

Educación y transformación territorial en Paraguay: evidencia empírica y lineamientos para una política educativa equitativa

Education and Territorial Transformation in Paraguay: Empirical Evidence and Guidelines for an Equitable Educational Policy

Alcides Ramírez Caballero

Facultad de Posgrado, Universidad Iberoamericana, Asunción, Paraguay

ORCID ID: 0009-0003-2401-7616

alciramirez86@gmail.com

RESUMEN

La educación constituye un determinante estructural del desarrollo y, en contextos de desigualdad territorial, opera como mecanismo central de integración social, productividad y cohesión. Este estudio identificó y sintetizó la evidencia disponible sobre la relación entre educación y transformación territorial en Paraguay, utilizando el Marco Integrador de Política Educativa Local para la Transformación Territorial (MI-PELT) como marco analítico a priori. Se realizó una revisión integradora de la literatura publicada entre 2014 y 2026, con búsqueda dirigida en literatura académica, informes de organismos internacionales y documentos normativos; los hallazgos se organizaron en las cuatro dimensiones del MI-PELT: institucional-normativa, territorial-geográfica, pedagógica-curricular y participativa-comunitaria. La evidencia identificó seis nudos críticos: brechas de acceso y rendimiento entre zonas urbanas y rurales, desventajas estructurales para los pueblos indígenas, déficit de conectividad digital en territorios vulnerables, discontinuidad en la planificación educativa, descentralización sin capacidades técnicas suficientes en los gobiernos locales y débil operatividad de los Consejos Departamentales de Educación (CDE). Organizados por dimensión, estos hallazgos confirmaron la coherencia heurística del MI-PELT como instrumento de diagnóstico y planificación. La transformación territorial exige una gobernanza educativa multinivel efectiva, lo que implica fortalecer las capacidades técnicas departamentales, territorializar el currículo con pertinencia cultural y productiva, cerrar la brecha digital con criterios de equidad y construir mecanismos de rendición de cuentas que garanticen continuidad más allá de los ciclos políticos.

Palabras Clave: política educativa local, transformación territorial, descentralización educativa, gobernanza multinivel, Consejos Departamentales de Educación, Paraguay.



Este artículo está publicado con acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons
Autor correspondiente: Alcides Ramírez Caballero, e-mail: alciramirez86@gmail.com

Cómo citar este artículo: Ramírez Caballero, A. (2026). Educación y transformación territorial en Paraguay: evidencia empírica y lineamientos para una política educativa equitativa. *Aula Pyahu - Revista de Formación Docente y Enseñanza*, 4(7), 123-137. <https://doi.org/10.47133/rdap2026-47art9>

ABSTRACT

Education acts as a structural determinant of development and, in contexts marked by territorial inequality, it also functions as a core mechanism for social integration, productivity, and cohesion. This study identified and synthesized the available evidence on the relationship between education and territorial transformation in Paraguay, using the Integrative Framework of Local Educational Policy for Territorial Transformation (MI-PELT) as an a priori analytical framework. An integrative literature review was conducted for the period 2014 to 2026, with a targeted search of academic literature, reports from international organizations, and normative documents; findings were organized according to the four dimensions of the MI-PELT: institutional-normative, territorial-geographic, pedagogical-curricular, and participatory-community. The evidence identified six critical nodes: disparities in access and performance between urban and rural areas, structural disadvantages for indigenous communities, digital connectivity deficits in vulnerable territories, discontinuity in educational planning, decentralization lacking sufficient technical capacities at the local level, and weak operational functioning of Departmental Education Councils (CDE). Organized by dimension, these findings confirmed the heuristic coherence of the MI-PELT as an instrument for diagnosis and planning. Territorial transformation requires effective multilevel educational governance, which demands strengthening departmental technical capacities, territorializing the curriculum with cultural and productive relevance, bridging the digital divide equitably, and building accountability mechanisms that guarantee continuity beyond political cycles.

Keywords: local educational policy, territorial transformation, educational decentralization, multilevel governance, Departmental Education Councils, Paraguay

INTRODUCCIÓN

La educación constituye un determinante estructural del desarrollo; en contextos de desigualdad territorial, opera además como mecanismo central de integración social, productividad y cohesión. Las oportunidades educativas no se distribuyen de forma homogénea: se intersectan con infraestructura, mercado laboral, conectividad y patrones históricos de exclusión. En América Latina, la desigualdad territorial se reproduce mediante diferencias en cobertura y calidad de servicios sociales, empleo e inversión pública; estas brechas resultan especialmente visibles entre áreas urbanas y rurales, así como en poblaciones indígenas (CEPAL, 2022; Trucco, 2014).

En Paraguay, la agenda de desarrollo de largo plazo incorporó explícitamente el ordenamiento territorial y el fortalecimiento institucional descentralizado como condiciones para alcanzar objetivos sociales y económicos (STP, 2014). La política educativa enfrenta el desafío de traducir esos marcos nacionales en mejoras verificables en territorios con asimetrías profundas. Las diferencias en años de estudio entre áreas urbanas y rurales reflejan desigualdades acumuladas en las trayectorias educativas (Barría Domínguez et al., 2025; Última Hora, 2024). La desigualdad territorial, por tanto, no se agota en el acceso; involucra permanencia, calidad de la experiencia escolar y oportunidades de continuidad educativa y laboral.

