



# Política y reforma educativa en Paraguay: privatización del Estado y burocratización neoliberal

Mauro C. Moschetti, Edgar Quilabert,  
Alejandro Caravaca, Patricia Grillet,  
y D. Brent Edwards Jr.

Noviembre de 2023



Internacional de la Educación  
América Latina  
IEAL

## Sobre los autores:

### **Mauro C. Moschetti**

Universitat Autònoma de Barcelona - [mauro.moschetti@uab.cat](mailto:mauro.moschetti@uab.cat)

### **Edgar Quilabert**

Universitat Autònoma de Barcelona - [edgar.quilabert@uab.cat](mailto:edgar.quilabert@uab.cat)

### **Alejandro Caravaca**

Universitat Autònoma de Barcelona - [alejandro.caravaca@uab.cat](mailto:alejandro.caravaca@uab.cat)

### **Patricia Grillet**

University of Hawai'i at Mānoa - [patricia.grillet@hawaii.edu](mailto:patricia.grillet@hawaii.edu)

### **D. Brent Edwards Jr.**

University of Hawai'i at Mānoa - [brent.edwards@hawaii.edu](mailto:brent.edwards@hawaii.edu)

Todos los autores contribuyeron por igual en la elaboración de este informe

## Sobre la Internacional de la Educación:

La Internacional de la Educación representa a organizaciones de docentes y otros trabajadores y trabajadoras de la educación de todo el planeta. Es la mayor federación de sindicatos y asociaciones del mundo, que representa a treinta millones de trabajadores y trabajadoras de la educación en alrededor de cuatrocientas organizaciones en ciento setenta países y territorios de todo el mundo. La Internacional de la Educación agrupa a todo el personal docente y demás trabajadores de la educación.

# Política y reforma educativa en Paraguay: privatización del Estado y burocratización neoliberal

Mauro C. Moschetti, Edgar Quilabert, Alejandro Caravaca,  
Patricia Grillet, y D. Brent Edwards Jr.

Noviembre de 2023



Esta obra tiene licencia Creative Commons:  
[Reconocimiento - NoComercial - Compartir Igual 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)  
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Publicado por la Internacional de la Educación  
- Noviembre de 2023

ISBN 978-92-95120-99-0 (PDF)

Foto de portada: D. Brent Edwards (Asunción, Paraguay, 2023)





# Índice

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>Estado y burocratización neoliberal: hacia una genealogía de la reforma educativa</b>	<b>4</b>
<b>Método y datos</b>	<b>9</b>
<i>Revisión de la literatura de tipo scoping</i>	9
<i>Entrevistas semiestructuradas</i>	10
<i>Análisis documental</i>	10
<i>Estrategia de análisis</i>	11
<b>Contexto y antecedentes: dictadura, Estado y educación</b>	<b>13</b>
<b>Las cuatro etapas de la reforma educativa en Paraguay</b>	<b>17</b>
<i>Etapa I: Del fin de la dictadura hacia la transición democrática: continuidades, logros y reforma educativa (1989-2008)</i>	17
El proceso de transición hacia la democracia y modernización del Estado: la educación como motor del cambio	18
En busca de organismos colegiados expertos: la creación y el rol del CARE / CONEC	19
Influencia y dependencia de los organismos internacionales y las universidades extranjeras	20
Formación técnica del personal del Ministerio de Educación	22
Resultados de la reforma educativa: de la esperanza a la realidad	23
El legado de la dictadura en el proceso de transición: continuidades en el funcionamiento del MEC	26
<i>Etapa II: Oportunidades e inercias: Educación y políticas redistributivas de un gobierno debilitado (2008-2012)</i>	27
La política educativa de un gobierno debilitado	28
Resistencia y erosión de las capacidades técnicas del MEC	30
La renegociación del Tratado de Itaipú y la pugna por el destino de los fondos	32
<i>Etapa III: La creciente participación del sector privado en la formulación e implementación de la política educativa (2012-2016)</i>	35
La co-creación de la Ley del FONACIDE	36
Un nuevo ente financiador del MEC: génesis y primeros pasos del FEEI	38
Pérdida de autonomía política y reestructuración operativa en el MEC	40
El rol del FEEI en la producción de política educativa	43
<i>Etapa IV: Intentos de reforma: la Carta Orgánica del MEC y el Plan Nacional de Transformación Educativa (2017-2022)</i>	45
El desarrollo de la Carta Orgánica del MEC y la injerencia de los actores no-estatales	46
Regulación híbrida en la elaboración del Plan Nacional de Transformación Educativa	49
<b>Conclusiones</b>	<b>53</b>
<b>Referencias</b>	<b>61</b>





# Introducción

Las investigaciones sobre privatización educativa producidas a lo largo de los últimos años en América Latina han contribuido a la identificación y a la caracterización de las múltiples manifestaciones que ha asumido este fenómeno en la región. Estos trabajos han examinado, por un lado, las formas en las que la privatización ha avanzado sobre la provisión y la organización de los sistemas educativos. En este sentido, por ejemplo, han ocupado el interés de investigadores e investigadoras la mercantilización del sistema educativo en Chile (Falabella, 2015; Zancajo, 2019), la proliferación de escuelas privadas de bajo costo en Perú (Balarín, 2019), la configuración y el afianzamiento de alianzas público-privadas en Argentina, Brasil y Colombia (Moschetti & Lauria Masaro, 2020; Adrião, 2018; Edwards & Termes, 2019), por mencionar sólo algunos trabajos recientes.

Asimismo, otras investigaciones han puesto la atención sobre las formas en las que los actores no estatales participan cada vez más en la formulación de políticas educativas, un fenómeno que Ball (2012) llama *“privatización a través de la formulación de políticas”*. Estos estudios han observado un mayor involucramiento del sector privado en la formulación de políticas educativas en países como, por ejemplo, Brasil (Avelar & Ball, 2019; Tarlau & Moeller, 2020), Honduras (Edwards et al., 2020), República Dominicana (Caravaca et al. 2021) y Uruguay (Moschetti et al., 2020).

El volumen de la investigación producida no deja dudas respecto del alcance regional de la privatización en el ámbito de la educación. Desde una perspectiva global y regional, algunos estudios han servido para completar el panorama identificando continuidades y discontinuidades entre los distintos países de la región, y destacando el rol determinante de los contextos locales para moldear las formas que acaba asumiendo la privatización educativa en cada caso (Verger et al., 2016; Moschetti et al., 2019). Aun así, algunos países han recibido escasa atención y, en consecuencia, es poco lo que sabemos sobre cómo la privatización ha afectado sus sistemas educativos. Paraguay se encuentra dentro de este grupo de países.

La escasa investigación disponible sobre los procesos de reforma educativa en Paraguay señala que el grado de penetración de las políticas asociadas a la privatización ha sido mayor en el discurso que en la práctica (Elías, 2014). Así, desde la recuperación de la democracia en 1989, si bien se han materializado algunas políticas asociadas al paradigma de la llamada Nueva Gestión Pública como, por ejemplo, algunos esquemas de rendición de cuentas y la participación del país en evaluaciones estandarizadas internacionales, los procesos de descentralización y privatización de la oferta no han tenido un recorrido significativo en la práctica en el país (Elías,

2014). Más recientemente, sin embargo, la etapa iniciada en 2012 se ha caracterizado por una creciente influencia de los grupos empresariales sobre el sector educativo (Elías & Portillo, 2020). En este sentido, por ejemplo, la creación del denominado Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)—un fondo destinado a financiar proyectos educativos nacido a partir de la renegociación del tratado de explotación hidroeléctrica de la represa de Itaipú con Brasil—parece haberse presentado como una oportunidad real para el sector privado para *“captar y canalizar”* los recursos y *“manejar la orientación de las políticas educativas”* a través de su participación formal en el órgano de gobierno de dicho fondo (Elías & Portillo, 2020, p. 217).

Con estos desarrollos recientes en mente, el presente trabajo busca analizar la participación del sector privado en la formulación e implementación de políticas educativas en Paraguay en los últimos años. En este sentido, además de dar cuenta de las formas que ha asumido recientemente la participación privada en el sector educativo, nos proponemos rastrear los orígenes o condiciones que han posibilitado estas transformaciones en el contexto paraguayo. Así pues, este trabajo parte de un interés por comprender (a) las transformaciones que la privatización ha producido en el Estado y en el gobierno de la educación, y (b) las dinámicas y fuerzas mediante las cuales se legitiman y perpetúan tales transformaciones. Para ello, según se detalla más adelante, este estudio parte de la conceptualización de Béatrice Hibou (2004; 2015) sobre los procesos de *“privatización del Estado”* y *“burocratización neoliberal”* a fin de entender las transformaciones en el gobierno de la educación en Paraguay en el período 1989-2022. Metodológicamente, el estudio se basa en datos recogidos a través de 48 entrevistas en profundidad con actores clave del sistema educativo realizadas en Paraguay en 2022, el análisis de documentos de políticas y la revisión de la literatura existente.

En línea con los objetivos señalados, este informe se estructura de la siguiente forma. En la siguiente sección, se presenta el marco conceptual que ha guiado la investigación. En esta sección se trabaja fundamentalmente sobre las aportaciones teóricas de Béatrice Hibou, cuya perspectiva permite trascender una aproximación descriptiva para ofrecer, además, algunas hipótesis explicativas sobre las formas asumidas por la privatización educativa a lo largo del tiempo. A continuación, se presentan los métodos de recogida de datos utilizados, así como la estrategia de análisis que se ha seguido. La cuarta sección presenta una contextualización de la reforma educativa en Paraguay previa al restablecimiento de la democracia. Esta contextualización resulta indispensable para identificar el origen de ciertas dinámicas que han caracterizado algunas formas de administración del poder y el funcionamiento del Estado aún presentes en el período post-dictatorial. La quinta sección está dedicada a la presentación de resultados. Desde una aproximación histórica, esta sección se organiza en cuatro grandes subsecciones que delimitan cuatro etapas, cada una de las cuales





registra una serie de transformaciones singulares que marcan continuidades y discontinuidades en la penetración de la privatización educativa. Finalmente, el informe culmina exponiendo una discusión de los resultados y las implicaciones del estudio.

# Estado y burocratización neoliberal: hacia una genealogía de la reforma educativa

En las últimas décadas, numerosas investigaciones se han centrado en el estudio de la privatización educativa. A partir de diversos marcos conceptuales, estas investigaciones han logrado iluminar toda una variedad de formas a través de las cuales se manifiesta la privatización educativa. En el contexto latinoamericano, esta línea de investigación ha dado lugar a estudios de caso en Argentina (Vior & Rodríguez, 2012), Brasil (Adrião, 2018), Chile (Falabella, 2015), Perú (Zúñiga, 2019), Ecuador (Gil Gesto, 2018), Honduras (Edwards et al., 2020), México (Moreles Vázquez & García, 2020), República Dominicana (Caravaca et al., 2021), Uruguay (Moschetti et al., 2020), entre otros, además de estudios de alcance regional que han explorado distintas aristas del fenómeno (Moschetti et al., 2019; Da Porta & Cianci, 2016; Gorostiaga & Tello, 2011). Valiéndose de conceptualizaciones a esta altura ampliamente difundidas—como la tipología de privatización exógena y endógena (Ball & Youdell, 2008) o los conceptos de privatización de la política educativa y la gobernanza en red (Ball, 2012; Lingard & Sellar, 2013)—, la mayoría de estos estudios se han caracterizado por perseguir un objetivo cartográfico, esto es, por un interés centrado en la identificación y descripción de las formas en las que la privatización se ha manifestado en el ámbito de los sistemas educativos.

Si bien es evidente que esta línea de investigación ha producido valiosas contribuciones a la hora de identificar y nombrar las transformaciones en el balance público-privado en el ámbito educativo, es innegable que se ha tendido a reparar escasamente en la dimensión explicativa del fenómeno de la privatización, especialmente considerando una perspectiva local. En este sentido, los procesos de privatización educativa suelen atribuirse de manera excesiva, por ejemplo, a la difusión de discursos globales y al rol de los organismos internacionales en la circulación de paradigmas de reforma pro-privatización. Estas explicaciones resultan parciales en tanto que desatienden elementos decisivos del orden local y, principalmente, porque obvian las lógicas fundacionales y contemporáneas que orientan el funcionamiento de los Estados en distintos contextos (Edwards et al., 2022). Esto es de vital importancia puesto que si lo que se pretende es explicar por qué se producen formas tan variadas de privatización educativa en distintos contextos, es necesario buscar las respuestas en la interacción entre las presiones contemporáneas tanto internas como externas a las



que están sometidos los Estados y las lógicas históricas que guían su funcionamiento—y el de los sistemas educativos nacionales—en cada caso.

En esta línea de razonamiento, es interesante ver, por ejemplo, cómo en ciertos contextos postcoloniales, la privatización no es un fenómeno que ha de ser meramente “*descubierto y nombrado*” como si se tratase de una novedad, sino una característica anterior e inherente al funcionamiento del Estado que reclama, por tanto, una explicación más profunda. Según hemos visto, en estos casos las manifestaciones de la privatización son, en general, el resultado de una hibridación entre “*nuevas*” políticas de orientación neoliberal y “*viejas*” formas de concebir “*lo público*” ancladas en lógicas que guían el funcionamiento de los Estados desde sus momentos fundacionales (Edwards et al., 2022). Asimismo, la literatura sobre los denominados “*Estados en las sombras*”—i.e., shadow States—ofrece algunos ejemplos en una línea similar. Según destaca Reno (2000), por ejemplo, en numerosos países de África, ciertas prácticas y actividades gubernamentales que tienden a priorizar los intereses privados por sobre los públicos son definidas habitualmente como coyunturas, formas de corrupción o muestras de la incompetencia de las administraciones públicas cuando, en realidad, constituyen prácticas deliberadas que tienen por objetivo sostener una lógica de funcionamiento del Estado caracterizada por la concentración del poder. En estos contextos, las fronteras entre lo público y lo privado no están definidas con claridad y la privatización de lo público—i.e., la apropiación por parte de intereses privados de la exigua burocracia estatal encargada de proveer bienes públicos—no es la excepción ni una novedad sino una característica del funcionamiento del sistema en equilibrio. Estos “*arreglos disfuncionales*” que caracterizan la débil institucionalidad de ciertos contextos nacionales constituyen, según Reno (2000), un fenómeno que tiene sus raíces en un comportamiento histórico y recurrente tendiente a “*establecer y consolidar la autoridad estatal sobre grupos sociales enfrentados*” (p. 436) y no una manifestación local de una “*nueva*” tendencia global.

Con estas consideraciones de base, este estudio parte de una perspectiva teórica que es tributaria de la prolífica producción científica sobre el Estado y los procesos de privatización y burocratización desarrollada por la politóloga francesa Béatrice Hibou (2004; 2015). En línea con lo mencionado más arriba, Hibou sostiene que los procesos de privatización constituyen arreglos complejos en los que intervienen múltiples actores y fuerzas del orden global y local. En este sentido, la autora plantea la provocadora idea de que la privatización—y, como veremos, el tipo de burocratización que tal proceso supone—es una forma de adaptación de los Estados al contexto (Hibou, 2004). En concreto, Hibou sostiene que, en un contexto de globalización política y económica— aunque no exclusivamente—, “*lejos de volverse impotente en el campo económico, el Estado se adapta no solo a las restricciones externas, sino también a las internas*” y que “*esta adaptación asume la forma de la privatización del propio Estado, una privatización*

*que no es tanto una pérdida del control sino una opción de gobierno indirecto, que utiliza intermediarios privados en una escala incremental"* (p. xviii, el resaltado es nuestro).

Una observación de vital importancia que plantea la autora consiste en el hecho de que, si bien la privatización del Estado puede ser, en muchos casos y al menos en parte, resultado de la globalización, lo es en igual o mayor medida producto de las historias e inercias locales (Hibou, 2004). En esta línea que procura llamar la atención sobre la importancia del contexto, Hibou sostiene la necesidad de evitar interpretaciones excesivamente funcionalistas o voluntaristas y considerar, por el contrario, que la privatización no debe ser considerada como el resultado de una estrategia deliberada por parte de un Estado, como un fenómeno de agencia individual/estatal o como una elección cartesiana entre una u otra forma de ejercer el poder sino como *"el resultado del entrelazamiento de múltiples estrategias y reacciones por parte de actores públicos y privados"* (p. xviii). En rigor, para Hibou, la privatización del Estado es, fundamentalmente, *"el resultado de múltiples estrategias, a menudo contradictorias, que reflejan especialmente una falta de confianza en las instituciones estatales y la primacía de la lealtad por sobre las relaciones funcionales"* (p. 40, el resaltado es nuestro).

La dimensión política local resulta crucial si, como se ha comentado, lo que se pretende es comprender y explicar los procesos de privatización en distintos contextos. En sintonía con lo que sostienen otros autores a propósito de la globalización (e.g., Bourdieu, 2003; Lingard et al. 2005), Hibou (2004) señala que, si bien las lógicas que orientan a los múltiples actores suelen ser muy variadas, los objetivos económicos de la privatización suelen ser a menudo secundarios en comparación con los objetivos sociales y políticos de los actores que la impulsan. Lo interesante de esta aproximación es que lejos de concebir al Estado como un aparato en repliegue frente a las presiones internas y externas, la privatización del Estado considerada en estos términos *"permite contemplar la posibilidad de nuevas formas de ejercer el poder y el gobierno, y prever nuevas representaciones de lo político"* (Hibou, 2004, p. 2) que, pese a que *"no conducen necesariamente al debilitamiento del Estado, enfatizan su desinstitucionalización"* (p. 41).

En un trabajo posterior, Hibou (2015) desarrolla el concepto de *"burocratización neoliberal"* para describir y explicar los cambios que se producen al interior de las burocracias estatales como resultado de la privatización de los Estados. La autora define a la burocratización neoliberal como *"una construcción, un proceso de abstracción que apunta a reducir una realidad compleja a un conjunto de categorías, normas y reglas generales y formales que emergen de un modo de pensamiento que racionaliza la sociedad y el gobierno de bienes, seres humanos, y territorios sobre la base de mecanismos propios del mercado y la empresa"* (p. 27). Así, según Hibou, lo que diferencia a las burocracias estatales



*“tradicional”* de las burocracias neoliberales es, primero, el hecho de que las normas, reglas y procedimientos bajo las cuales funcionan las últimas tienen un carácter en gran medida *“privado”*. Estas formalidades—o *“abstracciones”*—son ahora coproducidas por las esferas pública y privada, en un contexto en el que tiende a primar una lógica de *“hibridación, articulación y transposición”* (p. 16). Por otro lado, la segunda característica de la burocratización neoliberal es *“la exacerbación de su naturaleza formal”* (p. 16). Según la autora, *“el proceso de abstracción y generalización es llevado tan lejos, y hecho tan genérico, que destruye el sentido de las operaciones mentales que lo guían y tiende a equiparar codificación y formalización con la realidad misma”* (p. 16). Todo ello se da, según Hibou, en el marco de una obsesión formal por la rendición de cuentas que caracteriza a la burocratización neoliberal (p. 63).

Contrario a la idea de que la neoliberalización y la privatización conducen a esquemas de funcionamiento más *“libre”*, Hibou (2015) apunta que la neoliberalización de la burocracia estatal no supone de ningún modo una eliminación de la regulación, sino la creación de un tipo particular de regulación híbrida público-privada que asume la forma de las normas de lo privado, el mercado, los negocios y la competencia. Esta re-burocratización del Estado se verifica a través de dos tipos de reformas complementarias. Por un lado, a través de un *“proceso de delegación”* que se operacionaliza a través de sofisticadas formas contractuales que ofrecen, por ejemplo, la concesión de un servicio al sector privado o bien configuran alianzas entre el sector público y el sector privado para la provisión de un servicio. Por otro lado, la burocratización se verifica a través de la imposición de las reglas de la economía de mercado sobre el propio Estado a fin de establecer una relación homotética entre el Estado y el sector privado (p. 62). Desde la perspectiva de Hibou, lo interesante es que la privatización del Estado no conduce en ningún caso al desmantelamiento o a la disolución de la burocracia estatal sino a su *“transformación cualitativa plasmada en aun más normas, procedimientos, arreglos cuantitativos y formalidades”* (p. 67). En la práctica, pues, detrás de la crítica a las estructuras y al funcionamiento de la administración pública *“tradicional”*, el paradigma neoliberal despliega una serie inacabable de normas que responden a la lógica empresarial/empresarial y que remiten a una serie de principios como *“la competencia, la externalización o tercerización, auditorías, regulación a través de agencias, individualización de salarios, [o] flexibilidad contractual”* (p. 67), entre otros.

