

**El plan es no tener Plan: un análisis de la vigencia de los planes educativos en Paraguay**

**O plano é não ter plano: uma análise da relevância dos planos educacionais no Paraguai**

**The plan is to have no plan: an analysis of the relevance of educational plans in Paraguay**

*Gabriela Walder*<sup>1</sup>

*Rodolfo Elías*<sup>2</sup>

*Ana Gabriela Portillo Martínez*<sup>3</sup>

*Angeles Ferreira Ferreiro*<sup>4</sup>



<https://doi.org/10.28998/2175-6600.2024v16n38pe17880>

**Resumen:** El presente trabajo analiza los planes educativos en Paraguay desde el año 2010 hasta la actualidad. Se identifican patrones, continuidades, rupturas y temas clave. Se examinan los siguientes planes: el Plan Nacional de Educación 2024, la Agenda Educativa 2013-2018, el Plan de Acción Educativa 2018-2023, y el Programa de Mejoramiento de la Educación Paraguaya 2023-2028, además de respuestas a situaciones como el Plan Tu Escuela en Casa y proyecciones como el Plan de Transformación Educativa 2019-2023 y el Plan Nacional de Desarrollo Educativo 2040. El estudio revela una preocupante superposición y cambio frecuente de planes educativos, reflejando falta de consenso y estrategias políticas confusas. Esto fragmenta el desarrollo de políticas educativas coherentes y sostenibles, limitando la capacidad de ampliar el debate y construir consensos efectivos para mejorar el sistema educativo paraguayo.

**Palabras clave:** Prácticas de Instrucción. Toma de decisión. Probabilidad.

<sup>1</sup> Red por el Derecho a la Educación. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7215-0081> Contacto: [gabriela.walder@gmail.com](mailto:gabriela.walder@gmail.com)

<sup>2</sup> Red por el Derecho a la Educación. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6845-5237>. Contacto: [rudi.elias@gmail.com](mailto:rudi.elias@gmail.com)

<sup>3</sup> Red por el Derecho a la Educación. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9755-5536>. Contacto: [anagabrielapm@gmail.com](mailto:anagabrielapm@gmail.com)

<sup>4</sup> Red por el Derecho a la Educación. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0688-1120>. Contacto: [angelesferreiraferreiro@gmail.com](mailto:angelesferreiraferreiro@gmail.com)



**Resumo:** Este trabalho analisa os planos educacionais no Paraguai desde 2010 até o presente. São identificados padrões, continuidades, rupturas e temas-chave. São examinados os seguintes planos: o Plano Nacional de Educação 2024, a Agenda Educacional 2013-2018, o Plano de Ação Educacional 2018-2023 e o Programa de Melhoria Educacional do Paraguai 2023-2028, além de respostas a situações como o Plano Sua Escola em Casa e projetos como o Plano de Transformação Educacional 2019-2023 e o Plano Nacional de Desenvolvimento Educacional 2040. O estudo revela uma sobreposição preocupante e mudanças frequentes nos planos educacionais, refletindo a falta de consenso e estratégias políticas confusas. Isto fragmenta o desenvolvimento de políticas educacionais coerentes e sustentáveis, limitando a capacidade de ampliar o debate e construir consensos efetivos para melhorar o sistema educacional paraguaio.

**Palavras-chave:** Práticas de ensino. Tomada de decisão. Probabilidade.

**Abstract:** This work analyzes educational plans in Paraguay from 2010 to the present. Patterns, continuities, ruptures and key themes are identified. The following plans are examined: The National Education Plan 2024, the Educational Agenda 2013-2018, the Educational Action Plan 2018-2023, and the Paraguayan Education Improvement Program 2023-2028, in addition to responses to situations such as the Plan Your School at Home and projections such as the Educational Transformation Plan 2019-2023 and the National Educational Development Plan 2040. The study reveals a worrying overlap and frequent change of educational plans, reflecting a lack of consensus and confusing political strategies. This fragments the development of coherent and sustainable educational policies, limiting the ability to broaden the debate and build effective consensus to improve the Paraguayan educational system.

**Keywords:** Instructional Practices. Decision making. Probability.

## Introducción

En Paraguay se llevaron a cabo varias reformas educativas a lo largo del siglo XX, las que configuraron las políticas nacionales. Sin embargo, fue a partir de la apertura y construcción del régimen democrático iniciado en 1989 cuando se desarrollaron los planes educativos. El primer Plan Estratégico: Paraguay 2020 fue aprobado en 1994 y fue el instrumento que guio las políticas educativas hasta 2008. Ese año, el entonces Ministerio de Educación y Cultura (MEC) revisó y ajustó el plan, publicando una versión actualizada tras consultas con varios actores. No obstante, en 2010, el Plan 2024 reemplazó al Plan 2020, en respuesta a la alternancia política y a las críticas dirigidas a las reformas de los noventa, caracterizadas por su enfoque en el capital humano y la nueva gestión pública, influenciadas por las políticas neoliberales predominantes en la región.

Según la Ley N°5749/2017, que establece la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias, el MEC tiene la responsabilidad de garantizar la educación como un bien público y derecho fundamental. Esto incluye formular, ejecutar y evaluar la política educativa nacional y desarrollar planes y programas conforme a esta política, garantizando su financiamiento y sostenibilidad. Sin embargo, el Plan 2024 llega a su fin este año y actualmente no existe un documento de referencia que lo sustituya.



Ante esta situación surge la pregunta sobre la futura dirección política de la educación en el país. En busca de respuestas a esta coyuntura el presente artículo se propone revisar los planes y programas educativos presentados en estos últimos años para identificar continuidades, discontinuidades y debates subyacentes a las decisiones en torno a las políticas educativas.

Formular nuevas políticas educativas, como señala Oszlak (1980), implica definir el sentido y los elementos normativos de una visión deseable para el futuro educativo del país. Aunque la educación trasciende las políticas, planes y normativas, estos documentos son cruciales para explicitar las intenciones y prioridades educativas de una sociedad.