La evidencia de aprendizaje refuerza este diagnóstico. Paraguay se ubica por debajo del promedio regional en las pruebas ERCE 2019 y muestra diferencias según el nivel socioeconómico, la zona y la pertenencia étnica, lo que evidencia que la desigualdad territorial afecta tanto el acceso como los resultados de aprendizaje (UNESCO/OREALC, 2021). En PISA 2022, la proporción de estudiantes que alcanza el nivel mínimo de competencia se mantiene reducida frente a los países de la OCDE (OECD, 2023; UNESCO, 2024). El problema es sistémico. No basta con expandir la cobertura; se requiere mejorar el núcleo pedagógico y los apoyos institucionales que permiten que la escuela sea efectiva en territorios heterogéneos.

En este contexto, la política educativa local, que comprende las decisiones, estructuras y herramientas que operan en el nivel departamental y municipal para coordinar, adaptar y sostener las políticas educativas, adquiere una relevancia estratégica. Paraguay dispone de un marco legal que promueve la descentralización: la Ley N.º 1264/1998 crea los CDE como órganos colegiados de coordinación territorial; la Carta Orgánica del MEC (Ley N.º 5749/2017) y su reglamentación (Decreto N.º 8817/2018) refuerzan la arquitectura institucional. Sin embargo, la eficacia de esta estructura depende de capacidades técnicas, financiamiento e incentivos para la coordinación; factores que la investigación identifica como determinantes para que la descentralización no amplíe las desigualdades ya existentes (Aguilar Morínigo, 2022; Winkler & Gershberg, 2000).

La gobernanza multinivel distribuye el poder entre niveles diferenciados de autoridad, lo que genera tensiones entre la estabilidad institucional y la capacidad de adaptación territorial (Hooghe & Marks, 2003; Marks & Hooghe, 2004). La transformación territorial también demanda integrar la política educativa con agendas de desarrollo local: educación técnica vinculada a cadenas productivas, conectividad, atención a la primera infancia y políticas de juventud. Estudios sobre juventud rural en Paraguay documentan que la escasez de oportunidades educativas incide en la migración y el despoblamiento, retroalimentando desigualdades estructurales (CADEP, 2021; UNFPA & BID, 2023).

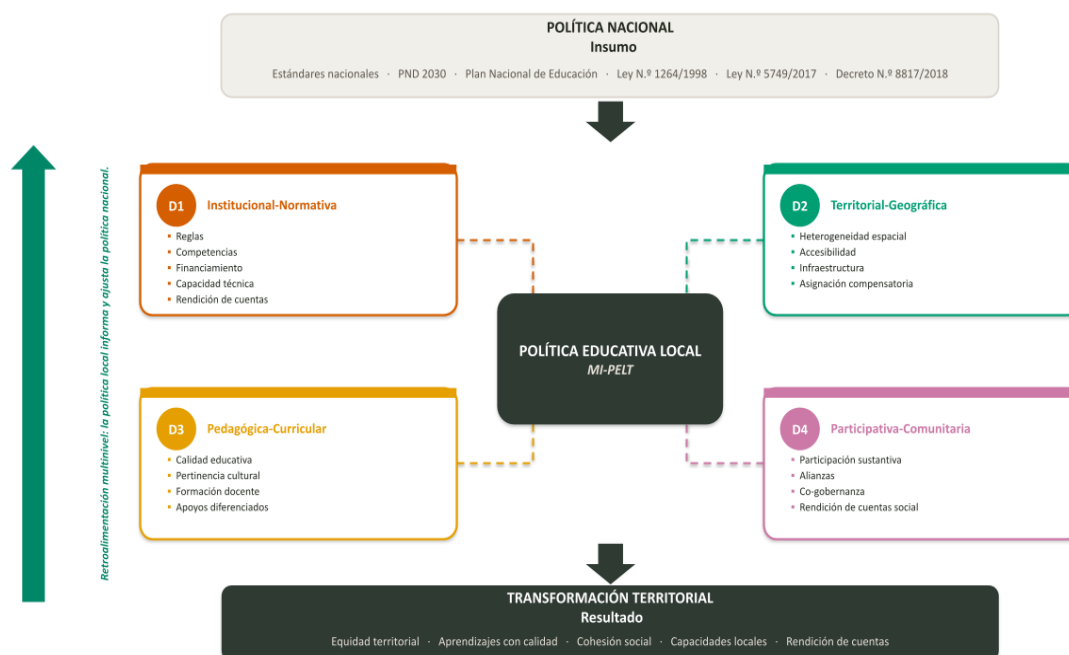
MARCO CONCEPTUAL

Este estudio adopta el MI-PELT como instrumento heurístico a priori, elaborado a partir de los antecedentes sobre gobernanza multinivel (Hooghe & Marks, 2003; Marks & Hooghe, 2004), descentralización educativa (Winkler & Gershberg, 2000) y políticas de equidad territorial (CEPAL, 2022; Trucco, 2014). El MI-PELT concibe la política educativa local como función articuladora que traduce metas nacionales en intervenciones territoriales y retroalimenta la política nacional con información, aprendizaje y demandas locales. No constituye un modelo inductivo derivado de datos; es un instrumento previo que estructura la indagación, orienta el análisis y facilita la comparación entre dimensiones. La Figura 1 presenta el esquema conceptual del marco.

El MI-PELT se articula en cuatro dimensiones interdependientes. La dimensión institucional-normativa abarca las reglas, competencias, financiamiento, capacidades técnicas y mecanismos de rendición de cuentas. La dimensión territorial-geográfica reconoce la heterogeneidad espacial: distancias, accesibilidad, infraestructura y patrones de pobreza y conectividad. La dimensión pedagógica-curricular comprende la calidad, la pertinencia cultural y productiva, y los apoyos diferenciados al aprendizaje según el contexto. La dimensión participativa-comunitaria integra la participación sustantiva, las alianzas intersectoriales y la rendición de cuentas social.