El planteamiento de Hibou ofrece una serie de categorías conceptuales y elaboraciones teórico-explicativas de gran valor e ilumina dos caminos de indagación relevantes para este trabajo. El primero consiste en intentar diseccionar las transformaciones que los procesos de privatización han producido en la administración pública de la educación. Más allá del esfuerzo analítico inherentemente artificial por decodificar las *“múltiples privatizaciones”* es importante no perder de vista que éstas

*tienen varias cosas en común: reciben comentarios favorables del discurso liberal predominante, difunden el uso de intermediarios privados en el gobierno y alteran no solo las formas de regulación económica sino también las formas de regulación política y las formas de soberanía. En otras palabras, todas dislocan y desdibujan las fronteras entre 'público' y 'privado', entre 'económico' y 'político' y entre 'lícito' e 'ilícito' (Hibou, 2004, p. 3).*

Por otro lado, el segundo camino consiste en explorar las dinámicas y fuerzas a través de las cuales la privatización es legitimada, impulsada y perpetuada. En este sentido, *“si lo que se pretende es entender la naturaleza de la burocracia [neoliberal, privatizada, etc.], es necesario entender los problemas históricos concretos”* que dicha burocracia, su funcionamiento y sus prácticas han pretendido resolver (Hibou, 2015, p. 27) en un contexto en particular. Ambos caminos nos impulsan, pues, a intentar una genealogía de la reforma educativa reciente en el Paraguay.



## Método y datos

A continuación, detallamos las tres estrategias de recolección de datos que utilizamos para poder dar respuesta a los objetivos de esta investigación: revisión de literatura tipo *scoping*, entrevistas y análisis documental. Complementamos esos métodos entre sí y los vinculamos a estrategias analíticas específicas con el objetivo de obtener resultados confiables.

### Revisión de la literatura de tipo *scoping*

El primer método utilizado para recolectar información en este estudio fue una revisión de la literatura de tipo *scoping* (véase Arksey & O'Malley, 2005; Rumrill et al., 2010). El objetivo de esta estrategia es *“mapear rápidamente los conceptos clave que forman la base de un área de investigación y las fuentes principales y tipos de evidencia disponibles”* (Mays et al., 2001, p. 194). Siguiendo esta lógica, para este estudio se realizó una búsqueda de publicaciones académicas a través de tres bases de datos en línea: *Google Scholar*, *Web of Science* y *Scopus*, utilizando los términos de búsqueda *'Paraguay'*, y *'educación'* o *'política educativa'* en inglés y castellano. Con los resultados obtenidos inicialmente, fue posible captar una visión amplia de la literatura académica existente. Esos resultados iniciales fueron filtrados utilizando criterios relacionados con nuestro enfoque para dar con aquellas publicaciones enmarcadas en las disciplinas afines a esta investigación—i.e., ciencia política, sociología de la educación y economía de la educación. Una vez que los resultados fueron refinados, identificamos las publicaciones más relevantes y pertinentes a través de la lectura de los títulos y los resúmenes. Después de este paso, se descargaron los textos seleccionados (n=32) y procedimos a analizarlos en su totalidad para determinar su relevancia final, siguiendo como criterio principal si abordaban o no las dinámicas de producción e implementación de política educativa en Paraguay, según lo descrito en los apartados anteriores de este informe. Los resultados de esta revisión, por una parte, informaron el proceso de construcción del guion de las entrevistas que luego realizaríamos y permitieron la identificación de actores e instituciones clave y, por otra parte, complementan los hallazgos de las entrevistas y del análisis documental.

## Entrevistas semiestructuradas

---

Con la visión general que nos dio la revisión de la literatura, el siguiente método para recolectar datos fue la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes clave. La muestra fue seleccionada siguiendo un procedimiento de muestreo intencional de bola de nieve (Rubin, 2021), procurando incluir la heterogeneidad de actores vinculados a la producción e implementación de política educativa en el país o con experticia y conocimientos amplios sobre el funcionamiento del sistema educativo paraguayo. Las personas entrevistadas (n=48) representan a los principales actores que participan o participaron recientemente desde diferentes instancias en el sistema educativo paraguayo. Concretamente, se llevaron a cabo entrevistas con altos cargos gubernamentales del país (n=15, identificados en este informe con la abreviatura 'GOB'), representantes de organizaciones de la sociedad civil (8, 'CIV'), académicas y académicos con experticia en el campo de la política educativa paraguaya (7, 'ACAD'), representantes de sindicatos docentes (3, 'SIND'), representantes de organizaciones internacionales (3, 'OI'), y maestras y directoras de escuelas primarias (12, 'DOC').

Las entrevistas fueron llevadas a cabo de forma presencial en Asunción y otras localidades cercanas en mayo de 2022, a excepción de algunas que fueron realizadas de manera remota (n=6). En ambos casos, se siguió una pauta semiestructurada formada por tres bloques complementarios de preguntas que permitieron ganar profundidad en las visiones de los participantes, a medida que sus respuestas guiaban la conversación (Rubin, 2021): un primer bloque para obtener información general de la persona entrevistada y la institución a la que pertenece; un segundo bloque relacionado con la identificación de desafíos del sistema educativo, las causas percibidas de dichos desafíos, y algunas propuestas de intervención, con énfasis en lo que han significado algunos desarrollos de política educativa recientes; y un último bloque centrado en las 'visiones alternativas' a las del entrevistado y a las de la institución a la que pertenece—e.g., qué otros actores o instituciones participan en la configuración de políticas, qué visiones tienen, cuáles y de qué formas han logrado incidir en la agenda de política educativa pública, etc. Las entrevistas fueron grabadas con el consentimiento expreso de sus participantes y transcritas literalmente para facilitar el posterior análisis y codificación triangulada de los datos que llevamos a cabo los diferentes miembros del equipo investigador.

## Análisis documental

---

El último de los métodos de recogida de información, que complementa los dos anteriores, fue un análisis de documentos contemporáneos recogidos





a través de dos fuentes. La primera fue una búsqueda en motores de búsqueda generalistas a partir de diferentes combinaciones de términos pertinentes como '*educación*', '*política educativa*', '*Paraguay*' o '*FEEL*', en castellano e inglés, con el fin de obtener algunas publicaciones relevantes de literatura gris. Esto, junto a la revisión de la literatura, permitió, en una fase previa a la realización de las entrevistas, orientar la construcción del instrumento (guion de entrevistas). La segunda fuente de documentos fueron los participantes. En aquellos casos en los que las personas entrevistadas, a lo largo de la conversación, hubieran hecho referencia o hubieran mencionado algunos documentos relevantes, se les preguntó por la posibilidad de compartirlos con el equipo de investigación o se hizo una búsqueda expresa del documento en cuestión en la red, con el fin de complementar y triangular los resultados de la revisión de literatura y las entrevistas.

## Estrategia de análisis

---

Las estrategias utilizadas para analizar con mayor profundidad los datos obtenidos se basan en la sistematización realizada por Edwards (2012), que incluye una amplia variedad de métodos de estudios de caso y técnicas cualitativas exploradas por Yin (2003) y Miles y Huberman (1994). Nuestro procedimiento analítico a lo largo del proceso de recogida de datos se sirvió de estrategias específicas que incluyen el análisis contrafactual, el rastreo de procesos, el mapeo de la influencia de los actores, el análisis de contenido de las políticas y la exploración de las relaciones y la participación de actores y organizaciones a escala local, nacional y global (Edwards, 2012). La combinación de estos métodos, técnicas y estrategias facilitó la profundización en las diferentes dinámicas de producción de política educativa en Paraguay desde el final de la dictadura hasta la actualidad, así como los factores estructurales y contextuales que emergen como condicionantes o moldeadores de dichas dinámicas, las relaciones entre los actores que participan, y los efectos y transformaciones que producen estas dinámicas sobre el propio funcionamiento del sistema educativo.

Es preciso destacar que el análisis de la información no se ha concebido ni llevado a cabo como un proceso separado—ni posterior— a la recolección de datos. Deliberadamente, la recolección y el análisis de la información se dieron de manera imbricada, en consonancia con el planteamiento de Rubin (2021): en las investigaciones cualitativas, la recolección de datos constituye en sí misma análisis de la información, es decir, se producen en paralelo y en diálogo mutuo. Esta concepción del análisis rompe con la lógica tradicional, heredera del positivismo en la investigación educativa, que generalmente define el proceso de investigación como lineal y secuencial. Este estudio, por lo tanto, parte de una aproximación más orgánica al proceso de investigación que se verifica en al menos tres aspectos. Una primera imbricación se

evidencia en el hecho de que el diseño del instrumento de recolección de datos a través de entrevistas, así como la selección inicial de la muestra, fueron informados y orientados por un primer análisis de los documentos y de la literatura revisada. Del análisis de estos textos surgieron elementos contextuales de relevancia que iluminaron y guiaron el guion de entrevistas, además de permitir identificar diferentes actores, instituciones y organismos influyentes como potenciales informantes clave a los que entrevistar.

Adicionalmente, durante el periodo de realización de las entrevistas, el equipo de investigación se reunió diariamente al final de cada jornada con la finalidad de compartir las primeras impresiones y analizar los aspectos más relevantes identificados hasta el momento, para así informar los siguientes pasos. Dichas reuniones, en un intento por dar sentido a las entrevistas realizadas y comprender el fenómeno de estudio abordando la complejidad, permitieron elaborar hipótesis explicativas de algunos hallazgos preliminares, además de poner en común los puntos de acuerdo y las tensiones aparecidas durante las entrevistas, y de señalar los aspectos todavía no abordados. Así, estos análisis periódicos permitieron añadir modificaciones o ajustar el foco de las entrevistas que todavía faltaban por realizar, con el objetivo de corroborar información o triangular datos con los informantes. En este sentido, las entrevistas posteriores sirvieron no sólo para validar datos y contrastar las hipótesis con las y los informantes clave, sino para complementar y complejizar los resultados previos y los vacíos de evidencia. Finalmente, inmediatamente después de completar todas las entrevistas, a través de un análisis dialogado entre todos los miembros el equipo de investigación, se elaboró un esquema inicial de los resultados, estableciendo algunas categorías analíticas que los mismos datos iban sugiriendo (Rubin, 2021), con el fin de orientar el proceso de codificación y análisis sistematizado de las transcripciones y estructurar la presentación de los resultados.

Una vez transcritas las entrevistas, se procedió a su lectura y codificación a partir de las categorías emergidas del análisis preliminar, si bien algunas de dichas categorías fueron modificadas, agrupadas, agregadas o eliminadas de forma acordada entre todos los miembros del equipo a raíz de este proceso sistematizado de codificación. Por lo tanto, el proceso de creación de categorías analíticas fue eminentemente inductivo. El análisis de las entrevistas fue puesto en diálogo con los datos obtenidos a partir de la revisión de la literatura y el análisis de los documentos—tanto los iniciales como los recogidos a partir de las conversaciones con los actores entrevistados—para triangular y complejizar la información, teniendo en cuenta el marco teórico-analítico utilizado a lo largo del informe.

## Contexto y antecedentes: dictadura, Estado y educación

La dictadura paraguaya ha sido la más longeva de Sudamérica y sus implicaciones sobre la construcción y el funcionamiento del aparato estatal han sido inmensas y persistentes. En este apartado intentamos reconstruir, de manera inevitablemente acotada, algunos de los rasgos más característicos de las formas de administración del poder durante el período dictatorial. Prestamos especial atención a aquellas dinámicas relevantes para comprender el funcionamiento del Estado durante el período y el papel que desempeñó la educación, y el sector educativo en particular, como garantes de continuidad con escaso margen para la contestación.

La larga duración de la dictadura (1954-1989) ha sido explicada por una combinación de características personalistas, militares y de partido único del régimen. Por un lado, el régimen organizó un sistema de inclusión-exclusión en el acceso a recursos basado en la pertenencia al Partido Colorado<sup>1</sup> (PC), lo que aseguró el apoyo masivo de diferentes segmentos de la población (Abente, 1988). Esto, a su vez, penetró en las fuerzas militares, que fueron '*partidizadas*' y que, si bien nunca gobernaron, garantizaron el poder coercitivo del régimen (Powers, 1992). Se pueden señalar cuatro etapas diferenciadas en el régimen de Stroessner (Flecha et al., 1993): una primera etapa, de 1954 a 1962, en que se da el alzamiento militar y la dictadura se afianza; una segunda, de 1963 a 1975, en que se apuntala el sistema institucional del régimen y se estabilizan sus dinámicas de poder y coerción sobre la población; una tercera, de 1975 a 1986, en que se despliega el totalitarismo del régimen en alianza con otros regímenes militares de la región, particularmente con el de Brasil (Silvero, 1987; Vuyk, 2013); y una cuarta, de 1986 a 1989 en la que se debilita la cohesión interna del PC en el gobierno y se produce el cambio de régimen hacia la democracia tras un golpe de Estado.

Pese a las diferentes etapas que caracterizaron a la dictadura, ciertas dinámicas impregnaron el funcionamiento del régimen de principio a fin. En este sentido, uno de los rasgos más característicos del régimen de Stroessner fue la red de relaciones de patronazgo que se institucionalizaron a través de su ocupación del Estado. El Partido Colorado distribuyó los bienes provistos por el Estado entre militares, élites del partido, campesinos, y la nueva clase media urbana a cambio de lealtad política. De hecho, las

1 Aunque es más conocido como Partido Colorado, el nombre completo del partido es Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado (ANR-PC). En este informe utilizamos indistintamente ambos acrónimos.

clases medias urbanas eran casi inexistentes antes de 1940, y crecieron en el contexto de la expansión del empleo público y de las prácticas de patronazgo del PC. Al estar las redes clientelares fundamentadas en la adscripción al PC y no, por ejemplo, en la clase social, *“los grupos sociales existentes debían su supervivencia y, a menudo su origen, al Partido Colorado o al dictador personalmente”* (Setrini, 2011, p. 24). Esto tuvo dos implicaciones sustanciales en el funcionamiento del Estado paraguayo: de un lado, la administración pública creció a partir de las prácticas clientelares sin la incorporación de criterios de cualificación profesional, lo que desembocó en una marcada debilidad por parte de los ministerios para producir políticas públicas y distribuir los bienes públicos; por otro lado, la institucionalización de estas redes clientelares limitó severamente el espacio para articular demandas colectivas por parte de organizaciones autónomas al PC, como ciertas organizaciones campesinas y sindicales (Setrini, 2011).

Junto a las relaciones de patronazgo, la educación fue también motivo de interés por parte de la dictadura, que impulsó dos reformas educativas, una en 1957 y otra en 1973. El sistema educativo fue utilizado como instrumento ideológico y de adoctrinamiento (Velázquez, 2019)—como ha tendido a suceder en los regímenes dictatoriales. Más allá de los cambios pedagógicos que estas reformas introdujeron, la educación en tiempos de Stroessner se caracterizó por un marcado control vertical a través del Ministerio de Educación sobre las maestras y los maestros, la propaganda centrada en legitimar el régimen y el temor a la represión (Elías y Segovia, 2011; Rivarola, 2000; Soler, Elías y Portillo, 2015).

El faccionalismo interno que caracterizó la última etapa de la dictadura significó que las presiones de cambio proviniesen no desde el exterior del partido de gobierno sino desde su propio seno (Setrini, 2011). El golpe de Estado que derrocó a Stroessner en 1989 fue, de hecho, liderado por el general Andrés Rodríguez Pedotti, también miembro del PC. El golpe a la dictadura fue apoyado por amplios sectores de la sociedad paraguaya, incluyendo la Iglesia Católica y opositores al régimen, así como por el gobierno de los Estados Unidos, y desembocó finalmente en la transición democrática. En este proceso, los líderes políticos—también los del PC, que se mantuvieron en el gobierno tras la dictadura—se vieron obligados a adoptar una constitución liberal y a iniciar cambios formales en las instituciones políticas y económicas (Arditi, 1992; Prego, 2019).

Así, la transición democrática en Paraguay se caracteriza por el liderazgo de los militares, particularmente en los primeros años, la permanencia del mismo partido político en el poder y la muy limitada participación de la oposición en el proceso de transición (Bourscheid & Stumpf, 2019). De hecho, el stronismo fue especialmente eficaz en desarticular a la oposición durante el régimen y, después del golpe, los sectores opositores vieron sus espacios de participación especialmente limitados por el oficialismo (Powers, 1992; Rivarola, 1991). En otras palabras, la transición paraguaya tiene un



fuerte carácter continuista dada la alianza tradicionalista-militar, el perfil conservador de la élite que la lideraba y la debilidad de la sociedad civil tras décadas de dictadura. Es por todo ello que el cambio de régimen se produjo más como resultado del envejecimiento de Stroessner y la consecuente crisis de sucesión—lo que generó fracturas al interior del PC (Setrini, 2011)—, que de una fuerte oposición desde fuera del PC.

En el plano económico, el Paraguay llevaba desde 1982 en un periodo de estancamiento. Esto se debía, por un lado, a *“la fragilidad del modelo de desarrollo, basado en la agricultura extensiva en tierra e intensiva en uso de capital y de escasa diversificación de los productos para la exportación y en la triangulación o reexportación de productos al mercado regional”* (Borda & Masi, 2011, p. 288). Y, por otro lado, a *“la vulnerabilidad propia de una economía pequeña y expuesta a los cambios de origen exógeno—clima, deterioro de los términos de intercambio e incremento de las tasas de interés”* (p. 288). Este estancamiento se alargaría hasta 2002 y tendría consecuencias estructurales en el funcionamiento del Estado en general y del sistema educativo en particular.

Pese a ello, la década de 1990 estuvo marcada por importantes reformas en todo el Estado paraguayo (Birch, 2011), que incluyeron una nueva constitución en 1992. Dentro de la reforma general del Estado, la reforma del sector educativo se concibió, además, como uno de los ejes sobre los cuales fortalecer el proceso de institucionalización democrática (Aguilar, 2004). Esta reforma estructural se organizó con el objetivo de atacar los problemas causados por la dictadura en la educación y modernizar el sector siguiendo los estándares internacionales, esto es, privilegiando la expansión de la educación, la reducción del analfabetismo, y la prolongación de los años de estudio, atendiendo en menor medida a cuestiones de calidad educativa (Ortiz, 2012; Rivarola, 2000).

La Ley General de Educación de 1998 cristalizaría el proceso de reforma educativa empezado con la transición democrática y, junto a los otros elementos destacados más arriba, condicionarían el rumbo de la educación en el país durante las siguientes décadas hasta la actualidad. Y es que, como exploraremos con más detalle a lo largo de los siguientes apartados, las décadas que siguieron a la reforma educativa de la década de 1990 y a la nueva ley educativa de 1998 estuvieron marcadas por varios hitos relevantes para la educación de Paraguay, entre los que destacan: (a) la continuidad durante diez años más de gobiernos del Partido Colorado; (b) la llegada al gobierno de Fernando Lugo en 2008 tras 61 años de coloradismo; (c) la firma del acuerdo de renegociación del Tratado de Itaipú con Brasil, por el cual Paraguay recibiría ingresos adicionales por la venta de la energía hidroeléctrica producida por la represa de Itaipú; (d) la destitución del presidente Lugo en 2012; (e) la vuelta del Partido Colorado al gobierno tras un breve mandato de Federico Franco del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA; 2012-2013); (f) la creación del Fondo para la Excelencia de



la Educación y la Investigación (FEEI) con los recursos provenientes de Itaipú; y (g) el más reciente Plan Nacional para la Transformación Educativa 2030. Todos estos elementos se abordarán en el análisis y serán explorados con más detalle en la sección de resultados a continuación.



# Las cuatro etapas de la reforma educativa en Paraguay

En esta sección se abordan, desde una perspectiva cronológica, los principales desarrollos en materia de política educativa evidenciados en el Paraguay en el período 1989-2022. Siguiendo las premisas trazadas en el planteamiento conceptual de este trabajo, las siguientes subsecciones pretenden no sólo identificar y describir, a través de ejemplos específicos, las formas que ha adoptado la privatización educativa en el país, sino también ofrecer una caracterización de las dinámicas y elementos del contexto que explican estos desarrollos de política. En esta línea, la sección se estructura en cuatro partes:

- Etapa I:** Del fin de la dictadura hacia la transición democrática: continuidades, legados y reforma educativa (1989-2008);
- Etapa II:** Oportunidades e inercias: Educación y políticas redistributivas de un gobierno débil (2008-2012);
- Etapa III:** La creciente participación del sector privado en la formulación e implementación de la política educativa (2012-2016); y
- Etapa IV:** Intentos de reforma: la Carta Orgánica de MEC y el Plan Nacional de Transformación Educativa (2017-2022).

