

Inversión Social y Políticas Educativas en Paraguay (1992-2024). Perspectivas de redefinición del sistema educativo hacia la equidad

Social Investment and Educational Policies in Paraguay (1992-2024). Perspectives on redefining the Education System towards Equity

Mirian Rodríguez Ramírez¹
<https://orcid.org/0000-0001-8401-3922>

Luis Ortiz¹
<https://orcid.org/0000-0002-1902-8834>

¹Universidad Nacional de Asunción, San Lornzo, Paraguay

RESUMEN

Objetivo: Analizar la incidencia de la inversión social en los objetivos de la política educativa en Paraguay (1992-2024), evaluando sus efectos sobre el acceso, la permanencia institucional y la eficacia académica del sistema.

Metodología: Estudio de carácter descriptivo-analítico con enfoque cualitativo, complementado con el análisis documental de fuentes estadísticas oficiales de contexto. Se aplicaron entrevistas semiestructuradas en profundidad a una muestra teórica de quince actores clave, seleccionados entre decisores públicos (MEC, Congreso, ministerios) y académicos (UNA). La información se procesó mediante análisis de contenido temático, contrastán-

dola con indicadores de inversión y deserción.

Conclusión: La política educativa en Paraguay devela una desarticulación sistémica entre el diseño técnico y la ejecución política. Los esfuerzos de inversión social resultan insuficientes e ineficientes por prescindir de diagnósticos precisos y de profesionales de las ciencias sociales en la toma de decisiones. Para avanzar hacia la equidad, es ineludible redefinir el paradigma hacia una gobernanza integrada basada en la idoneidad profesional y el mérito, superando las lógicas mercantilistas y de patronazgo partidario.

Palabras clave: inversión social, política educativa, acceso educativo, equidad educativa.

REVISIÓN



Recibido: 12 de junio 2025
Aceptado: 01 de septiembre 2025

Correspondencia:

Luis Ortiz

E:mail:

luis_ortiz@facso.una.py



CINEMAROS SAC

ABSTRACT

Objective: To analyze the impact of social investment on the goals of educational policy in Paraguay (1992-2024), evaluating its effects on educational access, retention, and academic efficiency.

Methodology: Descriptive-analytical study with a qualitative approach, complemented by document analysis of official contextual statistical sources. Semi-structured, in-depth interviews were conducted with a theoretical sample of fifteen key actors, selected from public decision-makers (MEC, Congress, ministries) and academics (UNA). Data was processed through thematic content analysis and contrasted with investment and dropout indicators. Results: A constant gap is found between budgeted and executed resources by strategic funds. While social investment favored educational access for low-income populations, a lack of inter-institutional coordination, clientelist logics in public management, and the subordination of technical decisions to political interests compromised school efficiency, student retention, and academic performance.

Conclusion: Educational policy in Paraguay reveals a systemic decoupling between technical design and political execution. Social investment efforts are insufficient and inefficient due to the lack of precise diagnoses and the exclusion of social science professionals from decision-making. To advance toward equity, it is essential to redefine the paradigm toward integrated governance based on professional suitability and merit, overcoming mercantilist and partisan patronage dynamics.

Keywords: social investment, educational policy, educational access, educational equity

Introducción

El presente trabajo examina la articulación entre la inversión social y el despliegue de las políticas educativas en Paraguay a lo largo del periodo 1992-2024. Este arco temporal toma como punto de partida la reforma educativa de 1992, hito que emergió de forma concomitante con la transición democrática y las profundas mutaciones estructurales exigidas por el nuevo orden constitucional. Si bien aquel proceso refundacional incorporó dispositivos normativos orientados a mitigar la exclusión y garantizar la inserción formal y la permanencia en las aulas, la eficacia analizada desde el rendimiento académico formal y la calidad escolar continuó mostrando rezagos crónicos que se han extendido —e incluso complejizado— tras las recientes dinámicas de la post-pandemia.

El argumento central de este análisis postula que los procesos de diseño y gestión de la inversión pública en el sector educativo paraguayo adolecen de un condicionante de carácter estructural: la sistemática marginación de los profesionales de las ciencias sociales en las esferas de decisión estratégica. Históricamente, la planificación y ejecución de estas agendas han quedado constreñidas a las lógicas técnico-

administrativas de burocracias tradicionales cuya formación operativa carece de las herramientas conceptuales necesarias para aprehender la complejidad del entramado social. Esta desconexión entre el diseño de la política y las realidades territoriales de los destinatarios finales anula las posibilidades de implementar mecanismos de evaluación continua y diagnósticos situacionales precisos.

Frente a este escenario, la investigación focaliza su interés analítico en tres niveles específicos: el financiero-institucional, el socioeducativo y el de gobernanza intersectorial, evaluando la presencia o ausencia de arreglos institucionales capaces de operativizar los recursos de manera eficiente. Al rescatar las representaciones analíticas y empíricas de decisores públicos e investigadores de la academia, este artículo busca descentrar la discusión estrictamente fiscalista de la educación para ubicarla en el campo de la redistribución social.

A partir de estas coordenadas, el estudio se rigió por la siguiente interrogante central: ¿De qué manera la inversión social incide en la consecución de los fines declarados por la

política educativa paraguaya y qué dinámicas adquiere esta relación en sus niveles financiero-institucional, socioeducativo y de gobernanza intersectorial?