Considerando los antecedentes expuestos, esta revisión integradora de la literatura traza dos objetivos complementarios: (a) identificar y sintetizar la evidencia disponible sobre la relación entre educación y transformación territorial en Paraguay, organizándola según las dimensiones del MI-PELT; e (b) identificar los mecanismos, instrumentos y desafíos en cada dimensión para mejorar la política educativa local con criterios de equidad, pertinencia y continuidad.

Figura 1. Marco Integrador de Política Educativa Local para la Transformación Territorial (MI-PELT)



Nota. El MI-PELT se adopta como marco conceptual-analítico a priori, derivado de la literatura sobre gobernanza multinivel y descentralización educativa. Las cuatro dimensiones son interdependientes; ninguna conduce a una transformación territorial de forma aislada. CDE = Consejos Departamentales de Educación

METODOLOGÍA

Diseño

Se llevó a cabo una revisión integradora de literatura, adecuada para problemas complejos donde resulta necesario integrar evidencias heterogéneas y contrastarlas con un marco conceptual previamente establecido (Ferrari, 2015; Guirao-Goris, 2015). Este tipo de revisión facilita la comprensión de hallazgos convergentes, la comparación entre teorías y datos pertinentes, y la formulación de recomendaciones de política sin la exigencia de profundidad propia de una revisión sistemática. La adopción del MI-PELT como marco analítico agrega coherencia a la búsqueda y síntesis de evidencia.

Fuentes y estrategia de búsqueda

Se consultaron cinco tipos de fuentes: (a) documentos normativos y de política pública, entre ellos la Constitución Nacional, la Ley N.º 1264/1998, la Ley N.º 5749/2017, el Decreto N.º 8817/2018 y el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030; (b) estadísticas oficiales del INE, en particular el IV Censo Indígena 2022 y las Encuestas Permanentes de Hogares Continua (EPHC); (c) reportes de aprendizaje y comparativos regionales, como ERCE 2019, PISA 2022 y el SNEPE; (d) literatura académica y técnica sobre descentralización educativa, gobernanza multinivel y desigualdad territorial; y (e) sistematizaciones de experiencias territoriales, en especial el caso de Caazapá. Las búsquedas se orientaron con palabras clave en

español e inglés, priorizando el período 2014-2026 sin excluir aportes teóricos clásicos relevantes.

Criterios de inclusión y exclusión

Se incluyeron fuentes que: (a) provienen de organismos oficiales o reconocidos (MEC, INE, UNESCO, Banco Mundial, CEPAL, OCDE, PNUD, UNICEF) o de publicaciones académicas con arbitraje por pares; (b) aportan evidencia empírica o normativa pertinente a alguna de las cuatro dimensiones del MI-PELT; y (c) son verificables mediante identificación bibliográfica completa y acceso público. Se excluyeron textos sin autoría identificada, sin fecha o sin trazabilidad documental comprobable.

Extracción y síntesis

Los documentos se organizaron y analizaron mediante una matriz temática basada en las cuatro dimensiones del MI-PELT, subdividida en categorías secundarias: marco normativo e institucional, brechas territoriales y digitales, capacidades subnacionales, financiamiento, resultados de aprendizaje y experiencias territoriales. Se realizó una síntesis temática inductiva para identificar patrones recurrentes, tensiones y mecanismos de cambio en cada dimensión. Los hallazgos se triangularon entre estadísticas oficiales, normativas y evaluaciones de aprendizaje para reducir el riesgo de sesgos de selección.

Consideraciones éticas

Al tratarse de una investigación estrictamente documental, el estudio no involucró trabajo de campo ni interacción con participantes humanos; por lo tanto, no requirió el aval de un comité de ética. No obstante, el rigor ético se preservó mediante el respeto irrestricto a la propiedad intelectual, garantizando la atribución adecuada a todos los autores y documentos institucionales consultados.

Limitaciones del estudio

Este estudio no está exento de limitaciones. Al fundamentarse de manera exclusiva en una revisión documental, el análisis captura el diseño formal de las políticas educativas, pero no evalúa su ejecución material en los diferentes territorios. Asimismo, depender de normativas e informes institucionales restringe la mirada a una perspectiva estatal oficial; en consecuencia, las tensiones cotidianas y las voces de los actores comunitarios quedan temporalmente fuera de este alcance. Resulta necesario reconocer esta brecha teórica, dado que el modelo propuesto opera como un diseño a priori. Por ello, las futuras investigaciones deberán contrastar el marco empíricamente mediante trabajo de campo, con el fin de comprender cómo interactúan estas dimensiones en la práctica educativa local.

RESULTADOS

La síntesis de la evidencia identificada se presenta siguiendo las cuatro dimensiones del MI-PELT. En cada una se desarrollan narrativamente los hallazgos clave, los patrones convergentes y los mecanismos de cambio que la literatura y los datos disponibles considerando el contexto paraguayo.

Dimensión institucional-normativa: entre el diseño formal y la operación efectiva

La arquitectura normativa de la política educativa local en Paraguay se sustenta en la Constitución Nacional y en la Ley General de Educación, que reconocen la descentralización y la coordinación intergubernamental como principios del sistema. La Ley N.º 1264/1998 establece la corresponsabilidad del MEC, las gobernaciones, los municipios y las comunidades educativas en la garantía de la calidad; además, crea los CDE como órganos colegiados para formular políticas departamentales, promover la participación y actualizar diagnósticos educativos territoriales.