Stephen Ball desarrolló un marco conceptual para analizar las políticas educativas pertinente al análisis de contextos latinoamericanos (Ruan Sánchez y Cordero Arroyo, 2021). Ball plantea que las políticas están constituidas por dos dimensiones: texto y discurso. Las políticas como texto se concretan en planes y programas e inician con la codificación en textos legislativos para volver operativos un conjunto de valores e ideas acerca de los procesos educativos. La producción de los textos sucede en un proceso de contacto entre políticas globales y política vernácula, por lo que debe estudiarse como un proceso de “bricolaje” entre ideas y discursos globales con los intereses locales. (Ball, 2001)

Los gobiernos, aunque operan dentro de un marco de imperativos globales homogeneizantes tienen la capacidad de construir versiones que se adapten a su agenda política, a las presiones de las fuerzas políticas dentro del ámbito nacional y a las condiciones y recursos locales. (Ball, 2001) Los textos establecen disposiciones ideológicas y materiales, especifican restricciones y responsabilidades acerca del quehacer de los actores educativos que son decodificadas de formas variadas como resultado de la interacción entre los textos legislativos y los contextos de actuación a nivel global y nacional. (Ball et al., 2012).

## Metodología

El presente trabajo analiza desde un abordaje cualitativo los textos de los planes y programas nacionales de educación vigentes en la última década. La revisión de documentos educativos pretende identificar patrones, continuidades, rupturas y temas clave en las políticas educativas, dentro del contexto nacional vigente. Para ello se examinan los planes desarrollados a partir del Plan 2024, incluyendo la Agenda Educativa 2013 - 2018,



el Plan de Acción Educativa 2018 - 2023, y el Programa de Mejoramiento de la Educación Paraguaya 2023 - 2028. Además, se consideraron respuestas a coyunturas específicas como el Plan Tu Escuela en Casa durante la pandemia, y planes de proyección más amplia como el Plan de Transformación Educativa 2019 - 2023, que no llegó a implementarse, y el Plan Nacional de Desarrollo Educativo 2040, que ha tenido poca difusión y consideración por parte de las autoridades (Ver Tabla 1).

Tabla 1: Planes de educación

Planes de educación				
Planes nacionales	Planes y programas de gobierno	Ministro/a de Educación	Período	Gobierno
Plan Nacional de Educación 2024	Agenda Educativa 2013-2018	Marta Lafuente	agosto 2013 - mayo 2016	Horacio Cartes
		Enrique Riera Escudero	mayo 2016 - enero 2018	
		Raúl Aguilera Méndez	enero 2018 - agosto 2018	
Plan Nacional de Transformación educativa	Plan de Acción Educativa 2018-2023	Eduardo Petta	agosto 2018 - marzo 2021	Mario Abdo Benítez
	Plan Tu Escuela en Casa	Juan Manuel Brunetti	marzo 2021 - marzo 2022	
		Ricardo Nicolás Zárate	marzo 2022 - agosto 2023	
Plan Nacional de Desarrollo Educativo 2040	Programa de Mejoramiento de la Educación Paraguaya 2023-2028 Ñamombarete tekombo'e	Luís Fernando Ramírez	agosto 2023 - actualidad	Santiago Peña

El estudio describe el contexto de cada plan, los actores involucrados, las continuidades y rupturas con el plan anterior y algunos temas en disputa. El mismo busca dilucidar las directrices del poder político en el MEC y resaltar los vacíos que caracterizan el panorama educativo actual en Paraguay.

## Plan Nacional de Educación 2024

La elaboración y aprobación del Plan 2024 se dio en un contexto marcado por casi dos décadas de reformas conocidas como las reformas educativas de los noventa. Estas reformas, aunque con características particulares en cada país, compartían elementos



comunes. Entre sus fundamentos se destacan el enfoque en la educación como formación de capital humano y el énfasis en los resultados, lo cual fue objeto de críticas, especialmente por minimizar el análisis de los procesos sociales y pedagógicos desarrollados en las escuelas.

En respuesta a las críticas a las políticas neoliberales de los noventa, emergieron nuevas propuestas en la región que priorizan el derecho a la educación, la interculturalidad y la inclusión. En este marco político, el Plan 2024 se distingue por su esfuerzo en diferenciarse de las políticas previas, enfocándose en una perspectiva de derechos, la universalización de la educación, la interculturalidad y la participación protagónica.

El Plan 2024 (MEC, 2011) proyectó un sistema educativo paraguayo que aspiraba a ser democrático, descentralizado, participativo, abierto e intercultural, considerando la educación como un bien público y un derecho humano fundamental. Con una pedagogía que reconocía la libertad humana como fundamento, el plan pretendía facilitar la autodeterminación individual y colectiva, promoviendo la liberación frente a cualquier forma de opresión. Enfatizaba una relación ética y transformadora entre las personas y su entorno, y valoraba a estudiantes y docentes como actores críticos y reflexivos, capaces de construir conocimiento de manera colectiva en un entorno educativo dialogante y relacional. Proponía una gestión transparente con recursos suficientes, con el objetivo de contribuir a la cohesión social, igualdad de género, respeto a las etnias, participación familiar y comunitaria, y al desarrollo socialmente responsable e integración internacional del país. Se comprometía a ofrecer una educación inclusiva y de calidad, fomentando aprendizajes significativos, formando ciudadanos responsables, e incentivando la innovación y la mejora continua.

El objetivo central del Plan 2024 es "garantizar el acceso, la mejora de la calidad, la eficiencia y la equidad de la educación paraguaya como bien público". Se organiza en tres ejes estratégicos: i) igualdad de oportunidades en el acceso y condiciones para la culminación de estudios en diversos niveles y modalidades; ii) calidad de la educación en todos los niveles y modalidades; y iii) gestión participativa, eficiente y articulada de las políticas educativas a nivel nacional, departamental y local. Contiene 12 líneas estratégicas y 64 acciones.

En cuanto a los actores involucrados en la formulación del Plan 2024, es importante destacar que no se llevó a cabo un proceso amplio de participación durante su elaboración.