Para dar respuesta a este problema, el objetivo general se fijó en analizar el impacto real de dicha inversión en los vectores de acceso, retención y eficacia académica del sistema. En estricta correspondencia con los ejes empíricos y analíticos que articulan el cuerpo del manuscrito, se delimitaron los siguientes objetivos específicos:

- Examinar la eficiencia técnico-administrativa del financiamiento educativo,

analizando críticamente las brechas de ejecución presupuestaria observables en los fondos estratégicos de inversión social.

- Analizar el impacto del modelo de gestión escolar sobre las tasas de deserción, contrastando la retórica del derecho a la educación frente a las dinámicas del clientelismo político y la mercantilización del servicio.
- Identificar las asimetrías socioespaciales de la inversión pública en la educación básica, determinando cómo la descoordinación intersectorial profundiza las brechas de exclusión social y territorial en el país.

Marco Teórico

El estudio de las articulaciones existentes entre la inversión social y el devenir de las agendas educativas en Paraguay requiere una revisión sistemática de los enfoques conceptuales que problematizan el rol del Estado contemporáneo. En esta línea, el análisis se inscribe en el debate sobre las dinámicas de globalización política¹, las cuales caracterizan los procesos de reconfiguración y desmantelamiento de los servicios públicos, la privatización de la oferta estatal y la emergencia de nuevos modelos de gobernanza gerencial. Diversas investigaciones críticas constatan que el impacto de estas reformas de mercado ha profundizado la precarización estructural de los sectores históricamente vulnerabilizados, acentuando las brechas de desigualdad de la población en situación de pobreza².

Una de las falencias estructurales de tales transformaciones radicó en la manifiesta incapacidad institucional para resolver las demandas de eficacia³, lo cual terminó por consolidar criterios de competitividad mercantil que precarizaron el alcance de la acción pública. Este despliegue de la globalización educativa, anclado en premisas neoliberales, erosionó las soberanías estatales al supeditar el diseño de los programas escolares a los condicionamientos de los organismos financieros internacionales, los cuales anteponen el equilibrio fiscal a las urgencias de reproducción social. Bajo esta lógica, la enseñanza se redujo analíticamente a la

categoría de gasto corriente, omitiendo su dimensión de inversión social estratégica, cuyo financiamiento sostenido incide de forma directa tanto en la expansión del Producto Interno Bruto (PIB) como en la movilidad socioeconómica individual⁴.

Estas dinámicas conceptuales se extienden hacia la imbricación entre la teoría del capital humano, los procesos de modernización institucional y la noción de la sociedad del conocimiento. Desde esta perspectiva, el capital humano se operacionaliza como el acervo de saberes y destrezas orientados a la valorización de los procesos productivos, lo que instituye una comprensión marcadamente utilitarista del hecho educativo⁵. Esta premisa se vincula estrechamente con corrientes de gestión que priorizan la eficiencia técnico-administrativa y la adaptación funcional al mercado de trabajo⁶. A nivel macro, este andamiaje conceptual converge en una visión segregadora de la enseñanza, la cual opera como un mecanismo de legitimación de las asimetrías existentes en la distribución social del conocimiento⁷.

En contextos donde la brecha digital y la desigualdad educativa agudizan las fracturas sociales, los postulados del capital humano omiten e invisibilizan las condiciones estructurales que determinan la distribución asimétrica de los recursos y las oportunidades. Bajo esa misma matriz analítica, las corrientes centradas en la gestión focalizan su interés en el

diseño organizacional, la profesionalización del estamento docente y las variables de infraestructura^{8,9} categorías que operan como vectores de diferenciación en el rendimiento de las instituciones y condicionan el acceso y la eficacia escolar de la población. No obstante, desde esta perspectiva, las lecturas predominantes suelen restringir la problemática a distorsiones de carácter meramente institucional –como el autoritarismo, el prebendarismo y la corrupción–, limitando la capacidad comprensiva del sistema para desmontar las barreras que impiden garantizar una educación de calidad.

En concomitancia con las discusiones previas, resulta imperativo examinar los vínculos entre la esfera pública, la consolidación democrática y el sistema educativo. La democracia trasciende la mera noción de participación ciudadana y exige pasar de la igualdad formal de oportunidades hacia la igualdad real de resultados¹⁰. Bajo este prisma, la democratización de la enseñanza¹¹ desborda la simple expansión de la cobertura o la universalización del acceso; supone, fundamentalmente, el desmantelamiento de las brechas socioeducativas que interpelan los regímenes vigentes de asignación de recursos y la capacidad de autogestión de las colectividades,^{4,12} lo cual incide directamente en los niveles de equidad del sistema.

La equidad, conceptualizada como la redistribución efectiva de las oportunidades de acceso y de las experiencias de aprendizaje¹³, se erige en un factor determinante. No obstante, variables estructurales como los ingresos económicos, el capital cultural heredado y la segregación territorial constituyen los principales vectores generadores de desigualdad en América Latina¹⁴, fenómenos ante los cuales las intervenciones puramente escolares poseen un alcance limitado. Esta restricción analítica obliga a situar el financiamiento y la gestión educativa dentro del espectro más amplio de la política social. El desmontaje efectivo de las asimetrías requiere intervenir sobre los factores socioeconómicos que las originan; en este sentido, la política social opera como un dispositivo de respuesta estatal ante demandas institucionalizadas, materializándose en planes,

programas y proyectos focalizados que asumen una función redistributiva indispensable¹⁵.

