Revista UNIDA Científica
e-ISSN: 2520-9213

Publicación periódica de acceso abierto, financiada y editada por la Universidad de la Integración de las Américas

Artículo original

https://doi.org/10.69940/ruc.20261201

Implementación de la Gratuidad en la Educación Media del Paraguay, periodo 2011–2019: Análisis a partir de percepciones de actores educativos

Implementation of Free Upper Secondary Education in Paraguay, 2011–2019: An analysis Based on the Perceptions of Education Stakeholders

Zully Alberta Greco Gregor[1]

[1] Universidad de la Integración de las Américas. Asunción, Paraguay.

RESUMEN

El artículo parte de la tesis doctoral *Caracterización de la implementación de la Ley de Gratuidad de la Educación Media en Instituciones de Gestión Oficial del Sistema Educativo del Paraguay durante el periodo 2011 al 2019* (Greco Gregor, 2023) y analiza las percepciones de actores clave de la administración central del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y de directores y exdirectores de instituciones educativas oficiales de nivel medio de la ciudad de Asunción respecto a la implementación de la Ley N.º 4088/2010 en el periodo 2011–2019. El estudio fue cualitativo, exploratorio, interpretativo y transversal, con indagación retrospectiva del periodo 2011–2019, sustentado en entrevistas estructuradas con preguntas abiertas a siete actores clave de la administración central del MEC que participaron en la definición de la política y a seis directores y exdirectores de dichas instituciones. El procesamiento de los datos se realizó a partir de una matriz de operacionalización de categorías y el programa ATLAS.ti versión 8. Los resultados muestran un reconocimiento generalizado de los beneficios de la gratuidad para la continuidad de los estudios y la gestión institucional junto con críticas convergentes al criterio vigente de asignación de recursos basado en la cantidad de matriculados. Se proponen recomendaciones para mantener la política con ajustes orientados a la equidad, la transparencia y el fortalecimiento de capacidades de gestión. Se concluye que existe una valoración mayoritariamente positiva de la gratuidad entre los actores consultados, acompañada de demandas claras de reformulación del modelo de asignación de recursos y de evaluación permanente de su aplicación.

Palabras clave: actores clave, derecho a la educación, gratuidad, Ley N.º 4088/2010, percepción

ABSTRACT

This article is based on the doctoral thesis *Characterization of the implementation of the Free Secondary Education Law in Officially Managed Institutions of the Paraguayan Educational System during the period 2011 to 2019* (Greco Gregor, 2023) and analyzes the perceptions of key actors from the central administration of the Ministry of Education and Sciences (MEC) and of directors and former directors of official secondary education institutions in the city of Asunción regarding the implementation of Law No. 4088/2010 during the period 2011–2019. The study was qualitative, exploratory, interpretive, and cross-sectional, with retrospective inquiry into the period 2011–2019, based on structured interviews with open-ended questions conducted with seven key actors from the MEC central administration who participated in defining the policy and with six directors and former directors of those institutions. Data were processed using a category operationalization matrix and ATLAS.ti version 8 software. The results show widespread recognition of the benefits of free education for the continuation of studies and institutional management, together with converging criticism of the current criterion for allocating resources based on enrollment. Recommendations are proposed to maintain the policy with adjustments aimed at equity, transparency, and strengthening management capacities. It is concluded that free education is viewed mostly positively by the actors consulted, accompanied by clear demands to reformulate the resource allocation model and permanently evaluate its implementation.

Keywords: free education, key actors, Law No. 4088/2010, perception, right to education

INTRODUCCIÓN

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2007), “El derecho a la educación significa el derecho a aprender a lo largo de la vida y está fundado en los principios de obligatoriedad y gratuidad,

Para correspondencia dirigirse a: zullygreco56@gmail.com
Recibido: 10 de enero de 2026. **Aceptado:** 20 de julio de 2026.
Conflictos de interes: Ninguna que declarar. **Fuente de financiamiento:** Ninguno. **Editor responsable:** Nadia Glavinich

Este es un artículo publicado en Acceso Abierto bajo Licencia Creative Commons CC-BY, que permite el uso sin restricciones, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que se cite debidamente la obra original.

y en el derecho a la no discriminación" (p. 5). Este, además, es un derecho que posibilita el ejercicio de otros derechos promoviendo el desarrollo integral de las personas y formando a ciudadanos para la construcción de sociedades democráticas, prósperas y equitativas.