## Etapa I: Del fin de la dictadura hacia la transición democrática: continuidades, legados y reforma educativa (1989-2008)

El derrocamiento de Stroessner tras décadas de dictadura dio paso en 1989 a un proceso de transición hacia la democracia. Este proceso, como se ha mencionado anteriormente, estuvo marcado por la continuidad del PC—partido al que pertenecía el dictador Stroessner—al frente del gobierno, tendencia que continuaría hasta 2008. Si bien había existido una fuerte oposición por parte de algunos sectores sociales y políticos—aunque mayoritariamente fragmentados (Bourscheid & Stumpf, 2019)—, el golpe al régimen fue orquestado por algunos dirigentes de su propio partido. Esta continuidad del PC en el gobierno condicionó algunos aspectos del proceso de transición, a pesar de la evidente democratización formal del país y los discursos de “*cambio*” que impregnaron algunas políticas públicas. De hecho, como apunta Setrini (2011), “*los cambios institucionales formales, provocados por la democratización y por la integración regional, no fueron*

*suficientes para alterar [el] patrón de organización de interés, dando lugar a fuertes continuidades a lo largo de la década de 1990 y principios de 2000*" (p. 2). Como se explorará a continuación, son dichas continuidades las que caracterizaron principalmente la política educativa de la primera etapa de la democracia, que no se verían alteradas hasta el cambio de color político en el gobierno tras las elecciones de 2008.

## **El proceso de transición hacia la democracia y modernización del Estado: la educación como motor del cambio**

---

La reforma educativa fue uno de los grandes pilares de cambio social emprendidos por el gobierno democrático en la primera mitad de los años 1990, junto a la nueva constitución aprobada en 1992, que exige que se destine como mínimo un 20% del presupuesto público anual a la educación, excluyendo donaciones y préstamos (Zarza & Suárez, 2021). Como comentan algunos autores, en el contexto de la transición, existía una profunda confianza en la democracia y una alta expectativa en la educación como la estrategia para afianzarla y construir una nueva sociedad (Rivarola, 2000; Aguilar, 2004). En palabras de un ex alto cargo de gobierno, la reforma educativa empezó *"con toda la perspectiva de un cambio en la educación (...) bajo el lema de la democratización, de la modernización"* (GOB6). De hecho, la concepción de la educación como una posibilidad de transformación de ciertas prácticas vinculadas al régimen ya había surgido en algunos sectores en los últimos años de la dictadura, como se ilustra en la siguiente cita, y quedó ampliamente reflejada en la reforma educativa iniciada en 1993 e implementada desde 1994:

*Había, como ahora, una esperanza muy fuerte, una apuesta muy fuerte en que la educación podía vehiculizar toda esa revolución que necesitábamos y hacer caer al régimen, o sea, la intención puesta en el discurso de la educación, aunque no podíamos decirlo tan abiertamente, fuimos entendiendo con el tiempo que había ese sentimiento de que educación podría convertirse en una cuña que finalmente nos permita resquebrajar el régimen. (GOB4)*

Dicha reforma educativa, que se materializó en la nueva Ley de Educación de 1998, tuvo como principales objetivos la renovación pedagógica del sistema hacia modelos menos verticales de enseñanza-aprendizaje, la reducción del analfabetismo, la incorporación del idioma guaraní en la escolarización siguiendo el reconocimiento del derecho al aprendizaje en la lengua materna, y la ampliación de la cobertura educativa pública— aunque no logró desplegar medidas efectivas para garantizar la retención (Ortiz, 2014). En palabras de un representante gubernamental, *"fue una*





*reforma con visos de reforma total, curriculares, los materiales, el rol de los maestros, (...) nueva ley de educación, nueva ley de carrera docente, una constitución nacional nueva. Hubo un marco regulatorio nuevo y toda la apuesta de la ciudadanía"* (GOB4).

De hecho, siguiendo con el último punto destacado en la cita, otro de los elementos centrales de la reforma señalado en las entrevistas es que *"fue muy participada en sus inicios, se dieron muchos foros, muchos congresos regionales"* (GOB6). Dichos procesos de participación se enmarcaron en la voluntad de democratización educativa para desmarcarse del periodo dictatorial, en la generación de sentimiento de pertenencia de la reforma por parte de la comunidad educativa, y en la búsqueda de legitimidad, en el contexto de un país *"con una larga tradición autoritaria y sin instituciones democráticas"* que *"tuvo que enfrentar una transición política, económica, social, cultural compleja y muy diferente de otros países de la región que también vivieron largos periodos de dictadura"* (Lafuente, 2009, p. 49).

### **En busca de organismos colegiados expertos: la creación y el rol del CARE / CONEC**

Especialmente entre los años 1990 y principios de los 2000, es importante remarcar el rol de un consejo de personas expertas que tenía como objetivo orientar el rumbo de política educativa del país: el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE), creado en 1990 (Elías, 2017), y que pasaría a denominarse Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) tras la Ley de Educación de 1998. Este consejo tenía por objetivo *"formular una reforma integral del sistema educacional paraguayo, previa elaboración de un diagnóstico de la situación general, y de tal forma plantear propuestas y alternativas que puedan solucionar las deficiencias del sistema"* (Elías, 2017, p. 6). La creación de este órgano surge de la convicción de que *"para conducir el sistema no hace falta un mesías que lo sabe todo, que es el ministro, sino que el ministro es uno más de un equipo que piensa y que discute las políticas en función de un diálogo informado producto de la verificación empírica de la situación"* (GOB10). De hecho, como apunta Lafuente (2009), *"el primer informe de avance del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (1992) se titula 'Reforma Educativa: Compromiso de todos', lo cual muestra la significación de la participación en el proceso"* (p. 50). En una línea similar señala un exasesor del MEC, quien comenta en referencia a este consejo:

*Era una cantidad impresionante de personas. Intelectuales, pensadores, militantes, activistas. Todos formaron un gran consejo y pensaron durante un año, y el resultado es un libracó que es 'La cuestión educativa', un libro muy grueso. (...) Eso es muy*

*importante, porque como una instancia del Ministerio de Educación, el CARE, es este consejo enorme primero, que empiezan a pensar, a producir, pero ya ahí empieza también a achicarse. Ya una vez que terminan un poco los discursos y la reflexión, se tenía que pasar a otra etapa. (GOB12)*

En la cita anterior se refleja la evolución de este consejo asesor formado por doce miembros: de una gran importancia en los primeros años de la reforma educativa, en que constituyó un espacio clave de definición de estrategia de política educativa, hasta una pérdida de relevancia política con el paso de los años—como se explorará a lo largo de los siguientes apartados, coincidente con la entrada de otros actores y la creación de otros espacios para la formulación de políticas.

### **Influencia y dependencia de los organismos internacionales y las universidades extranjeras**

---

Además del CARE/CONEC, tanto ciertos organismos internacionales como algunas universidades extranjeras tuvieron un rol decisivo en el desarrollo de la reforma educativa de la década de 1990. Esto queda ilustrado en la siguiente cita de un alto cargo del gobierno:

Los organismos internacionales colaboraron mucho desde entonces, eran muy fuertes... Chile, Brasil también un poco, pero los organismos internacionales sobre todo: el Banco Mundial, el BID [Banco Interamericano de Desarrollo], y la UNESCO y UNICEF... y ellos que ya tenían una larga presencia aquí y que, desde la democracia, por supuesto, tomaron roles muy activos y fueron como soportes y marcos de referencia muy claros para nosotros. (...) Trabajamos con todos los actores que estaban dispuestos a ayudarnos. Nos relacionamos fuertemente con las universidades; Harvard, que tenía todos los faros prendidos para América Latina. (GOB4)

Así, más allá de los cuantiosos préstamos del Banco Mundial y el BID y la ejecución de programas educativos vinculados a éstos—lo que no se desvía de la tendencia en la región en ese periodo—llama más la atención el rol de la Universidad de Harvard. Su vinculación con el gobierno paraguayo surge a raíz del trabajo de un grupo de investigadores con amplio reconocimiento y trayectoria que “habían trabajado con el Ministerio de Educación, conocían Paraguay, hablaban perfectamente español, eran personas que se dedicaban, desde lo que en ese entonces era el Instituto Internacional de Harvard, se dedicaban a políticas educativas de países en desarrollo, no solamente en Latinoamérica” (GOB10). Tal fue su influencia que personas con altos cargos en el sector gubernamental y con relación con dicha universidad consideran que



“tuvimos aquí un viceministro de facto, porque aquí el representante del Instituto de Harvard era prácticamente el viceministro de Educación de facto, porque era un hombre entendido en educación, trabajó, formamos los equipos, creamos el grupo de diálogo estratégico” (GOB10). Cabe remarcar que la existencia de un ‘viceministro de facto’ proveniente de una universidad extranjera con capacidad para incidir en las políticas educativas de Paraguay y la colaboración con los actores internacionales eran vistas con recelo por parte de la comunidad educativa—especialmente en el contexto del proceso de diálogo, que algunos actores nacionales consideraron una escenificación:

*Si hay algo en lo que los paraguayos estábamos todos unidos era que la educación tenía que mejorar. Se hicieron congresos, participamos, pero aun haciendo congresos la gente seguía desconfiando, decían ‘No nos están preguntando, ya tienen todo’, y había algunos sectores que decían ‘Ah no, eso es un paquete que nos traen de afuera, nos imponen’, sin entender la cuestión de fondo, porque también se prestaba el dinero de los bancos, y los bancos también tienen su agenda y tienen su cartera de consultores. (GOB10)*

Más allá de la desconfianza en el proceso participativo, lo que resulta evidente es la alta capacidad de influencia de ciertos organismos internacionales en la configuración de la política educativa en el país en este período. De hecho, los préstamos de los bancos multilaterales, principalmente el Banco Mundial y el BID, supusieron tanto fondos indispensables para el avance de la reforma educativa en un contexto de infrafinanciación estatal, como un impulso a determinadas políticas focalizadas<sup>2</sup>, en muchas ocasiones inspiradas en políticas llevadas a cabo en otros contextos de la región—una práctica habitual de préstamo de políticas promovido por los organismos internacionales. Estas políticas suponían, en la mayoría de los casos, estrategias de inversión compensatoria dirigida a los centros educativos de menor rendimiento que, lejos de cuestionar y remediar el carácter estructural de la infrafinanciación de la educación en el país, contribuyeron a su cronificación. Tal y como ilustra este académico, en el contexto de la reforma educativa

*[...] empezamos con las acciones de la reforma muy ligado a los préstamos del Banco Mundial, del BID, que instalan lo que llamaban UCP, que son las Unidades Coordinadoras de Programas [...]. Por ejemplo, estaba la UCP del Banco Mundial, la UCP del BID, y ellos*

2 Véase Internacional de la Educación América Latina (2020) para un detalle de los programas y políticas impulsados a través de préstamos contraídos con bancos multilaterales.

*se repartieron: el BID se encargó más de lo que es la primaria, la escolar básica, y el Banco Mundial entró más con los programas de educación secundaria. Por ejemplo, tuvimos programas muy al estilo chileno: por ejemplo, el programa MESES de Paraguay era una copia del MESES, tuvimos un programa que se llamó Escuela Viva que era inspirado en el P900 de Chile, es decir, teníamos muy cercanos todos esos modelos, con asesores chilenos para varios programas. (ACAD5).*

Además del Banco Mundial y el BID, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) también jugó un rol relevante en la promoción de la educación inicial y la capacitación docente, así como en la introducción de aspectos constructivistas en el currículum. La OEI tuvo también un rol importante gestionando fondos, principalmente de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), dirigidos a educación, en especial a la educación de personas jóvenes y adultas. El programa PRODEPA (2002-2012) es un ejemplo de esta cooperación. La reforma educativa, por lo tanto, contó tanto con el impulso y la participación de actores del país organizados en consejos como el CARE/CONEC, como con la influencia, a través de préstamos y de ideas y proyectos de política concretos, de organismos internacionales y universidades extranjeras de élite.

## **Formación técnica del personal del Ministerio de Educación**

---

Además de constituirse como actores clave en la formulación de algunas políticas, las universidades extranjeras—y, especialmente, Harvard, con quien se firmó un acuerdo de asistencia técnica en 1995 (Lafuente, 2009)—, tuvieron otro rol durante el periodo de la reforma educativa iniciada en la década de 1990, con una cierta continuidad en los años 2000: la formación de cuadros técnicos del Ministerio de Educación. Como comenta un representante de una organización internacional, refiriéndose al proceso de introducción de cambios en el currículum en el contexto de la reforma, *“varios profesionales del Ministerio de Educación de aquel entonces fueron en pasantía a nivel internacional para poder ajustar y luego implementar ese currículum”* (O13).

Debido a los altos costos y a la barrera lingüística que suponía la Universidad de Harvard, el gobierno optó por enviar personal técnico del Ministerio también a otras universidades prestigiosas de la región. Así, además de Harvard, la Universidad Alberto Hurtado en Chile, la Universidad de San Andrés en Argentina y el Instituto Internacional de Planeamiento para la Educación (IIPE) de la UNESCO se sumaron al grupo de instituciones de educación superior que acogieron a futuros cuadros técnicos del Ministerio de Educación paraguayo a través de acuerdos



entre el gobierno y dichas instituciones. En total, fueron más de un centenar de personas las que recibieron formación en el exterior, en un claro intento por parte del MEC de ampliar las capacidades técnicas de su personal en el marco de la modernización del Estado que se estaba llevando a cabo.

Cabe tener en cuenta, no obstante, que esta iniciativa tuvo poco éxito en cuanto a lo que al largo plazo y la continuidad se refieren. A pesar de que al finalizar su formación volvieron al país y ocuparon puestos estratégicos, un alto funcionario del MEC del momento explica que *“viene el gobierno siguiente y esparce a toda esa gente, y ponen gente sin conocimiento, sin experiencia y que jamás hizo un curso, y ahí se derrumba la estructura”* (GOB10). Como se analizará a lo largo del este trabajo, esto se vincula con varios de los aspectos que han caracterizado en las últimas décadas—y siguen caracterizando en la actualidad—las dinámicas de funcionamiento del MEC: alta rotación de ministras y ministros, que trae consigo frecuentes cambios en la estructura ministerial, y una débil capacidad técnica del MEC que no logra recuperarse en parte por las lógicas clientelares heredadas de la dictadura.

## Resultados de la reforma educativa: de la esperanza a la realidad

En la reforma educativa, como ya se ha mencionado, se depositaron muchas de las esperanzas de una modernización y democratización del Estado tras el periodo dictatorial. Sin embargo, a pesar de generar importantes transformaciones en la educación del país—e.g., expansión de la cobertura educativa pública, o la obligatoriedad de toda la educación básica hasta noveno grado—, sus resultados quedaron lejos de su objetivo inicial.

Más allá de las expectativas de cambio que auguraba la reforma, algunos actores se mostraron críticos con la continuidad de algunos aspectos estructurales del Estado paraguayo que quedaron intactos en la transición a la democracia. Cabe recordar que el Partido Colorado permaneció en el gobierno en los primeros años de democratización, siguiendo con décadas de gobiernos colorados y que no sería hasta 2008 que habría un cambio de color político al frente del gobierno. En este sentido, uno de los investigadores y analistas entrevistados afirma:

*Se decide no tocar la estructura económica stronista, no tocar la tierra, no tocar el modelo exportador y que la educación va a democratizar. ‘No, vamos a cambiar la educación, porque el problema es la cultura autoritaria y que la gente está acostumbrada al caudillismo...’. Entonces es un discurso, mirado filosóficamente, idealista sobre la educación. ‘Yo puedo cambiar*

*las mentalidades sin tocar las condiciones materiales'. Ese es el discurso de la reforma y todo el mundo compra ese discurso, excepto un sector que viene de la lucha contra la dictadura, que es el sector campesino, y trata de presionar por la recuperación de las tierras que se apropió la dictadura [...]. Entonces, la reforma, y esto es una lectura personal, fue un entretenimiento para mucha gente, de evadir la discusión realmente conflictiva. Entonces, en ese sentido, el MEC sigue siendo un aparato de ese sector [colorado] y de construcción de bases de ese sector. (ACAD4)*

Las palabras de este académico señalan aspectos deficitarios de la reforma: su carácter más bien discursivo que material en un contexto de inversión educativa pública baja, junto con una dependencia financiera fuerte de los organismos internacionales. Sobre la falta de financiación, un alto cargo del gobierno expuso el desafío de poner en marcha políticas en ausencia de recursos genuinos para solventarlas:

*Una de esas cosas era la cuestión de falta de financiamiento de la educación. No se analizó, ni se tomó en serio que para que ocurriera todo lo que se planteaba, todas esas transformaciones graduales eran... Y eran graduales, ¿por qué? Porque no había absolutamente ningún financiamiento, y se tenía que operar con fondos de ayuda técnica, de organismos internacionales. Entonces, se planteó una reforma primero a nivel básico, después se iba a pasar a nivel secundario, y después por etapa, para que eso se vaya concatenando. Por supuesto que no se pasó del nivel primario, básico. Los principales cambios se dieron en esa fase educativa. Ya lo secundario quedó siempre, como en todas partes en este momento, la caja negra, compleja, difícil, el nivel secundario. Y todo ese primer tiempo fue casi sin fondos. Entonces, lo que se planteaba transformar era de tanto alcance y de tanta envergadura, que sin transformaciones que implicaran una inversión muy fuerte, no era sostenible. Tenía que ser una inversión fuerte continuada y eso no se dio. Fue una inversión muy fragmentada, de muy poco alcance para lo que se pretendía. (GOB5).*

La falta de financiación educativa no sólo tuvo efectos negativos en el aumento insuficiente de la oferta en educación secundaria, sino también en la calidad de la formación docente. En este sentido, un académico afirma:

*Uno de los problemas grandes también cuando se inició la reforma era la infraestructura, había un crecimiento de la demanda educativa en el momento que hay el proceso democrático y la reforma. Significa que hay que contratar a muchos docentes,*



*construir aulas y cosas así. Y eso siguió como un peso grande en la política educativa, impactó. De un día al otro teníamos que quizás duplicar la cantidad de docentes así que se abrieron un montón de institutos de formación docente privados. (ACAD1)*

La apertura masiva de institutos de formación docente privados sin prácticamente ningún tipo de control por parte del Estado sobre la calidad de los programas impactó frontalmente, según identifican diversos informantes clave, en la disminución de la calidad educativa del país: *“el aumento de la cobertura no fue acompañado de la formación inicial docente que debía cubrir esas plazas. Entonces se cubrió de cualquier modo”* (CIV4). De hecho, la deficiente formación docente se identifica como uno de los problemas estructurales del sistema educativo paraguayo. Por lo tanto, el aumento sustancial de la oferta educativa pública en el marco de la reforma no se acompañó estructuralmente de una formación extendida y de calidad para las generaciones venideras de profesionales docentes del país.

En la misma línea, un alto cargo del gobierno destaca que *“Paraguay tiene más escuelas de las que necesita. ¿Por qué? Porque la apertura de escuelas y oferta educativa fue sumamente desordenada”* (GOB5). Este *“desorden”* o falta de planificación educativa en el marco de la reforma es atribuida a *“presiones políticas”*:

*En época electoral, como educación está en todo el país... (...) Entonces, era un ejercicio de poder: ‘Bueno, te doy un rubro [una partida presupuestaria generalmente destinada a salarios]’. Después de la dictadura nosotros necesitábamos crecer en cobertura. Entonces, ‘yo tenía rubro, yo te doy el rubro, y te abro una escuela en el patio de tu casa, sin condiciones, con un aula, con una letrina, como sea’. Y esa escuela en frente de otra escuela, o en frente de otra, o a media cuadra, o a un kilómetro. Y luego esto se va precarizando, porque no hay suficientes rubros para mejorar las escuelas (GOB5).*

Así, a pesar de que la reforma puede haber sido *“todo lo transformadora que pudo ser con los recursos humanos y físicos que se tenían, porque fue absolutamente sin precedentes en el sentido de salir de una dictadura”* (GOB5), sus resultados fueron insuficientes en muchos sentidos debido, por una parte, a la infrafinanciación del sistema y, por otra, a la continuidad de las dinámicas de funcionamiento de la dictadura dentro del aparato estatal y, concretamente, dentro del MEC, donde se continuaron privilegiando intereses privados por sobre el interés público general.

## El legado de la dictadura en el proceso de transición: continuidades en el funcionamiento del MEC

Para entender algunos de los resultados de la reforma educativa y otras dinámicas recientes, es preciso retrotraerse al funcionamiento del MEC en el periodo de la dictadura. Son varios los autores y las autoras que señalan el uso del sistema educativo como una herramienta de control ideológico y social evidente durante el periodo dictatorial en Paraguay (Elías & Segovia, 2011; Velázquez, 2019). Es importante tener en cuenta que, como se ha mencionado, durante el régimen de Stroessner hubo dos reformas educativas, en 1957 y 1973, ambas apoyadas por organismos internacionales—especialmente por el gobierno de Estados Unidos a través de USAID (Flecha et al., 1993). Más allá de los diferentes cambios y propuestas pedagógicas introducidas, los controles internos del régimen, la propaganda de autolegitimación y el contexto de fuerte represión supusieron importantes factores condicionantes en ambas reformas (Rivarola, 2000). En esta misma línea, algunos entrevistados describen al MEC como un *“instrumento muy fuerte de la política stronista, [...] un órgano importante para el sistema de la dictadura en términos de control”* (ACAD5), y como un *“apéndice del partido colorado, del partido de gobierno, un organismo de control político”* (GOB6).