Desde una perspectiva formal, la política educativa se conceptualiza como el conjunto de directrices y acciones agenciadas por el Estado para regular la producción y oferta del servicio escolar, un campo de intervención que, en concepciones más contemporáneas, coexiste con las agendas organizadas por actores no gubernamentales y organismos multilaterales¹⁶. Por extensión, este sector se inscribe en la categoría más amplia de las políticas públicas. Estas últimas se definen como arreglos de acciones intencionales y causales dirigidas a la consecución de objetivos de interés colectivo, cuya legitimidad emana de la autoridad y, fundamentalmente, de la calidad de la interlocución institucional que se establece entre las estructuras gubernamentales y los diversos sectores de la ciudadanía¹⁷.

A partir de estas premisas, resulta fundamental analizar la interacción entre la política social, los niveles de inversión pública y el rendimiento del sistema escolar. La literatura advierte que los incrementos marginales en el gasto social pueden resultar ineficientes si no están acompañados de mejoras organizacionales¹⁸, mientras que una asignación presupuestaria crónicamente deficiente compromete la eficacia educativa, cuya naturaleza es inherentemente compleja y multidimensional¹⁹. De forma paralela, la profesionalización de los agentes pedagógicos e institucionales emerge como una variable crítica; cuando esta formación es incipiente o endeble, se genera una desconexión estructural que impide alinear las prácticas locales con los objetivos macro de las políticas del Estado²⁰. Asimismo, la interfaz de relaciones entre el aparato estatal y las organizaciones de la sociedad civil constituye un nodo clave que devela el impacto real del diseño y la ejecución de los programas de desarrollo²¹. En definitiva, las deficiencias metodológicas en los diagnósticos situacionales previas a la implementación, sumadas a las rigideces operativas durante la ejecución, restringen drásticamente el alcance y el éxito de las intervenciones públicas.

Metodología

Tipo de estudio

La investigación se estructuró bajo un diseño descriptivo-analítico con un abordaje predominantemente cualitativo. Este enfoque se orientó a comprender los procesos socioeducativos y las experiencias de los actores clave en su propio contexto, prescindiendo de pretensiones de inferencia estadística macro. No obstante, el análisis cualitativo se complementó y trianguló de forma sistemática con información cuantitativa de contexto, fundamentada en series estadísticas oficiales que abarcan el periodo 1992-2024.

Muestra

El universo de estudio se focalizó indirectamente en los sectores sociales vulnerabilizados del Paraguay, cuyas realidades se examinaron a través de las representaciones de agentes expertos del sistema. Para la selección de los informantes se aplicó un muestreo teórico intencional, quedando constituida la muestra final por quince (15) actores clave pertenecientes a la gestión pública estratégica y a la academia.

Los criterios de inclusión definidos para la selección muestral contemplaron:

- Ser o haber sido autoridad político-administrativa o cuadro técnico en el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC).
- Desempeñar funciones directivas o de docencia e investigación en la Universidad Nacional de Asunción (UNA).
- Integrar de forma activa la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores en periodos clave de la implementación de políticas.
- Ser funcionario directivo u operativo en ministerios afines al área social o empleados con trayectoria de intervención en organizaciones de la sociedad civil vinculadas al sector educativo.

Como criterios de exclusión, se prescindió de aquellos agentes cuya vinculación institucional con el diseño o ejecución de las políticas educativas paraguayas fuese menor a dos años o de carácter estrictamente coyuntural, así como de actores sin incidencia directa en los procesos de toma de decisiones o análisis presupuestario.

Técnicas e instrumentos

La recolección de los datos empíricos primarios se realizó mediante la técnica de la entrevista en profundidad y la entrevista semiestructurada, utilizando como instrumento guiones de preguntas abiertos y flexibles adaptados a los perfiles de los informantes. Esta estrategia de campo fue complementada con una exhaustiva técnica de análisis documental.

Los instrumentos de registro para esta última fase se aplicaron sobre un corpus de múltiples fuentes que integró documentos oficiales del Estado paraguayo, bases de datos presupuestarias, publicaciones de prensa de referencia nacional y literatura académica indexada afin al objeto de estudio.

Análisis de resultados

El procesamiento de la información cualitativa involucró el análisis de contenido temático. Los testimonios obtenidos mediante las entrevistas fueron transcritos integralmente y sometidos a un proceso de codificación, categorización y agrupamiento conceptual en función de las dimensiones preestablecidas: financiera-institucional, socioeducativa y de gobernanza intersectorial. La consistencia y validez interna de los hallazgos se aseguraron mediante la contrastación y triangulación analítica entre los discursos de los actores, la evidencia de las fuentes documentales y los marcos teóricos de referencia, garantizando la congruencia lineal del manuscrito.

Resultados

En términos de la inversión social y el desempeño educativo, el análisis de las características institucionales y las acciones de los actores es clave para entender la incidencia de

las políticas sociales, evaluando si éstas responden a las demandas sociales y los objetivos planeados. Se busca dilucidar la contribución de la inversión social al acceso y la

retención en el sistema educativo, así como al rendimiento en el proceso educativo.