Los actores consultados fueron principalmente funcionarios y técnicos del MEC que en ese momento asumían la dirección del sistema educativo y requerían un marco de principios, objetivos y acciones para implementar cambios en la política educativa. El Plan fue posteriormente presentado y debatido en diversos foros y con diferentes grupos de actores educativos, obteniendo una recepción variada que osciló entre la aceptación y la crítica.

Otro aspecto relevante es que el Plan 2024 comparte elementos con lineamientos internacionales, principalmente con la iniciativa Educación para Todos de la UNESCO y las Metas 2021 de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

En cuanto a las continuidades y rupturas con el plan anterior, en 2010 el contexto político, tanto a nivel nacional como regional, era altamente dinámico. En Paraguay, las elecciones de 2008 marcaron un punto de inflexión con la llegada al poder de Fernando Lugo, quien rompió más de seis décadas de dominación del Partido Colorado. Este cambio en el liderazgo político introdujo nuevos desafíos y oportunidades en el proceso de democratización.

Paralelamente, en América Latina se vivía el auge de gobiernos progresistas con enfoques y liderazgos diversos, pero con algunos principios compartidos que promovieron alianzas y estrategias comunes. El Plan 2024 se enmarca en este contexto, adaptándose y continuando con los objetivos previamente trazados.

Al hacer referencia a los desafíos, la visión, los objetivos y los ejes del Plan, se puede notar el énfasis en temas de derechos, universalización, respeto a la diversidad social y cultural, y atención a la desigualdad en el acceso, entre otros. Esto marca una diferencia con los lineamientos de la reforma de los noventa y del Plan 2020. Sin embargo, al revisar las acciones concretas establecidas en el Plan 2024, se encuentran más puntos en común que diferencias con el plan anterior. Este aspecto requiere un análisis exhaustivo de ambos planes, lo cual supera las posibilidades de este artículo.

A modo de conclusión, se puede afirmar que el Plan 2024 constituyó un esfuerzo por alinear los objetivos y las acciones del Plan con los principios de los derechos humanos, abordando la diversidad social y la persistente desigualdad en el país. Sin embargo, en su formulación careció de un proceso amplio de participación, y muchas de las acciones establecidas en el plan coinciden con los lineamientos que ya estaban siendo ejecutados en el marco de la reforma de los noventa. Por lo tanto, no se puede hablar de una ruptura ni de un cambio de



orientación, sino más bien de ajustes y de apertura a nuevos temas y campos de incidencia. Esta conclusión debe considerarse como una hipótesis que requiere de un análisis más profundo de ambos planes (Plan 2020 y Plan 2024).

## Agenda Educativa 2013 – 2018

En junio de 2012, el presidente Lugo fue destituido mediante un golpe parlamentario, hecho que impactó profundamente en el proceso de construcción democrática del país. Posteriormente, en 2013, Horacio Cartes ganó las elecciones nacionales, devolviendo el poder al Partido Colorado. Este periodo coincidió con el giro político hacia la derecha en América Latina.

En el ámbito educativo, se retomaron objetivos y lineamientos previos al gobierno de Lugo, fortaleciendo aspectos del discurso de las nuevas políticas de derecha, con un marcado énfasis en la evaluación de estudiantes y del desempeño docente dentro del marco del "aseguramiento de la calidad". Asimismo, se observó una creciente participación del sector empresarial en la definición de las políticas educativas.

En este contexto, se creó el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)<sup>5</sup>, administrado por un consejo integrado por representantes del Estado y del sector empresarial, con una fuerte influencia de este último en la definición de las líneas de inversión (Elías & Portillo, 2020; Moschetti, Quilabert, Caravaca, Grillet & Edwards, 2023). El Fondo se destinó a la ejecución de varios programas y proyectos establecidos en la Agenda Educativa 2013-2018 (MEC, 2014).

La Agenda se concibió como una herramienta de planificación a partir de la identificación de prioridades en la política educativa nacional. Esta iniciativa se alineó con el Plan Nacional de Desarrollo 2030. Propone cinco áreas estratégicas que abarcan: el aseguramiento de la calidad de la educación y el desarrollo infantil temprano, la consolidación de la educación en la diversidad y la inclusión, el fortalecimiento de la educación superior, y el fortalecimiento institucional del MEC.

---

<sup>5</sup> El FEEI se financia con 30% del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) conformado por los ingresos que Paraguay recibe en concepto de compensación por la cesión de energía de la Entidad Binacional Itaipú al Brasil, según el Acuerdo Lugo - Lula de 2009.



Para cada área estratégica, la Agenda formula programas, iniciativas estratégicas y líneas de acción. En total, comprende 10 programas, 19 líneas estratégicas y 81 líneas de acción. Además, el documento establece 8 metas con sus respectivos indicadores, línea de base (2012) y resultados esperados para los años 2016, 2018 y 2024.

El análisis de actores permite reconocer la nueva conducción del Partido Colorado, liderada por Horacio Cartes, quien ocupaba la presidencia en ese momento. Cartes, un acaudalado empresario ajeno al ámbito político-partidario, inicialmente buscó implementar un modelo empresarial en su gestión, pero hacia el final de su gobierno adaptó sus políticas a las prácticas tradicionales (prebendarias, clientelares) del Partido Colorado (Lachi, 2018). Este cambio afectó la gestión del sistema educativo, que pasó de una racionalidad tecnocrática al retorno a una práctica política partidaria tradicional que nunca dejó de estar vigente, generando una crisis que provocó cambios en la conducción del MEC. Además, durante este periodo, las organizaciones docentes enfrentaron directamente a las autoridades ministeriales, quienes tomaron medidas punitivas contra líderes gremiales. Asimismo, fue una época de movilización de organizaciones estudiantiles que ejercieron una importante influencia en la crisis educativa de ese momento.

