

FINANCIAMIENTO Y CALIDAD DEL GASTO DEL SECTOR EDUCATIVO EN PARAGUAY, 2008-2023

FINANCING AND QUALITY OF EDUCATION SECTOR SPENDING IN PARAGUAY, 2008-2023

Marcelo Julián Esquivel Rolón

Instituto Nacional de Educación Superior Dr. Raúl Peña-Asunción, Paraguay

ID <https://orcid.org/0009-0008-4416-8266>

marceloesquivel27@gmail.com

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar

Recibido: 26-08-2025

Aceptado: 22-10-2025

Resumen

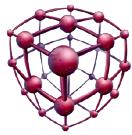
Este estudio está enfocado en el análisis del financiamiento de la educación en Paraguay; centrado en la eficiencia y la calidad del gasto público y el impacto en la equidad y los resultados educativos. El objetivo es analizar la relación entre el financiamiento y la calidad del gasto público del sector educativo en Paraguay, para lo que se llevaron a analizar la participación del presupuesto Función Educación con respecto al PIB y al P.G.N. del MEC, describir la variación presupuestaria, en cuanto a su composición presupuestaria para el sector educativo, indicar cómo se distribuyen las partidas presupuestarias, demostrar situación de metas definidas en los planes educativos. Se trata de una investigación cuantitativa, no experimental, descriptivo, siendo la población los documentos oficiales y registros presupuestarios, siendo el muestreo de tipo censal. Como técnicas fueron aplicadas el análisis documental siendo analizados, las leyes, planes nacionales e informes de las instituciones nacionales y organismos multilaterales. Los hallazgos evidencian la alta concentración del gasto en salarios, siendo la inversión en infraestructura y materiales muy escasos. La articulación institucional es débil y la capacidad técnica para la planificación basada en resultados es escasa. Se recomienda el fortalecimiento de la gestión pública, la consolidación del sistema de información, la reestructuración de las prioridades presupuestarias y la incorporación de criterios de evaluación y rendición de cuentas en los programas educativos.

Palabras clave: financiación de la educación, gasto público, equidad educativa, política educativa, eficiencia en el gasto educativo.

Abstract

This study focuses on the analysis of education financing in Paraguay. It focuses on the efficiency and quality of public spending and its impact on equity and educational outcomes. The objective is to analyze the relationship between financing and the quality of public spending in the education sector in Paraguay. To this end, the study analyzed the share of the education function budget in relation to GDP and the MEC's National Development Plan (PGN). It described budgetary variation in terms of its budget composition for the education sector, indicated how budget items are distributed, and demonstrated the status of goals defined in education plans. This is a quantitative, non-experimental, descriptive study. The population was based on official documents and budget records; no sample was used. Document analysis techniques were applied, analyzing laws, national plans, and reports from national institutions and multilateral organizations. The findings reveal a high concentration of spending on salaries, while investment in infrastructure and materials is very scarce. Institutional coordination is weak, and the technical capacity for results-based planning is scarce. It is recommended to strengthen public management, consolidate the information system, restructure budget priorities, and incorporate evaluation and accountability criteria into education programs.

Keywords: education financing, public spending, educational equity, educational policy, efficiency in education spending.



Introducción

El financiamiento de la educación es uno de los pilares fundamentales para garantizar el derecho a una educación de calidad y de forma equitativa. En el caso del sistema educativo paraguayo existe una persistencia de brechas estructurales que limita la calidad de los aprendizajes. Los Organismos nacionales e internacionales han advertido sobre la sostenibilidad financiera del sistema educativo, insistiendo que los incrementos presupuestarios no garantizan la calidad del desempeño educativo ni en el fortalecimiento institucional (BID, 2022).

Pese a los compromisos asumidos por el Estado Paraguayo, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 4) y el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, las desigualdades persisten tanto en el acceso como los resultados que se traducen en inequidad social (UNESCO, 2021). Según los informes del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) revela dimensiones de análisis consideradas relevantes como: Características de los estudiantes y su contexto familiar, Características individuales y trayectoria escolar de los estudiantes, Nivel socioeconómico y cultural familiar, Prácticas educativas en el hogar, Características institucionales (zona, tipo de gestión, tamaño), Características de directores y docentes, Recursos escolares, Procesos escolares y calidad de la enseñanza, Clima escolar, Contexto /comunidad escolar, Visión de los actores, que nos persuade para avanzar en los desafíos de resignificar la estructura del diseño del sistema educativo nacional, la gestión institucional, la ejecución de los presupuestos los procesos de seguimiento, monitoreo y de rendición de cuentas públicas.

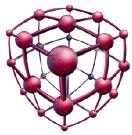
Los bajos niveles de ejecución presupuestaria y las restricciones de la estructura del Presupuesto General de la Nación (PGN) se suman a las dificultades para el uso eficiente de los recursos extraordinarios (Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación-FEEI). Según el BID (2022) y el Observatorio Educativo Ciudadano (2024), pese a los incrementos presupuestarios, los resultados son limitados por la débil planificación, la fragmentación administrativa y la escasa capacidad técnica de ejecución.

En este contexto, este estudio pretende, hacer un análisis de la relación entre el financiamiento y la calidad de gasto público de la educación en Paraguay; para ellos, se presentan las siguientes variables de estudio: la participación del presupuesto destinado a la Función Educación [FE] en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) y el Presupuesto General de la Nación del Ministerio de Educación y Ciencias, la variación presupuestaria en cuanto a su composición, la distribución de las partidas presupuestarias dentro del sector educativo y el grado de cumplimiento de las metas establecidas en los planes educativos. El análisis se realiza a partir de los datos obtenidos entre los años 2008 y 2023.

Con dicho análisis, se busca contribuir al debate académico y político sobre la coherencia del financiamiento educativo en Paraguay, dando un aporte empírico sobre la evolución presupuestaria y sus limitaciones. Se pretende así, aportar al diseño de políticas públicas que fortalezcan la gobernanza del financiamiento que promuevan mayor equidad en la distribución de los recursos orientados a hacia resultados concretos en calidad de gestión y aprendizaje.

Antecedentes

La literatura especializada muestra un conceso sobre la deficiencia e insuficiencia en el sistema educativo paraguayo. Los informes del MEC (2025), el Programa Nacional de Transformación Educativa (PNTE), el Banco Mundial (2023) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], (2014), Paraguay invierte apenas el 3,3 % del PIB, cifra que se aleja de los 6 % recomendado por UNESCO (2025). El gasto per cápita es de apenas USD 170, mientras que el promedio de los países de la región es de USD 749. Además, del total de los recursos presupuestario del MEC, el 90 % es destinado a gastos corrientes, y sólo el resto, se invierte en infraestructura o programas de mejora.



En términos de calidad, según los informes de PISA-D en cuanto a resultados cognitivos la mayoría de los estudiantes de 15 años en Paraguay se encuentra por debajo del nivel de competencias mínimas en todas las áreas evaluadas, el 92% de los estudiantes no logra las competencias mínimas en matemáticas, el 68% en lectura y el 76% en ciencias. Sólo el 61% de los estudiantes, que ingresan al primer grado, completa sus estudios hasta llegar al noveno grado. En cuanto a la infraestructura, el 45% de las aulas y el 44% de los sanitarios están en condiciones precarias, mientras que la alimentación escolar llega solo a un tercio de la demanda (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación [CLADE], 2023). Las desigualdades entre las zonas urbanas y rurales con muy marcadas, los altos niveles de deserción están vinculados a la pobreza, el embarazo adolescente o el trabajo infantil (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2024).

Según Medina (2024), la insuficiencia de recursos reduce las ofertas educativas de calidad al tiempo que genera desigualdades que obstaculizan la equidad. Por su parte, Cruz-Ortega (2025), persisten las dificultades en acceso, equidad y calidad, generado por la financiación insuficiente. Por su parte, García-Riart (2021), en un estudio de revisión sobre el financiamiento de la educación en Paraguay, concluyó que, si bien el presupuesto del MEC se ha incrementado, un aproximado del 90 % es destinado al pago de salarios, dejando con muy poco margen para las mejoras en calidad o equidad. Agrega, además, que existe un déficit de infraestructura, materiales y formación docente sumado a la falta de transparencia y la politización de programas como: los kits escolares y la alimentación. Su análisis propone avanzar hacia un modelo de equidad vertical que consiste en la asignación de recursos a quienes más lo necesitan.