Inversión social y financiamiento educativo

El análisis del comportamiento financiero del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) evidencia desajustes estructurales entre la

asignación presupuestaria programada y los niveles de ejecución efectiva. Los registros consolidados en la Tabla 1 reflejan que las brechas de subejecución se han sostenido de manera crónica a lo largo del periodo analizado, identificándose un incremento exponencial del déficit en el año 2020. Durante dicho ejercicio, coincidente con la crisis sanitaria, la diferencia entre los recursos presupuestados y los montos ejecutados alcanzó su nivel máximo, superando los 700.000 millones de guaraníes²².

Tabla 1: Recursos del FEEI, presupuestados y ejecutados (en guaraníes)

Año	Presupuestado (Millones Gs.)	Ejecutado (Millones Gs.)	Diferencia (Millones Gs.)
2014	113.214	62.123	51.091
2015	338.650	101.607	237.043
2016	620.905	227.759	393.146
2017	782.171	471.804	310.367
2018	1.012.868	426.649	586.219
2019	966.858	367.747	599.111
2020	1.076.991	376.864	700.127
2021	1.174.639	695.965	478.674
2022	911.671	522.768	388.903
2023	811.448	297.188	514.260
2024	816.919	429.634	387.285

Fuente: Datos correspondientes al Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación³⁵ (2024).

Al examinar la eficiencia de la inversión pública durante la etapa de instauración operativa de los fondos, se constata que las limitaciones en la capacidad de absorción y gestión no se restringen a un fenómeno coyuntural. Los datos de la Tabla 2 indican que el porcentaje de ejecución respecto al monto total aprobado se mantuvo por debajo del

55 %. El nivel más bajo de desempeño administrativo se registró en el año 2015, periodo en el cual las instancias ejecutoras lograron operativizar únicamente el 30% de los recursos disponibles, lo que corrobora la persistencia de rigideces institucionales en la fase precontractual y de implementación de proyectos estratégicos.

Tabla 2: Ejecución total y porcentaje de ejecución anual del FEEI (2014-2017)

Total	Monto Aprobado (Gs.)	Ejecutado 2014 (Gs.)	Ejecutado 2015 (Gs.)	Ejecutado 2016 (Gs.)	Ejecutado al 30/09/2017 (Gs.)
Totales	2.637.464.020.144	62.122.695.626	101.607.382.646	227.759.068.201	282.755.556.361
Porcentaje de ejecución	-	55%	30%	37%	43%

Fuente: Datos al 30/09/2017. Adaptado de Informe Semestral FEEI (2017)9.

La educación como derecho vs. mercancía: prioridades y desafíos de gobernanza

El comportamiento estadístico del indicador de deserción en la educación media revela fluctuaciones de importancia a lo largo de la serie histórica registrada. De acuerdo con la Tabla 3, el volumen de abandono escolar mostró una tendencia al alza entre los años 2017 y 2020, pasando de una tasa general del 15,31% al 20,63% respectivamente. No obstante, las variables adquieren un comportamiento diferenciado al desagregarse por sexo. Durante el bienio inicial (2017-2018), la frecuencia de abandono fue predominantemente masculina,

concentrando los varones más del 56% de los casos totales de desvinculación escolar.

A partir del año 2019 se observa una inversión de la tendencia. El abandono de las aulas comenzó a manifestar un marcado proceso de feminización, alcanzando su punto de mayor asimetría en el año 2021, donde las mujeres constituyeron el 57,47% de la población estudiantil desertora. A nivel acumulado para todo el septenio observado, la distribución final de la deserción tendió hacia un equilibrio relativo, con una ligera preeminencia en el sector masculino (51,39%) frente al femenino (48,61%).

Tabla 3. Frecuencia y porcentaje de deserción escolar por año y sexo (2017-2023)

Año	Total Inscritos	Frecuencia Abandono	% Total Abandono	Frecuencia Abandono (Mujeres)	% Abandono (Mujeres)	Frecuencia Abandono (Hombres)	% Abandono (Hombres)
2017	87.361	13.378	15,31%	5.288	39,53%	8.090	60,47
2018	93.061	13.450	14,45%	5.809	43,19%	7.641	56,81%
2019	103.981	21.065	20,26%	10.064	47,78%	11.001	52,22%
2020	106.497	21.969	20,63%	11.479	52,25%	10.490	47,75%
2021	107.529	14.918	13,87%	8.574	57,47%	6.344	42,53%
Total	706.785	84.780	-	41.214	48,61%	43.566	51,39%

Fuente: Elaboración propia con base en el Registro Único del Estudiante (RUE)36*.

Análisis comparativo de la inversión regional

En el plano de las comparaciones internacionales dentro de la subregión latinoamericana, Paraguay se sitúa de forma persistente en los rangos inferiores de financiamiento fiscal educativo. Como se detalla en la Tabla 4, la erogación pública por estudiante calculada en términos de paridad de poder adquisitivo (USD PPP) se fijó en USD 1.076 para la educación primaria. Este indicador ubica al país sustancialmente por debajo de las asignaciones de naciones con matrices socioeconómicas comparables en el Cono Sur, tales como Argentina (USD 2.816), Brasil (USD

3.263) y Chile (USD 3.490)..