Para poder mantener el control ideológico sobre el profesorado, el régimen se sirvió de diferentes mecanismos, entre los que destacan la creación en 1962 del único sindicato docente permitido en la época, de corte oficialista: la Federación de Educadores del Paraguay (FEP). Este sindicato se creó *“con la adhesión de algunas asociaciones locales de educadores, docentes del sector público y funcionarios del Ministerio de Educación y Culto (MEC), como se denominaba ese organismo en aquella época”* (Fundación Konrad Adenauer, 2009, p. 17). Esta organización, de hecho, más que un sindicato de docentes, fue generalmente percibida como un organismo afín al Partido Colorado y al servicio del control dictatorial. Este sistema de vigilancia, de afiliación obligatoria para todo el profesorado, dificultaba la oposición o el no-lineamiento con las directrices dictatoriales en educación. En palabras de un alto cargo gubernamental:

*El sector docente fue un sector muy oprimido por la dictadura, por decirlo así, cooptado por la dictadura también, militarizado hasta cierto punto, inclusive iban a ir más lejos con eso y fue el momento en que cayó Stroessner. Digamos, operaba al interior del sistema educativo lo que se conoce como GAA—Grupo de Acción Anticomunista—, que eran supervisores del sistema educativo, directores, líderes del sistema educativo, del partido de gobierno, del partido colorado, formados en la lucha anticomunista en Taiwán. Esa era la tónica del sistema (GOB6).*





El uso del MEC como órgano de control al servicio de la dictadura instaló determinadas prácticas culturales de jerarquía, verticalidad y miedo que se institucionalizaron y pasaron a formar parte de los modos de funcionamiento del Ministerio y su personal. Este legado dictatorial en la cultura del MEC, además de los déficits estructurales en el sistema educativo público, tuvo implicaciones en la reforma educativa de la década de 1990. Es decir, a pesar de que discursivamente se plantearon cambios en el sistema educativo, *“había una cultura antigua en el MEC”* (GOB10), que dificultó el desarrollo de dichos cambios. Además, la reforma *“adoptó cosas muy novedosas, pero el propio ministerio no tenía capacidad alguna para liderar eso y fue un verdadero desastre. Las prácticas continuaron igual, tal cual, sin mucho cambio”* (GOB6). Esta continuidad de las prácticas instauradas en el periodo dictatorial está tan arraigada en el funcionamiento del sistema educativo que todavía se manifiesta en el presente:

*Un sector importante del magisterio no se siente parte del Ministerio de Educación. Sí y no. Pero le ve más como patrón, como controlador, que como su ministerio que le puede ayudar a que juntos hagan... porque tampoco el Ministerio le está estimulando a hacer. ‘Miren, ¡esto tenemos por delante, vamos a poner el hombro!’ No, son disposiciones que hay que... algunas incluso favorables, como crear en cada institución educativa un equipo de gestión de la institución con representantes de docentes, de padres, de estudiantes, pero que no se implementa, ¿y por qué no se implementa? Porque la propia directora tiene miedo de implementar. El autoritarismo está metido. Autoritarismo y miedo. (ACAD6)*

## **Etapa II: Oportunidades e inercias: Educación y políticas redistributivas de un gobierno debilitado (2008-2012)**

La etapa iniciada en 2008 significó una ruptura transitoria del orden político establecido en Paraguay. No hay dudas de que el triunfo de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), con la candidatura presidencial de Fernando Lugo, representó un hito fundamental en la historia política paraguaya. Como apuntan varios autores, existen al menos tres elementos que hicieron de la elección de 2008 un punto de inflexión: constituyó la primera derrota del Partido Colorado tras 61 años en control del poder ejecutivo, la tercera vez en 130 años con un gobierno no encabezado por el Partido Colorado ni por el Partido Liberal, y la primera transición partidaria en democracia (Pangrazio, 2008; Pozas, 2009; Bourscheid y Stumpf, 2019; Elías y Portillo, 2020). Según explican Bourscheid y Stumpf (2019), el triunfo de la APC en 2008 fue el

resultado de la generación de unas fuertes expectativas de cambio político y social acompañadas de una “superación momentánea de la atomización” (p. 52) que habían mostrado los movimientos sociales contestatarios durante todo el período democrático previo a 2008. En tanto suceso sin precedentes, la alternancia partidaria fue interpretada por algunos como un evento que marcaba la verdadera apertura democrática luego de una democratización restringida que se había dado “más en la disputa interna de los partidos tradicionales, principalmente en la ANR, y no en el sistema político en general” (Bourschied & Stumpf, 2019, p. 59). Sin embargo, como se analiza a continuación, en materia de política educativa, este período se caracterizó por una falta de capacidad reformista resultante de un contexto de fuertes inercias y restricciones propias de un sistema estático no habituado a la alternancia política.

### **La política educativa de un gobierno debilitado**

---

El período de gobierno de Fernando Lugo puede dividirse en dos etapas. La primera comprende el período 2008-2010 y estuvo caracterizada por fuertes disputas que ilustran la discordancia entre la orientación de las políticas de transformación impulsadas por el nuevo gobierno y las estructuras e inercias construidas a lo largo de más de seis décadas por las élites políticas y económicas. No es casual, en este sentido, que el mayor foco de conflicto se originase en la promesa de una ambiciosa reforma agraria, la cual significaría, de producirse, un golpe directo a las estructuras de poder de base agropecuaria y terrateniente.

A partir de 2010, no obstante, *“se consolidan una serie de acuerdos más de cúpulas para tratar de tranquilizar a los distintos sectores: hay unos cambios de cartera de Estado, se frena mucho el tema de la reforma agraria, o sea, temas centrales que tocaban puntos de poder y de disputa se tranquilizan”* (CIV3). Esto marca una segunda etapa signada por el retorno a una *“gubernabilidad conservadora”* menos preocupada por el proceso de redistribución (Rojas Bolaños, 1995) y más similar a la lógica de gobierno que había caracterizado al período democrático hasta 2008 (Sostoa, 2011; Vuyk, 2017). En esta segunda etapa, por tanto, el gobierno logra sostenerse, pero cediendo en puntos centrales de su agenda, entre los cuales la reforma de la propiedad de la tierra es el principal. Como consecuencia de esto, no obstante, algunos sectores comienzan a enseñar su descontento frente al cambio de rumbo del gobierno y se inicia un período de fuertes movilizaciones populares y ocupaciones de tierra en distintos puntos del país. Es destacable en este punto la constitución en 2011 de la Coordinadora Nacional de Lucha por la Recuperación de Tierras Malhabidas. Esta organización, integrada por movimientos campesinos, estudiantes, sindicatos y partidos políticos minoritarios—como el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido



Comunista Paraguayo (PCP)—, encabezó la lucha por la recuperación de las tierras cedidas de manera irregular a sectores aliados durante la dictadura o en manos de terratenientes brasileños. Esta presión generó, por un lado, que el gobierno recuperase parte de la iniciativa por la reforma agraria y, en 2011, se inicia un censo para la recuperación de tierras malhabidas en la frontera este con Brasil y se aprueban o reglamentan algunas leyes y disposiciones en el mismo sentido. Por otro lado, como contrapartida, se produce un realineamiento de los sectores opositores ligados a la élite terrateniente e industrial que vieron en la vuelta del gobierno a su línea inicial una amenaza a sus intereses. Según señala un representante de una organización de la sociedad civil, este giro sería el origen del cambio de expectativas que condujo a la destitución de Lugo:

*Es que la corrupción, la apropiación ilegal de las tierras y la expansión del latifundio son bases de la formación del poder actual, de los grupos de poder. Eso es uno de los puntos que empieza a generar que se vaya dando una alianza para derrocar al gobierno, que ya había tenido más de 20 intentos de golpes de Estado y juicio político previamente. (CIV3)*

En materia de política educativa, el gobierno encabezado por Lugo generó una fuerte expectativa de transformación. La ampliación del acceso y la mejora en las condiciones laborales del profesorado constituyeron las principales promesas de un nuevo gobierno que se dispuso a “*revertir la deuda social histórica con los sectores excluidos*” (Vuyk, 2017, p. 90). Las transformaciones se materializaron fundamentalmente en la normativa sobre gratuidad y en una mayor dotación de recursos fungibles para las escuelas públicas (Molinier, 2016). A partir de la sanción de la ley de gratuidad de la educación inicial y media en 2010 (Ley N.º 4088), se dispuso asimismo un sistema de transferencias directas a las escuelas cuyo objetivo sería compensar por los fondos que éstas dejaran de percibir de las familias en cumplimiento de la nueva normativa sobre gratuidad. Según lo describe un exfuncionario del MEC,

*Hay un cambio radical en la conducción política y eso moviliza un poco todas las bases, la concepción de la educación, de las políticas públicas, cobra fuerte protagonismo el tema de la gratuidad, de la garantía de la gratuidad sobre todo en el tema salud, que también está siempre muy cerca en términos de precariedad y de bajos resultados y educación también cobra algunos impulsos en las iniciativas de gratuidad, se extiende la gratuidad y la obligatoriedad en la escuela media; hasta entonces era obligatorio y gratuito hasta la escuela básica, hasta el año 9, nueve años o diez con el preescolar que ya era parte obligatoria también. Y bueno se afianzan iniciativas*

*que tenían ya bastante cobertura antes, la dotación de útiles escolares, aumenta la cobertura en complemento nutricional en las escuelas. (GOB4)*

No obstante, más allá de estas iniciativas de efectos redistributivos, el gobierno careció de una línea de transformación de los elementos más estructurales y del funcionamiento del sistema educativo. Según lo describe un investigador,

*El quiebre importante se produjo en el gobierno de Lugo pero fue muy corto, donde se llegó a un periodo donde tampoco hubo una propuesta digamos más o menos consolidada de política educativa diferente. Entonces entró en un momento a desarmar cosas, a pensar en otras. Y ahí se cortó, no hubo continuidad. Hubo algún vínculo en ese momento más cercano... Por ejemplo, fue interesante el Mercosur educativo en un momento dado, donde se pudo hacer un intercambio, pero yo creo que no tuvo la fuerza de producir cambios importantes dentro del sistema educativo. (ACAD5)*

## **Resistencia y erosión de las capacidades técnicas del MEC**

---

Parte de la complejidad a la hora de desarrollar e implementar una política educativa más consolidada y abordar cambios estructurales radica en las inercias típicas del funcionamiento de un aparato burocrático estatal que no había sufrido grandes transformaciones durante un período prolongado. Como afirma Marta Lafuente (2009), *“el cambio político [suponía] también el cambio en la administración y gestión del Ministerio de Educación”* (p. 69). Sin embargo, la transición no se produjo en los mejores términos. En este sentido, la actitud del nuevo gobierno fue la de mirar con gran desconfianza al aparato ministerial por considerarlo una de las reservas de poder del coloradismo en virtud de las prácticas clientelares y prebendarias que habían caracterizado su funcionamiento desde tiempos de la dictadura. Digno de mencionar, esta visión no es exclusiva de los sectores próximos a la APC, sino que aparece de modo transversal en representantes de la sociedad civil e incluso en sectores próximos al Partido Colorado:

*Lamentablemente, los ministerios—salvo Hacienda y el Banco Central—se han manejado siempre como cupos políticos. Entonces... y el Ministerio de Educación ha sido terriblemente politizado durante demasiado tiempo. De hecho, fue una de las herramientas del stonismo, de la dictadura, porque los maestros eran los soldados del stonismo, ellos eran los que iban transmitiendo la visión de la dictadura de cómo era el mundo. (CIV 6)*



Así pues, si bien la mayoría de los funcionarios del MEC continuaron en sus cargos dada la evidente inviabilidad de impulsar un reemplazo masivo, el nuevo gobierno interrumpió la mayor parte de los programas y proyectos impulsados hasta el momento a instancias del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos y mantuvo solo algunos de ellos, especialmente aquellos que perseguían un objetivo claramente redistributivo. En estos casos, sin embargo, se redujo su alcance y visibilidad, como ocurrió con el Programa Escuela Viva, *“destinado a fortalecer la escolarización en entornos rurales, de las comunidades nativas y en las áreas urbano-marginales del país”* (ACAD1). Lo más relevante aquí es el hecho de que estos cambios fueron impulsados fundamentalmente a través de la supresión de las ya mencionadas Unidades de Coordinación de Programas (UCP), estructuras que eran percibidas, según se ha mencionado, como constitutivas de un *“ministerio paralelo”* y que funcionaron *“principalmente hasta 2008, [...] cuando llega Lugo al poder y marca un quiebre”* (ACAD5). Según lo explica un analista:

*Se trató de que los programas estén más instalados en el propio ministerio, pero siempre eso creó una situación no resuelta. Vos tenías un consultor que podía estar haciendo un trabajo específico, que ganaba más que un Director General del MEC, una Directora General o un Viceministro. (ACAD5)*

Es importante destacar que a pesar de algunos intentos en la etapa previa por lograr mayor articulación entre las estructuras—y las culturas—del MEC y las UCP, las contradicciones parecían insalvables y, pese a las diferencias, el nuevo gobierno desconfiaba de ambas por igual por considerarlas, cada una a su manera, funcionales al coloradismo: el MEC representaba la red de vínculos clientelares y las UCP, una visión tecnocrática neoliberal que despertaba resistencias en algunos sectores de la alianza que había llevado a Lugo al poder. El gobierno avanzó por el camino de menor resistencia y se deshizo de las UCP, esencialmente porque se trataba de estructuras constituidas ad hoc, menos numerosas y fácilmente desarticulables en comparación con el funcionariado ministerial protegido por el régimen especial de contratación del sector público. Algunos informantes se muestran muy críticos respecto de este proceso de reestructuración del MEC, pues destacan que el cambio de gobierno supuso un desbaratamiento de los equipos técnicos que se habían consolidado en el Ministerio, nucleados fundamentalmente en las UCP: *“Se desbaratan equipos que costó mucho conformar, equipos que empezaron a entender la necesidad de las políticas de largo plazo. [...] Y se van desmontando a partir de... asume Lugo en 2008 y para 2012 estos equipos estaban completamente deshechos”* (OI1). En la línea de lo que explica este representante de los OOI, la desconfianza generalizada

del nuevo gobierno sobre el personal del MEC y de las UPC generó un vaciamiento parcial de figuras técnicas valiosas, algo que reconocen en retrospectiva incluso algunos representantes del propio gobierno de la APC.

## **La renegociación del Tratado de Itaipú y la pugna por el destino de los fondos**

---

Más allá del carácter más bien reactivo y la escasa concreción que caracterizó a la agenda de política educativa del gobierno de Lugo, el hecho con mayores implicaciones en materia educativa lo constituiría una política, en principio, ajena a lo educativo: la renegociación del tratado de la hidroeléctrica binacional Itaipú con el Brasil—aunque, como veremos, no sería el gobierno encargado de la renegociación quien finalmente vería sus frutos. Firmado originalmente en 1973 en el marco de un pacto entre dictaduras militares, el Tratado de Itaipú imponía unas condiciones profundamente desventajosas para el Paraguay, que estaba obligado a ceder la energía no utilizada a Brasil a cambio de una compensación monetaria muy alejada de los valores de mercado.<sup>3</sup> La renegociación del tratado había sido una de las principales propuestas de campaña del gobierno de la APC, que denunciaba la injusticia que suponían los criterios que habían gobernado la explotación económica de la represa desde su inauguración en 1984. Al asumir al frente del nuevo gobierno en 2008, Lugo da máxima prioridad a la renegociación (Vuyk, 2017) y, a pesar de que la renegociación implicaría una pérdida de beneficios para Brasil, la agenda de integración regional impulsada por Luiz Inácio Lula da Silva, presidente de Brasil en ese momento, generó una ventana de oportunidad favorable a la posición del equipo negociador paraguayo.

El resultado de la renegociación del Tratado de Itaipú quedó plasmado en el llamado *“acuerdo Lula-Lugo”* firmado entre Paraguay y Brasil en julio de 2009 (Nota Reversal N.º 4, Ley N.º 3923/09). El acuerdo implicó la triplicación de los ingresos que corresponderían a Paraguay a partir de la compensación por la cesión de energía a Brasil, lo cual significaba un ingreso de una suma en torno a los 320 millones de dólares anuales. A pesar de que el acuerdo fue firmado en 2009, el congreso brasileño no lo ratificó hasta mayo de 2011, casi dos años después. Este hecho refleja el escaso apoyo que tenía el ejecutivo brasileño para impulsar un acuerdo que era visto por los partidos opositores como muy perjudicial para el Brasil. A su vez, más relevante, la dilación en la aprobación de la contraparte brasileña implicó que el gobierno de Lugo no llegase a tener acceso a los nuevos fondos, que comenzaron a fluir en 2012 tras un

---

3 Para una caracterización pormenorizada de las circunstancias en las que se firma el Tratado de Itaipú y de las condiciones y normas de funcionamiento impuestas por el mismo, véase Reale (1974) y Gwynn (2019).

año más de tramitaciones legales y meses después de la destitución del presidente.

Pese a que los fondos provenientes de la renegociación de Itaipú no llegarían hasta 2012, los tres años posteriores a la firma del acuerdo Lula-Lugo fueron de una fuerte disputa interna por definir su destino. Como parte de esa disputa—aunque no exclusivamente—durante el año posterior a la firma del acuerdo, la APC se desintegra y se crea el Frente Guasú como partido político, mientras que el Partido Liberal se abre y pasa a tomar una postura opositora. Según explican Elías y Portillo (2020), el debate abierto tras la renegociación del tratado giró fundamentalmente en torno de la necesidad de “*blindar*” el uso de los fondos provenientes de Itaipú a fin de que “*no sean utilizados para gastos rígidos del Estado como salarios y pago de deudas, sino como fondos de inversión y desarrollo*” (p. 212). A pesar de tener un objetivo general en común, en rigor, fueron tomando forma dos grandes propuestas diferentes impulsadas desde dos coaliciones antagónicas. Por un lado, el gobierno del Frente Guasú impulsó una propuesta para el uso de los fondos que denominó Fondo Nacional de Desarrollo Económico (FONDES). Según explica un representante de una organización de la sociedad civil:

*[El FONDES] planteaba que dichos fondos sean destinados a saldar deudas históricas sociales: tema de reforma agraria, tema de educación, tema de viviendas, salud, etc. Era un proyecto que planteaba que estos fondos puedan ir a sectores claves del desarrollo del país, que vienen teniendo hasta hoy día una deuda histórica. Eso estaba impulsado por distintos sectores políticos vinculados principalmente al Frente Guasú y organizaciones sociales, desde los ex trabajadores de Itaipú, hasta organizaciones campesinas, sindicales, estudiantiles; o sea, era un proyecto de ley con un gran apoyo principalmente de la base popular que apoyaba al gobierno en aquel entonces. (CIV3)*

En ese sentido, ex-funcionarios del gobierno del Frente Guasú destacan la naturaleza participativa del proceso de concreción de la propuesta del FONDES:

*[Se tuvo] un criterio de mucha participación social. Nosotros llegamos a tener, ya a comienzos de 2012, o sea en la última etapa y cuando ya estaba cercano por implementarse estos recursos, pero hicimos un encuentro muy grande donde hubo más de... no quiero mentir, desde lejos, más de 100 organizaciones, desde educadores, profesores, universidades, organizaciones campesinas, obreras, empresariales. Todo el espectro, y donde todos coincidían en un criterio, que era un criterio sobre todo de inversión en obras de infraestructura y de inversión social, inversión en el sector eléctrico*

*[...] y con el Ministerio de Hacienda nos habíamos planteado un proyecto de fondo de desarrollo. (GOB9)*

Por otro lado, en contraposición a la propuesta del FONDES, se articula el grupo impulsor “*AhoraPy*”, integrado por representantes de organizaciones no gubernamentales vinculadas a la educación, periodistas y referentes del sector empresarial. Según explican Elías y Portillo (2020) el lanzamiento de *AhoraPy* se da en simultáneo a la creación de Juntos por la Educación, una organización integrada por empresarios y otros sectores tradicionales de poder, análoga a otras organizaciones filantrópicas y de lobby político que operan en la región y buscan incidir en la producción de política educativa de los gobiernos.<sup>4</sup>

Como consecuencia de la participación activa de periodistas de renombre y con el apoyo económico de la organización Juntos por la Educación, la plataforma *AhoraPy* contó con un altavoz mediático de amplio alcance para difundir su propuesta de utilización de los fondos provenientes de Itaipú. La idea original era que el 100% se destinase a un fondo para el fortalecimiento de la inversión en educación. Sin embargo, como resultado de las negociaciones al interior del grupo impulsor y en los diálogos mantenidos con los sectores políticos que se encolumnarían—al menos parcialmente y en rechazo de la propuesta del FONDES—detrás del proyecto de *AhoraPy*, la propuesta final consistiría en que un 60% se destinase a educación bajo los conceptos de infraestructura, formación docente, tecnología—especialmente a la dotación de computadoras laptop—, e investigación y becas. A fin de “*blindar*” la partida destinada a educación, *AhoraPy* proponía que la forma de operacionalizar la inversión debía ser a través de la creación de un fondo fiduciario bajo el control de un organismo externo al MEC y con representación de otros ministerios y del sector privado. Uno de los miembros de la plataforma *AhoraPy* explica, por un lado, la capacidad de la plataforma para incidir sobre el rumbo de la política y, por otro, la lógica del mecanismo de control ideada para el funcionamiento del fondo:

*Lo que había, sobre todo, los políticos nos tienen miedo, esa es la verdad. Nos tienen miedo. El tema era: entre nosotros íbamos a visitarles y les explicamos ‘Mirá, lo que queremos es de alguna manera garantizar estos fondos para educación’. ¿Y quién te iba a salir en contra? O sea, ¿qué político se iba a animar a decir ‘No, estoy*

4 Estas organizaciones están nucleadas en la Red Latinoamericana por la Educación (REDUCA). Las organizaciones que la integran son: Proyecto EducAR 2050 (Argentina); Fundación Empresarios por la Educación – ExE (Colombia); Fundación Educación 2020 (Chile); Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo – Fepade (El Salvador); Grupo FARO (Ecuador); Empresarios por la Educación (Guatemala); Fundación Educativa Ricardo Ernesto Maduro Andreu – Ferema (Honduras); Mexicanos Primero (México); Unidos por la Educación (Panamá); Asociación Empresarios por la Educación (Perú); y EDUCA (República Dominicana) (véase Moreira Martins, 2019).