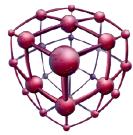
En conclusión, la revisión sobre la problemática del financiamiento educativo en Paraguay, muestra la insuficiencia presupuestaria, el desbalance en la composición del gasto, los resultados deficientes, la desigualdad estructural, la débil gobernanza y transparencia, y la necesidad de reformas.

Marco normativo

Las normas de la educación paraguaya está fundamentada en la Constitución Nacional de 1992, la que reconoce en su artículo 73 reconoce la educación como un derecho integral y permanente, poniendo al Estado como el responsable de garantizar su financiamiento y su calidad. Por su parte, la Ley 1264/1998 General de Educación, es la que organiza la estructura del sistema educativo paraguayo definiendo los niveles y modalidades, que, además de establecer la gratuidad promueve la corresponsabilidad entre Estado, familia y comunidad.

Mientras tanto, la Ley 5749/2017 contemplan los principios de transparencia y participación ciudadana en la gobernanza educativa. Ello mediante la creación del Consejo Nacional de Educación y Ciencias [CONES]. En cuanto a la gestión financiera, esta se regula a través de la Ley 1535/1999 de Administración Financiera del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo 2030 es el instrumento de planificación estratégica orientado a la asignación del presupuesto anual conforme las metas nacionales de desarrollo.

En el plano internacional, el Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] promueve los estándares mínimos para asegurar el acceso equitativo, la inclusión y la calidad de los aprendizajes. Otros documentos como Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y los compromisos asumidos en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (ODS 4) establecen lineamientos orientados a garantía de una equitativa y de calidad. Dichas normativas son la base de la formulación de políticas públicas, condicionando la planificación y la práctica docente en el país.



Estructura administrativa del sistema educativo paraguayo

En Paraguay, el órgano rector del sistema educativo es el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), que está organizada en direcciones generales y dependencias; siendo estas el Viceministerio de Educación Básica (responsable de la educación inicial, escolar básica y media), el Viceministerio de Educación Superior y Ciencias (encargado de la educación superior, investigación científica y formación técnica), a través de sus diversas direcciones generales.

Por otra parte, existen las entidades reguladoras y de apoyo que tienen diferentes grados de autonomía; estas son: Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), además de las organizaciones de participación social como los gremios y los padres.

Niveles y ciclos del sistema educativo

Siguiendo la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de la UNESCO, el sistema educativo paraguayo, se organiza en diferentes niveles: la Educación Inicial (CINE 0 y 1), para infantes de 0 a 5 años, incluyendo atención a la primera infancia y educación preescolar; Educación Escolar Básica (CINE 1 y 2) integrada por los tres ciclos, incluyendo a niños de 6 a 14 años (del primer al noveno grado); la Educación Media (CINE 3), que incluyen los tres cursos e integra a adolescentes de 15 a 17 años; finalmente, la Educación Superior (CINE 5 y 6), nivel en el se incluyen las carreras universitarias de grado y posgrado.

Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SENEPE) y los Planes y agendas estratégicas

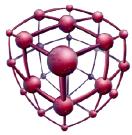
El SENEPE se implementó desde el año 1995, con el objetivo de información sobre el logro académico de los estudiantes y los factores que influyen en él; utiliza pruebas estandarizadas en lectura, escritura, matemáticas y ciencias, que se complementan con cuestionarios para estudiantes, docentes, directores y padres.

En las últimas dos décadas, el país ha venido desarrollando varios planes estratégicos a fin de articular una visión integral de desarrollo. Entre estos planes se encuentran: Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030 que se estructura en tres ejes que son, reducción de la pobreza y desarrollo social, crecimiento económico inclusivo e inserción internacional; el Plan de Acción Educativa 2018-2023 (PAE), cuyos ejes estratégicos con la igualdad de oportunidades, la calidad educativa y la gestión participativa de la política educativa; el Plan Nacional de Transformación Educativa – PNTE 2030, que proyecta un aumento de inversión, el refuerzo de la gobernanza participativa y la carrera docente, el uso estratégico de TIC y la formación técnico-profesional; el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia – PNDIPI 2011-2020, cuya política se centra en los niños y niñas de 0 a 5 años y la garantía de sus derechos en nutrición, estimulación temprana y protección contra violencia (UNESCO, 2019).

Financiamiento de la educación en Paraguay

Becker (1964), en su teoría del capital humano respalda la inversión educativa como generadora de productividad y mejores salarios. Según este autor, la educación es una herramienta para el desarrollo y reducción de la pobreza. En este caso, desde los años noventa, Paraguay ha tenido fluctuaciones en la inversión respecto al Producto Interno Bruto (PIB), siendo un 5 % en 2000 y reduciendo al 2,74 % en 2007. Desde entonces, se han hecho varios intentos de recuperación llegando al 4,81 % en el año 2013, estabilizándose entre 3,4 % y 3,6 % desde 2014; por debajo de los estándares internacionales y la recomendación de la UNESCO que es del 6% del PIB (Banco Mundial [BM], 2023).

Las principales fuentes de financiación de la educación en Paraguay son: Tesoro Nacional (“Fuente 10”), préstamos públicos (“Fuente 20”) y cooperación internacional o recursos institucionales (“Fuente 30”), además de los aportes del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) y proyectos del Banco Mundial y la Unión Europea (UE).



Por su parte, la participación de la educación en el Presupuesto General de la Nación (PGN) ha sido siempre muy limitada, siendo el 10,4 % en 2024, muy inferior al promedio regional de 16 % (Red CLADE, s/f).

El gasto educativo está centrado en salarios (90 % del presupuesto del MEC), siendo la inversión en infraestructura, capacitación docente y materiales relegadas históricamente; lo que a su vez provoca brechas geográficas y socioeconómicas, sobre todo en las zonas urbanas periféricas, zonas rurales e indígenas (Observatorio Educativo, 2024).

Por su parte, los sindicatos y organizaciones de padres han promovido de forma activa el debate sobre la financiación exigiendo el incremento del presupuesto en educación (Observatorio Educativo Ciudadano, s/f; IEAL, 2025). Los principales desafíos están centrados en la rural-urbana, la subejecución de los fondos, la centralización de programas y la falta de planificación financiera a largo plazo. Por lo tanto, si bien Paraguay ha tenido avances en cobertura y planificación, los desafíos persisten logar la calidad de aprendizaje, la equidad, la inversión estratégica y la ejecución presupuestaria transparente.

Metodología

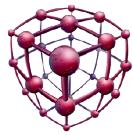
El análisis es abordado desde un enfoque cuantitativo, lo que permitió identificar patrones, tendencias y relaciones objetivas. Los datos fueron obtenidos de los documentos obtenidos del Presupuesto General de la Nación (PGN), los informes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). Se pudo observar la asignación, distribución y ejecución de los recursos educativos, lo que permitió analizar las tendencias en la inversión por niveles de educación, fuentes de financiamiento y objetos de gasto, haciendo un análisis del cumplimiento de las metas presupuestarias con los resultados educativos. Se adoptó un diseño no experimental, de nivel descriptivo-explicativo. En su dimensión descriptiva, se detalló la estructura de los mecanismos de financiamiento educativo, el grado de cumplimiento de las metas establecidas y los indicadores de ejecución presupuestaria entre los años 2008 y 2023; y en su dimensión explicativa, son analizadas las causas y consecuencias de la ejecución de los recursos presupuestarios.

La población está conformada por los documentos oficiales como: las Leyes de presupuestos anuales de la Administración Central y del Ministerio de Educación y Ciencias, los Presupuestos Generales de la Nación, datos del Producto Interno Bruto (PIB), así como informes financieros y estadísticos relacionados con la ejecución presupuestaria del sector educativo. Se consideraron, además, los documentos de planificación y evaluación tales como el Plan Nacional de Educación 2024, el Plan de Acción Educativa 2018–2023, la Agenda Educativa 2013–2018. En todos los casos, los datos extraídos corresponden al periodo de tiempo comprendido entre 2008 y 2023. Se realizó un muestreo censal, dado que fueron incluidos todos los documentos oficiales que se consideraron relevantes.