La crisis generada en el sector educativo a mediados del periodo de gobierno culminó con la salida de la ministra de educación y el ingreso en este cargo de un actor político con desconocimiento del sector educativo que hizo caso omiso a la Agenda Educativa. Sin embargo, el Consejo del FEEI, en particular, el sector empresarial, encontró en la Agenda una herramienta útil para impulsar los programas y proyectos.

En síntesis, se puede afirmar que la Agenda 2013 - 2018 asume el Plan 2024 como marco de la política educativa, pero en la práctica se distancia del mismo al enfocarse en los lineamientos políticos de las nuevas derechas de la región, con énfasis en algunos temas como el “aseguramiento de la calidad” y posibilitó una amplia influencia del sector empresarial en la política educativa, que se vio fortalecido con su poder para definir las áreas de inversión a través de los fondos del FEEI (Moschetti et al, 2023).



## Plan de Acción Educativa 2018 - 2023 “Transformemos la Educación” - Plan “Tu Escuela en casa”

Durante el período posterior, el Partido Colorado, bajo la presidencia de Mario Abdo Benítez formuló el Plan de Acción Educativa 2018 - 2023. Este documento sintetiza las acciones prioritarias del gobierno en el ámbito educativo, vinculado con el Plan Nacional de Educación 2024, el Plan Nacional de Desarrollo 2030, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Su objetivo principal era asegurar el acceso y la calidad de la educación, contribuir a la reducción de los elevados niveles de pobreza y desigualdad, y servir como base para el desarrollo sostenible del país. Para lograrlo, se plantearon tres ejes estratégicos: igualdad de oportunidades en el acceso y aseguramiento de la culminación oportuna de estudiantes en diversos niveles y modalidades educativas; calidad educativa en todos los niveles y modalidades; y gestión participativa, eficiente y articulada entre niveles nacional, departamental y local (MEC, 2018).

Durante el desarrollo del Plan, el MEC implementó políticas que incluyeron la colaboración con sectores religiosos conservadores. Entre estas medidas se cuenta la prohibición de materiales educativos relacionados con la teoría de género, formalizada por la Resolución N° 1761/2019. Además, se promovió la integración de perspectivas religiosas en el sistema educativo mediante programas de capacitación docente en colaboración con organizaciones evangélicas (Portillo & Corvalán, 2019).

La pandemia de COVID-19 alteró por completo el desarrollo del Plan Educativo y las acciones derivadas. En respuesta a la imposibilidad de retornar a clases presenciales, el MEC implementó la modalidad de educación a distancia con el plan "Tu Escuela en Casa". Este plan se enfocó en garantizar la continuidad educativa, adaptando contenidos a cada nivel, capacitando al profesorado en el uso de TIC, involucrando a las familias en el proceso educativo, y proporcionando apoyo socioemocional, además de asegurar plazas en escuelas públicas para estudiantes del sector privado.

Para ello se plantearon como medidas clave: la creación de la Plataforma digital “Tu Escuela en Casa”, desarrollada a partir de un acuerdo con la empresa Microsoft<sup>6</sup> para acceder a materiales educativos interactivos y adaptables a dispositivos móviles con interacciones

---

<sup>6</sup> MEC y Microsoft Paraguay S.R.L presentaron plataforma virtual “Tu escuela en casa”.  
<https://www.mec.gov.py/cms/?ref=299550-mec-y-microsoft-paraguay-srl--presentaron--plataforma-virtual-tu-escuela-en-casa>



sincrónicas y asincrónicas; la capacitación docente en cursos en línea enfocados en el uso eficaz de TIC; y adaptación del programa de alimentación escolar para entregar kits de alimentos a estudiantes.

Algunos actores claves involucrados fueron la Dirección General de Universidades, Institutos Superiores e Institutos Técnicos Superiores del MEC que coordinaron la implementación del Proyecto Transición a la Educación Digital (TED); organismos internacionales como la UNESCO ofrecieron recomendaciones y guía para la implementación del plan; y Microsoft Teams firmó un convenio con el MEC para la obtención de licencias para crear y gestionar aulas virtuales y acceder a recursos educativos digitales.

El plan "Tu Escuela en Casa" generó un intenso debate social durante la pandemia, criticado por sindicatos docentes, organizaciones sociales y movimientos estudiantiles por la falta de equipos adecuados para clases virtuales y la escasa formación tanto de docentes como de familias. También se cuestionó la condicionalidad de la entrega de la canasta de alimentos a la inscripción en el sistema educativo, vista como una violación del derecho a la alimentación. (Portillo & Corvalán, 2020) El Ministro fue interpelado por el Congreso por su manejo del plan educativo, pero recibió respaldo de su movimiento partidario, del Ejecutivo y de las iglesias evangélicas, que movilizaron apoyo mediante campañas anti derechos. El plan reflejó las complejidades de gestionar la educación en una crisis sin precedentes, con respuestas rápidas pero deficientes en equidad, adaptabilidad y participación.

## Plan Nacional de Transformación Educativa

El Plan Nacional de Transformación Educativa comenzó su elaboración a finales del gobierno de Horacio Cartes mediante un acuerdo entre el entonces Ministerio de Hacienda y el Banco Mundial, pero se desarrolló durante el mandato de Mario Abdo Benítez y bajo la gestión de tres ministros.

Según el diagnóstico realizado para este Plan, Paraguay enfrentaba más de 25 años de transición democrática y dos décadas de reforma educativa, con avances limitados en problemas históricos como bajos niveles de logro académico, un perfil docente desactualizado y un presupuesto educativo insuficiente. Este periodo también estuvo



marcado por disputas políticas, influencia creciente de grupos religiosos conservadores, fragmentación social, dos años de pandemia de COVID-19 y cuestionamientos a las gestiones de ministros sin trayectoria en el ámbito educativo (MEC, 2021).

En respuesta a esta crisis educativa se inició la construcción del Plan Nacional de Transformación Educativa (PNTE). Fue un proyecto financiado por el FEEI, con el propósito de elaborar una agenda clara para los próximos cinco años, a través de un proceso participativo que condujese a un pacto por la educación y la mejora de la calidad educativa. El proyecto incluyó el diseño del plan y de una hoja de ruta alineada al Plan Nacional de Desarrollo 2030 y la Hoja de Ruta 2018-2023.