*en contra de que se garanticen los fondos para educación? Y eso permitió que la cosa corriera. (CIV6)*

*Lo que se pretendía era un doble control: el Ministerio de Educación tenía que presentar sus proyectos para ser financiados por estos fondos, y eso tenía que ser aprobado por un Consejo integrado por los ministros y con voz de gente del sector privado. (CIV 6)*

La disputa entre los dos modelos y las negociaciones internas se mantuvieron durante todo el último período del gobierno de Lugo hasta su destitución en junio de 2012. Con el nuevo gobierno de Federico Franco en funciones, la propuesta impulsada por los sectores organizados alrededor de la plataforma AhoraPy y Juntos por la Educación se aprobó rápidamente— aunque con varias modificaciones—bajo el nombre de Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), una partida exclusiva para la inversión en educación e investigación contenida en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) que nuclea todos los recursos adicionales provenientes de Itaipú. Con ello, según exploramos en la siguiente sección, el gobierno de Federico Franco, los gobiernos colorados posteriores y los sectores económicos tradicionales son quienes finalmente capitalizan la renegociación:

*El gobierno de Lugo lo consigue, pero los partidos tradicionales orientan el uso de esos fondos logrados con la renegociación. Entonces, hoy nadie se acuerda de cómo se consiguió eso. (ACAD4).*

*La ley de manejo de estos fondos que fue básicamente una conquista popular de las distintas organizaciones y los sectores políticos más vinculadas a las organizaciones populares, y fue posteriormente una apropiación y dirección de esos fondos desde los distintos sectores más vinculados al poder actual. (CIV3)*

### **Etapas III: La creciente participación del sector privado en la formulación e implementación de la política educativa (2012-2016)**

La destitución de Fernando Lugo inauguró una nueva etapa política en el Paraguay. En junio de 2012, después de la crisis política, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), con Federico Franco a la cabeza, lideró un gobierno de transición hasta las elecciones presidenciales de 2013. En este breve lapso se aprobaron algunas de las medidas más importantes para el sector educativo del país. Luego, el período posterior a las elecciones de 2013 tendría como elemento clave la vuelta al poder del Partido Colorado. De forma general, la etapa 2012-2016 se caracterizaría por una participación

notable de actores privados en la creación y legitimación de la llamada 'Ley FONACIDE', que a su vez incorporaba la creación del mencionado Fondo para la Excelencia en la Educación y la Investigación (FEEI). Junto con esto, la constitución del FEEI y su lógica de financiación por proyectos alteraría la estructura burocrático-administrativa del MEC. Como analizamos a continuación, en los años posteriores a la caída de Lugo, los sectores políticos conservadores, empresariales y algunos medios de comunicación capitalizarían el acuerdo de Itaipú logrado por el gobierno de la APC/Frente Guasú e institucionalizarían formas de gestión de la financiación pública típicamente empresariales a través de la constitución y el funcionamiento del FEEI.

### **La co-creación de la Ley del FONACIDE**

---

El debate iniciado durante el último tramo del gobierno de Lugo sobre el destino de los fondos provenientes de la renegociación del Tratado de Itaipú se extendió durante los primeros meses del gobierno de Federico Franco (2012-2013). No obstante, con el sector que impulsaba el proyecto del FONDES ya fuera del gobierno, la propuesta impulsada desde la plataforma AhoraPy y la organización Juntos por la Educación cobró fuerza rápidamente y se convirtió en la base de la Ley N.º 4758/2012 que crearía el FONACIDE. Este hecho inaugura un período en el que el sector privado comenzaría a tener mayor incidencia directa en el debate sobre política educativa. A través de la organización Juntos por la Educación, y en alianza con los medios de comunicación más importantes del país, el sector privado defendió no solo la necesidad de 'blindar' los recursos económicos resultantes de la renegociación de Itaipú para educación, sino también la necesidad de involucrarse más en la toma de decisiones de cara al futuro. Como explica un académico:

*Lo cierto y lo concreto es que los empresarios se metieron por dos razones: una que tiene que ver con una cuestión ideológica: "no podemos dejar la educación en manos de un gobierno de izquierda, porque pondría en riesgo nuestros intereses como empresarios". Y, por otro lado, que se estaba viendo la cuestión de, precisamente, los fondos de compensación de Brasil. Entonces ellos mismos impulsan, los empresarios impulsan el proyecto de ley en donde se destina el 100% al ámbito educativo. (ACAD1)*

Esta es una visión compartida por diversos actores, desde algunas organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sindicales, académicos y funcionarios del MEC, como ilustra este fragmento:

*Los empresarios se dieron cuenta de que, si ellos no incidían de manera directa, no solamente como poder fáctico sino como*

*parte de la estructura política decisoria de la educación, había como ciertos riesgos para sus intereses. [...] Se presentaron ellos a la opinión pública como los que iban a contribuir de manera significativa en términos de financiamiento a la histórica debilidad estructural del sistema educativo, que tiene que ver con el financiamiento. (GOB1)*

La cuestión del '*blindaje*' de los fondos fue clave en la constitución del FONACIDE. La idea ocupó portadas y horas de debate en medios de comunicación hasta convertirse en un término utilizado de manera transversal por actores muy variados. La lógica era, en primera instancia, asegurar legalmente que los recursos de Itaipú se destinasen a educación, y, en segunda instancia, que la gestión de estos recursos fuese ejecutada por una organización plural público-privada con una cierta autonomía, con el objetivo de que no dependiese del "*uso arbitrario*" del MEC, percibido como "*clientelar y corrupto*" (GOB12). La participación del empresariado y, en particular, de algunos medios de comunicación, otorgó a la propuesta amplia legitimidad en la opinión pública. En cierto modo, la propuesta del blindaje de los fondos "*instala el discurso de que el MEC ya es corrupto, el MEC está partidizado, entonces hay que blindar los fondos y hay que darle un espacio donde técnicos neutrales trabajen libres de esa injerencia*" (ACAD4).

La ley del FONACIDE no siguió exactamente la propuesta impulsada por la plataforma AhoraPy. En rigor, tras discutirse en el Congreso, se decidió que los fondos se distribuirían entre diferentes partidas, donde educación solo sería una de ellas. No obstante, en este proceso el sector privado fue invitado a participar de la discusión y de la redacción de la Ley N.º 4758/2012. Un participante de este proceso en representación del sector privado explica que los municipios y departamentos fueron "*particularmente beligerantes en la demanda por los recursos de Itaipú*", ya que históricamente los entes descentralizados habían recibido gran parte de estos recursos como *royalties* y veían la propuesta original de AhoraPy como una pérdida de financiación para sus territorios (CIV1), según se ha presentado más arriba.

Finalmente, al cabo de un debate breve pero intenso, la versión final de la Ley N.º 4758/2012 estipuló la creación del FONACIDE y que la distribución de sus recursos resultarían del siguiente criterio de asignación: un 30% para el nuevo Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación (FEEI)—la partida destinada a educación—, el 28% al Tesoro Nacional para programas y proyectos de infraestructura, el 25% para los Gobiernos Departamentales y Municipales, el 10% para el Fondo Nacional para la Salud, y el 7% para la capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo. En la pugna por esta distribución, se acabó incorporando en la partida para los gobiernos subnacionales una obligación de invertir en infraestructura y alimentación escolar, que suscitó críticas desde

los sectores sindicales puesto que *“si hay un ente rector en educación [refiriéndose al MEC], que sea éste el encargado de administrar estos fondos”* (SIND1). Esta crítica, de la que también se hicieron eco otros sectores, no prosperó en el debate, del que las organizaciones sindicales fueron virtualmente excluidas. Desde la plataforma AhoraPy estaba claro que los fondos debían salir de la órbita del MEC si se pretendía asegurar que no fuesen a financiar el gasto corriente.

## Un nuevo ente financiador del MEC: génesis y primeros pasos del FEEI

Aunque el FONACIDE se aprobó en 2012, no fue hasta 2014 que se empezó a ejecutar su presupuesto. En el año 2013, después del gobierno de transición del PLRA, el Partido Colorado vuelve al poder ejecutivo con Horacio Cartes como presidente. El gobierno de Cartes (2013-2018) se caracterizó por *“una línea bien clara para el Ministerio de Educación, [...] con el discurso de aseguramiento de la calidad y la evaluación, de la Nueva Gestión Pública”* (ACAD5). Entre 2013 y 2016, el Ministerio de Educación fue dirigido por Marta Lafuente, una de las voces más experimentadas y autorizadas en el ámbito de la educación en Paraguay. En esta época, el FEEI da sus primeros pasos. Hay dos elementos que dotan de singularidad a esta nueva estructura. Por un lado, el destino de los fondos que administra se encuentra predefinido por ley: el FEEI está obligado a distribuir su presupuesto entre incorporación de TICs en educación (30%), investigación y desarrollo (20%), infraestructura y equipamiento escolar (15%), atención a la primera infancia (10%), becas de estudios universitarios (10%), formación docente (10%), redes de cooperación escolar (3%) y evaluación de la calidad educativa (2%)<sup>5</sup>.

Por otro lado, como organismo independiente del MEC, la estructura organizativa del FEEI incluye actores públicos y privados, un Consejo de Administración y un Comité Técnico. Así pues, el Consejo de Administración está integrado por cinco miembros con voz y voto: el Ministro de Hacienda—que, sorprendentemente, es quien preside el fondo—, la Ministra de Educación y Ciencias (MEC), el Ministro de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), el Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación (STP), y el Presidente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Además de éstos, el Consejo de Administración está integrado también por cuatro miembros titulares en representación de la *“sociedad civil”*, y cuatro suplentes más que reemplazan en casos puntuales a los cuatro titulares. Estos actores de la sociedad civil solo tienen voz, no voto. Según el texto legal, los representantes de la sociedad civil deberán ser *“personas de reconocida solvencia moral, con experiencia en el área educativa, y que*

5 Para una revisión exhaustiva del presupuesto del FEEI véase Molinier (2016).



*tengan participación en proyectos ejecutados o apoyados por el sector privado”, además de ser “designadas por el Presidente de la República, a propuesta del CONACYT” y por una duración de tres años renovables por un período (Ley N.º 4758/2012). Por su parte, el Comité Técnico está integrado por la dirección ejecutiva y el equipo técnico. Este comité se crea a partir de la Ley FONACIDE, que insta a constituirlo *ad hoc*. De este modo, mientras que el Consejo de Administración es el encargado de aprobar los proyectos a financiarse, el Comité Técnico es el encargado de apoyar, monitorear y evaluar los proyectos aprobados en ejecución.*

Sin duda, la estructura de gobierno público-privada es la característica más singular del FEEI y, como tal, no ha estado exenta de controversia. En particular, ha dado lugar a dos lecturas contradictorias. Por un lado, algunos actores cercanos al FEEI—como miembros del Consejo de Administración, o personas ligadas a AhoraPy—, aunque no exclusivamente, sostienen que el componente público-privado del Consejo de Administración del FEEI constituye una fuente de legitimidad, puesto que, según algunas interpretaciones, los consejeros del sector privado no representan *“intereses individuales o institucionales”* sino *“a todo el Paraguay”* (ACAD2). Esta visión no es minoritaria y refleja el grado de naturalización del que ha sido objeto la presencia del sector privado como garante de la transparencia en el manejo de los fondos públicos.

Sin embargo, otros actores consideran que la designación de los consejeros del sector privado del FEEI constituye un proceso poco transparente y que, lejos de seguir criterios técnicos, más bien sigue *“criterios de influencia”*:

*El FEEI lo integran los grupos más influyentes en torno a medios de comunicación, en torno a organizaciones de la sociedad civil que son influyentes, en torno a grupos de empresarios. Esos son los criterios; el criterio es un criterio, nuevamente, no educativo, sino que gente que tenía cierto prestigio por su transitar económico, por su transitar empresarial, ...que darían cierta garantía al cuidado del dinero. (CIV7)*

En la misma línea, otros entrevistados, representantes de organismos internacionales y analistas, enfatizan que no existe verdadera representación de la sociedad civil en la composición del Consejo de Administración:

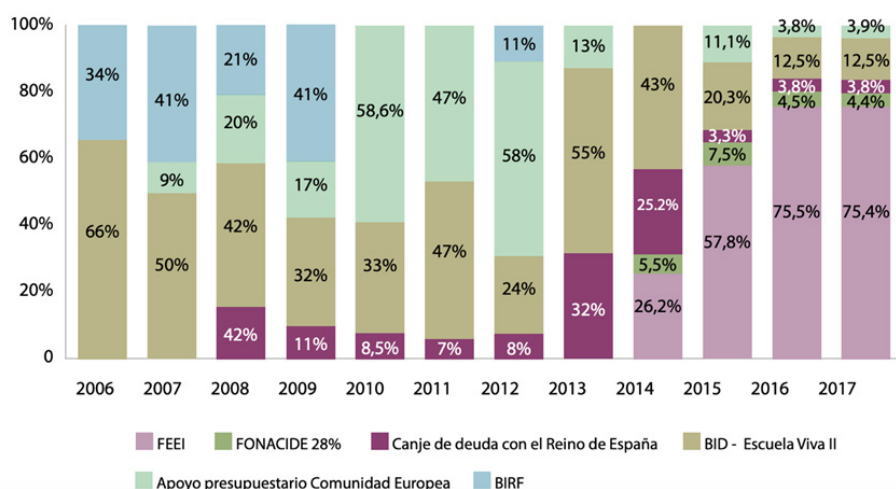
*Es gente del sector privado, en el FEEI no existe ni ha existido, por ejemplo, un solo sindicalista como miembro del Consejo. Están representantes del sector privado, también periodistas que tienen una visión bastante parcial de lo que es el sistema y de lo que es el corazón de un sistema educativo. (O11)*

*El FEEI está integrado básicamente por fuertes empresarios y periodistas que también responden a medios empresariales importantes (...). Pero responden un poco a esa línea, digamos, de política o de visión acerca de la educación; el FEEI así se conforma. (ACAD5)*

Es desde esta visión que algunas personas entrevistadas son muy críticas con la constitución del FEEI como órgano de gobierno público-privado, ya que, según su perspectiva, *“la creación del FEEI no blindó recursos para educación sino para intereses particulares que no necesariamente son relevantes o pertinentes para el sistema educativo paraguayo”* (OI1). En este sentido, la etiqueta *“sociedad civil”* parece haber sido utilizada de manera deliberadamente laxa y con el objetivo de crear cierta legitimidad democrática para, en la práctica, otorgar el control de los fondos administrados por el FEEI a los sectores más poderosos del ámbito empresarial.

### Pérdida de autonomía política y reestructuración operativa en el MEC

Al interior del MEC, la constitución del FEEI supuso una transformación importante. En cuanto a la financiación, la aparición del FEEI ha ido desplazando toda la financiación de organismos internacionales recibida por el MEC—que históricamente habían sido los organismos financiadores de proyectos de inversión en el país—, al punto de que, como se observa en la Figura 1, en 2017 el FEEI representaba el 75% del financiamiento externo del MEC (Juntos por la Educación, 2019).



**Figura 1.** Financiamiento externo del MEC según organismo financiador

Fuente: Juntos por la Educación (2019)



En este nuevo esquema de financiación, el FEEI opera “*como un banco*” (ACAD2) y el MEC se ve obligado a elaborar proyectos y presentarlos ante el FEEI que, a través de su Consejo de Administración, puede aprobarlos—y, por tanto, financiarlos—o rechazarlos. Ahora bien, más allá del cambio en el origen de los fondos destinados a inversión, el FEEI generó dos efectos fundamentales sobre el MEC: por un lado, una clara reducción de su autonomía para decidir el destino de la inversión; por otro, una redefinición de su estructura operativa. Así pues, según se ha mencionado más arriba, el hecho de que el FEEI tenga determinados focos de inversión predefinidos (Art. 12 de la Ley N° 4758/2012) obliga al MEC a fragmentar la política educativa en proyectos que respeten la distribución de los recursos estipulados en la ley. La siguiente cita de un funcionario del ministerio ilustra cómo la creación del FEEI fue particularmente desafiante para el MEC:

*[la aparición del FEEI] obligó al Ministerio a ser muy creativo con la formulación de los proyectos (...) la ley del FONACIDE obligaba al Ministerio a ser todo lo contrario a lo que dice la política pública, es decir, a fragmentar sus programas sin tener un marco estratégico de acción que es nuestro Plan Educativo Nacional. Entonces, eso supuso un esfuerzo adicional porque nosotros debíamos de financiar la política pública, pero con proyectos específicos. (GOB5)*

Por otro lado, la lógica de financiamiento por proyectos, ajena hasta el momento al funcionamiento del MEC, lo obligó a crear en 2015 una unidad dedicada exclusivamente a la gestión de los proyectos financiados por el FEEI, desde su concepción hasta su ejecución. Esta unidad, llamada Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos (UEPP), fue construida siguiendo el ejemplo de las UCP que habían gestionado los proyectos financiados con fondos externos durante la década de los 2000. Así, la UEPP se convirtió en “*una instancia organizativa nueva dentro del Ministerio que se crea justamente viendo la necesidad de administrar de manera centralizada todos los programas y proyectos que financia el FEEI*” y, en este sentido, al menos formalmente, “*depende directamente del ministro, de la máxima autoridad, digamos, es un mini-ministerio*” (GOB5). Esta visión es compartida por analistas también, que consideran la UEPP “*una super dirección dentro del MEC*” (ACAD1).

La creación de la UEPP fue vista como necesaria porque, en un primer momento, los proyectos se asignaban a los Viceministerios y Direcciones por afinidad temática—p. ej., un proyecto de evaluación estandarizada se asignaba a la Dirección de Planificación. Esto suponía para las Direcciones una responsabilidad adicional, a la vez que ponía en evidencia la debilidad técnico-administrativa de la estructura del MEC para desarrollar y dar seguimiento a proyectos de cierta complejidad. Según un funcionario del ministerio,

*Esta situación generó un estancamiento al inicio del que no podíamos salir, nos empantanábamos porque decían en la Dirección de Planificación: 'Yo no tengo un PM, necesito un project manager. ¿De dónde lo sacamos? No sabemos.' Después la parte administrativa y financiera: 'Yo no tengo un especialista en presupuesto', porque teníamos que hacer reprogramaciones, teníamos que trabajar con Hacienda. Después: 'Yo necesito un especialista financiero, un presupuestario, un especialista...' Entonces generaba en cada instancia una demanda de profesionales que no existía. Entonces en 2015 dijimos: 'No, esto no puede seguir así'. (GOB5)*

Es destacable que para definir la constitución de la UEPP se reunieron el MEC, el Ministerio de Hacienda y el Comité Técnico del FEEI con la intención de redactar el decreto que permitiese concentrar en una sola estructura la gestión de todos los programas y proyectos destinados al MEC. Dentro del MEC se generó cierto escepticismo alrededor de la creación de la UEPP porque en *"un Ministerio conservador y súper centralizado [...] era como una unidad que tiene superpoderes, entonces se genera como una repulsión de todo"* (GOB5). Y, especialmente, porque la UEPP concentra y gestiona todos los recursos de inversión del MEC, los provenientes del FEEI y de otras fuentes externas.