La recolección de datos fue realizado a través de técnica de revisión documental. El análisis se llevó a cabo mediante la aplicación de estadística descriptiva a través de comparación de datos con gráficos. Los datos, fueron sometidos a análisis de composición porcentual y seguimiento temporal, a fin de evaluar la evolución de la inversión educativa y su relación con los resultados esperados. Los gráficos se elaboraron en Python (pandas/matplotlib) a partir de planillas Excel, y se exportaron en PNG (300–600 dpi). Para la versión de publicación se aplicó un upscaling LANCZOS y un enfoque suave con Pillow, sin modificar los datos subyacentes.

Resultados y Discusión

Se presentan los resultados sobre la participación del presupuesto Función Educación (FE) del MEC con respecto al PIB y al PGN. En el eje izquierdo del gráfico 1 puede observarse que el PGN crece de forma sostenida (13 billones a más de 55 billones) entre los años 2008



y 2023. De la misma forma, en el mismo periodo de tiempo, el PGN, FE, aunque a un ritmo menor, tiene un crecimiento (de 4 billones a unos 12 billones aproximadamente). En el eje derecho se observa la FE/PIB, que se mantiene con cierta estabilidad (entre 3 %-3,6 %) durante un periodo de tiempo, habiendo un leve descenso en 2018 y un repunte en 2019-2020. La FE/PGN tiende a descender unos 23 %-24 % entre los años 2008 y 2011 alcanzando unos 20 % aproximadamente en los últimos años. El MEC neto/PGN, por su parte experimenta una caída gradual del 17 % en el año 2008 a mínimos de 12 %-13 % entre los años 2015 y 2021, aunque tiene recuperaciones parciales intermedias.

Por tanto, en general, el PGN y la FE ha venido aumentando constantemente, lo que significa que ha habido un crecimiento del gasto público y de la asignación al sector educativo. No obstante, la participación de la educación en el presupuesto general y en el PIB no ha tenido un crecimiento sostenido; mostrando cierta tendencia a la baja en los últimos años, sobre todo en el peso del MEC neto dentro del PGN. Se puede afirmar que, pese a que el presupuesto educativo tuvo un crecimiento, éste no ha sido conforme al PGN y el PIB.

Las participaciones relativas (FE/PIB, FE/PGN y MEC neto/PGN) observadas advierte de que hay un estancamiento o disminución leve en la última década, tendencia confirmada por los organismos como la CLADE (2023) y el BID (2022) sobre la baja priorización de la educación en el gasto público paraguayo.

La participación de la FE en el PIB es de entre el 3,3 % y el 3,6 %, muy por debajo recomendado por la UNESCO y de los estándares regionales que es del 6%. Es decir, hay una brecha estructural de financiamiento, lo que se traduce en una cobertura insuficiente de las necesidades en infraestructura, formación docente y otros. Por su parte, la caída relativa del MEC neto/PGN es respaldada por lo planteado por García-Riart (2021) quien habla de la inercia en la estructura presupuestaria: si bien hay más recursos globales, gran parte de ellos son destinados a gasto corriente (salarios 90% del presupuesto), lo que deja un margen bastante reducido para la inversión en infraestructura, Tecnologías, capacitación docente, etc. Se confirma que el financiamiento sigue patrones históricos y administrativos que perpetúan desigualdades, y no aplican criterios de equidad vertical teniendo en cuenta a quienes más lo necesitan.

Por lo tanto, si bien el presupuesto educativo ha crecido en valores absolutos, este crecimiento no ha sido coherente con el gasto público nacional. Dicha situación, ha puesto en riesgo el cumplimiento de las metas del PAE 2018–2023 y del PNDE 2030. Para cerrar brechas y garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, se requiere un financiamiento sostenido y progresivo. Eso implica que se requiere aumentar la participación de la educación en el PIB y en el PGN, reorientar el gasto hacia inversión de capital y programas de mejora de calidad, aplicar los criterios de asignación basados en equidad y resultados y fortalecer la transparencia y la gobernanza participativa del presupuesto educativo.

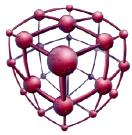
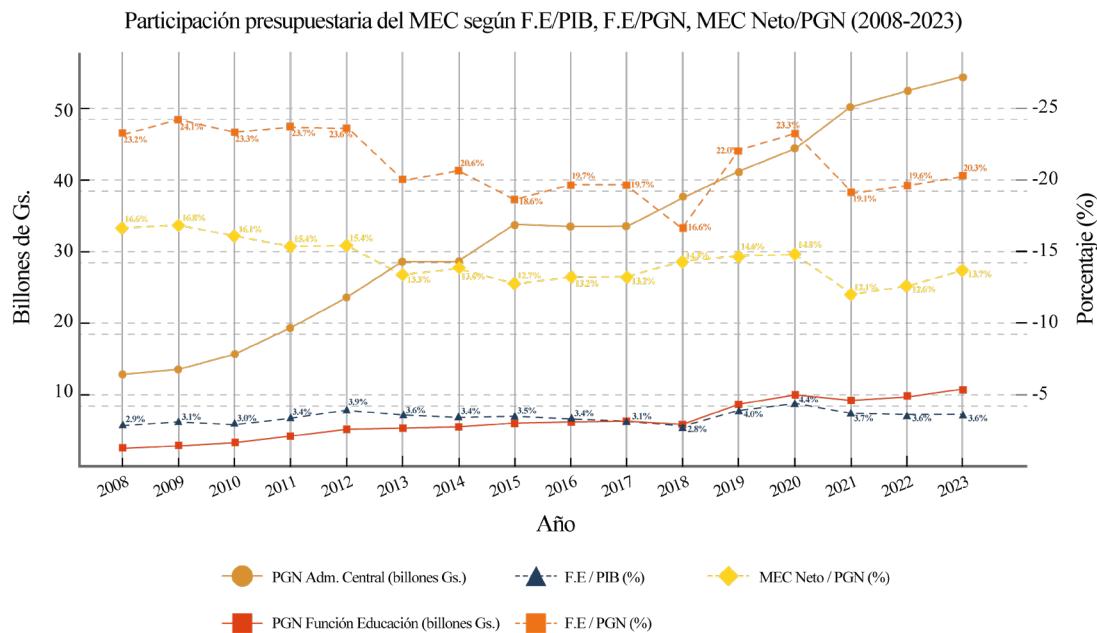


Gráfico 1.

Evolución de los montos y participaciones presupuestarias vinculadas a la educación en Paraguay

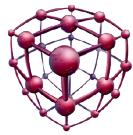
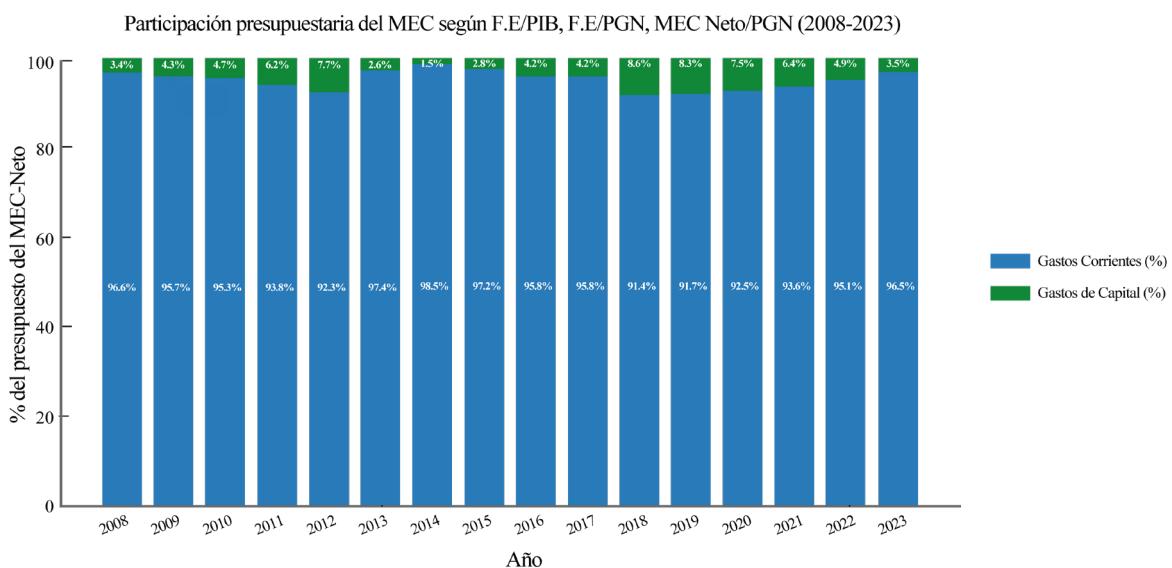


Nota. En el eje izquierdo se observan los presupuestos aprobados (billones de guaraníes, precios corrientes) para el PGN de la Administración Central y para la Función Educación. En el eje derecho se muestran las participaciones de la FE sobre el PIB y el PGN, así como la participación del MEC neto sobre el PGN.