Inicialmente, el Banco Mundial fue convocado para asesorar en la elaboración del plan, pero esta propuesta fue rechazada por más de 20 organizaciones sociales en una audiencia pública, que expresaron su desacuerdo con su participación por considerarlo responsable del fracaso de la reforma de los 90. Como resultado el Comité Estratégico del PNTE seleccionó la Universidad Columbia de Estados Unidos y la Universidad Pontificia de Chile para asesorar el proceso de diseño (FEEI, 2019). Se conformó un equipo integrado por profesionales de ambas universidades, expertos paraguayos y técnicos del MEC (MEC, 2022).

Considerando la necesidad de participación y consenso social, en 2019 se realizaron consultas presenciales, y en 2020, debido a la pandemia, se llevaron a cabo consultas virtuales con diversos sectores de la sociedad. Este proceso dio lugar al documento denominado “Análisis del Sistema Educativo Nacional”, que planteó siete ejes temáticos: 1) Desarrollo Profesional del Educador; 2) Gestión Educativa; 3) Desarrollo Curricular y Competencias para el Siglo XXI; 4) Tecnologías de la Información y la Comunicación; 5) Evaluación e Investigación; 6) Financiamiento Educativo; 7) Marco Legal. También se elaboró para consulta pública, el Primer Acuerdo para el Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa Paraguay 2030 que delineaba políticas y líneas estratégicas con un horizonte a 10 años.

El proceso continuó con consultas a nivel territorial y sectorial, enfrentando dificultades, entre ellas, cuestionamientos al proceso participativo, la inclusión de términos vinculados a los derechos humanos, y la participación de niñas, niños, adolescentes, género e inclusión. El resultado final fue un documento titulado “Plan Nacional de Transformación Educativa: Paraguay 2030 y su hoja de ruta”, presentado como base para el debate público. Este plan



proponía nueve políticas con líneas estratégicas, metas específicas y presupuesto, con el objetivo de que una propuesta consensuada fuera aprobada por el Congreso Nacional, lo cual no fue posible debido a diversas críticas hacia el PNTE.

El diseño del PNTE involucró a diversos sectores con diferentes niveles de participación, como organizaciones de derechos humanos, sindicatos docentes, organizaciones estudiantiles, sociedad civil, autoridades del MEC, medios de comunicación, organismos internacionales y la ciudadanía.

Las políticas propuestas por el PNTE eran similares a las de planes anteriores, enfocándose en el mejoramiento de los aprendizajes, el perfil de docentes, la infraestructura escolar, el financiamiento y la investigación. A diferencia de otros planes, este incluía un análisis prospectivo de costos y ejecución, y enfatizaba la consideración de las particularidades territoriales y la formalización de procesos formativos para docentes. Además, se dio prioridad a la incorporación de nuevas tecnologías y al desarrollo de la educación técnica.

Los principales temas en disputa giraron en torno a la educación integral de la sexualidad, lo que generó discusiones sobre la pérdida de la patria potestad y la supuesta promoción de la "ideología de género". Además, el proceso de consulta recibió críticas debido a su limitado tiempo para la discusión y el debate, realizándose mediante consultas virtuales a diferentes sectores y luego consultas territoriales a la comunidad educativa.

Finalmente, el Plan Nacional de Transformación Educativa no fue aprobado y se procedió a la creación de un nuevo plan, el Plan Nacional de Desarrollo Educativo 2040 excluyendo aquellos aspectos que generaron oposición o confrontación. Fue un proceso complejo que tuvo consecuencias el afianzamiento de las organizaciones conservadoras y fundamentalistas en el ámbito educativo y la deslegitimación de la perspectiva de derechos humanos en la educación.

## Plan Nacional de Desarrollo Educativo 2040

El Plan Nacional de Desarrollo Educativo, que debía reemplazar al anterior plan vigente hasta 2024, fue aprobado en agosto de 2023 bajo la Resolución 1208. Esta aprobación se realizó en los últimos días de la gestión del ministro Nicolás Zárate y coincidió con la transición de gobierno en la que Santiago Peña asumió la presidencia. Durante el periodo



de gobierno 2018-2023 estuvieron vigentes y en debate cuatro planes y programas educativos: el Plan de Acción Educativa 2018-2023, el Plan "Tu Escuela en Casa", el Plan Nacional de Transformación Educativa, y el Plan Nacional de Desarrollo Educativo 2040, que fue aprobado como el nuevo plan educativo de largo plazo. Este último se inspiró en algunos elementos del frustrado Plan de Transformación Educativa, pero no incorpora aspectos "conflictivos" como la perspectiva de derechos, igualdad de género e interculturalidad (Quintana, 2022).

El PNDE 2040, define las políticas, líneas estratégicas y programas en el ámbito educativo, bajo rectoría del MEC, que contribuyen a la visión país formulada en el Plan Nacional de Desarrollo, Paraguay 2030. Además, se basa en la Reforma Educativa de 1992 y el Plan Nacional de Educación 2024. Su objetivo general es desarrollar un sistema educativo nacional de calidad para el año 2040, garantizando aprendizaje adecuado, cobertura universal desde preescolar hasta educación media, financiamiento sostenible y alta eficiencia y transparencia.

El PNDE 2040 contiene un marco de definiciones de políticas, líneas estratégicas y programas emblemáticos agrupados en dimensiones y una hoja de ruta a seguir para alcanzar las metas. Las políticas acordadas son nueve y contemplan 30 líneas estratégicas. Estas políticas y sus líneas estratégicas se agrupan en cinco dimensiones definidas con base al criterio de visibilización de los actores y ámbitos de la educación más relevantes. A cada dimensión corresponden 2 programas emblemáticos como se detallan a continuación.