Las personas que forman la UEPP coinciden en presentar la unidad como un soporte a los Viceministerios y Direcciones a quienes *"les quita el trabajo administrativo y documental"* y que, en ningún caso, *"debe decir 'bueno, esto se va a hacer de esta manera'"* (GOB5). No obstante, en la práctica, la UEPP es la responsable de la creación de los proyectos y de la comunicación entre el FEEI y el MEC, lo que va más allá de meras funciones de apoyo administrativo. En el procedimiento que el MEC tiene que seguir para pedir financiación al FEEI, la UEPP es una pieza central, encargada, primero, de crear cada proyecto y asociarlos a una misional<sup>6</sup>— por lo que en realidad es la productora de los proyectos, y no un mero soporte administrativo. Segundo, para que el proyecto prospere y el FEEI lo financie, informalmente los responsables de la UEPP deben

*llegar a hablar con cada ministro, mostrarles qué es, cómo, cuándo, por qué, con qué recursos, cómo calculaste, cómo lo vas a hacer, cuándo lo vas a evaluar, cuándo vas a hacer la auditoría. Y ese es el proceso de aprobación de un nuevo proyecto, y el mismo, simplificado, para la reformulación de los existentes. (GOB5)*

6 Las *"misionales"* son las dependencias ministeriales (Viceministerios, Direcciones Generales, Departamentos) que tienen a su cargo algún nivel del sistema educativo (e.g., Educación Básica) o alguna responsabilidad temática transversal (e.g., Planificación).





Así, la UEPP se consolida desde su inicio como canal de comunicación único entre el FEEI y el MEC. La unidad es *“la bisagra entre el FEEI y el MEC”* (GOB5), la responsable de convocar las reuniones que sean necesarias entre ambos organismos. Y, más concretamente, la relación entre el Comité Técnico del FEEI y la UEPP es clave en la comunicación entre ambos, pues son los equipos capaces de navegar la complejidad técnica y burocrática que atraviesa los procesos de financiación del FEEI. En este contexto, es notorio cómo la UEPP se ha configurado como un órgano con amplia autonomía dentro del ministerio, a efectos formales dependiente del Ministro, pero más estable que éste y, fundamentalmente, más próximo culturalmente al Comité Técnico del FEEI.

Digno de mención en este punto, la UEPP también oficia de vínculo entre los organismos no estatales que, indirectamente, se benefician de la financiación del FEEI. Puesto que la ley del FONACIDE estipula que el FEEI solo puede financiar a organismos del Estado, la UEPP ha canalizado desde el principio peticiones de organizaciones no estatales. Tomando ventaja del hecho que el MEC sí puede financiar a organizaciones no-estatales, la UEPP construye proyectos que envía al FEEI y, una vez son aprobados y recibe la financiación, la transfiere a las organizaciones. En palabras de un funcionario: *“el proyecto lo genera la UEPP, lo somete a aprobación del FEEI, el FEEI lo aprueba y luego el MEC desde la UEPP puede subcontratar a ONG, etc.”* (GOB5).<sup>7</sup>

## El rol del FEEI en la producción de política educativa

Dadas las restricciones presupuestarias del MEC, que destina prácticamente toda su financiación a gastos corrientes, el FEEI es un organismo clave pues constituye su principal fuente de financiación para inversión y despliegue de política educativa. En cierto sentido, y en palabras de un exfuncionario del MEC, *“el efecto FEEI es ir desplazando y quitándole al MEC tutoría”* (GOB12). Desde esta perspectiva, en línea con lo que plantean Elías y Portillo (2020), *“la creación del FEEI [...] apunta a una privatización como parte de una reforma estructural del Estado, donde las decisiones de la política educativa se dan fundamentalmente en el Consejo de Administración del Fondo, con una débil presencia institucional del Ministerio de Educación”* (pp. 219-220).

Sin embargo, los impulsores del FEEI ven con buenos ojos esta suplantación de funciones al considerar que el MEC no está capacitado para liderar las políticas educativas, pues *“está atrapado en su burocracia,*

7 El grado de participación de estos organismos no estatales en la elaboración de los proyectos canalizados a través de la UEPP no ha sido objeto de indagación en esta investigación dada la falta de información pública al respecto.

*están con problemas, el sindicato, la escuelita que se cae... no hay quien piense fuera de la caja, que tenga una proyección, que diga: 'Esperá un poco, ¿para dónde apuntamos?'" (CIV6). Y, según se ha presentado más arriba, consideran que el modelo de gobernanza público-privada del FEEI es una propuesta positiva en términos de política a largo plazo y aportaciones del sector civil:*

*Es un modelo diferente desde un punto de vista super interesante, porque hay una participación público-privada donde varios actores de la sociedad civil se involucran en tratar de construir políticas públicas. Eso lo hace más sustentable como política de país, en lugar de ser política de gobierno, que es uno de los problemas críticos que tenemos. (ACAD3)*

Otros partidarios del FEEI se aventuran más y consideran que el FEEI es el único capaz de liderar la política educativa del país ya que

*En un país donde no hay políticas públicas y no hay políticas de Estado, la única manera de mantener una idea es que haya un grupo permanente que vaya insistiendo a todos los ministros en cadena la misma cosa. Porque si no viene un ministro y lleva hacia acá, viene el otro y conduce hacia acá, porque no hay visión, no es una política de Estado, no hay un plan, no hay un eje, no hay un camino. Entonces ahí también ayuda mucho una instancia como el FEEI. (CIV8)*

Sin embargo, otros actores del sistema educativo paraguayo son más críticos con la constitución del FEEI y su modelo de gobernanza público-privado y de financiación por proyectos. En este sentido, existen dos críticas fundamentales a las que apuntan múltiples actores. Por un lado, se cuestiona el conocimiento que posee el FEEI sobre el funcionamiento del sistema educativo, lo que lo situaría como un órgano incapaz de producir determinadas políticas por su falta de experticia, como argumenta un exfuncionario: *"Las implicancias de la inversión y sobre todo la calidad del gasto requiere un tipo de experticia que va mucho más allá de conocer el sistema educativo solo por la periferia"* (GOB15). El hecho de que el FEEI maneje la financiación destinada a inversión por la que puede concursar el MEC hace que *"de alguna manera, el MEC esté subordinado al FEEI"* (ACAD6). Así, en cierto modo, *"es el FEEI el que define la política al tener los fondos para programas y proyectos. El ministro o el Ministerio está administrando básicamente cuestiones muy elementales"* (ACAD5). Es por esto por lo que algunos argumentan que la implantación del FEEI ha eliminado el poder político necesario del MEC, e incluso lo ha substituido como productor de política pública. Como indican un funcionario del ministerio y un representante sindical respectivamente: *"El FEEI termina siendo el Ministerio de Educación en el sentido de que al*



*decidir qué financian y qué no financian, formulan la política educativa” (GOB1); “El FEEI se ha convertido en los últimos tiempos en un Ministerio paralelo” (SIND1).*

La segunda crítica apunta a la falta de organicidad que ha asumido la política educativa desde la creación del FEEI. El hecho de que el FEEI haya estado al mando de la política educativa del gobierno mediante la financiación de proyectos no lo convierte propiamente en el órgano apto para ejercer la rectoría de la educación. De hecho, según sostienen algunos observadores de organismos internacionales, la financiación por proyectos que caracteriza al FEEI—restringidos temáticamente por ley—, lejos de *“ser una política de Estado”* (OI1), más bien produciría una desarticulación de la política educativa y una falta de coherencia guiada a menudo por intereses particulares que, independientemente de su pertinencia, no responden a una línea de acción contenida en un plan nacional de educación. En este sentido, por ejemplo, es destacable el impulso dado a título personal por algunos miembros del sector privado del Consejo de Administración del FEEI a ciertas políticas educativas, en un claro desplazamiento del MEC de sus funciones como órgano rector de la educación. Según describe un miembro del Consejo de Administración del FEEI con respecto a uno de los programas financiados por el fondo:

*Con el programa X<sup>8</sup>, nosotros... para no decir yo, ¿verdad?, digo nosotros... desde mi posición... empezamos a instalar desde hace, te estoy hablando hace seis años atrás, la idea como un tema clave. De ahí se empezó a instalar como proyecto, entonces es un trabajo conjunto. Por supuesto que es un tema que gestiona el sector público. Nosotros lo que hacemos es asignar recursos y después controlar el proceso, pero estimulamos a que se haga. (CIV8)*

Hacia finales de 2016 tanto el FEEI como la UEPP se encontraban en pleno funcionamiento. En la siguiente sección exploramos el rol del sector privado y del FEEI en el impulso dado a la formulación y la aprobación de la Carta Orgánica del MEC y del Plan Nacional de Transformación Educativa.

## **Etapa IV: Intentos de reforma: la Carta Orgánica del MEC y el Plan Nacional de Transformación Educativa (2017-2022)**

En esta sección se presentan las principales iniciativas de política educativa impulsadas en el período 2017-2022. Nos centramos en dos casos específicos que pueden considerarse los desarrollos más importantes

8 Se opta por no incluir el nombre del programa para no develar la identidad del entrevistado

del período: (a) el desarrollo de la nueva Carta Orgánica del MEC y (b) la formación de un plan nacional para guiar la reforma educativa. Ambos ilustran intentos de reforma del sistema educativo—y del Ministerio de Educación—impulsados inicialmente desde el sector privado y que apoyan modos de regulación híbrida público-privada en cuya formulación han intervenido actores privados tanto locales como globales, algunos con presencia dentro de las propias estructuras estatales. Los dos casos muestran, por un lado, cómo las disfuncionalidades del MEC han abierto oportunidades y justificaciones para este tipo de iniciativas, especialmente en aras de crear transparencia y mecanismos de rendición de cuentas. Sin embargo, a la vez, los dos casos muestran cómo estas iniciativas se han visto limitadas en la práctica por las dinámicas históricas e inercias institucionales del propio MEC.

### **El desarrollo de la Carta Orgánica del MEC y la injerencia de los actores no-estatales**

---

El 23 de abril de 2018 se reglamentó la Ley N.º 5749/2017, que estableció la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias. El nuevo documento habría de regir *“la vida institucional, política y económica del [MEC]”* y establecer *“la filosofía, el modelo, la estructura organizativa y el funcionamiento de las instituciones e instancias encargadas del diseño e implementación de las políticas educativas en todo el país”* (Juntos por la Educación, s.f.a). Sobre este documento, por un lado, llaman la atención su alcance y ambición, por otro, destaca que la Carta Orgánica fuera producto del trabajo liderado por una organización del sector empresarial—Juntos por la Educación—que tenía como objetivo cambiar la estructura y el funcionamiento del MEC para tornarlo más eficiente y eficaz. Uno de los representantes de Juntos por la Educación enfatiza la necesidad de contar con una Carta Orgánica, el trabajo que implicó su elaboración y, finalmente, explica el poder de las organizaciones de la sociedad civil en este sentido ante la debilidad institucional del Estado:

*El Ministerio de Educación del Paraguay no tenía un marco organizativo-funcional— lo que nosotros le llamamos acá Carta Orgánica—, una Carta Orgánica institucional que establece el modelo de funcionamiento y organización del ministerio. [...] Eso pasó a ser uno de los principales proyectos de Juntos por la Educación. Nosotros contribuimos con especialistas, que llevaron adelante un análisis de organización, métodos, se trabajó con el Ministerio [...] y posteriormente se convirtió en una iniciativa parlamentaria, se introdujo en el Congreso Nacional una propuesta de Carta Orgánica del MEC que tuvo un proceso de un poco más de cuatro años, y que a lo largo de ese proceso de cuatro años pasaron*

*cuatro ministros [...]. El 17 de enero de 2017 la propuesta de Carta Orgánica se promulga como ley, por parte del Congreso Nacional, o sea, se establece un marco organizativo-funcional del ministerio, con una serie de innovaciones, por llamarlo así [...]. Ese proceso de aprobación se llevó bajo una muy fuerte presión de la sociedad civil porque el 2017 era un año preelectoral, [...] las autoridades en ese momento no estaban muy de acuerdo con aprobar la Carta Orgánica [...]. Entonces tuvimos que generar mucha presión mediática para que se apruebe y el costo fue que la reglamentación, entendida como parte de un proceso de implementación, el proceso se retrasó mucho y quedó muy general, superficial, no explotando realmente todo el potencial que tenía la Carta Orgánica de promover un desarrollo institucional, la creación de masa crítica. [...] No somos nosotros, sino que más tiene que ver con la debilidad institucional de nuestras instituciones que con la fortaleza de nuestras organizaciones. La debilidad institucional de nuestras instituciones... porque eso es absolutamente impensado en países como Colombia, Chile, que una organización de la sociedad civil pueda hacer eso. Tiene que ver con la debilidad institucional. (CIV1)*

El punto clave aquí es que la Carta Orgánica que formalmente rige al MEC emergió del trabajo y la presión de una entidad no estatal que *"se financia con aportes de empresarios comprometidos con el país"* (Juntos por la Educación, s.f.-b). Más llamativo aún es que un representante de esta entidad, al hablar sobre la presión ejercida sobre el Congreso Nacional se refiere al hecho de que *"lo forzamos [a un senador de la república] un poco a dar su voto de aprobación de la Carta Orgánica, porque él quería vetarla"* (CIV1). No obstante, aunque esta cita sugiere un grado de influencia desproporcionado de Juntos por la Educación en el sector educativo, es importante contextualizar estas palabras frente al impacto muy limitado que, en última instancia, ha tenido la Carta Orgánica en el funcionamiento y estructura del MEC.

Un ejemplo esclarecedor de las limitaciones en la implementación de la Carta Orgánica lo ofrece el rol que en la práctica ha asumido el Consejo Nacional de Educación y Ciencias (CONEC)—según se ha presentado, el órgano sucesor del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE). Según la Carta Orgánica, el CONEC sería un órgano consultivo del MEC que, en palabras de una persona entrevistada, constituiría un consejo asesor encargado de funciones tan trascendentes como *"monitorear las políticas públicas y [...] dictar o determinar o proponer cuáles son las políticas públicas en educación que hoy se necesitan"* (CIV7). Sin embargo, en la actualidad, a más de cuatro años de la aprobación de la Carta Orgánica, el CONEC no ha sido aún constituido y su sitio web institucional carece de contenido. Es más, no se ha realizado aún la convocatoria que habría de determinar sus integrantes—posiblemente debido al proceso político-

burocrático que implica conformarlo, que consiste en que *“el Ministro [eleva] los nombres al Senado, el Senado y la Cámara de Diputados aprueban, y si se aprueba el nombre pasa al Poder Ejecutivo”* (CIV7).

Otro ejemplo en esta línea viene dado por el grado de implementación de la nueva estructura del MEC. En palabras de un alto funcionario del gobierno vinculado a la creación y la aprobación de la Carta Orgánica, con este documento se pretendió una *“reingeniería”* (GOB8) del Ministerio de Educación, con el objetivo fundamental de descentralizarlo. La descentralización, sin embargo, no parece haber afectado funciones vitales del Ministerio:

*Las direcciones departamentales fueron creadas desde el año 2017, con la nueva Carta Orgánica. Anteriormente existían supervisiones educativas, tanto pedagógicas como administrativas, y coordinaciones. Las coordinaciones fueron eliminadas y aparecieron las direcciones departamentales, en el año 2017. Efectivamente la idea de las direcciones departamentales es descentralizar. Es más, ellos cumplen cierta función administrativa que tiene que ver por ejemplo con los certificados de estudio, ellos pueden firmar los certificados de estudio, podían firmar los certificados porque ahora ya es digital. Tenían, tienen muchas funciones con el objetivo de descentralizar lo administrativo. (GOB8)*

En gran medida, la idea detrás del esfuerzo por descentralizar era crear una división de tareas que permitiese un manejo más eficiente. Desde esta perspectiva, la Carta Orgánica puede caracterizarse como un ejemplo típico de la aplicación del paradigma de la Nueva Gestión Pública, una escuela de pensamiento que parte de la premisa de que para que el sector público sea más eficiente y eficaz, debe reformarse para asemejarse más al sector privado. En este caso, sin embargo, el alcance de la descentralización sería muy limitado, y no afectaría en la práctica más que a las tareas más rutinarias a cargo del MEC, aquellas en las que no se administran poder ni recursos.

Finalmente, la Carta Orgánica pretendía además funcionar como un mecanismo para frenar el uso clientelar de los puestos del MEC. Como explica otro representante de Juntos por la Educación, se percibía *“una necesidad urgente [de] blindar la educación del manejo discrecional de los y las ministras a la hora de crear puestos de estructura, con criterios más políticos que educativos”* (CIV9). Sin embargo, en opinión de un funcionario del MEC, eso no se logró y el sistema sigue presentando fallas: en el nivel departamental, por ejemplo, los puestos creados a partir de la descentralización son entendidos como *“cargos políticos, [lo cual] impide que se fortalezca la dirección departamental”* (GOB8). Así, se evidencia que los problemas en el sistema educativo paraguayo, no se solucionaron aumentando la regulación o intentando cambiar la estructura del MEC.



Según comenta un funcionario del ministerio, este hecho queda reflejado asimismo en *“el déficit en la capacidad de gestión del MEC para ejecutar, por ejemplo, los fondos del FEEI”*. En este sentido, tanto la creación de la Carta Orgánica como el FEEI habrían aumentado la estructura burocrática siguiendo una lógica basada en la Nueva Gestión Pública, pero los *“índices de ejecución continúan bajos y son lentos”* (GOB4).

Dado que la presente investigación no ha tenido como enfoque los efectos y la implementación de la Carta Orgánica en la práctica, no podemos ofrecer más precisiones al respecto. Sin embargo, en la medida en que la relegación del CONEC, el escaso alcance de la descentralización en la práctica y la persistencia de las prácticas clientelares sean característicos de la manera en que opera el MEC, es probable que la Carta Orgánica no haya tenido, en términos tangibles, un efecto muy relevante sobre el funcionamiento de este órgano del gobierno. Algunos altos cargos del gobierno apuntan en esa dirección al afirmar que *“en 2016 [sic] salió la Carta Orgánica, hace cinco años, seis, y no se implementó nunca”* (GOB10). La siguiente sección presenta otro ejemplo en esta misma línea, esta vez con el involucramiento de actores globales.

## **Regulación híbrida en la elaboración del Plan Nacional de Transformación Educativa**

El año 2017 no solo fue crucial por la aprobación de la nueva Carta Orgánica del MEC, sino también porque fue el año en el que el Ministerio de Hacienda contrató con el Banco Mundial la elaboración de un plan que sirviese de orientación para la reforma educativa. Ese plan de reforma recibió el nombre de Plan Nacional de Transformación Educativa (PNTE). Sobre los orígenes del PNTE, un investigador comenta:

*El Plan Nacional de Transformación Educativa fue planteado a fines de 2017, después de un evento muy importante que el Banco Mundial hizo aquí. Vinieron a presentar los resultados de un diagnóstico, y vino con la gente del más alto nivel a nivel educativo; y de allí salió el acuerdo para hacer este plan de Transformación Educativa en el que el Paraguay le contrataba a ellos, pagando Paraguay, no con un préstamo, sino pagando Paraguay, para que nos desarrollen ese plan, con un elemento de participación, recoger información con la gente; y eso estaba para hacerlo desde el Ministerio de Hacienda. (ACAD6)*

El catalizador del PNTE fue el Ministerio de Hacienda. Aunque el MEC vio este proceso como una imposición externa, el Ministerio de Hacienda insistió en la necesidad de contar con un plan que orientase la política educativa en los años venideros. Como relata un entrevistado

representante del BID: *“Esto se gesta en el Ministerio de Hacienda, porque el Ministro de Hacienda en su momento decía ‘No podemos seguir dando plata [a educación] sin tener una hoja de ruta, sin tener un rumbo’*” (OI2). En consecuencia, el Ministerio de Hacienda, aprovechando la oportunidad que le ofrecía su posición como presidente del Consejo de Administración del FEEI, facilitó e impulsó la creación de un proyecto financiado por el FEEI que tendría como propósito la producción de un plan que orientase la reforma educativa y la inversión de recursos en este sector.

Como primer paso, el Ministerio de Hacienda contrató al Banco Mundial para realizar un diagnóstico base del sistema educativo. La idea era que el diagnóstico sirviera como insumo principal para el desarrollo de líneas estratégicas. Es probable que el Ministerio de Hacienda pretendiese desarrollar un proceso de planificación racional y tecnocrático, a través del cual la información recogida de manera sistemática ayudaría a identificar y definir los desafíos en materia educativa que serían abordados por medio del PNTE. No obstante, en la práctica, el proceso de desarrollo del PNTE se vio afectado al trascender que el Ministerio de Hacienda había contratado—a través de un “acuerdo secreto” (GOB6)—al Banco Mundial a tal efecto, según explicó un exsenador. Rápidamente, tras ser filtrado a la luz pública, el contrato con el Banco Mundial fue cancelado, especialmente por la presión ejercida desde una oposición crítica multisectorial que cuestionó la injerencia del Banco Mundial en la definición del destino de la educación paraguaya.