La Carta Orgánica del MEC (Ley N.º 5749/2017) reafirma al ministerio como órgano rector y su reglamentación (Decreto N.º 8817/2018) operacionaliza componentes de desconcentración y coordinación. Esta arquitectura configura una descentralización coordinada: el nivel nacional fija estándares, currículo y reglas generales, mientras los niveles subnacionales adaptan e implementan según las condiciones territoriales. La evidencia documental revela, sin embargo, que la coordinación suele depender de iniciativas ad hoc, que la institucionalidad subnacional opera con recursos humanos y presupuestarios limitados, y que los CDE presentan marcadas desigualdades de operatividad entre departamentos. Estas desigualdades se expresan en la periodicidad efectiva de las sesiones, en la existencia o ausencia de reglamentos internos, en la disponibilidad de equipos técnicos y en la capacidad de formular y dar seguimiento a planes departamentales. La revisión de la experiencia latinoamericana muestra que los resultados de la descentralización educativa son disímiles entre países y territorios, precisamente porque dependen de las capacidades administrativas y de gestión instaladas en cada nivel subnacional (Aguilar Morínigo, 2022; Winkler & Gershberg, 2000).

La literatura comparada en descentralización educativa señala que esta brecha aparece cuando se transfieren responsabilidades sin las capacidades correspondientes y cuando no existen mecanismos de redistribución para corregir asimetrías territoriales (Winkler & Gershberg, 2000). Para cerrarla, resultan críticas cuatro condiciones: reglamentos operativos de los CDE, equipos técnicos permanentes con competencias en planificación y análisis de datos, mecanismos de cofinanciamiento programático, y herramientas de transparencia y rendición de cuentas. La evidencia sobre gobernanza y descentralización educativa sostiene que la eficacia de estas estructuras depende de que la transferencia de responsabilidades se acompañe de capacidades técnicas, financiamiento e incentivos de coordinación; de lo contrario, la autonomía formal tiende a reproducir las asimetrías territoriales existentes y sesgar los beneficios hacia los centros con menor riesgo de gestión (Aguilar Morínigo, 2022; Ariza Dau & Ramos Ruiz, 2022).

Dimensión territorial-geográfica: brechas de acceso, permanencia y aprendizaje

La desigualdad territorial se expresa en brechas de escolaridad promedio y en la probabilidad de completar la educación media. Datos de la EPHC 2023 reportan diferencias en años de estudio entre áreas urbanas y rurales; los territorios rurales enfrentan menor oferta de servicios, mayores costos de oportunidad, escuelas multigrado y déficits de infraestructura (Barría Domínguez et al., 2025). La escasez de oportunidades educativas y de inserción laboral incide, además, en la migración y el despoblamiento, retroalimentando el ciclo de desigualdad (CADEP, 2021; UNFPA & BID, 2023).

La evidencia de aprendizaje confirma el carácter multidimensional del problema. El ERCE 2019 reporta inequidades en Lectura, Matemática y Ciencias por nivel socioeconómico y por zona territorial, con rendimientos sistemáticamente inferiores en contextos de mayor vulnerabilidad (UNESCO/OREALC, 2021). Según PISA 2022, la proporción de estudiantes que alcanza el umbral mínimo de competencia se mantiene reducida frente a los países de la OCDE; esto indica que ampliar la cobertura sin mejorar la calidad y los apoyos no resulta suficiente para la transformación territorial (OECD, 2023; UNESCO, 2024).

La dimensión territorial-geográfica del MI-PELT indica que la política educativa local debe operar con un enfoque de equidad territorial explícito: metas diferenciadas por distrito, asignación compensatoria de recursos, diagnósticos socioeducativos y microplanificación. En particular, el transporte escolar, la alimentación, los apoyos psicosociales y el refuerzo pedagógico se presentan como determinantes para reducir la inasistencia y el abandono en contextos rurales y periurbanos. La evidencia regional respalda este planteamiento: los programas de alimentación escolar promueven la asistencia, reducen la deserción y contribuyen a incrementar las tasas de graduación, en especial cuando logran llegar a la población más vulnerable (Banco Interamericano de Desarrollo y Programa Mundial de Alimentos, 2023).

Dimensión pedagógica-curricular: calidad, pertinencia e interculturalidad

La calidad educativa en territorios heterogéneos exige algo más que la expansión de la oferta: demanda pertinencia cultural y productiva, formación docente situada y apoyos diferenciados al aprendizaje. La dimensión pedagógica-curricular resulta especialmente crítica para las poblaciones indígenas. El IV Censo Nacional Indígena 2022 evidencia que el promedio de años de estudio de la población indígena de 15 años y más es de 4,3 años, con diferencias marcadas entre el área urbana y la rural (INE, 2022). Este nivel se ubica por debajo de la escolaridad obligatoria, lo que señala barreras estructurales de acceso, permanencia y pertinencia cultural.

Desde la política educativa, la Dirección General de Educación Escolar Indígena del MEC y el Consejo Nacional de Educación Indígena buscan sostener modelos de enseñanza intercultural bilingüe con materiales en lenguas originarias, currículos por pueblo y formas comunitarias de gestión (MEC, 2017). Sin embargo, análisis de la sociedad civil señalan inversión insuficiente, barreras persistentes en la formación docente intercultural y escasez de datos para la planeación pedagógica (UNICEF, 2023; Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, 2025). Evidencia empírica nacional confirma este diagnóstico: un estudio cualitativo con especialistas en educación e interculturalidad reconoce el bilingüismo oficial guaraní-castellano como fortaleza, pero documenta una implementación inconsistente

de los derechos lingüísticos, formación docente intercultural insuficiente y espacios interculturales todavía esporádicos (Rodas-Jara et al., 2024).