Tabla 2: Dimensiones y Programas Emblemáticos

Tabla 2: Dimensiones y Programas Emblemáticos	
Dimensiones	Programas Emblemáticos
Bienestar estudiantil	Evaluación de aprendizajes de estudiantes en línea
	Apoyo integral a estudiantes en situación de vulnerabilidad
Comunidad educativa	Desarrollo curricular
	Atención integral a la primera infancia
Desarrollo profesional del educador	Educadores de alta calidad certificada
	Academia de liderazgo educativo
Instituciones educativas	Pedagogías activas en el aula
	Centros integrales de educación técnica y formación profesional
Evaluación y gestión	Laboratorio de investigación e innovación educativa
	Fondo educativo intergubernamental (municipal - departamental - nacional)

Entre sus metas al año 2040 están: llegar al 93% de tasa de egreso; alcanzar más del 90% de estudiantes con conocimientos básicos de matemáticas, lenguaje y ciencias en PISA-Nivel 2 o superior; alcanzar 5% del PIB en inversión para la educación.

El diagnóstico del PNDE 2040 reconoce una profunda crisis en los resultados de aprendizaje en Paraguay, con estudiantes que no alcanzan el nivel mínimo en matemáticas y lectura, según las pruebas estandarizadas y un deterioro progresivo de los rendimientos con el agravante de la pandemia de COVID-19 que ha exacerbado la fragilidad del sistema educativo.

Además, el PNDE 2040 contempló un plan de monitoreo y evaluación con informes anuales que reflejen los avances conforme a la hoja de ruta, metas de inversión y resultados



previstos para 2025, 2030 y 2040. Su implementación está condicionada a la aprobación de una ley de financiamiento específica.

## **Programa de Mejoramiento de la Educación Paraguaya 2023-2028 Ñamombarete tekombo'e (Fortalezcamos la educación)**

En agosto de 2023, el nuevo gobierno de Santiago Peña asumió el poder, nombrando a Luís Ramírez, como Ministro de Educación y Ciencias. Su nombramiento, inicialmente cuestionado por grupos fundamentalistas debido a su vinculación con organizaciones no gubernamentales (ONG), se fortaleció cuando el ministro acompañó acciones promovidas por estos sectores como el programa "12 Ciencias para la educación de la sexualidad y la afectividad en las escuelas y en la familia", elaborado durante la administración anterior (Última Hora, 5 de julio de 2023; La Diaria, 15 de noviembre del 2023)<sup>7</sup>. Este plan de educación sexual, con perspectiva religiosa, fue criticado por incluir desinformación, estereotipos de género, y sesgos religiosos.

El 28 de diciembre de 2023, se aprobó el Programa de Mejoramiento de la Educación Paraguaya 2023-2028 "Ñamombarete Tekombo'e", destinado a mejorar la calidad de la educación a través de seis objetivos estratégicos: i) Mejorar las oportunidades y el nivel de aprendizaje de todos los estudiantes; ii) Consolidar y expandir la atención integral de la primera infancia; iii) Fortalecer la formación técnica profesional; iv) Fortalecer la formación de los educadores; v) Mejorar la infraestructura educativa facilitando un entorno propicio para el aprendizaje; vi) Fortalecer la gestión educativa en todos sus niveles.

El Plan incluye metas específicas como el Programa Nacional de Lectura, Escritura y Oralidad Ñe'ery, el desarrollo del pensamiento lógico-matemático mediante el método COPISI, y tutorías telefónicas para estudiantes con rezago en matemáticas. También destaca la expansión del servicio de maestras mochileras para la primera infancia. En cuanto a la formación docente, se propone fortalecer las competencias disciplinares y

---

<sup>7</sup>“Un pastor evangélico y referentes de grupos “provida” atribuyéndose la total representatividad de la Mesa Técnica de Padres, urgieron al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) para que incluya en carácter de urgencia el plan “12 Ciencias para la educación de la sexualidad y de la afectividad en la escuela y la familia”, en el currículo nacional desde el primer ciclo de la Escolar Básica hasta el tercero de la Media. En junio del 2023 el Ministro autorizó su implementación vía resolución N° 933/23” (La Diaria, 15 de noviembre del 2023)



didácticas y establecer un plan de carrera del educador. En infraestructura, se priorizan la construcción, ampliación, reparación y equipamiento de instituciones educativas.

El diagnóstico del programa resaltó varios desafíos críticos: baja tasa de culminación de la educación obligatoria (52%), precariedad de la infraestructura educativa, insuficiencia de equipamiento, deficiencias en evaluaciones nacionales e internacionales, falta de competencias docentes adecuadas, y una inversión educativa insuficiente.

El Programa “Ñamombarete Tekombo'e”, se enmarca temporalmente dentro del inicio del PNDE 2040 sin embargo menciona la elaboración del nuevo plan nacional de educación 2040 entre sus actividades dentro del eje Modernización de la gestión del MEC (p. 36). Es decir, da a entender que no reconoce la vigencia del PNDE 2040 versión aprobada a finales de la gestión anterior.

Se pueden notar algunas contradicciones entre lo que propone el Plan y las últimas acciones de gobierno. En el Plan se enfatiza la preocupación por los bajos resultados en el aprendizaje de ciencias y en simultáneo el MEC apoya la implementación del programa “12 Ciencias para la educación de la sexualidad y la afectividad en las escuelas y en la familia”, el cual ignora evidencia científica sobre sexualidad y a afectividad y privilegia creencias religiosas y sesgos con estereotipos de género (FEIPAR, 2024).

Por otra parte, el Programa contempla la continuidad de proyectos educativos financiados por el FEEI, principalmente se propone priorizar la atención a la primera infancia<sup>8</sup>. Sin embargo, meses después, el gobierno fuerza la aprobación de la “Ley Hambre Cero”, que establecería la creación del Fondo Nacional de Alimentación Escolar (FONAE) con el propósito de desfinanciar el FEEI y transferir la provisión del almuerzo escolar del MEC al Ministerio de Desarrollo Social.