Aun así, el involucramiento del Banco Mundial ilustra el desdibujamiento entre el sector público y privado. Para empezar, es importante destacar que la idea de impulsar un diagnóstico era parte del programa de gobierno de Horacio Cartes (2013-2018), un presidente-empresario con participación accionaria en más de una docena de empresas, y que incluso aspiraba a modificar la Constitución para habilitar un segundo mandato. A su vez, cuando el FEEI aprueba el plan propuesto por el Ministerio de Hacienda para el desarrollo del PNTE, el ministro—también presidente del FEEI—era un ex-funcionario del Banco Mundial. Este paso en la formación del PNTE refleja la intervención de actores locales y globales y la configuración de arreglos complejos en el nivel local que abonan el terreno para la privatización del Estado.

El desdibujamiento de las fronteras entre el sector público y el sector privado se verifica asimismo en el hecho de que el diagnóstico entregado por el Banco Mundial no fuera finalmente descartado. Por el contrario, las dos universidades privadas contratadas para relevar al Banco Mundial e inyectar legitimidad al proceso—la Columbia University de Estados Unidos y la Universidad Católica de Chile—tomaron como recurso ese mismo diagnóstico y, en última instancia, no se apartaron significativamente de lo planteado por el Banco Mundial, a pesar de haber recibido US\$3.600.000





por su trabajo. En este sentido, el segundo diagnóstico (Transformación Educativa, 2021), firmado por las dos universidades contratadas, ha sido descrito en los siguientes términos por un académico: *“una de las características de ese diagnóstico es que ignora casi todo lo que se ha investigado en el país, es un diagnóstico sobre el Paraguay que utiliza más que nada autores del Banco Mundial”* (ACAD5). Así, paradójicamente, las estrategias de externalización empleadas para superar a la falta de confianza en el sistema público de educación acaban reforzando ese mismo sentimiento. El hecho de que el proceso de creación del PNTE no crease capacidades en el MEC ni fortaleciese la legitimidad de los actores estatales parece haber incrementado la desconfianza en su capacidad para continuar con la implementación del plan. Según lamenta un representante del BID,

*Ahora lo que se está haciendo es [que] se están contratando muchos técnicos amigos de la casa para diseñar la hoja de ruta y se está perdiendo un poco esa objetividad que se buscaba al tenerle a estas dos universidades de guardianas del proceso (OI2).*

Lo presentado en esta subsección ejemplifica un tipo de regulación híbrida, en la que los sectores público y privado han colaborado con el propósito de producir un documento—el PNTE—para que fuera la base de un mecanismo institucional para la rendición de cuentas. El Ministerio de Hacienda pretendía contar con una hoja de ruta o una declaración de prioridades y justificaciones que sirviesen de guía para la reforma y las inversiones en el sector educativo. Sin embargo, mientras que el proyecto del PNTE ha arrojado un documento de esta naturaleza, el proceso no ha llegado a su fin. A finales de 2020 debió haber comenzado una fase de consulta nacional, un proceso que se vio demorado a causa de la pandemia del COVID-19 y que seguía en pie durante la recogida de datos para este estudio a mediados de 2022.

La fase de consulta nacional no ha estado exenta de conflicto y, en esa línea, diversos actores clave han compartido perspectivas contradictorias en cuanto al valor y éxito del proceso de elaboración y socialización del PNTE que no han hecho más que socavar su legitimidad. Por un lado, algunas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas, Juntos por la Educación, sostienen que el gobierno considera al PNTE como un proceso exitoso de alcance nacional que ha contado con gran participación. Sin embargo, esta misma organización expresa su descontento basado en el exiguu papel que se les fue concedido y critican la falta de atención que recibieron sus puntos de vista frente a temas delicados como el financiamiento. Por otro lado, desde los sindicatos docentes se valora el proceso como *“una especie de caballo de Troya del cartismo”* (SIND1), ya que lo ven como un movimiento político del expresidente Horacio Cartes en alianza con el Banco Mundial, que contendría una

serie de líneas estratégicas específicas no necesariamente adaptadas al contexto paraguayo y que no contarían con el apoyo legislativo suficiente si el objetivo ulterior fuera aprobar una nueva ley general de educación. Finalmente, para sumar complejidad, algunas organizaciones ultraconservadoras han desatado un ataque contra el PNTE por considerarlo un intento por imponer la *“ideología de género”*. Su oposición a cualquier mención a temas de género, inclusión e interculturalidad en el marco del PNTE ha suscitado que el gobierno paralizase toda actividad relacionada con el plan de transformación. Todo ello ha generado un contexto de gran confusión en el que las posiciones críticas progresistas al plan parecen haber quedado diluidas en un escenario de fuerte polarización.

El período de gobierno que empezó en 2018 acabará en 2023, año en el cual también expirará el tratado de Itaipú. La renegociación del tratado genera incertidumbre y muchos actores esperan una reducción considerable de recursos para el sector educativo. Frente a esto se percibe un sentimiento de insatisfacción en relación con el PNTE, con el riesgo de que su ejecución pueda finalmente comenzar justo cuando se acaben los recursos del FEEI. Desde esta perspectiva, aunque queda clara la centralidad del involucramiento de actores privados y del ámbito local y global en el proceso de formulación del PNTE, la realidad es que este proceso aún no ha generado cambios significativos, ni para el MEC ni para el sistema educativo en general. En este sentido, las experiencias del desarrollo del PNTE y de la Carta Orgánica del MEC son similares. Ambas representan iniciativas tendientes a la privatización del Estado impulsadas originalmente desde fuera del propio Estado y escasamente concretadas en la práctica.



## Conclusiones

El estudio de la privatización educativa ha ocupado durante décadas la agenda de numerosas investigaciones que han explorado y detallado la multiplicidad de formas en que ésta se manifiesta en diversos contextos, incluida la región de América Latina y el Caribe. En este sentido, y en diálogo con la literatura existente, el estudio de este fenómeno en el caso de Paraguay ha permitido no sólo identificar las manifestaciones de la privatización educativa, sino ahondar en los modos en que se han producido dichos procesos. Así, el informe narra cómo y por qué el Estado paraguayo ha tendido a infra-financiar la educación pública y, más recientemente, a ensayar formas de revertir esta tendencia con la participación del sector privado en la toma de decisiones de política educativa. Siguiendo los planteamientos teóricos de Hibou (2004), los resultados muestran cómo la privatización educativa ocurre a través de configuraciones complejas en las que participan actores y fuerzas globales y locales, estatales y no-estatales. El presente estudio da cuenta de cómo los procesos de privatización en el sector educativo no son inducidos y guiados únicamente por imperativos provenientes del plano global—por organismos internacionales o agencias de cooperación—sino, de forma similar o incluso mayor, también por las historias e inercias locales que orientan el funcionamiento de los Estados en los distintos contextos (Edwards et al., 2022).

Entendiendo la creación del FONACIDE/FEEI como un evento clave que inició una serie de reformas tendientes a la burocratización neoliberal del MEC, se ha explorado a lo largo del informe de qué maneras determinados factores históricos condicionaron el camino hacia un modo de privatización del Estado paraguayo en los términos que plantea Hibou: como una adaptación al contexto que *“asume la forma de la privatización del propio Estado, una privatización que no es tanto una pérdida del control sino una opción de gobierno indirecto, que utiliza intermediarios privados en una escala incremental”* y que, en el caso de la educación, compromete seriamente los esfuerzos por garantizar la equidad (2004, p. xviii). Cabe precisar, no obstante, que, lejos de una lógica funcionalista o voluntarista, la burocratización neoliberal que guía la privatización del Estado se da en el contexto de una configuración de arreglos complejos caracterizados por el *“entrelazamiento de múltiples estrategias y reacciones por parte de actores públicos y privados”* (Hibou, 2004, p. xviii), en parte como consecuencia de una *“falta de confianza en las instituciones estatales”* (p. 40). Esto, en el caso de Paraguay, se verifica particularmente en lo que respecta al gobierno de la educación. Como se ha señalado en la discusión teórica, dicha falta de confianza abre la oportunidad para el impulso de diversas formas de

regulación híbrida que se caracterizan por *“una obsesión por la rendición de cuentas”* (Hibou, 2015, p. 63). Todos estos elementos teóricos son útiles para iluminar el análisis de los procesos de privatización educativa en Paraguay. En este sentido, exponemos a continuación dos elementos clave que se desprenden de los hallazgos de la investigación y que ayudan a explicar los modos en que se han manifestado las tendencias hacia la burocratización neoliberal que han guiado la privatización del Estado paraguayo en los últimos años.

El primero de los elementos clave tiene que ver con los legados de la dictadura en el sistema educativo en general y en el MEC en particular. Como se ha analizado a lo largo del informe, la continuidad en el poder del Partido Colorado tras el derrocamiento de Stroessner en 1989 supuso el mantenimiento de determinadas prácticas y lógicas que se constituyeron como importantes continuidades en el funcionamiento del Estado tras—y a pesar de—la transición democrática. En el sector educativo, por ejemplo, el MEC arrastró del período dictatorial modos de funcionamiento impregnados por una cultura autoritaria y vertical, así como prácticas clientelares y prebendarias. No obstante, la reforma educativa iniciada en los años 90 canalizó muchas esperanzas de democratización del sistema y se centró en mejorar el sistema educativo principalmente a través de la expansión del acceso. Otros aspectos como la mejora de la calidad quedaron, no obstante, relegados en el contexto de un importante infrafinanciamiento educativo debido, por un lado, al estancamiento económico de la década y, por otro lado, a las dinámicas de funcionamiento del propio Estado paraguayo, caracterizado por una falta de interés en el desarrollo de un sistema educativo público de calidad. Aun así, la reforma educativa fue acompañada de importantes acciones de formación de cuadros técnicos del MEC a través de convenios con universidades e instituciones extranjeras. Estas acciones se produjeron en el contexto del intento por dotar de mayor institucionalidad al MEC que caracterizó la etapa comprendida entre el derrocamiento de Stroessner—y más especialmente tras la aprobación de la Ley de Educación en 1998—y la llegada al gobierno de un partido distinto al Colorado tras décadas sin alternancia.

El segundo elemento clave tiene que ver precisamente con el cambio de color político en el gobierno en 2008 y, consecuentemente, con la reestructuración de los altos cargos del MEC. Estos sucesos alteraron algunas de las tendencias iniciadas en los 90 y los legados del período dictatorial. La victoria en las elecciones presidenciales de Fernando Lugo otorgó una esperanza renovada a los sectores que veían el continuismo del Partido Colorado postransición como un freno a la transformación institucional del Estado. De forma general, la política del gobierno de Lugo se caracterizó por un fuerte componente redistributivo y de focalización en sectores históricamente vulnerados y minorizados. En el sector de la educación, el gobierno entrante deshizo los equipos de trabajo del MEC del gobierno anterior bajo el argumento de que el MEC respondía a motivos



clientelares y corruptos. Se argumentaba que el MEC había sido cooptado históricamente por el Partido Colorado en aras de establecer una red clientelar y de apoyo estable durante la dictadura. De esta manera, el MEC quedó en gran medida desprovisto de los cuadros técnicos que se habían formado en universidades de élite especialmente en el primer lustro de los 2000 y no logró revertir una percepción más bien negativa asociada a la ineficacia y la corrupción, lo cual potenció aún más la desconfianza en su capacidad técnico-política y, fundamentalmente, su vocación pública.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, no resulta extraño que la política que ha incidido con más fuerza en el sector educativo paraguayo en la última década no haya provenido del interior del MEC—al que, de hecho, procura puentear—, sino de la coyuntura surgida tras la renegociación de algunos puntos centrales del acuerdo de Itaipú entre el Estado paraguayo y el vecino Brasil. Concretamente, la renegociación de las condiciones de la venta de energía a Brasil producida por la represa binacional de Itaipú—que resultó en ingresos adicionales para Paraguay—fue uno de los elementos clave del gobierno en alternancia, que desembocaría en una pugna entre los sectores gubernamental y privado-empresarial por el uso y destino de dichos recursos. La propuesta del gobierno del Frente Guasú fue desde un inicio la creación de un fondo—el FONDES—dedicado a construir infraestructura pública y a saldar deudas con sectores históricamente postergados, como agricultura, educación, vivienda y salud. No obstante, el acuerdo llamó la atención de diversos sectores de la sociedad paraguaya—particularmente de periodistas y el sector privado empresarial, nucleado alrededor de la organización oportunamente creada, Juntos por la Educación—, que se organizaron a través de la plataforma AhoraPy y ejercieron presión a través de los medios de comunicación para incidir sobre el destino de los fondos. En el contexto de las dificultades encontradas por el gobierno de Lugo para avanzar e implementar su propuesta debido al retraso en la ratificación del acuerdo en el congreso nacional del Brasil, la propuesta de la plataforma AhoraPy ganó fuerza rápidamente y se introdujo en la agenda política del momento. Dicha propuesta consistía en crear un fondo fiduciario bajo la tutela del sector privado que destinase los recursos provenientes de Itaipú íntegramente al sector educativo. Finalmente, con la destitución de Lugo y el gobierno de transición del Partido Liberal, la propuesta de AhoraPy fue adoptada con modificaciones introducidas en el proceso de debate parlamentario que hicieron que el fondo—nombrado FONACIDE—tuviese una finalidad más amplia: un 30% iría para educación a través del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación (FEEI), un 28% para infraestructura a través del Tesoro Nacional, un 25% para gobiernos Departamentales y Municipales—donde se incluía la obligación de invertir en infraestructura escolar—, un 10% para salud, y un 7% para desarrollo.

En este proceso de fuerte injerencia del sector privado en la producción de política educativa, el punto con más implicaciones tiene que ver con el rol al que se relega al Ministerio de Educación tras la creación del FEEI,

por cuanto éste supone una pérdida de autonomía del MEC en lo que se refiere a la gestión y supervisión de recursos destinados a producir e implementar política educativa. La utilización del término '*blindaje*' para referirse a la creación del FEEI y a la supuesta '*protección*' de los fondos que ello implicaría tiene un fuerte carácter explicativo en este sentido. La plataforma AhoraPy, por ejemplo, apuntaba que los recursos del FONACIDE debían ser '*blindados*' de las dinámicas corruptas y poco transparentes del MEC, y en la actualidad este es un argumento compartido por la mayoría de los entrevistados cuando se refieren al FEEI. El uso extendido del término denota la transversalidad de la "*falta de confianza en las instituciones estatales*" que destaca Hibou (2004, p. 40). La consecuencia más importante de este fenómeno es la tendencia a la naturalización de formas híbridas de regulación público-privadas obsesionadas por una rendición de cuentas de tipo burocrática y, en esencia, meramente formal (Hibou, 2015). Dichas formas de regulación híbridas basadas en la rendición de cuentas, en el caso del FEEI, beben principalmente de discursos empresariales y se materializan en el Consejo de Administración del fondo, de composición público-privada, integrado por 5 ministros y 8 asesores del sector civil y empresarial. A pesar de no tener voto formal, los hallazgos apuntan a que los consejeros del sector no-estatal tienen una gran influencia sobre la toma de decisiones y podrían no ser neutrales en, por ejemplo, la adjudicación de contratos para la construcción de infraestructura o compra de materiales con empresas a las que se encuentran vinculados. El riesgo del conflicto de intereses de los representantes del sector privado se incrementa en virtud de su rol de supervisión y control del sector público en cuanto a la gestión de los fondos, especialmente como resultado de las voces privilegiadas que algunos de ellos ostentan gracias a su poder mediático o económico. El hecho de que el Consejo, además, esté presidido por el Ministerio de Hacienda en vez de por el MEC—que tiene el mismo poder formal de decisión que el resto de los ministerios a pesar de gestionar fondos para educación—es una evidencia más de la desconfianza hacia el MEC en lo que a la gestión de la financiación educativa se refiere. Adicionalmente, esto muestra también el carácter fragmentario del Estado y las complejidades existentes entre los sectores estatal y no-estatal: el FEEI es defendido no solo por los actores no-estatales, sino también por buena parte de altos cargos gubernamentales, que desconfían del MEC pero no tanto del Ministerio de Hacienda—lo que puede entenderse como resultado del rol del MEC durante la dictadura y la continuidad de ciertas prácticas.

Sin embargo, en la línea de lo que plantea Hibou (2004; 2015), la lógica de privatización detrás de la propuesta del FONACIDE/FEEI no radica exclusivamente en la incapacidad e ineficiencia del MEC respecto de la gestión de los recursos y, por tanto, no son solo motivos económicos los que la impulsan, sino también motivos sociales y políticos. Por ejemplo, el modelo de gestión público-privada del fondo, impulsado por los sectores no-estatales, es en realidad una muestra de que la motivación del sector



privado tiene tanto, o más, que ver con un mayor control formal sobre la forma de distribuir y gestionar los recursos económicos que con la búsqueda de la eficiencia y la transparencia. Así, la construcción de un sistema de rendición de cuentas alrededor del FEEI legitima a algunos representantes del sector privado—concretamente, a representantes de las élites económicas y culturales del país—a ocupar posiciones formales en el Consejo de Administración del fondo para fiscalizar la gestión de los recursos, pero en última instancia esto les permite también tener una fuerte influencia sobre la agenda educativa del país, con el riesgo siempre presente de que antepongan sus intereses privados. En este sentido, es importante enfatizar, a la luz de los hallazgos, que los consejeros del sector no-estatal, lejos de ser fiscales imparciales de la acción estatal, también tienen una agenda política más o menos explícita y participan activamente en la definición de la política pública, en este caso a través de los proyectos que financia el FEEI. Así, de algún modo, los consejeros privados son a la vez jueces y parte del sistema de rendición de cuentas. Esto, junto con el hecho de que las fronteras entre los sectores público y privado son porosas y poco claras en Paraguay—algo que para otros contextos nacionales destaca Reno (2000) en su análisis de los *'Estados en las sombras'*—, tiene implicaciones sobre el carácter *'formal'* de la rendición de cuentas que anteriormente destacábamos. Es decir, el sistema de rendición de cuentas creado alrededor del FEEI está en realidad impregnado por dinámicas y lógicas de funcionamiento mucho más complejas y entrelazadas—de las que participan actores privados y estatales—que la mera búsqueda de la transparencia y supervisión de los recursos.

Tal y como se ha ido desarrollando, los procesos de privatización en Paraguay no están suponiendo un repliegue o un debilitamiento del Estado, sino una generación de *"nuevas representaciones de lo político"* (Hibou, 2004, p. 2). Todo lo expuesto anteriormente permite iluminar el proceso de adaptación o privatización del Estado hacia estas nuevas representaciones, que se materializan a través de procesos de burocratización neoliberal (Hibou, 2015). Este tipo de burocratización, a diferencia de la tradicional, supone que el conjunto de categorías, normas y reglas generales y formales que rige la forma de funcionamiento del Estado están cada vez más producidas en una lógica de *"hibridación, articulación y transposición"* (p. 16) por los sectores público y privado. En el contexto de Paraguay, son tres los ejemplos que ilustran la burocratización neoliberal: los modos de funcionamiento del FEEI y de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos (UEPP), el desarrollo de la Carta Orgánica (CO) del MEC, y el Plan Nacional de Transformación Educativa (PNTE).

El primero de estos ejemplos tiene que ver con lo expuesto anteriormente sobre el FEEI, concretamente con su forma de operar y de gestionar los fondos. Como ya se ha destacado en la sección de hallazgos, el FEEI funciona a través de la propuesta de proyectos que pueden, o no, ser aprobados por el Consejo de Administración. En este sentido, el MEC, como principal *'cliente'*

del FEEI desde su puesta en marcha, tuvo la necesidad de introducir una unidad administrativa específica capaz de encarar la relación con el fondo—la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos (UEPP). La UEPP ha sido desde el 2015 la unidad del MEC encargada de gestionar toda la financiación externa destinada a inversión, caracterizada por saber navegar los procedimientos burocráticos necesarios para solicitar financiación a través de proyectos y ponerlos en práctica. La creación del FEEI ha significado la construcción compleja entre el sector público y privado de medidas encaradas hacia la burocratización neoliberal del Estado, hasta el punto de que el MEC se ha visto obligado a incorporar una unidad capaz de trabajar bajo los preceptos de la financiación por proyectos del FEEI. Es evidente, por lo tanto, que la privatización educativa no ha supuesto una eliminación de la regulación, como cabría esperar de medidas catalogadas como neoliberales, sino que implica una forma particular de regulación híbrida—público-privada—en la que el Estado asume las normas de lo privado—entre otras, la rendición de cuentas no política/democrática. Lejos de ser medidas de desregulación, la creación del FEEI y la UEPP suponen un proceso de ‘reburocratización’ en el Estado paraguayo, en el que no se simplifica la burocracia estatal, sino que se extiende y se transforma cualitativamente mediante la incorporación de más normas, arreglos cuantitativos y formalidades que tienen que ver con el mundo empresarial.

