturaleza jurídica de las instituciones (pública y privada), y b) el tipo de institución (universidad e instituto superior). Esta combinación permitió incorporar diversidad en las experiencias de intervención, atendiendo a diferencias en gobernanza, financiamiento, amplitud académica y especialización disciplinar. De esta forma, la muestra buscó representar distintos niveles de complejidad institucional, garantizando una visión comparativa y analíticamente robusta de los procesos de intervención desarrollados por el CONES.

El tipo de estudio se enmarca dentro de un diseño descriptivo y analítico, en el sentido propuesto por Merriam (1998), quien distingue entre estudios de casos descriptivos, interpretativos y evaluativos. Este trabajo se centró en observar, describir y analizar las características, procedimientos y resultados de las intervenciones del CONES sin manipular las variables, pero integrando una interpretación de los significados y efectos que tales procesos generaron en las instituciones involucradas.

El componente descriptivo permitió documentar de manera sistemática los hechos y procedimientos desarrollados en cada intervención, mientras que el componente analítico posibilitó la identificación de patrones, relaciones y aportes comunes, a partir de la triangulación de la información proveniente de fuentes documentales, entrevistas y encuestas (Rodríguez, Gil y García, 1996; Denzin, 1986).

Las técnicas e instrumentos de recolección de datos incluyeron, análisis de los documentos emanadas por el CONES, como resoluciones, informes y reglamentos referidos a los procesos de intervención. Entrevistas semi - estructuradas a los interventores designados y encuestas estructuradas tipo Likert dirigidas a directivos académicos y administrativos de las instituciones intervenidas que conforman la muestra.

La validación de contenido de los instrumentos se realizó mediante el juicio de seis expertos, todos con grado de Doctor y experiencia en educación superior, quienes analizaron la coherencia, pertinencia y claridad de los ítems con relación a los objetivos, variables, dimensiones e indicadores del estudio. Tras el proceso, se introdujeron ajustes semánticos y de redacción en algunos ítems y se reorganizaron los bloques de preguntas para mejorar la correspondencia con las dimensiones evaluadas. Además, se realizó una prueba piloto con un pequeño

grupo de directivos y docentes no incluidos en la muestra final, a fin de comprobar la comprensión y funcionalidad del instrumento.

Para garantizar la validez interna, se aplicó la triangulación metodológica (Denzin, 1986), que integró tres fuentes principales: a) análisis documental (resoluciones, informes técnicos y reglamentos del CONES), b) entrevistas semiestructuradas a interventores designados, c) encuestas tipo Likert a directivos académicos y administrativos. La integración se realizó mediante análisis temático comparativo, donde los hallazgos de cada técnica fueron contrastados y codificados bajo los mismos ejes de análisis: causa de intervención, procedimientos, aportes y necesidades de mejoras. Esta estrategia permitió corroborar coincidencias y divergencias, fortaleciendo la confiabilidad y profundidad interpretativa de los resultados.

RESULTADOS

Los hallazgos se presentan en torno a cuatro ejes principales: motivos de intervención, procedimientos aplicados, aportes a la gestión institucional y necesidades de mejora del proceso de intervención. Estos resultados surgen de la triangulación entre el análisis documental, las entrevistas a interventores y las encuestas a directivos, conforme al enfoque de casos múltiples adoptado (Yin, 1989; Hernández Sampieri y Mendoza, 2018).

Motivos de intervención

El análisis documental y las entrevistas a los interventores revelan que las principales causas que motivaron la intervención del CONES en las instituciones estudiadas fueron el incumplimiento de normativas legales vigentes, las deficiencias en la gestión administrativa y académica, la falta de transparencia en el uso de recursos y la distorsión de los fines institucionales.

Estos hallazgos coinciden con lo establecido en la Ley N.º 4995/2013, que habilita la intervención en casos que atenten contra el normal funcionamiento institucional (CONES, 2013) y en las resoluciones emanadas durante el periodo 2014 – 2024.