En el marco de referencia del Plan, se mencionaba la educación como un proceso colectivo y la importancia de coaliciones que incluyeran a familias, educadores, sociedad civil, comunidad empresarial y todos los ministerios (p. 23). Sin embargo, no se hizo mención específica a las organizaciones estudiantiles como actores relevantes en estas coaliciones.

---

<sup>8</sup>Se propone Consolidar y Expandir la atención integral de la primera infancia: que prevé la continuidad del servicio de maestras mochileras, educadoras comunitarias. Se prevé un financiamiento con recursos provenientes del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI). (p. 42)



Asimismo, no se observaron acciones específicas —además de la lectoescritura y las becas— para otros niveles y edades en el sistema educativo. No se mencionaron medidas concretas para la adolescencia y la juventud, ni para la educación ciudadana. De hecho, se planteó que la única responsabilidad de los estudiantes es participar en el proceso académico (p. 24). Además, no se abordó la violencia en el ámbito educativo, especialmente la violencia sexual y los altos índices de abuso sexual infantil, temas que habían adquirido notoriedad y preocupación en la opinión pública.

## Conclusión

El análisis de los planes y políticas educativas en Paraguay en el periodo democrático revela sólo una faceta de una realidad educativa amplia y compleja. Se observó la inestabilidad en la gestión del MEC con la sucesión de nueve ministros, algunos de ellos cuestionados por no contar con el perfil requerido y la superposición de tres planes de envergadura nacional y tres agendas de gobierno implementadas de manera dispersa y discontinua. Esto pareciera deberse a una estrategia de los grupos de poder en el gobierno, quienes en lugar de fomentar consensos y una visión clara y democrática utilizan una estrategia de confusión y distracción. Esta situación se agrava debido a la falta de propuestas concretas por parte de los actores sociales para establecer una agenda educativa alternativa que promueva una articulación nacional en el marco de un enfoque que garantice el derecho a la educación.

El análisis de los actores relevantes en la toma de decisiones políticas de la educación en Paraguay destaca, en primer lugar, al partido de gobierno, el Partido Colorado. Este partido se mantuvo en forma en el poder desde 1947 (excepto durante el periodo de alternancia política entre 2008 y 2012) influye considerablemente en las dinámicas internas del Ministerio de Educación y Ciencias según sus disputas de poder internas y los procesos electorales.

Otro actor clave es el sector empresarial principalmente a través del Fondo de Excelencia para la Educación e Investigación (FEEI). La dependencia de los fondos del FEEI en los planes educativos es motivo de preocupación, ya que, en lugar de facilitar oportunidades de inversión, estos fondos parecen influir de manera significativa en la dirección de las políticas educativas nacionales. Esta situación plantea interrogantes sobre la influencia



corporativa en las decisiones educativas, dado que, como señalan Moschetti y otros (2023), el FEEI tiene un consejo con predominio de los representantes empresariales, sin participación de movimientos sociales ni comunidades educativas.

Asimismo, emergen nuevas formas de organización de la derecha, que incluyen tanto a grupos religiosos fundamentalistas conservadores como a ciertas organizaciones de la sociedad civil. Estas agrupaciones presionan y contribuyen a retrocesos en los procesos democráticos dentro del ámbito educativo, afectando tanto a nivel conceptual como en los espacios de participación en la toma de decisiones. La estigmatización de opositores a estas organizaciones, la deslegitimación de personas y grupos defensores de derechos humanos y el debilitamiento de las organizaciones sociales han exacerbado el discurso de odio y el autoritarismo, impactando negativamente en los avances logrados durante el período democrático.

Además, el análisis revela un cambio significativo en la identidad y filosofía del sistema educativo, como se evidencia en la transición del Plan 2024 al Plan 2040, destacando una tendencia hacia un enfoque más pragmático y utilitario en las políticas educativas. Aspectos fundamentales como la perspectiva de derechos humanos y la equidad en el acceso parecen haber perdido relevancia frente a otras consideraciones. El Plan 2040, al desdibujar la intencionalidad pedagógica original, plantea interrogantes sobre las prioridades educativas del país y sugiere un alejamiento de los principios fundamentales que guiaban las políticas anteriores.

Otro aspecto relevante en este contexto de superposición de planes y cuestionamientos a las políticas educativas implementadas por más de diez ministros son los indicadores educativos, los cuales muestran avances limitados en la superación de problemas históricos. Estos incluyen los persistentes bajos niveles de logro académico y un perfil docente desactualizado, problemas que se intensificaron durante la pandemia.

Al mismo tiempo, el debate sobre un currículo democrático, el arte en las aulas y el pensamiento crítico queda ausente, mientras otros proyectos avanzan silenciosamente. Este análisis subraya la necesidad de un enfoque más inclusivo y deliberado en la formulación e implementación de políticas educativas, promoviendo así futuras investigaciones y una reflexión más profunda sobre la dirección de la educación en Paraguay.



## REFERENCIAS

ABC Color. (12 de marzo de 2024). *Ministerio del MEC habla de suprimir el desayuno escolar y destaca el “ayuno intermitente”*. Recuperado de <https://www.abc.com.py/politica/2024/03/12/ministro-del-mec-plantea-suprimir-el-desayuno-escolar-y-destaca-el-ayuno-intermitente/>

ABC Color. (27 de enero de 2023). *MEC: “Plan de Desarrollo Educativo 2040 es el nuevo nombre del proceso de transformación educativa”*. Recuperado 24 de junio de 2024, de <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/01/27/mec-plan-de-desarrollo-educativo-2040-es-el-nuevo-nombre-del-proceso-de-transformacion-educativa/>

Ball, S. (2001). Global policies and vernacular politics in education. *Currículo sem Fronteiras*, 1(2), 27-43. Recuperado de <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/balleng.pdf>

Ball, S., Maguire, M., & Braun, A. (2012). *How schools do policy: Policy enactments in secondary schools*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203153185>

Elías, R. (2014). *Análisis de la reforma educativa en Paraguay: Discursos, prácticas y resultados*. Rede de Bibliotecas Virtuais CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20140625035703/An%C3%A1lisis.pdf>