En cuanto a la variación presupuestaria y su composición para el sector educativo entre los años 2008-2023, en el gráfico 2 muestra la evolución de la composición del presupuesto neto del MEC en porcentaje, se discriminan los gastos en dos grandes categorías: corrientes (salarios, servicios, mantenimiento, etc.) y de capital. Se observa que a lo largo de los años hay una primacía sostenida de los gastos corrientes (más del 90 % del presupuesto total), evidencia de un sistema financiamiento centrado en el sostenimiento operativo del sistema educativo.

Mientras tanto, los gastos de capital (infraestructura, tecnología, equipamiento, proyectos de innovación, etc.) se han mantenido en niveles muy inferiores y fluctuantes. Si bien hay ciertos repuntes en los años 2012, 2018 y 2019 alcanzando 7,7 %, 8,6 % y 8,3 % respectivamente, los incrementos han sido muy aislados y no se han consolidado sostenidamente. Desde el 2020, hay una disminución en dichas categorías, siendo apenas el 3,5 % del total en el año 2023. Se trata por tanto de una estructura presupuestaria rígida, que no es propensa a generar condiciones de transformación estructural, pese de los compromisos que se han asumido en el marco del PND 2030.

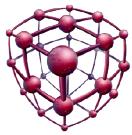
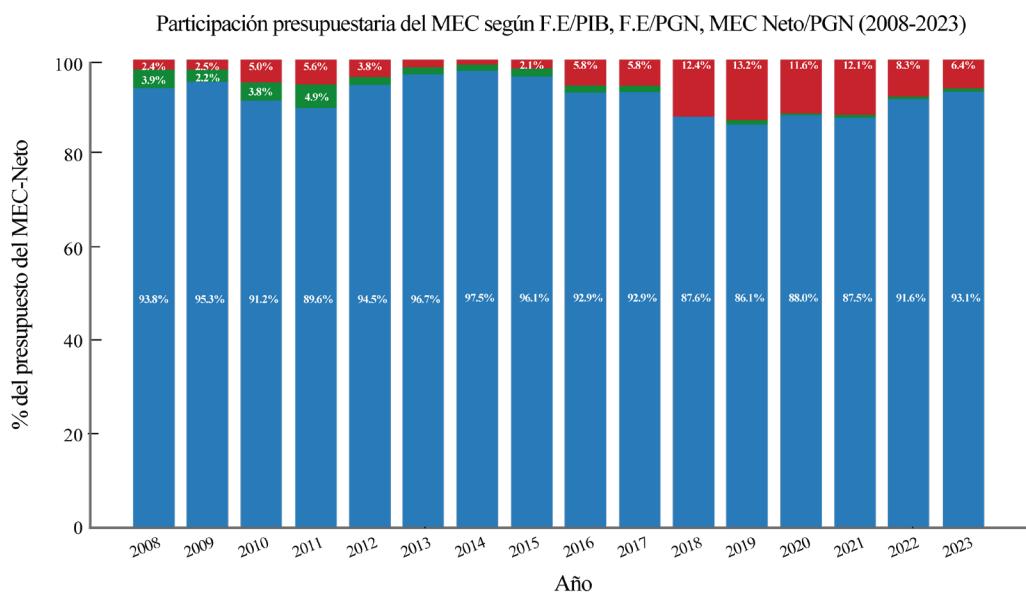
Se evidencian las dificultades enfrentadas por el sistema educativo para que el país pueda avanzar hacia un modelo de financiamiento estratégico y orientado a resultados enfocados en el desarrollo de capacidades institucionales, tecnológicas y pedagógicas.

**Gráfico 2.***Presupuesto MEC-Neto por clasificación económica, 2008-2023.*

En relación a las tres principales fuentes de financiamiento del presupuesto del MEC entre los años 2008 y 2023; en el gráfico 3, se observa la barra azul (FF10) muy presentes en todo el período, confirmando la alta dependencia del Tesoro Nacional, que se aumenta entre los años 2013 y 2016 (se supera el 96 % del total). Esto es el reflejo del patrón de financiamiento que es centralizado y que limita la autonomía y la resiliencia del sistema educativo ante las restricciones de los presupuestos y las fluctuaciones fiscales.

Desde el 2018, hay un cambio importante, los recursos de la FF30 (en rojo) se incrementan (12 % en los años 2018 a 2021); lo que coincide con los que se reportan en los informes del Banco Mundial (2023) y el BID (2024) sobre el financiamiento de infraestructura, tecnologías, etc. Es decir, hay una creciente dependencia de la cooperación internacional para hacer frente a las necesidades estructurales. Mientras que la participación de los recursos de la FF20 (en verde) tuvo un gran retroceso en los últimos años, casi inexistente desde el 2020; la disminución refuerza la necesidad de hacer una revisión de los mecanismos para generar ingresos internos, avanzar en un esquema de descentralización y una mayor capacidad de gestión financiera.

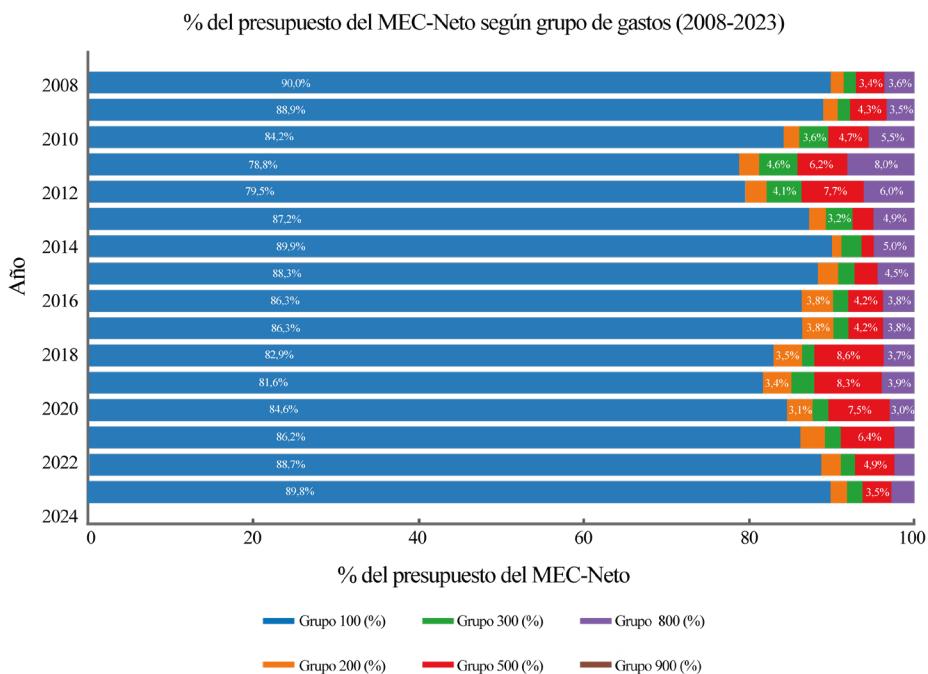
Se visualiza que, aunque el incremento del gasto externo, no se revierte el modelo financiamiento público rígido que es dominante. Así, el desafío radica en aumentar la inversión y diversificar equilibrando las fuentes de los recursos para garantizar mayor sostenibilidad, trazabilidad y alineación con los objetivos estratégicos del sistema educativo paraguayo

**Gráfico 3.***Participación del presupuesto MEC-Neto según fuente de financiamiento (2008-2023)*

La estructura del gasto por grupo del MEC, se muestra en el gráfico 4. Hay claro predominio del grupo 100 de servicios personales, más del 80 % del presupuesto en todos los años; es particularmente alta entre los años 2008 y 2016, con cierta reducción los años 2013 y el 2020, aunque esto no se traduce en un fortalecimiento estructural, sino en oscilaciones puntuales.