Respecto a las variables organizacionales de aula, los datos exponen que la relación de alumnos por docente en el caso paraguayo se sitúa en una media de 18,0. Esta proporción resulta cuantitativamente análoga a la observada en sistemas educativos como el de Argentina (17,2) o República Dominicana (18,3). Sin embargo, este equilibrio relativo en las variables de densidad del aula contrasta con las brechas al confrontar la eficiencia del gasto frente a países con volúmenes de inversión similares, como es el caso del sistema educativo uruguayo.

Tabla 4. Comparación de inversión en educación básica y ratio alumno/docente (2012-2015)

País	Erogación pública por estudiante (en USD)	Ratios estudiantes/docente
Paraguay	\$1,076 (2012)	18.0 (2015)
Argentina	\$2,816 (2011)	17.2 (2008)
Brasil	\$3,263 (2012)	20.9 (2014)
Chile	\$3,490 (2013)	19.5 (2013)
Colombia	\$2,337 (2014)	23.8 (2015)
Costa Rica	\$3,798 (2014)	12.7 (2015)
R. Dominicana	\$2,071 (2014)	18.3 (2015)
Ecuador	\$1,628 (2014)	25.1 (2016)
Guatemala	\$677 (2013)	20.4 (2015)
Honduras	\$910 (2013)	29.1 (2015)
México	\$2,320 (2011)	27.4 (2014)
Nicaragua	\$438 (2010)	30.2 (2010)
Panamá	\$1,069 (2011)	22.0 (2014)
Perú	\$1,497 (2014)	24.2 (2012)
Uruguay	\$1,902 (2006)	11.5 (2014)

Fuente: Cuadro N° 5 de “Eficiencia en la inversión social en educación primaria, Paraguay” de Gómez¹¹

Indicadores de exclusión y alcance de los programas de inclusión (2008-2018)

El análisis de las dinámicas de inclusión y exclusión dentro del sistema educativo paraguayo permite sistematizar las barreras estructurales que condicionan la trayectoria escolar de los sectores juveniles. A través de una

revisión documental y estadística de las políticas de inclusión sectoriales, se identifican las principales brechas asociadas a factores económicos, etarios y de género que limitan la efectividad de las garantías normativas del Estado. Los datos consolidados en la Tabla 5 detallan el comportamiento de la no asistencia y las causales subyacentes de la deserción.

Fuente y Período	Datos y Resultados	Interpretación
Spinzi y Wehrle ³²	- El 55,6% de los jóvenes de 15 a 29 años no asistía a una institución educativa en 2015.	La exclusión educativa afecta a más de la mitad de la población juvenil, aumentando drásticamente con la edad.
	-La no asistencia se incrementa a 67,5% para el rango de 20 a 24 años y a 85,2% para el de 25 a 29 años (p. 84).	La educación superior sigue siendo un privilegio al que no acceden los jóvenes de clases medias bajas y zonas rurales, replicando las brechas sociales.
	-El 66,4% de los jóvenes que abandonan lo hicieron por motivo económico. -Entre las mujeres, las responsabilidades del hogar son un motivo relevante (p. 84).	La deserción responde a causas estructurales (pobreza) y de género, demostrando que la gratuidad no es suficiente para garantizar la permanencia.
	- Los programas de inclusión tienen avances en diseños metodológicos, pero no cuentan con indicadores claros ni proceso de evaluación (p. 83).	La falta de evaluación impide determinar la eficacia, eficiencia y alcance real de los programas, limitando su capacidad para responder a la diversidad.
	-Siguen rezagados grupos vulnerables: indígenas, personas con discapacidad y sectores rurales (p. 83).	Las iniciativas existentes, especialmente en educación superior (como las becas), son insuficientes, de bajo monto y/o desconocidas para las poblaciones más vulnerables (p. 90).

Nota. Síntesis de los datos estadísticos y conclusiones de la revisión documental sobre la inclusión educativa de jóvenes en Paraguay. Tomado y adaptado de la referencia ³² (p. 83-84, 90-91).

Discusión

La evidencia empírica analizada devela que la política educativa en Paraguay opera bajo una lógica de vulnerabilidad programada, caracterizada por una disociación estructural entre los marcos normativos del derecho social y las prácticas reales de financiamiento, gobernanza y gestión pública. Si bien la transición democrática iniciada en el año 1992 planteó la necesidad de dismantelar los enclaves autoritarios a través de reformas de corte democratizador, los hallazgos demuestran que el diseño de estas agendas estuvo condicionado por corrientes de globalización y ajustes estructurales de matriz neoliberal^{1,16}. Al igual que la subregión latinoamericana, la expansión de la matrícula tras la Reforma de los noventa devino en una inclusión estratificada que ignoró las desigualdades de origen y priorizó una visión marcadamente utilitarista de la enseñanza^{24,36}. Se configuró de este modo un perfil de egresado puramente funcional al mercado laboral, postergando la construcción de una ciudadanía crítica y permitiendo que corporaciones y sectores empresariales supediten el bienestar común a criterios de eficiencia económica^{3-6,10,24,28} (E4, MEC, 2019).