La territorialización pedagógica no constituye un ajuste menor; implica un cambio de paradigma: desplazar la inclusión desde el acceso hacia la interculturalidad como dimensión de calidad y reconocimiento. Ello exige territorializar el currículo con pertinencia lingüística, cultural y participativa; reconocer los arreglos comunitarios como co-gobernanza efectiva; y asegurar financiamiento y formación docente especializados.

Dimensión participativa-comunitaria: gobernanza territorial, CDE y brecha digital

La dimensión participativa-comunitaria abarca dos fenómenos que se influyen mutuamente: la gobernanza territorial a través de los CDE y la brecha digital, que obstaculiza la participación y la inclusión. La experiencia de Caazapá muestra que es posible construir un Plan Educativo Departamental participativo, articulando actores del MEC, la gobernación, los municipios, las supervisiones, las comunidades y la sociedad civil, con foco en primera infancia, formación docente, currículo y articulación interinstitucional (Juntos por la Educación, 2019; OEI, 2014).

Esta experiencia evidencia que la efectividad de la política educativa local depende de capacidades de articulación, reglas claras de funcionamiento, liderazgo técnico y financiamiento sostenido. Aunque la Ley N.º 1264/1998 asigna a los CDE funciones amplias de formulación de políticas departamentales, promoción de la participación y actualización de diagnósticos educativos territoriales, se identifican obstáculos recurrentes: ausencia de equipos técnicos permanentes, alta rotación de autoridades, limitada cultura de planificación participativa y debilidades de rendición de cuentas territorial (Aguilar Morínigo, 2022; Juntos por la Educación, 2019). Con todo, los CDE pueden operar como nodo de gobernanza multinivel: articulan verticalmente las políticas nacionales con las realidades locales y, horizontalmente, coordinan actores del territorio, en la medida en que dispongan de información, reglas y recursos que hagan sustantiva la autonomía (Ariza Dau & Ramos Ruiz, 2022).

La brecha digital amplifica estas dificultades. En América Latina y el Caribe, los hogares rurales presentan niveles de conectividad sustancialmente inferiores a los urbanos; los de menores ingresos acumulan brechas adicionales, lo que limita el aprendizaje remoto y el desarrollo de competencias digitales (PNUD, 2024; Herrera et al., 2025). El desafío no se reduce al acceso a internet; también abarca la disponibilidad de dispositivos, el uso pedagógico, la protección de datos y el fortalecimiento de competencias docentes y estudiantiles (Vera & Rivas, 2023). El Banco Mundial advierte que el impacto de la digitalización educativa depende de las condiciones de implementación y del apoyo docente, no del despliegue de infraestructura en sí mismo (Rajasekaran et al., 2024).

La Tabla 1 sintetiza la evidencia revisada y la organiza según las cuatro dimensiones del MI-PELT. Su propósito consiste en ofrecer una lectura comparada que vincule cada dimensión con sus fuentes clave, sus hallazgos convergentes y sus nudos críticos, de modo que el lector aprecie los patrones transversales antes de la discusión.

Tabla 1. Síntesis de evidencia organizada por dimensiones del MI-PELT

Dimensión MI-PELT	Fuentes clave	Hallazgos convergentes	Nudos críticos
Institucional-normativa	Ley N.º 1264/1998; Ley N.º 5749/2017; Decreto N.º 8817/2018; Aguilar Morínigo (2022); Winkler & Gershberg (2000)	Descentralización coordinada; brecha norma-operación; CDE formalmente creados pero operativamente limitados.	Ausencia de unidades técnicas; financiamiento insuficiente; alta rotación de autoridades.
Territorial-geográfica	EPHC/INE (2023); ERCE 2019; PISA 2022; Barría Domínguez et al. (2025); CADEP (2021); BID & PMA (2023)	Brechas urbano-rurales en escolaridad y aprendizaje; correlación entre vulnerabilidad y rezago educativo.	Escuelas multigrado sin apoyos; déficit de transporte escolar; abandono por costos de oportunidad.
Pedagógica-curricular	INE (2022); MEC (2017); UNICEF (2023); Campaña Latinoamericana (2025); Rodas-Jara et al. (2024)	Escolaridad indígena promedio de 4,3 años; barreras lingüísticas; currículo con baja pertinencia.	Formación docente intercultural insuficiente; materiales en lenguas originarias escasos.
Participativa-comunitaria	PNUD (2024); Herrera et al. (2025); Vera & Rivas (2023); Rajasekaran et al. (2024); Juntos por la Educación (2019)	Brecha digital territorial; participación simbólica; experiencia Caazapá como modelo replicable.	Conectividad escolar insuficiente; digitalización sin gobernanza pedagógica; CDE sin presupuesto.

Nota. CDE = Consejos Departamentales de Educación. BID = Banco Interamericano de Desarrollo. PMA = Programa Mundial de Alimentos. Las fuentes se priorizaron por trazabilidad documental y carácter oficial o arbitrado.

La Tabla 2 traduce el marco analítico en una propuesta operativa. Su propósito es articular, para cada dimensión, el propósito territorial, los instrumentos prioritarios, los resultados verificables y los indicadores sugeridos, con el fin de orientar la planificación y el seguimiento de la política educativa local en cada departamento.