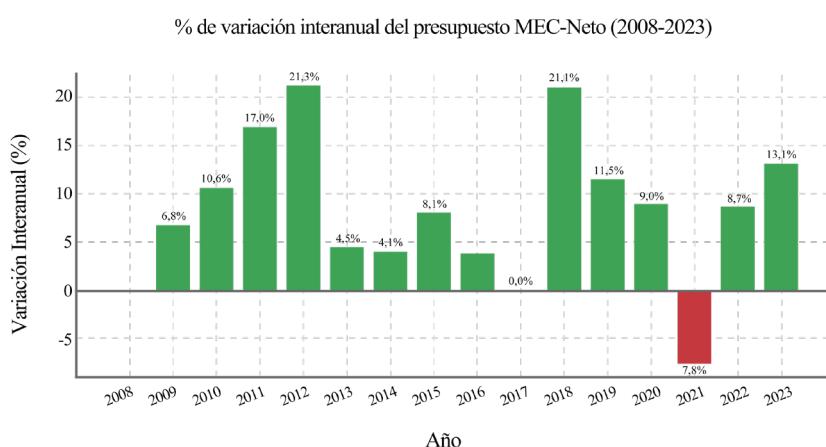
El grupo 500 (Inversión real) tuvo algunos años de incremento (en verde), como en los años 2013 y 2015 alcanzando mayor expresión; se observa, no obstante, que esta participación vuelve a disminuir en años posteriores, lo que confirma la falta de política de inversión sostenida, probablemente debido a recursos extraordinarios o préstamos internacionales. Asimismo, el Grupo 800 de transferencias (en violeta), tiene mayor peso desde el 2018, lo cual podría deberse a programas de cooperación o redistribución financiera. Pese a las variaciones, sigue predominando el modelo de un gasto rígido centrado en salarios, sin la distribución equitativa hacia otros componentes (equipamiento, servicios o infraestructura).

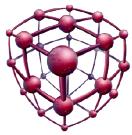
Se refuerzan las alertas de BID (2022), UNESCO (2023) y el Observatorio Educativo Ciudadano (2023) sobre la necesidad de avanzar hacia una mayor eficiencia y equidad, la urgencia de reequilibrar la estructura y la promoción de una mayor participación del gasto en inversión real en línea con los ODS 4 y del PND 2030.

Gráfico 4.*Participación del presupuesto MEC-Neto según grupo de gastos (2008-2023)*

A continuación, se observa gráficamente la evolución de la variación porcentual del presupuesto neto del MEC. En el gráfico 5 se distinguen los años de crecimiento positivo y negativo (barras verdes y rojas). Los años de mayor expansión son el 2012 con 21,3 % y el 2018 con 21,1 %, así como también las reducciones más importantes, siendo el año 2021 el que tiene una caída más fuerte del -7,8 %, en el contexto inmediato posterior al primer año de la pandemia.

Los datos corroboran lo que se plantea en los informes tanto del Banco Interamericano de Desarrollo (2022) como por el Observatorio Educativo Paraguay (2024) que, pese a los aumentos importantes del presupuesto, estos no han sido vinculados a una planificación estratégica sostenida; las subidas y bajadas, como los de los años 2012, 2018 o 2021, son el reflejo de una vulnerabilidad del sistema de financiamiento educativo a los contextos políticas, fiscales, etc. El hecho de que los picos de crecimiento coincidan con los desembolsos de préstamos multilaterales como los del BID o el Banco Mundial es una muestra la dependencia del país de recursos extraordinarios para mantener los incrementos presupuestarios.

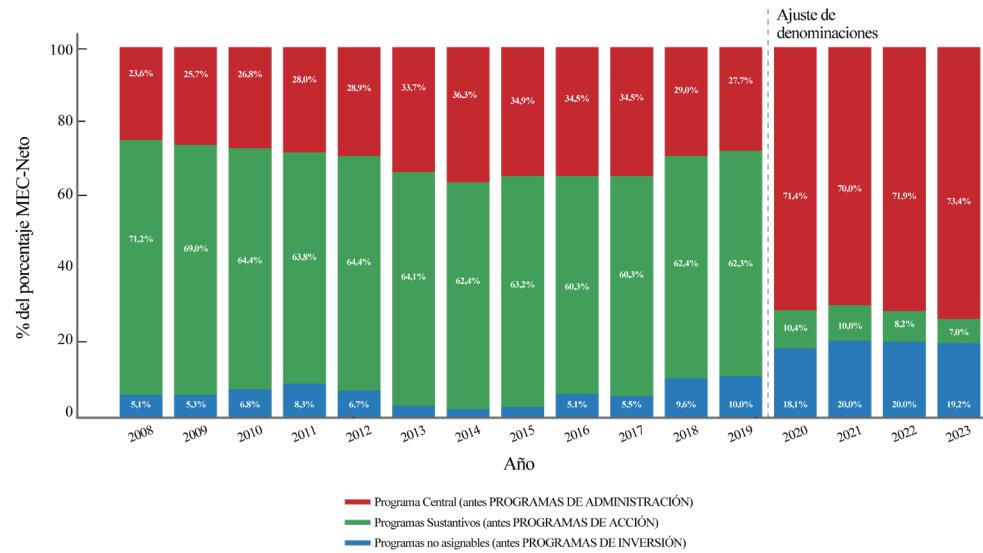
Gráfico 5.*Variación interanual del presupuesto MEC-Neto, 2008-2023*



En el gráfico 6, se compara la evolución de los tres grandes componentes del presupuesto del MEC: Programa Central (ex Administración) en rojo; Programas Sustantivos (ex Acción) en verde; Partidas no asignables (ex Inversión) en azul. Se pueden observar tres tendencias clave, primero, hay un predominio creciente del gasto administrativo, entre los años 2008 y 2019, el Programa de Administración se mantenía en torno al 23–35 %. Pero desde el 2020 (luego del ajuste de denominaciones), el Programa Central supera el 70 % del presupuesto total. El cambio muestra la reciente centralización del gasto, en la que la mayor parte de los recursos son asignados a estructuras de soporte institucional, en lugar de funciones educativas directas. Segundo, la reducción de los programas sustantivos, la franja verde muestra un retroceso importante: en la primera mitad del periodo, desde valores superiores al 60 % hay un descenso a unos 7–10 % entre los años 2020 y 2023. Se evidencia aquí, el desplazamiento de la inversión educativa hacia las funciones administrativas, lo que ha sido criticado tanto por el BID (2022) como por el Observatorio Educativo Ciudadano (2023). Tercero, el crecimiento sostenido de partidas no asignables que en el gráfico se representa en la franja azul, significa que las partidas tradicionalmente asignadas a inversión (como infraestructura), gana cierto peso en los últimos años, alcanzando valores del 18 al 20 % entre los años 2020 y 2022, aunque desciende levemente en el año 2023.

Gráfico 6.

Distribución del presupuesto MEC-Global por tipo de presupuesto, 2008-2023



En el gráfico 7 se observa la distribución del presupuesto educativo paraguayo, en los tres ejes fundamentales: Acceso (azul), Calidad (verde) y Gestión (rojo).

Para el eje de acceso, ocupa mas del 80 % del total presupuestario en todos los años, es decir, la política educativa esta orientada casi exclusivamente a sostener la cobertura, matrícula e infraestructura, reafirmando la expansión cuantitativa del presupuesto, según lo reflejado por CLADE (2023) y García Riart (2022).