De acuerdo con los resultados de las encuestas aplicadas, el 78% de los directivos y docentes reconoció que las causas principales de la intervención estuvieron relacionadas con las fallas administrativas y financieras, mientras que un 65% mencionó la ausencia de mecanismos de control académico. En palabras de un interventor entrevistado: "*La intervención fue necesaria por reiteradas irregularidades en la administración, además del deterioro de la calidad educativa evidenciado en evaluaciones externas*".

En el análisis conjunto de los casos evidencia un patrón común de debilidad institucional en materia de gobernanza y gestión, lo que justifica la intervención como mecanismo de restablecimiento de orden y legalidad.

Procedimientos aplicados durante la intervención

Los procedimientos desarrollados por el CONES mostraron una secuencia común que incluyó diagnóstico inicial, aplicación de medidas correctivas y presentación de informes. En la práctica, las intervenciones siguieron tres etapas claramente diferenciadas, previa, durante y posterior, que incluyeron la conformación de comités ad hoc, la aprobación de planes de trabajo con medidas correctivas y la conformación de comisiones de seguimiento encargadas de supervisar su cumplimiento. Los datos obtenidos de las encuestas muestran un promedio de 3,46 en una escala de 1 a 4 sobre la percepción de adecuación a los procedimientos administrativos, lo que indica una valoración mayoritariamente positiva respecto al cumplimiento formal. Sin embargo, los testimonios de los interventores revelan diferencias en la claridad de los objetivos y en el nivel de

participación institucional, lo que sugiere que la implementación no fue completamente homogénea.

A partir del análisis documental y de las entrevistas, se identificó una secuencia operativa común que caracteriza el proceso de intervención compuesta por las siguientes etapas.

1. Detección de irregularidades y análisis jurídico;
2. Aprobación de la intervención por el pleno del CONES;
3. Designación de una comisión interventora.
4. Diagnóstico inicial de la institución para identificar las áreas críticas y elaborar un plan de regularización;
5. Aplicación de medidas correctivas y supervisión periódica;
6. Levantamiento de la intervención una vez cumplido el plan de mejora o de clausura en caso de incumplimiento.

No obstante, se evidenció una variabilidad importante en términos del tiempo de duración de la intervención, la claridad de los objetivos operativos, el nivel de participación de la comunidad educativa y la claridad de las comunicaciones. Si bien el procedimiento formal responde a las disposiciones establecidas (Rojas, 2019; Chiavenato, 2011), las percepciones de los directivos encuestados apuntan a una implementación dispar, que afecta la efectividad del proceso. En ese sentido, un 62% consideró que hubo "*poca claridad y transparencia en el procedimiento aplicado*".

Aportes a la mejora de la gestión institucional

Los datos recopilados evidencian que las intervenciones contribuyeron a mejorar las prácticas de gestión, especialmente en la organización administrativa, la rendición de cuentas y la cultura de cumplimiento normativo.

Estos aportes se alinean con los planteamientos de Burke (2008) y French y Bell (2005), quienes sostienen que las intervenciones efectivas en las organizaciones buscan no solo corregir disfunciones, sino propiciar procesos de aprendizaje y desarrollo institucional.

El 74% de los encuestados señaló que el proceso permitió "revisar y ajustar procesos administrativos disfuncionales", mientras que un 69% reconoció avances en transparencia institucional.

Un directivo expresó "Por primera vez se establecieron manuales de procedimientos y roles definidos en cada área" Otro participante agregó. "El proceso de intervención ayudó a clarificar responsabilidades y profesionalizar la administración." Los testimonios confirman que los aportes visibles se produjeron en la dimensión administrativa y organizacional, aunque en algunos casos también se observaron efectos positivos en la gestión académica, como la actualización de reglamentos o la reestructuración de carreras. Sin embargo, los entrevistados señalaron que el impacto sostenido depende la continuidad de las medidas adoptadas y de un seguimiento posterior por parte del CONES.