Tabla 2. Operacionalización del MI-PELT: instrumentos, productos e indicadores por dimensión

Dimensión	Propósito territorial	Instrumentos prioritarios	Resultados verificables	Indicadores sugeridos
Institucional-normativa	Alinear reglas, recursos y capacidades técnicas	Reglamento CDE; convenios MEC-gobernación-municipios; unidad técnica departamental	Plan educativo departamental; presupuesto programático; tablero de indicadores público	Reuniones CDE realizadas; ejecución presupuestaria; metas departamentales cumplidas.
Territorial-geográfica	Reducir brechas de acceso, permanencia y servicios	Diagnóstico geoescolar; transporte escolar; microplanificación; asignación compensatoria	Mapa de brechas por distrito; cartera de proyectos; cobertura de servicios	Asistencia y culminación por distrito; cobertura de infraestructura básica.
Pedagógica-curricular	Mejorar calidad y pertinencia cultural	Adecuación curricular territorial; formación docente situada; tutorías; evaluación formativa.	Materiales en lenguas originarias; plan docente; protocolos de apoyo diferenciado.	Resultados ERCE/SNEPE por zona; tasa de repitencia; tiempo efectivo de aprendizaje.
Participativa-comunitaria	Institucionalizar voz social, rendición de cuentas y conectividad	Audiencias públicas; presupuestos participativos; alianzas; plan de conectividad con equidad.	Informes públicos anuales; acuerdos interinstitucionales; escuelas con conectividad efectiva.	Índice de participación comunitaria; satisfacción de familias; uso pedagógico de tecnología.

Nota. Los indicadores se proponen como guía y deben adaptarse a la disponibilidad de datos y a las capacidades técnicas de cada territorio. ERCE = Estudio Regional Comparativo y Explicativo. SNEPE = Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo.

DISCUSIÓN

La evidencia recopilada y sintetizada a través de las cuatro dimensiones del MI-PELT revela una tensión estructural persistente: Paraguay dispone de un marco legal que habilita la coordinación territorial, pero carece de las condiciones necesarias para una implementación sostenida que transforme efectivamente el territorio. La brecha entre el amplio mandato de los CDE y los limitados recursos técnicos y económicos para ejercerlo constituye su expresión más visible; además, es un patrón que la literatura comparada identifica como consecuencia directa de la descentralización sin transferencia de capacidades (Aguilar Morínigo, 2022; Winkler & Gershberg, 2000).

El MI-PELT permitió ordenar esta tensión y hacer explícitos los mecanismos de cambio en cada dimensión. Una implicación central es que ninguna dimensión basta por sí sola: invertir en infraestructura sin fortalecer las capacidades docentes puede mejorar el acceso, pero no el

aprendizaje; conectar escuelas sin gobernanza pedagógica genera digitalización superficial y de bajo impacto (Rajasekaran et al., 2024; Vera & Rivas, 2023); fortalecer la participación sin información ni presupuesto la reduce a consultoría simbólica. La política educativa local debe, en consecuencia, concebirse como una estructura coherente de instrumentos que actúe simultáneamente en las cuatro dimensiones.

Implicaciones operativas por dimensión

En el plano institucional-normativo, la prioridad consiste en fortalecer la operatividad de los CDE: establecer reglamentos de funcionamiento, construir agendas anuales de trabajo, conformar equipos técnicos permanentes y disponer de presupuestos básicos para la planificación, el seguimiento y la coordinación. Un criterio recomendado es que cada CDE cuente con un tablero territorial de indicadores, que incluya asistencia, culminación, infraestructura, conectividad y resultados de evaluación, junto con un calendario público de rendición de cuentas. Esta recomendación se apoya en experiencias documentadas de planificación educativa departamental participativa, como la del departamento de Caazapá, donde la articulación entre el MEC, la gobernación, los municipios y la sociedad civil permitió construir un plan educativo con metas verificables (Juntos por la Educación, 2019); asimismo, la evidencia sobre gobernanza educativa señala que la disponibilidad de información y de mecanismos de rendición de cuentas condiciona el efecto de la autonomía sobre la equidad (Ariza Dau & Ramos Ruiz, 2022).

En el ámbito territorial-geográfico, la desigualdad estructural requiere instrumentos de acción afirmativa: asignación per cápita diferenciada en territorios con mayor rezago, financiamiento del transporte escolar y mejora de la conectividad en zonas vulnerables, y sostenimiento de las escuelas multigrado con apoyo pedagógico especializado. La CEPAL ha documentado que la desigualdad territorial es una dimensión estructural de la desigualdad social latinoamericana; por ello, la política educativa debe incorporar criterios territoriales explícitos de asignación, no solo criterios uniformes (CEPAL, 2022).

En la dimensión pedagógica-curricular, la pertinencia curricular y las rutas de transición escuela-trabajo son determinantes para reducir la migración y el abandono escolar. En áreas rurales, esto implica opciones flexibles y educación técnica vinculada a los recursos locales. En comunidades indígenas, se requieren programas educativos adaptados a cada pueblo, el uso sostenido de lenguas originarias y formas de gestión comunitaria en la educación (CADEP, 2021; UNFPA & BID, 2023). En esa línea, la evidencia sobre atención a la diversidad cultural y lingüística en Paraguay recomienda fortalecer la formación docente en interculturalidad y bilingüismo, producir materiales contextualizados en guaraní y lenguas indígenas, e institucionalizar espacios interculturales con mecanismos de monitoreo (Rodas-Jara et al., 2024).

En la dimensión participativa-comunitaria, la digitalización con realismo tecnológico exige tratar la tecnología como medio, no como fin. El Banco Mundial propone un optimismo cauteloso: las inversiones digitales deben emplearse cuando demuestran mejoras en los resultados de aprendizaje y en la equidad (Rajasekaran et al., 2024). La experiencia regional en alimentación escolar ilustra cómo un instrumento territorial, cuando se sostiene con marcos normativos y financiamiento estables, reduce la deserción y opera al mismo tiempo como plataforma multisectorial de protección social, con efectos verificables sobre la asistencia y la permanencia (Banco Interamericano de Desarrollo & Programa Mundial de Alimentos, 2023).