Existe una inestabilidad y baja inversión en el eje calidad, con la franja verde que se observa fluctuante, aunque con leves repuntes entre los años 2017 y 2020, es un área que es reducida, lo que confirma la escasa inversión en mejora pedagógica, innovación didáctica y formación docente. Es una tendencia permanentemente cuestionada por los organismos tales como el BID (2022) y la UNESCO (2023), siendo las recomendaciones priorizar el gasto en factores directamente vinculados al aprendizaje.

La reducción del eje de gestión (franja roja) que va disminuyendo constantemente con los años, tiene una reducida inversión relativa en planificación, monitoreo y fortalecimiento institucional; lo que se contradice con los objetivos del PNTE 2030, que recomienda robustecer la capacidad de gestión del MEC si se desea una educación equitativa y de calidad.

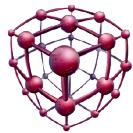
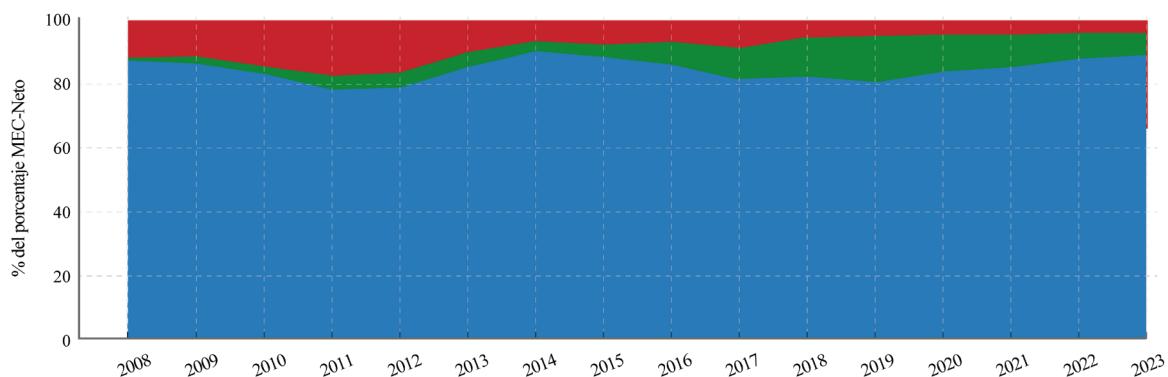


Gráfico 7.

Distribución del presupuesto inicial MEC-Neto por ejes de intervención (2008-2023).



El gráfico 8 combina dos dimensiones, por un lado, la línea negra representa la evolución del presupuesto MEC-Neto aprobado; por otro lado, el gráfico de áreas apiladas que muestra la composición, en porcentaje, el financiamiento externo. Se observan el incremento sostenido del presupuesto total y un crecimiento progresivo del presupuesto educativo. Hay un cambio drástico en los actores financieros, entre los años 2008 y 2012, se diversifica en financiamiento entre BID, BIRF y UE. Desde el año 2016, predomina el FEEI/FONACIDE (área amarilla), lo que reflejan un redireccionamiento estructural del origen de fondos. En el año 2018, el financiamiento externo, en su totalidad, proviene exclusivamente del FEEI/FONACIDE.

Hay por lo tanto un retiro progresivo de multilaterales como el BIRF que desaparece completamente desde el 2011, la UE pierde protagonismo desde el año 2015, así como el BID desde al año 2019 con una reaparición muy leve en el año 2023. Se visualiza por tanto la reconfiguración del mapa de la cooperación educativa en el país: la cooperación del BID, la BIRF y la UE ha dado espacio al financiamiento a través de fondos nacionales como el FEEI/FONACIDE. Este cambio puede interpretarse como un intento de soberanía presupuestaria, aunque también como una pérdida de la articulación con los organismos internacionales que promueven reformas estructurales y evaluaciones por resultados.

El distanciamiento de los actores suele estar vinculado a bajos niveles de ejecución del presupuesto, debilidad en la gestión pública y falta de alineación sostenible con planes según el Banco Mundial (2023) y el BID (2024). En coincidencia con los expresado por el Observatorio Educativo Ciudadano (2023) y los reportes de diferentes medios de prensa como el ABC (2023) y el diario Última Hora (2024).

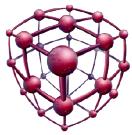
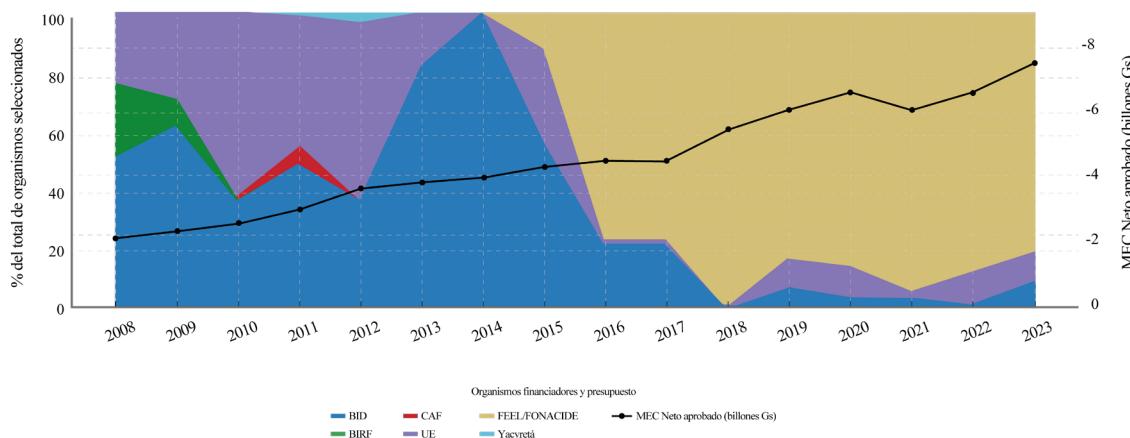


Gráfico 8.

Organismos finanziadores externos del MEC-Neto, 2008-2023

En el gráfico 9 se visualizan las brechas entre el presupuesto y su ejecución para cada eje de intervención. Se evidencian tres tendencias centrales: respecto al Acceso (línea azul), muestra una alta y consistente ejecución, generalmente superior al presupuesto previsto, con picos en los años 2010, 2017 y 2023. La tendencia, sugiere que este eje ha sido prioritario y ha tenido la capacidad operativa para ejecutar los fondos, lo que coincide con la orientación histórica del sistema educativo paraguayo hacia la expansión de cobertura (CEPAL, 2014). En cuanto al eje de Calidad (línea verde) hay una brecha pronunciada entre lo presupuestado y lo ejecutado. Aunque entre los años 2016 y 2020 hubo incrementos en el presupuesto inicial (más del 10%), la ejecución efectiva se mantuvo en niveles muy bajos, sobre todo en los años 2011, 2012, 2014 y 2023; lo que refleja la baja eficiencia en la inversión en calidad. Tanto la CLADE (2023) como le BID (2022) ya habían destacado la subutilización de fondos en áreas clave (formación docente, infraestructura pedagógica y contenidos curriculares).

La Gestión (rojo), es un eje que presenta una alta variabilidad: una sobre-ejecución en el año 2015, luego, en la mayoría de los años la ejecución se mantiene por debajo del nivel previsto, lo que podría deberse a las restricciones operativas, la rigidez administrativa o a las dificultades en la ejecución de proyectos institucionales (Observatorio Educativo Ciudadano, 2023).

Hay una asignación y ejecución desigual del presupuesto educativo, se privilegia el eje de acceso en detrimento a los demás ejes de calidad y gestión. Se trata de un modelo expansivo cuantitativo, sin carácter transformador ni sostenible, contrariamente a lo que demandan las metas del ODS 4. Esta evidencia subraya la necesidad de políticas de inversión pública más equilibradas, como se propone en la teoría del capital humano de Becker (1964) y los reportes de la UNESCO (2023) sobre sostenibilidad financiera en educación.