Necesidades de mejora en el proceso de intervención

Pese a los avances, el estudio identificó limitaciones estructurales en el proceso de intervención. Entre ellas se destacan la falta de un sistema de seguimiento post intervención, la escasa capacitación de los interventores en gestión académica y en mediación de conflictos, y la ausencia de criterios diferenciados según el tipo y tamaño de las instituciones.

El 68 % de los participantes consideró que no existió acompañamiento suficiente tras el levantamiento de la intervención. En palabras de un entrevistado: "*Una vez concluida la intervención, no hubo acompañamiento posterior ni orientación sobre cómo sostener los cambios*".

Estas debilidades concuerdan con lo señalado por Zabalza (2011), quien sostiene que todo proceso de intervención educativa o institucional debe contextualizarse y acompañarse de un seguimiento sistemático para garantizar su efectividad y sostenibilidad.

De manera coincidente, los documentos revisados muestran que el CONES carece aún de un protocolo formal de cierre y seguimiento, lo que dificulta consolidar los logros alcanzados. Los resultados sugieren fortalecer la formación de los interventores, desarrollar protocolos específicos y crear un mecanismo de evaluación posterior, garantizando la sostenibilidad de las mejoras institucionales iniciadas durante el proceso.

DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos permiten analizar críticamente el papel que desempeña el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) como organismo regulador y su estrategia de intervención como mecanismo de control y mejora institucional.

Las causas identificadas en las intervenciones del CONES confirman la función correctiva atribuida a este tipo de medidas, tal como lo define la Ley N.º 4995/2013 y la Resolución 02/2014. Estos resultados concuerdan con los postulados de Burke (2008) y Chiavenato (2011), quienes sostienen que las intervenciones institucionales deben responder a situaciones críticas que afecten el desempeño organizacional y la calidad del servicio. En concordancia con lo planteado por French y Bell (2005), las intervenciones estudiadas se asemejan a procesos de desarrollo organizacional orientados a corregir fallas estructurales. No obstante, la escasa documentación sistemática de estos procesos en Paraguay evidencia una falta de institucionalización de buenas prácticas en este campo.

Asimismo, la investigación evidenció una diversidad de enfoques en la implementación de los procedimientos de intervención, lo que sugiere una debilidad en la estandarización operativa del CONES. Esta variabilidad genera incertidumbre en las instituciones intervenidas, tal como lo indican los directivos encuestados.

Al comparar estos hallazgos con el modelo de cambio organizacional de Kotter (1996), se observa que algunas etapas clave como la comunicación efectiva, la visión estratégica y la consolidación de logros, no siempre fueron debidamente ejecutadas. Esto puede comprometer la sostenibilidad del cambio institucional deseado.

En esta misma línea, el modelo CIPP (Stufflebeam, 2003) enfatiza la necesidad de evaluar todo el proceso de intervención, desde el diagnóstico hasta los resultados. La falta de seguimiento post-intervención, identificada en esta investigación, revela una falla en la fase de "producto" y "actuar" del ciclo PDCA (Deming, 1986), limitando la consolidación de mejoras permanentes.

A pesar de las debilidades operativas, los efectos positivos en las áreas de administración, transparencia y gestión institucional sugieren que las intervenciones han generado impactos correctivos importantes. Estos resultados refuerzan lo planteado por Rossi, Lipsey y Freeman (2004), quienes señalan que la eficacia de una intervención debe medirse por los cambios estructurales logrados y por la percepción de los actores involucrados.

Además, los aportes observados se alinean con los principios del aseguramiento de la calidad universitaria, como lo señalan Harvey y Green (1993), al promover procesos de evaluación, corrección y mejora sostenida.

Entre las principales limitaciones del presente estudio se encuentra el número reducido de casos analizados, lo que restringe la posibilidad de generalización

estadística. No obstante, la profundidad del enfoque cualitativo permite generar validez analítica (Yin, 1989) aplicable a contextos similares. Además, la disponibilidad limitada de documentación oficial y la reticencia de algunos actores a participar abrieron vacíos que fueron mitigados mediante la triangulación de fuentes.