De modo similar, los CDE necesitan acuerdos sobre información compartida, planes de gasto, objetivos por distrito y formas de monitoreo públicas para que la participación comunitaria sea sustantiva y no meramente simbólica. Sin estas condiciones, la evidencia comparada advierte que la autonomía territorial puede acentuar, en lugar de corregir, las asimetrías preexistentes, porque tiende a beneficiar a los territorios con mayores capacidades de gestión (Ariza Dau & Ramos Ruiz, 2022).

Dilemas y perspectivas

Tres dilemas emergen con fuerza de la síntesis. El primero confronta centralización y descentralización: se requieren estándares nacionales para garantizar la equidad, pero también flexibilidad territorial para responder a contextos heterogéneos. El segundo contrapone continuidad y adaptación, dado que los planes de largo plazo deben ajustarse ante adversidades como pandemias o crisis climáticas sin reiniciarse desde cero. El tercero pone en tensión la participación y la eficiencia: los procesos participativos demandan tiempo, pero incrementan la legitimidad y la sostenibilidad de las intervenciones.

El MI-PELT no resuelve estos dilemas; ofrece criterios para gestionarlos a partir de la claridad de roles intergubernamentales, mecanismos de compensación territorial y reglas de deliberación institucionalizada.

Agenda de investigación

La revisión identifica vacíos que orientan la agenda futura. Se requiere la evaluación sistemática y comparativa del funcionamiento de los 17 CDE, incluyendo periodicidad de sesiones, composición, resultados y efectos sobre la política departamental. El análisis de inequidad fiscal educativa subnacional permitiría estimar en qué medida el financiamiento actual amplifica o atenúa las brechas territoriales. Estudios de caso sobre adecuación curricular e interculturalidad en comunidades indígenas generarían evidencia sobre modelos replicables.

Como agenda inmediata, se recomienda reglamentar y profesionalizar los CDE con unidades técnicas permanentes y tableros de indicadores públicos; consolidar diagnósticos socioeducativos y carteras de inversión con criterios de equidad; fortalecer la formación docente situada con énfasis en la ruralidad y la interculturalidad; implementar estrategias integrales de digitalización que combinen conectividad, competencias y gobernanza pedagógica; y articular el sistema de monitoreo territorial con el PND 2030 y las evaluaciones de aprendizaje nacionales y regionales.

CONCLUSIONES

Este artículo adoptó el MI-PELT como marco conceptual y analítico para organizar y sintetizar la evidencia disponible sobre la relación entre educación y transformación territorial en Paraguay. Los resultados confirman que las cuatro dimensiones del marco operan como nodos de un sistema interdependiente. Las debilidades institucionales-normativas de los CDE limitan la implementación de las demás dimensiones. Las brechas territoriales-geográficas condicionan el acceso a intervenciones pedagógicas. Además, la baja pertinencia curricular

reduce el impacto de la inversión en infraestructura. Finalmente, la participación simbólica socava la sostenibilidad de todos los esfuerzos.

La transformación territorial exige, en consecuencia, una gobernanza educativa multinivel efectiva. No basta con descentralizar; es necesario construir capacidad técnica en el nivel departamental, territorializar el currículo con pertinencia cultural y productiva, cerrar la brecha digital con criterios de equidad y construir mecanismos de rendición de cuentas que garanticen continuidad más allá de los ciclos políticos. El MI-PELT se presenta como una herramienta útil tanto para el diagnóstico como para la planificación de esta agenda; su validación empírica en futuras investigaciones de campo permitirá consolidar su capacidad explicativa y prescriptiva.

DECLARACIONES

Conflictos de interés. El autor declara no tener conflictos de interés.

Financiamiento. Este trabajo no recibió financiamiento externo.

Disponibilidad de datos. Los datos utilizados provienen de fuentes públicas citadas en las referencias.

Consideraciones éticas. Al tratarse de una investigación estrictamente documental, el estudio no involucró trabajo de campo ni interacción con participantes humanos; por lo tanto, no requirió el aval de un comité de ética.

Aporte del autor. Alcides Ramírez Caballero: Conceptualización, metodología, búsqueda y selección de fuentes, análisis y síntesis, elaboración del MI-PELT, redacción del borrador original, revisión crítica y edición final del manuscrito.

REFERENCIAS

- Aguilar Morínigo, M. M. (2022). Gestión educativa descentralizada: Revisión de la literatura en América Latina. *Kuaapy Ayvu*, 13(13), 97–118. <https://doi.org/10.5281/zenodo.16842961>
- Ariza Dau, M. A., & Ramos Ruiz, J. L. (2022). Gobernanza educativa en América Latina: ¿Autonomía con equidad? *Perfiles Educativos*, 44(178), 10–31. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2022.178.60596>
- Banco Interamericano de Desarrollo, & Programa Mundial de Alimentos. (2023). *El estado de la alimentación escolar en América Latina y el Caribe: 2022*. <https://doi.org/10.18235/0005080>
- Barría Domínguez, R., Giménez Rolón, E., Jara Salinas, C., & Samaniego Núñez, C. (2025). Desafíos y oportunidades: Comparativa entre la educación rural y urbana en Paraguay. Una mirada desde la pandemia hasta la actualidad. *Revista Científica OMNES*, 7(1), 64–79. <https://doi.org/10.47133/omnes1125a4>
- CADEP. (2021). *Jóvenes rurales y agricultura familiar campesina en el Paraguay*. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. http://www.cadep.org.py/uploads/2021/12/Libro_Jovenes_Rurales.pdf
- Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. (2025, 7 de febrero). *Datos y reflexiones sobre los desafíos de la educación indígena en Paraguay*. <https://redclade.org/noticias/datos-y-reflexiones-sobre-los-desafios-de-la-educacion-indigena-en-paraguay/>
- CEPAL. (2022). *Introducción a la desigualdad territorial*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://igualdad.cepal.org/sites/default/files/2022-03/GR_territorial_intro_es_0.pdf
- Constitución Nacional de la República del Paraguay*. (1992). https://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm
- Decreto N.º 8817 por el cual se reglamenta la Ley N.º 5749/2017*. (2018). <https://py.vlex.com/vid/decreto-no-8817-reglamenta-715720757>