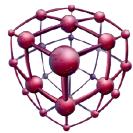
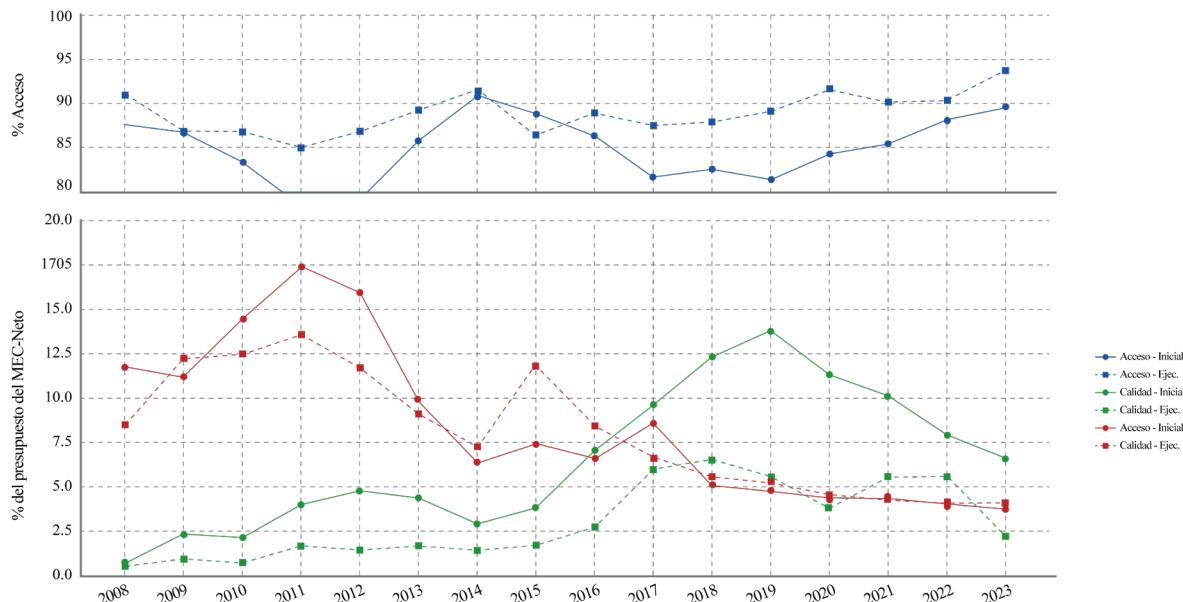


Gráfico 9.

Distribución del presupuesto inicial y ejecutado del MEC-Neto por ejes de intervención (2008-2023).



Según el gráfico 10, en el Preescolar, hay un avance es notable (del 70% al 98% entre el 2008 y el 2023), lo que refleja la cobertura casi universal. El 3º Ciclo de EEB, también tuvo una progresión (del 57% al 82%). La Educación Media (del 46% al 74%) que, si bien tuvo mejora, sigue siendo rezagada respecto a los otros niveles.

Se revela que las políticas públicas han sido más eficaces en expandir el acceso y retención en los niveles iniciales de la educación, mas no en la educación media. Esto es coherente con lo que señala la CEPAL (2014) y el PNDP 2030 en el que se reconoce que ese nivel es un punto crítico para la inserción social y laboral de los jóvenes.

La fase II del Plan Nacional de Empleo [PNE], 2024 y el Plan de Acción Educativa [PAE] 2018-2023 ha tenido un impacto limitado en Educación Media; mientras que en el Preescolar si hubo articulación de políticas (como el FEEI y otros) y fueron más efectivos. El comportamiento desigual observado refuerza la necesidad de políticas exclusivas por nivel que sean focalizadas (UNESCO, 2023). Finalmente, se puede afirmar que la inversión y la planificación educativa en Paraguay han sido progresivas, mas no homogéneas; si bien los logros en educación inicial son muy visibles, es necesario poner mayor énfasis en calidad y permanencia en la Educación Media.

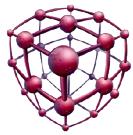
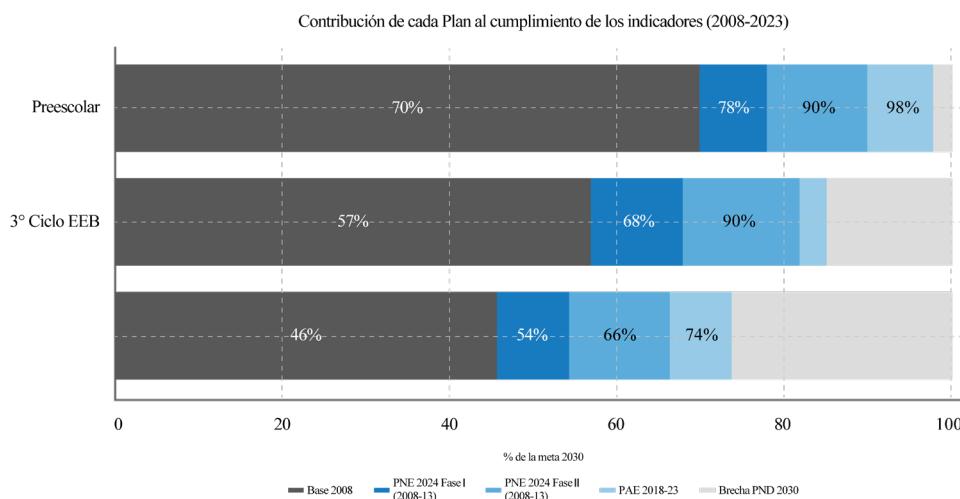


Gráfico 10.

Contribución de cada Plan al cumplimiento de los indicadores (2008-2023)



En el gráfico 11, se desagrega los resultados de aprendizaje del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) en las áreas de Matemática, Comunicación Castellana y Comunicación Guaraní para los grados 3°, 6° y 9° de la Educación Escolar Básica (EEB) y 3° de la Educación Media (EM), entre los años 2008 y 2018. Se observan patrones siguientes:

Matemática es el área que presenta el desempeño más bajo y con tendencia descendente. En 3° de la Educación Media, el porcentaje de estudiantes de rendimiento cayó de 28% a 15% entre los años 2015 y 2018. En Comunicación Castellana, se observa una leve superioridad respecto a las demás áreas, aunque también con tendencia decreciente, pude en el 9° de EEB, cae de 32% a 28% entre los años 2008 y 2018. Mientras tanto, en Comunicación Guaraní, se evidencia una disminución importante en los primeros grados, sobre todo en el 3° de EEB, donde desciende del 33% al 26%.

Los resultados refuerzan que se observan evidencias que el sistema educativo paraguayo no ha logrado garantizar aprendizajes fundamentales, ni siquiera en competencias lingüísticas básicas. La situación en Guaraní es otra evidencia de los problemas estructurales; pues pese a que es una lengua reconocida como lengua oficial, los esfuerzos de la reforma curricular bilingüe no han dado los resultados deseados (CLADE, 2023).