CONCLUSIONES

Los hallazgos evidencian que estas intervenciones, permiten concluir que:

1. Las intervenciones cumplen una función correctiva frente a irregularidades graves y, cuando se ejecutan de manera planificada, pueden mejorar la gestión administrativa y académica de las instituciones. Sin embargo, su éxito depende de la colaboración entre la comisión interventora y las autoridades institucionales, así como de la existencia de lineamientos claros y recursos suficientes.
2. Los principales motivos de intervención incluyen incumplimientos normativos, deficiencias en la calidad académica y problemas financieros. La acumulación de estos factores y la falta de respuesta a requerimientos previos del CONES suelen precipitar la intervención.
3. Los procedimientos de intervención, aunque relativamente homogéneos, presenta ausencia de estándares detallados que genera inconsistencias en su ejecución. Se recomienda que el CONES elabore manuales de procedimientos con indicadores de avance y criterios de evaluación.
4. Las intervenciones generan oportunidades de mejora al impulsar la actualización de los documentos institucionales, la profesionalización de la gestión y la modernización de recursos. No obstante, estas mejoras pueden ser temporales si no se acompañan de procesos de seguimiento y de capacitación para los actores involucrados.
5. Es necesario fortalecer los marcos normativos y la transparencia del proceso de intervención para garantizar la legitimidad y la confianza de la comunidad académica. Asimismo, se recomienda desarrollar un sistema de monitoreo post-intervención que evalúe el cumplimiento de los planes de mejora y que promueva la articulación con agencias de evaluación externa como la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES).

Contribución de autores: El presente trabajo es derivado de mi tesis doctoral, por lo que es un trabajo unipersonal en todos los sentidos, no cuenta con colaboradores.

Financiación: Financiación propia.

Conflictos de interés: Sin conflicto de interés.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Burke, W. W. (2008). *Organization change: Theory and practice*. Sage Publications.
- Chiavenato, I. (2011). *Introducción a la teoría general de la administración* (7^a ed.). McGraw-Hill.
- CONES. (2014). *Resolución N° 02/2014 – Procedimientos de intervención en instituciones de educación superior*. Consejo Nacional de Educación Superior, Paraguay.
- Deming, W. E. (1986). *Out of the Crisis*. MIT Press.
- Denzin, N. K. (1986). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: McGraw-Hill.
- Díaz Sobrinho, J. (1995). *Evaluación de la calidad en la educación superior: una perspectiva latinoamericana*. UNESCO-IESALC.

- French, W. L., & Bell, C. H. (2005). *Organization Development: Behavioral Science Interventions for Organization Improvement* (6th ed.). Pearson.
- Harvey, L., & Green, D. (1993). Defining quality. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 18(1), 9-34. <https://doi.org/10.1080/0260293930180102>
- Hernández Sampieri, R., & Mendoza, C. (2018). Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta, Ciudad de México. México: Editorial Mc Graw Hill Education, Año de edición: 2018.
- Ley 4995 de creación del Consejo Nacional de Educación Superior. (2013). Paraguay.
- Merriam, S. B. (1998). *Qualitative research and case study applications in education*. Jossey-Bass.
- Mora, J. G. (2004). Governance and management in the new university. *Tertiary Education and Management*, 10(1), 65-76. París.
- Rodríguez, G., Gil, J., & García, E. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Aljibe.
- Rojas, M. (2019). *Intervención y control en la educación superior*. Editorial Académica Española.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A systematic approach* (7th ed.). Sage.
- Santiago, P. (2008). La evaluación de las políticas de educación superior. OECD.
- Stufflebeam, D. L. (2003). The CIPP model for evaluation. In T. Kellaghan & D. L. Stufflebeam (Eds.), *International handbook of educational evaluation* (pp. 31-62). Springer.
- Yin, R. K. (1989). *Case study research: Design and methods*. Sage Publications.
- Zabalza, M. A. (2011). *La evaluación del profesorado universitario: Entre la calidad y la mejora*. Narcea Ediciones.