- El promedio de estudios de la población paraguaya llega solo hasta el noveno grado. (2024, 26 de febrero). *Última Hora*. <https://www.ultimahora.com/el-promedio-de-estudios-de-la-poblacion-paraguaya-llega-solo-hasta-el-noveno-grado>
- Ferrari, R. (2015). Writing narrative style literature reviews. *Medical Writing*, 24(4), 230–235. <https://doi.org/10.1179/2047480615Z.000000000329>
- Guirao-Goris, J. A. (2015). Utilidad y tipos de revisión de literatura. *ENE. Revista de Enfermería*, 9(2). <https://doi.org/10.4321/S1988-348X2015000200002>
- Herrera, P., Huepe, M., & Trucco, D. (2025). *Education and the development of digital competences in Latin America and the Caribbean* (LC/TS.2025/3). CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/81378>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. [suspicious link removed]
- INE. (2022). *IV Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2022: Resultados finales*. Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.gov.py/censo2022/documentos/indigena/Resultados-Finales-Censo-Indigena.pdf>
- Juntos por la Educación. (2019). *Diseño del plan de acción departamental (Eje 1): Sistematización del proyecto "La educación primero, todos por Caazapá"*. <https://juntosporlaeducacion.org.py/wp-content/uploads/2023/05/EJE-RESUMEN-1-1.pdf>
- Ley N.º 1264/1998, General de Educación. (1998). <https://digestolegislativo.gov.py/detalles&id=4865>
- Ley N.º 5749/2017, que establece la carta orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias. (2017). <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5260/ley-n-5749-establece-la-carta-organica-del-ministerio-de-educacion-y-ciencias>
- Marks, G., & Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. En I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level governance* (pp. 15–30). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0002>
- MEC. (2017). *Manual para conformación de equipos de gestión comunitaria indígena (EGCI)*. Ministerio de Educación y Ciencias. https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/15468
- OECD. (2023). *PISA 2022 results: Country note. Paraguay*. Organisation for Economic Co-operation and Development. https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i-and-ii-country-notes_ed6fbcc5-en/paraguay_1abb8775-en.html
- OEI. (2014). *Sesión del Consejo Departamental de Educación de Caazapá*. Organización de Estados Iberoamericanos. <https://oei.int/oficinas/paraguay/noticias/sesion-del-consejo-departamental-de-educacion-de-caazapa/>
- PNUD. (2024, 4 de agosto). *Missed connections: An incomplete digital revolution in Latin America and the Caribbean*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.undp.org/latin-america/blog/missed-connections-incomplete-digital-revolution-latin-america-and-caribbean-0>
- Rajasekaran, S., Adam, T., & Tilmes, K. (2024). *Digital pathways for education: Enabling greater impact for all*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/42386>
- Rodas-Jara, R. L., Benítez-Notario, G., Martínez, M. L., & Velázquez Romero, E. (2024). Atención a la diversidad cultural y lingüística en el Sistema Educativo de Paraguay: Fortalezas, áreas de mejora y perspectivas para la implementación de buenas prácticas. *Aula Pyahu, Revista de Formación Docente y Enseñanza*, 2(4), 61–79. <https://doi.org/10.47133/rdap2024-24art5>
- STP. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/94690>
- Trucco, D. (2014). *Educación y desigualdad en América Latina*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36835-educacion-desigualdad-america-latina>
- UNESCO. (2024). *PISA 2022: El panorama de los países de América Latina y el Caribe*. <https://www.unesco.org/es/articulos/pisa-2022-el-panorama-de-los-paises-de-america-latina-y-el-caribe>
- UNESCO/OREALC. (2021). *ERCE 2019: Reporte nacional de resultados, Paraguay*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380252.locale=es>
- UNFPA, & BID. (2023). *Informe sobre juventud en el Paraguay: Insumos para una política pública de juventud*. Fondo de Población de las Naciones Unidas y Banco Interamericano de Desarrollo.

- <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-sobre-juventud-en-el-Paraguay-insumos-para-una-politica-publica-de-juventud.pdf>
- UNICEF. (2023). *Doce datos sobre la población indígena de Paraguay*. <https://www.unicef.org/paraguay/doce-datos-sobre-la-poblacion-indigena-de-paraguay>
- UNICEF. (2026). *La educación intercultural bilingüe en Paraguay*. <https://www.unicef.org/lac/la-educacion-intercultural-bilingue-eib-en-paraguay>
- Vera, A., & Rivas, A. (2023). *Monitoring digital education policies in Latin America and the Caribbean*. UNESCO IIEP. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000386982_eng
- Winkler, D. R., & Gershberg, A. I. (2000). *Education decentralization in Latin America: The effects on the quality of schooling* (LCSHD Paper Series No. 59). World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/427001468743117176/pdf/multi0page.pdf>