Además de la UEPP, el segundo ejemplo tiene que ver con la Carta Orgánica (CO) de reestructuración del MEC, que constituye otro caso paradigmático de burocratización neoliberal en Paraguay. La CO evidencia aún con más claridad que la obsesión por la rendición de cuentas nace del sector empresarial y se canaliza a través de organizaciones como Juntos por la Educación. Esta entidad invirtió cuatro años de trabajo y la contratación de especialistas en esta iniciativa que tenía como objetivo reestructurar el MEC y, más precisamente, crear algún tipo de mecanismo o mapa organizacional que pudiera ser utilizado como punto de referencia para exigir cambios en su funcionamiento y atribuir responsabilidades. Sin embargo, es muy poco probable que un dispositivo como la Carta Orgánica pudiera superar la acumulación de inercias y disfuncionalidades del MEC, por lo que ha acabado siendo un instrumento de difícil implementación.

Más recientemente, el Plan Nacional de Transformación Educativa (PNTE) ha sido el último ejemplo de privatización a través de la burocratización neoliberal en el Estado paraguayo. Como recalca Hibou (2015), si bien la privatización del Estado implica la incorporación de normas del sector empresarial—como la toma de decisiones racionales a partir de diagnósticos supuestamente objetivos—, también es cierto que las estrategias a través de las cuales se materializa la privatización, como ya se ha expuesto, están guiadas por consideraciones y prioridades no exclusivamente económicas sino, además, sociales y políticas. En otras palabras, es importante considerar la alineación ideológica, en términos sociales, políticos y económicos, entre los actores clave del gobierno de Paraguay, por una parte, y los distintos





agentes externos a los que se ha acudido en busca de asesoramiento o legitimación—Banco Mundial, consultores, etc.—, por otra. Además, el PNTE es un ejemplo de regulación híbrida, representada por un arreglo institucional a través del cual actores del sector público y privado han colaborado con el propósito de producir un documento que guíe la reforma educativa.

Estos tres ejemplos en el sistema educativo paraguayo dan cuenta de la manera en la que la privatización del Estado se da a través de procesos de burocratización neoliberal. Como se ha ido exponiendo a lo largo del informe, dicho proceso de privatización no se ha producido tanto como respuesta a la influencia de organismos del orden global sino a causa de las dinámicas subyacentes al propio funcionamiento del Estado. En consonancia con estas observaciones, el presente estudio hace hincapié en que la privatización expresada en la burocratización neoliberal ha avanzado sobre instituciones del sector público que nunca lograron construir una base sólida de institucionalidad pública y que podrían caracterizarse, por el contrario, por un *'ethos de la privatización'* inherente al funcionamiento del Estado paraguayo (Edwards et al., 2022) desde antes de la transición a la democracia hasta la actualidad. Dicho ethos de la privatización estaría presente y se manifestaría a través de prácticas tan arraigadas como el clientelismo, el patronazgo y la obtención de beneficios privados a través de la ocupación de posiciones de poder en el Estado. Así pues, la burocratización neoliberal puede entenderse como una continuidad con el pasado en el sentido de que su surgimiento puede explicarse como el resultado de dinámicas históricas e inercias institucionales del Estado paraguayo. Puesto de otro modo, el espíritu de la privatización ha impregnado la forma de funcionamiento del MEC desde la dictadura y nunca ha permitido que las lógicas subyacentes se modifiquen, de modo que las tensiones dentro del propio MEC—entre servir a los intereses de lo público y servir a los intereses de los particulares ubicados dentro del Estado o externos pero conectados a él—se han mantenido estables.

En este sentido, la disfuncionalidad del MEC—impulsada por dicho *'ethos de la privatización'*—ha supuesto un terreno fértil para justificar las estrategias de la burocratización neoliberal, especialmente en lo referido a la instauración de mecanismos de rendición de cuentas y control con participación del sector privado. Sin embargo, la creación del FEEI y la UEPP se ha podido producir—y ambas estructuras se han mantenido vigentes—porque no han supuesto una verdadera amenaza para las lógicas subyacentes al funcionamiento del sistema, representadas por las prácticas clientelares y las redes de patronazgo. De hecho, es importante recordar que un alto porcentaje de los fondos de Itaipú todavía van destinados a las administraciones subnacionales como parte del FONACIDE, en lo que fue una decisión del congreso que ha posibilitado que las dinámicas clientelares puedan seguir operando al margen del nuevo modelo de rendición de cuentas creado alrededor del FEEI. Se observa, por lo tanto, cómo el Estado

paraguay se encuentra tensionado por dos formas de privatización que se interrelacionan de formas complejas y a veces contradictorias: el ethos de la privatización—representado en las prácticas clientelares que anteponen los intereses privados a la construcción de una institucionalidad pública—y la burocratización neoliberal—materializada en la creación de estructuras de gobierno con participación directa del sector privado justificadas desde una narrativa de rendición de cuentas y transparencia.

Este estudio sólo puede proporcionar percepciones tangenciales o sugerentes sobre hasta qué punto este nuevo modelo de privatización del Estado representado por la burocratización neoliberal ha afectado la provisión de educación y el funcionamiento del MEC a nivel subnacional, por lo que este interrogante se mantiene abierto para futuras investigaciones. Con todo, un punto clave que emerge de los hallazgos de este estudio es que ambos tipos de privatización—el ethos histórico de la privatización y la burocratización neoliberal—responden no tanto a las tendencias globales o a la injerencia de las organizaciones internacionales como a las características del contexto local.



## Referencias

- Abente, D. (1988). Constraints and Opportunities: Prospects for Democratization in Paraguay. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 30(1), 73. <https://doi.org/10.2307/165790>
- Adrião, T. (2018). Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. *Currículo sem fronteiras*, 18(1), 8-28.
- Aguilar Morínigo, M. (2004). La Reforma Educativa como parte de la Reforma del Estado paraguayo. *Población y Desarrollo*, 14(26), 61-66.
- Arditi, B. (1992). Adiós a Stroessner: *La reconstrucción de la política paraguaya*. RP Ediciones.
- Arksey, H., & O'Malley, L. (2005). Scoping studies: towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(1), 19-32. <https://doi.org/10.1080/136455703200011961>
- Avelar, M., & Ball, S. J. (2019). Mapping new philanthropy and the heterarchical state: The Mobilization for the National Learning Standards in Brazil. *International Journal of Educational Development*, 64, 65-73.
- Ball, S. J. (2012). *Global Education Inc.: New Policy Networks and the Neoliberal Imaginary*. Routledge.
- Ball, S. J., & Youdell, D. (2008). *Hidden Privatisation in Public Education*. Education International.
- Balarin, M., Fontdevila, C., Marius, P., & Rodríguez, M. F. (2019). Educating on a Budget: The Subsistence Model of Low-Fee Private Schooling in Peru. *Education Policy Analysis Archives*, 27(132), 1-43.
- Birch, M. (2011). Generando crecimiento sustentable en un contexto democrático. En Masi, F., & Borda, D. (Eds.). (2011). *Estado y economía en Paraguay. 1870-2010*. (247-286). CADEP.
- Borda, D. & Masi, F. (2011). Breves consideraciones sobre la institucionalidad pública en Paraguay. En Masi, F., & Borda, D. (Eds.). (2011). *Estado y economía en Paraguay. 1870-2010*. (288-331). CADEP.
- Bourscheid, J. I., & Stumpf González, R. (2019). Transición y precarización democrática paraguaya: los efectos de la baja calidad institucional y del comportamiento político negativo. *Colombia Internacional*, 98, 31-65. <https://doi.org/10.7440/colombiaint98.2019.02>
- Bourdieu, P. (2003). *Firing back: against the tyranny of the market 2*. Verso.
- Caravaca, A., Moschetti, M. C., & Edwards Jr., D. B. (2021). Privatización de la política educativa y gobernanza en red en la República Dominicana. *Education Policy Analysis Archives*, 29(August-December), 128. <https://doi.org/10.14507/epaa.29.6421>

- Da Porta E., Cianci M. (2016). Mediatización de los procesos de privatización de—y en—la educación en América Latina y el Caribe. *Educação & Sociedade*, 37(134), 35-54.
- Edwards, D. B. (2012). Researching international processes of education policy formation: Conceptual and methodological issues. *Research in Comparative and International Education*, 7(2): 127-145.
- Edwards, D. B., Moschetti, M. C., & Caravaca, A. (2022). *Globalization, Privatization, and Theories of State: Contemporary Education Reform in Honduras*. Routledge.
- Edwards, D. B., Moschetti, M., & Caravaca, A. (2020). Globalization and privatization of education in Honduras—Or the need to reconsider the dynamics and legacy of state formation. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 1–15. <https://doi.org/10.1080/01596306.2020.1852181>
- Edwards, D. B. & Termes, A. (2019). Los colegios en concesión de Bogotá: los límites de la eficiencia económica de los programas chárter. *Revista colombiana de educación*, (76), 91-116.
- Elías, R. (2014). *Análisis de la reforma educativa en Paraguay: discursos, prácticas y resultados*. CLACSO.
- Elías, R. (2017). *El desafío de la construcción de la participación en la política educativa del Paraguay*. CADEP
- Elías, R. y 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.
- Elías, R. y Segovia, E. (2011). La educación en tiempos de Stroessner. En Pesoa, A. (2011). *La educación en el Paraguay independiente* (pp. 166-199). Ministerio de Educación y Cultura.
- Falabella, A. (2015). El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la Nueva Gestión Pública: El tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009). *Educação & Sociedade*, 36, 699-722.
- Flecha, V., Martini, C., & Silvero Salgueiro, J. (1993). *Autoritarismo, transición y constitución en el Paraguay: hacia una sociología del poder*. BASE ECTA.
- Fundação Konrad Adenauer (2009). *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina: Paraguay*. Programa Regional: Políticas Sociales en América Latina (SOPLA). Fundação Konrad Adenauer.
- Gil Gesto, I. (2018). *La política educativa del gobierno de la Revolución Ciudadana en Ecuador (2007-2017) y la gobernanza corporativa de la educación de corte filantrópico* [Tesis doctoral]. Universidade da Coruña.
- Gorostiaga, J. M., & Tello, C. G. (2011). Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual. *Revista Brasileira De Educação*, 16(47), 363–388. <https://doi.org/10.1590/s1413-24782011000200006>
- Hibou, B. (2015). *The Bureaucratization of the World in the Neoliberal Era: An International and Comparative Perspective*. Palgrave Macmillan.
- Hibou, B. (2004). *Privatizing the State*. Columbia University Press.

- Internacional de la Educación América Latina (2020). La política educativa en Paraguay. Comercio educativo en Paraguay. El Estado contra sí mismo. El.
- Juntos por la Educación (2019). Financiamiento público de la educación en el Paraguay: notas para el debate y construcción de políticas públicas. Juntos por la Educación.
- Juntos por la Educación. (s.f.-a). Carta Orgánica. Consultado el 26 de octubre, 2022, de <https://juntosporlaeducacion.org.py/acciones/carta-organica/>
- Juntos por la Educación. (s.f.-b). Quienes somos. Consultado el 26 de octubre, 2022, de <https://juntosporlaeducacion.org.py/quienes-somos/>
- Lafuente, M. (2009). La experiencia del sistema nacional de evaluación del proceso educativo, SNEPE, en Paraguay. Aprendizajes y desafíos. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 49-61.
- Lingard, B., Rawolle, S., & Taylor, S. (2005). Globalizing policy sociology in education: working with Bourdieu. *Journal of Education Policy*, 20(6), 759-777. <https://doi.org/10.1080/02680930500238945>
- Lingard, B., & Sellar, S. (2013). Globalization, edu-business and network governance: the policy sociology of Stephen J. Ball and rethinking education policy analysis. *London Review of Education*, 11(3), 265-280.
- Mays, N., Roberts, E., & Popay, J. (2001). Synthesising research evidence. En Allen, P., Allen, P., Black, N., Clarke, A., Fulop, N., & Anderson, S. (Eds.). (2004). *Studying the Organisation and Delivery of Health Services*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203481981>
- Miles, M. & Huberman, M. (1994) *Qualitative Data Analysis: an expanded sourcebook*. Sage.
- Molinier, L. (2016). El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay. La importancia de los recursos del Fonacide y del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI). Servicio Paz y Justicia Paraguay.
- Molinier, L. (2017) *El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay*. Asunción: SERPAJ
- Moreira Martins, E. (2019). *Empresariamento da educação básica na América Latina: Redes empresariais prol educação* [Tesis doctoral]. Universidade Estadual de Campinas.
- Moschetti, M. C. & Lauria Masaro, M. (2020). Una economía política y cultural de las subvenciones estatales a la educación privada en Argentina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(92), 1-37. <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4559>
- Moschetti, M. C., Martínez Pons, M., Bordoli, E., & Martinis, P. (2020). The increasing role of non-State actors in education policymaking. Evidence from Uruguay. *Journal of Education Policy*, 35(3), 367-393. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02680939.2018.1562569>
- Moschetti, M. C., Fontdevila, C., & Verger, A. (2019). Políticas, procesos y trayectorias de privatización educativa en Latinoamérica. *Educação e pesquisa*, 45, e187870, 1-27. <https://doi.org/10.1590/S1678-463420194187870>
- Ortiz, L. (2012). Reforma educativa y conservación social. Aspectos sociales del cambio educativo en Paraguay. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 42(4), 55-90. <https://doi.org/10.48102/rlee.2012.42.4.290>

- Pangrazio, M. (2008). *Guerras Civiles, Revoluciones y Asonadas en el Paraguay*. Librería Intercontinental Editora e Impresora.
- Powers, N. R. (1992). *The Transition to Democracy in Paraguay: Problems and Prospects* (No. 171; Kellogg Working Papers).
- Prego, F. (2019). Poststronismo, reforma constitucional y transición democrática. La construcción de una nueva legalidad en Paraguay. *Sociohistórica*, 43, e072. <https://doi.org/10.24215/18521606e072>
- Reno, William. (2000). Clandestine economies, violence, and states in Africa. *Journal of International Affairs*. 53. 433-459.
- Rivarola, D. (1991). *Una sociedad conservadora ante los desafíos de la modernidad*. Ediciones y Arte.
- Rivarola, D. (2000). *La reforma educativa en el Paraguay* (Serie Políticas Sociales N°40). CEPAL.
- Rojas Bolaños, M. (1994). La gobernabilidad: su validez como categoría analítica. En M. Rojas Bolaños, G. Hermet, J. Labastida, M. del Campo, P. Miguel y V. Gálvez Borrell (1994). *Gobernabilidad y democracia en Centroamérica* (pp. 11-26). FLACSO.
- Rubin, A. T. (2021b). *Rocking Qualitative Social Science: An Irreverent Guide to Rigorous Research*. Stanford University Press.
- Rumrill, P. D., Fitzgerald, S. M., & Merchant, W. R. (2010). Using scoping literature reviews as a means of understanding and interpreting existing literature. *Work*, 35(3), 399-404. <https://doi.org/10.3233/WOR-2010-0998>
- Setrini, G. (2011). Veinte años de democracia electoral en Paraguay: del clientelismo monopólico al clientelismo plural. En Masi, F., & Borda, D. (Eds.). (2011). *Estado y economía en Paraguay. 1870-2010*. (332-405). CADEP.
- Silvero, R. R. (1987). *La integración económica del Paraguay en el Brasil*. Histórica.
- Soler, L.; Elías, R. y Portillo A. (2015). El régimen stronista y su incidencia en la configuración y las prácticas escolares 1954-1970. *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, 3(4), 10-33.
- Sostosa, L. (2011). Los diez mandamientos del neoliberalismo y sus devotos en Paraguay. En Rojas Villagras (2011) (Ed). *La economía paraguaya bajo el orden neoliberal*. SEPPY.
- Tarlau, R., & Moeller, K. (2020). 'Philanthropizing' consent: how a private foundation pushed through national learning standards in Brazil. *Journal of Education Policy*, 35(3), 337-366. <https://doi.org/10.1080/02680939.2018.1560504>
- Transformación Educativa. (2021). *Análisis del sistema educativo nacional*. En Transformación Educativa. Disponible en [https://www.transformacioneducativa.edu.py/\\_files/ugd/39c664\\_4c0ee813a7614c98bc8c252e9c6b3778.pdf](https://www.transformacioneducativa.edu.py/_files/ugd/39c664_4c0ee813a7614c98bc8c252e9c6b3778.pdf)
- Pozas, L. M. (2009). El Gobierno de Lugo: transición, cambio político y nueva ecuación democrática. *Novapolis*, 4, 11-36.
- Vázquez, J. M., & García, S. A. J. (2020). Transversalidad y privatización de la educación en México a partir de dos casos. *Revista Espaço Pedagógico*, 27(1), 30-48. <https://doi.org/10.5335/rep.v27i1.10573>



- Velázquez, D. (2019). Mbo'e. Introducción a la historia de la educación paraguaya. Asunción: Centro de Artes Visuales/Museo del Barro.
- Verger, A., Fontdevila, C., & Zancajo, A. (2016). The privatization of education: A political economy of global education reform. Teachers College Press.
- Vior S. E., Rodríguez L. R. (2012). La privatización de la educación Argentina: Un largo proceso de expansión y naturalización. *Pro-Posições*, 23, 91-104.
- Vuyk, C. (2013). Subimperialismo brasileiro y dependencia paraguaya: análisis de la situación actual. Clacso.
- Vuyk, C. (2017). El gobierno de Fernando Lugo y el golpe de Estado de 2012: luchas, cambios, continuidades y aprendizajes. En M. Félix & M. Orlanda Pinassi (2017). *La farsa neodesarrollista y las alternativas populares en América Latina y el Caribe* (pp. 87-102). Herramienta.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. SAGE Publications.
- Zancajo, A. (2019). Drivers and hurdles to the regulation of education markets: The political economy of Chilean reform (Working Paper N° 239). National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University.
- Zúñiga, M. (2019). Educación intercultural bilingüe, privatización por defecto y desigualdad entre los docentes Awajún de la región San Martín. *Revista Peruana De Investigación Educativa*, 11(11), 39-68. <https://doi.org/10.34236/rpie.v11i11.96>











Education International  
Internationale de l'Éducation  
Internacional de la Educación  
Bildungsinternationale



**Esta obra tiene licencia Creative Commons: Reconocimiento - NoComercial - Compartirlgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)**

***Usted es libre por:***

**Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

**Adaptar** — remezclar, transformar y crear a partir del material

***Bajo los siguientes términos:***

**Atribución** — Usted debe darle crédito a esta obra de manera adecuada, proporcionando un enlace a la licencia, e indicando si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciante.

**NoComercial** — Usted no puede hacer uso del material con fines comerciales.

**Compartirlgual** — Si usted mezcla, transforma o crea nuevo material a partir de esta obra, usted podrá distribuir su contribución siempre que utilice la misma licencia que la obra original.

*Las opiniones, recomendaciones y conclusiones de este estudio son atribuibles exclusivamente a los autores del mismo, salvo cuando se indique expresamente lo contrario, y no conllevan automáticamente el respaldo de la Internacional de la Educación. Se han tomado todas las precauciones razonables para verificar la información contenida en esta publicación. Sin embargo, el material publicado no se distribuye bajo ningún tipo de garantía, explícita o implícita. Ni la Internacional de la Educación ni ninguna persona que actúe en su nombre podrá ser hecha responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí contenida.*



# Política y reforma educativa en Paraguay: privatización del Estado y burocratización neoliberal

D. Brent Edwards Jr.,  
Mauro C. Moschetti,  
Patricia Grillet, Edgar Quilabert  
y Alejandro Caravaca

Octubre de 2023



Internacional de la Educación  
América Latina  
IEAL

**Internacional de la Educación,  
América Latina**

Barrio Escalante, San José,  
Costa Rica  
(506) 2223-7797  
(506) 2223-7810  
[america.latina@ei-ie-al.org](mailto:america.latina@ei-ie-al.org)  
[www.ei-ie-al.org](http://www.ei-ie-al.org)  
[#intEducacion](https://twitter.com/intEducacion)

La Internacional de la Educación representa a organizaciones de docentes y otros trabajadores y trabajadoras de la educación de todo el planeta. Es la mayor federación de sindicatos y asociaciones del mundo, que representa a treinta millones de trabajadores y trabajadoras de la educación en alrededor de cuatrocientas organizaciones en ciento setenta países y territorios de todo el mundo. La Internacional de la Educación agrupa a todo el personal docente y demás trabajadores de la educación.



Esta obra tiene licencia Creative Commons:  
Reconocimiento - NoComercial - CompartirIgual  
4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Publicado por la Internacional de la Educación  
- Noviembre de 2023  
ISBN 978-92-95120-99-0 (PDF)