Elías, R., & Portillo, A. (2020). Los fondos de excelencia en educación e investigación (FEEI): Condiciones, mecanismos y agentes de la privatización educativa en Paraguay. *Revista Temas em Educação*, 29(3), 205-225. Recuperado de <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rteo/article/view/55928>

Familias por la Educación Integral en el Paraguay (FEIPAR). (2024). *12 razones para desestimar el material para una educación integral en sexualidad “12 ciencias para la educación de la sexualidad y la afectividad en la escuela”*. <https://feipar.org/wp-content/uploads/2024/02/Apuntes-de-las-Familias-para-la-Educacion-Sexual-en-el-Paraguay-FEIPAR.pdf>

Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI). (18 de enero de 2019). *El Comité Estratégico de Transformación Educativa inició actividades en el Palacio de Gobierno*. Recuperado de <https://feei.gov.py/comite-estrategico-de-transformacion-educativa-inicio-actividades-en-el-palacio-de-gobierno/>

La Diaria. (15 de noviembre de 2023). *Los verdugos de la educación en Paraguay*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/mundo/articulo/2023/11/los-verdugos-de-la-educacion-en-paraguay/>

Lachi, M. (2018). Las penas del joven Horacio: de la crisis del Nuevo Rumbo y de cómo sobrevivir a las múltiples derrotas. *Revista Novapolis*, 13, 67-92. Recuperado de: <https://pyglobal.com/ojs/index.php/novapolis/article/view/91/103>

Ministerio de Educación y Ciencias. (2019). *Plan de acción educativa 2018-2023*. MEC. [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/10046.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/10046.pdf)



Ministerio de Educación y Ciencias. (2020). *Plan de educación en tiempos de pandemia: ¡Tu escuela en casa!*. MEC.

[https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/plan\\_de\\_educacion\\_en\\_tiempos\\_de\\_pandemia\\_tu\\_escuela\\_en\\_casa\\_2020.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/plan_de_educacion_en_tiempos_de_pandemia_tu_escuela_en_casa_2020.pdf)

Ministerio de Educación y Ciencias. (2021). *Informe ejecutivo. Gestión 2021*. Asunción, MEC.

Ministerio de Educación y Ciencias. (2022). *Plan nacional de transformación educativa: Paraguay 2040*. MEC.

[https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/plan\\_nacional\\_de\\_transformacion\\_educativa\\_paraguay\\_2040.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/plan_nacional_de_transformacion_educativa_paraguay_2040.pdf)

Ministerio de Educación y Ciencias. (2023). *Programa de mejoramiento de la educación paraguaya 2023-2028: Namombarete tekombo'e*. MEC.

Ministerio de Educación y Cultura. (2011). *Plan nacional de educación 2024*. MEC.  
[https://mec.gov.py/talento/cms/wp-content/uploads/2017/10/MEC\\_plan-educacional-2024.pdf](https://mec.gov.py/talento/cms/wp-content/uploads/2017/10/MEC_plan-educacional-2024.pdf)

Ministerio de Educación y Cultura. (2014). *Educación: Tarea de todos: Paraguay Katupyry: Agenda educativa 2013-2018*. MEC. <https://www.becal.gov.py/wp-content/uploads/2015/11/agenda%20educativa%202013-2018.pdf>

Moschetti, M. C., Quilabert, E., Caravaca, A., Grillet, P., & Edwards Jr., D. B. (2023, noviembre). Política y reforma educativa en Paraguay: Privatización del Estado y burocratización neoliberal, *IEAL*. Recuperado de [https://www.ei-ieal.org/sites/default/files/docs/2023\\_EI\\_Research\\_EIAL-Paraguay\\_final%20%281%29.pdf](https://www.ei-ieal.org/sites/default/files/docs/2023_EI_Research_EIAL-Paraguay_final%20%281%29.pdf)

Osklak, O. (1980). *Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Cedes. Recuperado de [https://cedes.org.ar/wp-content/uploads/2021/09/Est\\_c3,2.pdf](https://cedes.org.ar/wp-content/uploads/2021/09/Est_c3,2.pdf)

Portillo, A., & Corvalán, R. (2019). Un derecho colonizado por la religión. *Informe de Derechos Humanos 2019*. Coordinadora de Derechos Humanos de Paraguay - Codehupy. Recuperado de [https://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2019/12/DDHH-2019\\_SEGUNDA-Edicion-DIGITAL.pdf](https://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2019/12/DDHH-2019_SEGUNDA-Edicion-DIGITAL.pdf)

Portillo, A., & Corvalán, R. (2020). Educación en pandemia: Se profundiza una crisis preexistente. *Informe de Derechos Humanos 2020*. Coordinadora de Derechos Humanos de Paraguay. Recuperado de <https://ddhh2020.codehupy.org.py/educacion-en-pandemia/>

Quintana, J. (25 de octubre de 2022). Grupos antiderechos marcharon en Paraguay contra la reforma educativa. *Presentes*. Recuperado de <https://agenciapresentes.org/2022/10/25/grupos-antiderechos-marcharon-en-paraguay-en-contra-de-la-reforma-educativa/>

Ruan Sánchez, D. L., & Cordero Arroyo, D. G. (2021). La producción académica de Stephen Ball: Contribuciones para el estudio de las políticas educativas en Iberoamérica. *Foro de Educación*, 19(2), 363-386. <https://doi.org/10.14516/fde.779>



Última Hora. (2018, 1 de diciembre). *Más de 20 organizaciones rechazan al Banco Mundial en reforma educativa*. Recuperado 24 de junio de 2024, de <https://www.ultimahora.com/mas-20-organizaciones-rechazan-al-banco-mundial-reforma-educativa-n2782436>

Última Hora. (2023, 5 de julio). *Descontento de Fedapar por designación de Luis Ramírez como futuro ministro del MEC*. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/descpntento-de-fedapar-por-designacion-de-luis-ramitez-como-futuro-ministro-del-mec>