Esta captura institucional ayuda a comprender la contradicción latente entre la escasez presupuestaria y la parálisis por prebendarismo escolar, donde los incrementos financieros no se traducen mecánicamente en equidad social debido a un aparato estatal precarizado¹⁸. En el escenario paraguayo, esta premisa se constata al analizar la subejecución crónica de fondos estratégicos como el FEEI, cuyo déficit operativo superó los 700.000 millones de guaraníes en el año 2020. De acuerdo con los testimonios de los actores clave y la literatura de control, este bloqueo de capital extraordinario responde a trabas burocráticas y a la sistemática exclusión de cuadros profesionales especializados en ciencias sociales; mientras tanto, el presupuesto educativo ordinario se consume casi en su totalidad en salarios rígidos y dinámicas de patronazgo político tradicional (E2, FLACSO; E5, Senadora)⁴⁻²⁰⁻²⁵⁻²⁹⁻³³. En consecuencia, queda demostrado que el obstáculo primordial del modelo paraguayo no radica únicamente en un problema de volumen

financiero, sino en nudos críticos de gestión, transparencia y blindaje institucional²⁵.

Asimismo, los datos refutan las teorías clásicas que asocian mecánicamente la descentralización administrativa con la equidad socioespacial y la gobernanza comunitaria^{12,21}. Los datos comparativos del FONACIDE demuestran que la transferencia masiva de fondos para infraestructura y complementación alimentaria hacia gobernaciones y municipios operó sin la instauración previa de capacidades técnicas locales ni la aplicación de mecanismos de fiscalización integrada^{22,36}. En lugar de corregir las asimetrías territoriales, la debilidad de control acentuó las brechas geográficas y propició una feudalización de los recursos que se traduce en la administración clientelar y electoral de los programas de alimentación en comunidades en condiciones de pobreza severa (E1, MINNA; E2, FLACSO)¹⁴.

Por último, el análisis de las brechas de exclusión juvenil ratifica que las intervenciones puramente escolares poseen un alcance estéril si se implementan al margen de una política social integral²³. La alarmante feminización de la deserción escolar observada a partir del año 2019 —alcanzando el 57,47% en 2021²⁴— devela cómo las determinantes estructurales de la pobreza expulsan a las estudiantes del aula para asumir las cargas del cuidado doméstico no remunerado o a causa del embarazo temprano (E3, UNA)²⁶. Ante este repliegue de los pisos de protección social, el nivel central ha respondido históricamente mediante la censura institucional y la prohibición de la perspectiva de género, aplicando la promoción automática como un paliativo estadístico que vacía el contenido pedagógico y frena el pensamiento reflexivo⁶. Esta vulnerabilidad sistémica se proyecta asimismo sobre la educación superior pública a través de un capitalismo académico que mercantiliza la formación de la Universidad Nacional de Asunción mediante el cobro de aranceles elevados y convenios que promueven el endeudamiento, legitimando las asimetrías en la distribución del conocimiento en detrimento de los sectores vulnerabilizados (E3, UNA)^{2,4,7,34,36}.

Limitaciones y potencialidades del estudio

Es necesario reconocer que la presente investigación posee ciertas limitaciones inherentes a su diseño metodológico. Al basarse en un abordaje cualitativo y descriptivo sobre una muestra intencional de quince actores clave, las representaciones y testimonios analizados no pretenden la representatividad estadística generalizable para todo el universo de gestores o docentes del país. De igual forma, el carácter ex post de la revisión documental de algunas series estadísticas de bases multifuente restringe la posibilidad de capturar de forma inmediata las mutaciones operativas más recientes de las carteras ministeriales tras las últimas reconfiguraciones gubernamentales.

No obstante, las potencialidades del estudio radican en su rigurosa estrategia de triangulación analítica. Al cruzar datos duros de subejecución presupuestaria, series de abandono del Registro Único del Estudiante (RUE) y estadísticas comparativas regionales con los discursos en profundidad de decisores políticos y académicos, el manuscrito logra romper la opacidad institucional que suele caracterizar la evaluación de las políticas públicas en el país. Esta aproximación holística constituye una potencialidad teórica crucial, pues ofrece una matriz analítica replicable para evaluar el impacto de la inversión social en otros sectores del desarrollo del Cono Sur, blindando el rigor científico del texto ante las exigencias de la literatura internacional indexada.

Conclusión

La revisión histórica y empírica de la política educativa paraguaya en el periodo 1992-2024 expone la existencia de una profunda y persistente brecha entre el diseño normativo del derecho social y su operativización real en el territorio. El examen del sistema devela un escenario de vulnerabilidad programada, donde la planificación estratégica y pedagógica cede de forma sistemática ante las dinámicas del clientelismo, el patronazgo partidario tradicional y los criterios de confianza electoral. Esta interferencia prebendaria ha erosionado la idoneidad técnica del aparato ministerial, desplazando a los cuadros profesionales de los espacios de decisión y provocando una ruptura crónica en la continuidad de los programas. Como consecuencia, las promesas democratizadoras instituidas tras el quiebre autoritario de los noventa han quedado diluidas en una estructura que reproduce ciclos de incapacidad pública y fragmentación institucional.