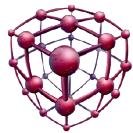
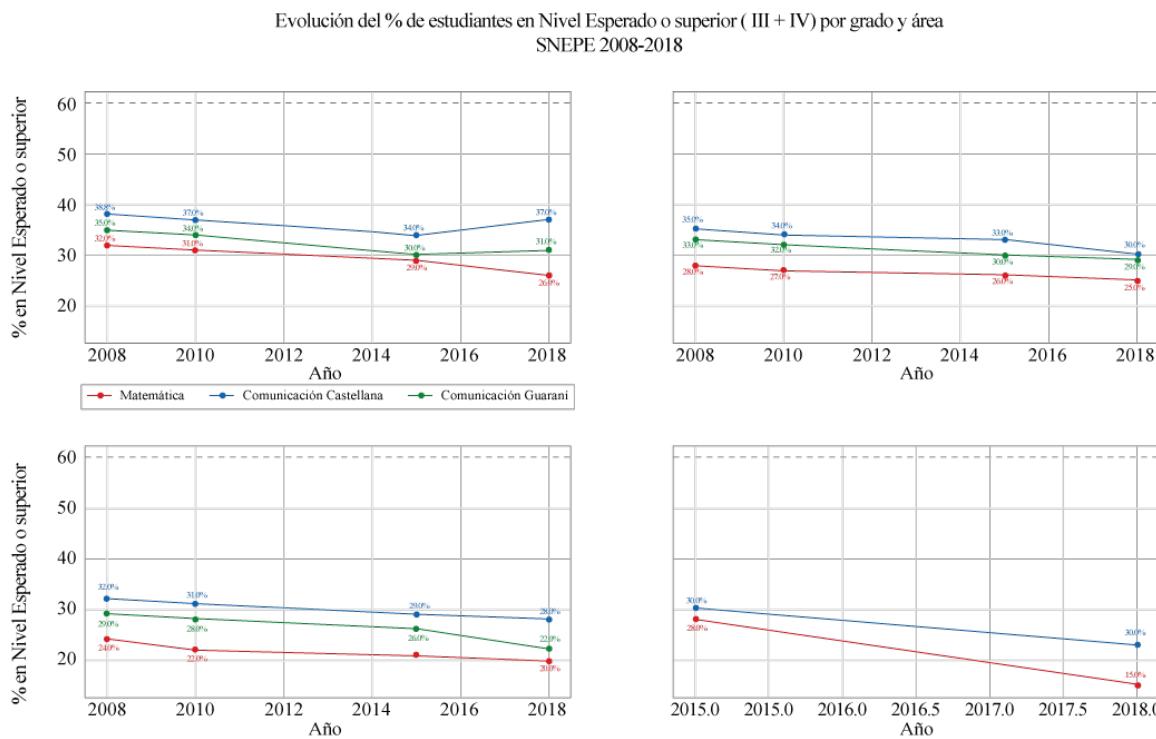


Gráfico 11.

Evolución del porcentaje de estudiantes en Nivel Esperado o superior (III+IV) por grado y área académica, SNEPE 2008–2018.



En síntesis, el gráfico 11 refleja que el financiamiento ha sido necesario pero insuficiente para mejorar los aprendizajes, esto exige la reorientación estratégica del gasto hacia políticas para mejorar el desempeño docente, materiales didácticos contextualizados, tiempo efectivo de enseñanza, y evaluación formativa continua.

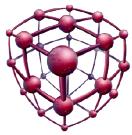
Conclusiones

El análisis sobre la participación del presupuesto Función Educación respecto al PIB y al P.G.N. del MEC entre los años 2008 y 2023) refleja que la misma es insuficiente y que se encuentra estancada en relación al PIB y al Presupuesto General de la Nación (PGN), pues se sitúa en torno al 3,5 y el 4% del PIB, muy por debajo de los estándares recomendados

Si bien el presupuesto nominal del MEC ha tenido un crecimiento sostenido, su peso en relación al PGN no ha aumentado sino se ha mantenido estable o incluso decreciente en algunos períodos, lo que refleja una débil priorización del sector educativo en las políticas fiscales. En cuanto a la variación y composición presupuestaria entre los años 2008 y 2023, hay una tendencia marcada de incremento nominal; no obstante, la expansión no tiene una correspondencia con las mejoras cualitativas por los persistentes desequilibrios en cuanto a la composición del gasto.

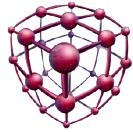
Respecto a la distribución de las partidas presupuestarias, la estructura está dominada por el gasto corriente, el eje acceso, concentra entre el 80% y el 90% del total, el de “Calidad” y la “Gestión” reciben porcentajes muy inferiores, unos 3% o 12%, con gran inestabilidad en su asignación.

En cuanto al avance hacia las metas educativas entre los años (2008 y 2023), el análisis del cumplimiento de las metas definidas en los planes educativos y en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 muestra pequeños progresos. Respecto a los resultados de aprendizaje, según los datos del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) hay un estancamiento o incluso decreciente proporción de estudiantes que han alcanzado los niveles deseables en áreas clave como matemática, comunicación y ciencias, sobre todo en los últimos ciclos.



Referencias Bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2022). Enfoque Educación. <https://blogs.iadb.org/educacion/es/calidad-educacion-paraguay/>
- Banco Mundial. (25 de 04 de 2023). Banco Mundial aprueba préstamo para mejorar infraestructura educativa en Paraguay. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2023/04/25/banco-mundial-aprueba-prestamo-para-mejorar-infraestructura-educativa-en-paraguay?utm>
- Becker, G. (1964). Human Capital. Obtenido de <https://leersociologia.blogspot.com/2022/09/gary-becker-investigacion-de-capital-humano-1964-economia-y-sociologia.html?utm>
- Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación [CLADE]. (2023). Análisis de la Brecha existente para alcanzar una educación de calidad en el marco del ODS 4. Buenos Aires: Oficina Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe. https://redclade.org/wp-content/uploads/Paraguay_061223.pdf
- Comisión Económica para América Latina [CEPAL]. (diciembre de 2014). Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030. Asunción, Paraguay. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/ParaguayPlanNacionaldeDesarrollo2030.pdf>
- Cruz-Ortega, F. (2025). Financiamiento e inversión privada en educación. Caso de análisis: estudiantes de universidades privadas en Paraguay. Revista UNIDA Científica. doi:<https://doi.org/10.69940/ruc.20250606>
- García Riart, J. (2022). Financiamiento de la educación en el Paraguay. Nuevos enfoques para pensar la transformación educativa / Financing education in Paraguay. New approaches to thinking about educational transformation. Revista de Educación, Núm.(22), 283-286.
- García-Riart, J. (2021). Financiamiento de la educación en el Paraguay. Nuevos enfoques para pensar la transformación educativa. Revista Educación, 283-298. https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/r_educ/article/view/4807
- Internacional de Educacion en América Latina [IEAL]. (2025). Paraguay: OTEP-A exige mayor inversión en educación pública con la Campaña ¡Por la Pública! Obtenido de <https://ei-ie-al.org/noticias/paraguay-otep-exige-mayor-inversion-en-educacion-publica-con-la-campana-por-la-publica?utm>
- Ley General de Educación N.º 1264/98. (1998). Artículo 2. Paraguay. https://www.mec.gov.py/cms_v2/archivos/1264-98.pdf
- MEC. (2025). MEC presentó Informe de Gestión 2024 con una histórica ejecución presupuestaria del 92,8%. Obtenido de <https://www.mec.gov.py/?ref=302023-mec-presento-informe-de-gestion-2024-con-una-historica-ejecucion-presupuestaria-del-928>
- Medina, S.-D.-L.-C. (2024). Financiamiento clave en la gestión educativa en Latinoamérica y el Caribe. LATAM. doi:<https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2901>
- Observatorio Educativo Paraguay. (2024). Datos y análisis sobre el presupuesto público en educación y fuentes de financiamiento. <https://observatorio.org.py/presupuesto-publico/6>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (18 de 6 de 2024). Una guerra hoy, posible victoria del mañana. El escenario educativo: realidades y contradicciones. https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-iii_765ee8c2-en.html
- Red CLADE. (S/F). Informe sobre el financiamiento de la educación en Paraguay y América Latina. <https://monitoreo.redclade.org/country/paraguay/>
- UNESC0. (2023). Informe regional sobre gasto educativo y políticas de financiamiento en América Latina y el Caribe. Obtenido de <https://es.unesco.org/fieldoffice/santiago>



- UNESCO. (JULIO de 2011). Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011 - 2020. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/plan_nacional_de_desarrollo_integral_de_la_primera_infancia.pdf
- UNESCO. (2019). PARAGUAY | PRIMERA INFANCIA https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/dppi_paraguay_11_10_19_0.pdf?utm
- UNESCO. (24 de 06 de 2025). Cinco propuestas para garantizar una inversión educativa con sostenibilidad financiera, equidad y eficiencia en América Latina y el Caribe. <https://www.unesco.org/sdg4education2030/es/articles/cinco-propuestas-para-garantizar-una-inversion-educativa-con-sostenibilidad-financiera-equidad-y?utm>
- UNESCO. (2025). International Standard Classification of Education (ISCED). UNESCO.