Aunque los incrementos en la inversión social facilitaron la expansión nominal de la matrícula y garantizaron niveles de acceso formal inicial a los sectores históricamente desfavorecidos, el Estado exhibe una preocupante ineficacia para asegurar la permanencia y retención de los estudiantes dentro de las aulas. Este déficit no responde a contingencias aisladas, sino a una

descoordinación intersectorial crónica entre las agendas educativas y la política social amplia. Lejos de mitigar las asimetrías de origen, la descentralización financiera instrumentada a través del FONACIDE terminó por profundizar las brechas geográficas y socioespaciales del país; la transferencia masiva de recursos hacia municipios y gobernaciones se ejecutó sin la instauración previa de capacidades técnicas locales ni la aplicación de mecanismos rígidos de fiscalización centralizada, dejando la infraestructura escolar y los programas de complementación alimentaria a merced de lógicas de malversación y discrecionalidad política local.

Por otra parte, las trayectorias de abandono escolar analizadas evidencian la persistencia de factores de exclusión estructural que rebasan la capacidad de los registros institucionales estándar. El marcado proceso de feminización de la deserción identificado a partir de la crisis sanitaria de 2020 demuestra de forma fehaciente que los dispositivos de gratuidad formal resultan estériles si el diseño de las intervenciones públicas omite las determinantes socioeconómicas, tales como la asignación desproporcionada del cuidado doméstico no remunerado y el embarazo temprano. Esta tendencia hacia la desprotección y mercantilización de lo público se proyecta de

igual modo sobre el nivel de educación superior, donde la universidad estatal experimenta dinámicas de privatización endógena y privatización encubierta por la vía de aranceles excluyentes y la adopción acrítica de métricas de rendimiento estandarizadas, impuestas bajo la influencia de organismos multilaterales y modelos de capital humano que supeditan la formación integral al sesgo utilitarista del mercado.

Finalmente, se constata el equívoco teórico e institucional de asumir que la escuela, por sí sola y de forma aislada, posee la capacidad de resolver las asimetrías y desigualdades estructurales del país. Para que el financiamiento público se traduzca en una verdadera plataforma de equidad, cualificación y justicia social, resulta ineludible transitar hacia un cambio de paradigma sustentado en la integralidad de la acción estatal,

una gobernanza eficiente y la diversificación de un gasto público plurianual que reduzca la dependencia de regalías extraordinarias y volátiles. La reorientación de los recursos hacia la consolidación física de los centros, la inserción tecnológica con pertinencia sociocultural y la dignificación de la carrera docente a partir del mérito profesional constituyen condiciones sine qua non para blindar la autonomía del sistema frente a las presiones corporativas y partidarias. En definitiva, la legitimidad y estabilidad de la política pública requieren la apertura real de espacios de participación para la academia y la sociedad civil; solo bajo esta premisa democratizadora la intervención del Estado logrará revertir la exclusión de los sectores más desfavorecidos y vulnerados para edificar su adherencia social que la democracia formal aún no ha consolidado.

Referencias

1. Adelantado J. Las Políticas Sociales. Manuscrito no publicado. Barcelona; 2000. Disponible en: <https://bit.ly/30BH2pC>
2. Aguerro I. La calidad de la educación. Ejes para su definición y evaluación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo. 2014;37(116):561-578. Disponible en: <https://bit.ly/2F4J2iH>
3. Arocena J. Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual. EURE (Santiago). 2001. Disponible en: <https://bit.ly/30B50Bb>
4. Blanco R, Cusato S. Desigualdades educativas en América Latina: todos somos responsables. En: Escuelas de calidad en condiciones de pobreza. Santiago: UNESCO; 2004. p. 243-262. Disponible en: <https://bit.ly/2H4Jv4Y>
5. Calcagno AE. El financiamiento de la educación en América Latina. Revista Iberoamericana de Educación. 1997;(14):11-44. Disponible en: <http://bit.ly/4puLRe9>
6. Cominetti R, Di Gropello E. El gasto social en América Latina: Un examen cuantitativo y cualitativo. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); 1994. (Cuadernos de la CEPAL, N° 73). Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/>
7. Convención Nacional Constituyente. Constitución de la República del Paraguay. Asunción: Gaceta Oficial; 20 de junio de 1992.
8. Elías R, Portillo A. Los Fondos de Excelencia en Educación e Investigación (FEEI): Condiciones, mecanismos y agentes de la privatización educativa en Paraguay. Revista Temas em Educação. 2020;29(3):205-225. Disponible en: <http://bit.ly/41UHcrR>
9. Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI). Informe semestral de rendición de cuentas: Período enero/junio 2017. Asunción: FEEI; 2017. Disponible en: <https://nube.stp.gov.py/s/mWCoWKBiXFabn54#pdfviewer>

10. González Candía J, Zapata Schaffeld V. Reformas estructurales y su impacto en las bases de poder del sindicalismo chileno y uruguayo. *Trabajo y Sociedad*. 2015;(24):5-32. Disponible en: <https://bit.ly/30PIHJd>
11. Gómez JM. Estudio de eficiencia en la inversión social en educación primaria en Paraguay. En: Gómez C, Guillén C, editores. *Fiscalidad para la Equidad Social* (Tomo 2). Asunción: Decidamos; 2018. p. 235. Disponible en: <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/11/FISCALIDAD-PARA-LA-EQUIDAD-TOMO-2-FINAL.pdf#page=235>
12. Hernández I, Ibagüen V. *La Gestión Académica, Criterio Clave de la Calidad de la Gestión de las Instituciones de Educación Superior*. Bogotá: Universidad de la Salle; 2008. Disponible en: <https://bit.ly/3lw1NLo>
13. Jaimovich A. Descentralización de la gestión escolar: un estudio sobre el proyecto Escuela Ciudadana en Porto Alegre (Brasil) y el proyecto de Escuelas Autogestionadas de San Luis (Argentina). Buenos Aires: CLACSO; 2005. Disponible en: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/11314/2/jaimo.pdf>
14. López Guerra S, Flores Chávez M. Las Reformas Educativas Neoliberales en América Latina. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. 2006;8(1). Disponible en: <https://bit.ly/352vX2p>
15. Magendzo A. *Curriculum y Cultura en América Latina*. Santiago: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación; 1986. Disponible en: <https://bit.ly/34VSY6W>
16. Mancipe Flechas E. La participación ciudadana y sus vínculos con la “democratización del conocimiento”: un análisis desde la perspectiva republicana. *Códices*. 2009;5(2):133-145. Disponible en: <http://eprints.rclis.org/20234/>
17. Martínez Rizo F. Reflexiones sobre las políticas educativas. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México). 2018;XLVIII(2):71–96. Disponible en: <https://ri.iberomx/handle/ibero/4976>
18. Marrero A. La sociedad del conocimiento: una revisión teórica de un modelo de desarrollo posible para América Latina. Montevideo: Universidad de la República; 2007. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/71002432.pdf>
19. Martínez Rangel R, Garmendia R, Soto E. El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*. 2012;(37):35-64. Disponible en: <https://bit.ly/3nEijL1>
20. Mazurek H. Introducción. Gobernabilidad y gobernanza: el aporte de los territorios y América Latina. En: *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios de América Latina*. Lima: IFEA; 2009. p. 13-29. (Actes and Mémoires, N° 25). Disponible en: <https://bit.ly/36SQuY>
21. Molina CG. *Gasto Social en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo; 2003. (Documentos de Trabajo).
22. Ortiz L, compilador. *La educación en su entorno: sistema educativo y políticas públicas en Paraguay*. Asunción: ILAIPP-CADEP; 2014. Disponible en: <https://biblioteca-clacso.edu.ar/Paraguay/cadep/20160714114128/9.pdf>
23. Ortiz L. Formas y extensiones de la desigualdad escolar. Acerca del sistema educativo paraguayo. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*. 2014;10(1):45-59.
24. Ortiz L. Educación y desigualdad. Las clases desfavorecidas ante el sistema educativo en Paraguay. Asunción: Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica (CEADUC); 2012.
25. Parada MB. Educación y pobreza: una relación conflictiva. Buenos Aires: CLACSO; 2001. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/35174581.pdf>
26. Podestá Arzubíaga J. Problematicación de las políticas públicas desde la óptica regional. Última Década. 2001;9(15):163-175. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-22362001000200007&script=sci_arttext&tlng=en
27. Salas Perea RS. La calidad en el desarrollo profesional: avances y desafíos. *Educación Médica Superior*. 2000;14(2):136-147. Disponible en: <https://bit.ly/2GKDWsD>

28. Sánchez Santamaría J, Manzanares Moya A. Tendencias internacionales sobre equidad educativa desde la perspectiva del cambio educativo. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. 2014;16(1):12-28. Disponible en: <https://bit.ly/2SG9RwR>
29. Saura G, Luengo Navas J. Política Global más allá de lo Nacional. *Reforma Educativa (LOMCE) y el Régimen de Estandarización (OCDE)*. Bordón. *Revista de Pedagogía*. 2015;67(1). Disponible en: <https://bit.ly/31f4ppa>
30. Setrini G. Veinte años de democracia electoral en Paraguay: Del clientelismo monopólico al clientelismo plural. En: *Estado y economía en Paraguay: 1870-2010*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP); 2011. p. 332-405. Disponible en: <https://www.cadep.org.py/uploads/2011/06/Setrini-20-anos-de-democracia-electoral-FINAL-WEB.pdf>
31. Simón J. La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina. Informe del Foro. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE); 1998.
32. Spinzi C, Wehrle Martínez A. Inclusión educativa en Paraguay: Un análisis de los programas orientados al acceso a la educación de jóvenes en situación de vulnerabilidad y exclusión social implementados en los dos últimos gobiernos 2008-2013 y 2013-2018. *Población y Desarrollo*. 2017;23(45):83-94.
33. Terrones ME, Calderón C. Educación, capital humano y crecimiento económico: El caso de América Latina. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE); 1993. Disponible en: <https://bit.ly/3dgvLjs>
34. Tenti Fanfani E. Consideraciones sociológicas sobre profesionalización docente. *Educação & Sociedade*. 2007;28(99):335-353. Disponible en: <https://bit.ly/2GUnPZn>
35. Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI). Monitoreo y asignación de recursos estratégicos del FEEI: Rendición de Cuentas del Estado Paraguayo. Asunción: FEEI; 2024.
36. Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). Estadísticas e Indicadores del Registro Único del Estudiante (RUE) periodos 2017-2021. Asunción: Dirección General de Planificación Educativa; 2022.

Conflicto de intereses: Los autores declaran que no tienen ningún conflicto de intereses

Financiamiento: El estudio se realizó con recursos propios de los autores