En el ámbito regional, la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) afirma que la gratuidad total de la educación constituye una asignatura pendiente en Latinoamérica y que son los Estados quienes tienen la obligación de garantizar educación pública gratuita para todas las personas, responsabilidad establecida en varias declaraciones y acuerdos internacionales (CLADE, 2014). Sin embargo, los padres deben asumir la obligación del Estado con gastos directos, como la matrícula, e indirectos, como la comida o el transporte, y el costo de oportunidad que se genera cuando los niños asisten a la escuela en lugar de trabajar (UNESCO, 2007).

En el año 1992, la Constitución de la República del Paraguay estableció la gratuidad y la obligatoriedad de la Educación Escolar Básica, en el marco del principio de que la educación estatal debe ser básicamente obligatoria y gratuita a fin de hacerla accesible a todos los niños y jóvenes del país, sin ninguna excepción (Constitución de la República del Paraguay, 1992, art. 76). No obstante, según el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), antes de promulgada la Ley N.º 4088/2010, el 35% de los jóvenes de entre 15 y 17 años se encontraban fuera del sistema educativo, principalmente por razones económicas (MEC, 2008).

En el año 2010, con la promulgación de la Ley N.º 4088/2010, Que Establece la Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media, se instituye tanto la gratuidad como la obligatoriedad de la educación media. No se podría pretender tal obligatoriedad si no estuviesen garantizadas las mismas condiciones básicas para todos los beneficiarios de la política pública educativa. En consecuencia, a partir del año 2011 se transfieren recursos financieros desde el Estado a las instituciones educativas de gestión pública, exonerándose de ese modo el pago de la matrícula de los estudiantes con el propósito de garantizar el derecho a una educación integral, permanente y en igualdad de oportunidades.

Este artículo tiene como objetivo general analizar las percepciones de actores clave de la administración central del MEC y de directores y exdirectores de instituciones educativas oficiales de nivel medio de la ciudad de Asunción respecto a la implementación de la Ley N.º 4088/2010 en el periodo 2011–2019. Para esto se trabajaron los siguientes objetivos específicos: comprender las percepciones de actores clave de la administración central del MEC respecto a la definición e implementación de la Ley N.º 4088/2010 y comprender las percepciones de directores y exdirectores de instituciones educativas de nivel medio respecto a la implementación de la gratuidad en la educación media en el Paraguay.

Vargas Arébalo (2007) refiere que "una vez efectuada la intervención, el gobierno debe medir los efectos sobre el problema y posterior a esto verificar si este se ha finiquitado o si es necesario seguir actuando" (p. 128) y que "La utilidad de la evaluación es producir información de calidad para orientar nuevos procesos de decisión" (p. 130). Al momento de realizar la investigación, no se identificaron estudios que incluyeran conjuntamente las percepciones de actores clave de la administración central del MEC y de directores y exdirectores de instituciones educativas respecto de la implementación de la gratuidad en la educación media. Esta situación motivó el presente trabajo, como contribución a la toma de decisiones orientadas a optimizar los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos de esta política pública educativa.

MATERIALES Y MÉTODOS

El estudio tuvo alcance exploratorio e interpretativo, enfoque cualitativo y corte transversal, con indagación retrospectiva sobre el periodo 2011–2019. La recolección de datos se realizó en un momento único, circunscrito al año 2021, y recuperó las percepciones y experiencias de los participantes respecto del periodo estudiado. De acuerdo con Hernández Sampieri et al. (2014), la investigación cualitativa proporciona profundidad a los datos, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas. Estas características de la investigación cualitativa resultaron pertinentes para aproximarse a las percepciones de los actores respecto a la implementación de la Ley N.º 4088/2010. El procesamiento de los datos se realizó mediante un discurso interpretativo, coherente y fundamentado en lo expresado por los propios informantes (Martínez Miguélez, 2017).

Los participantes fueron seleccionados mediante muestreo intencional o razonado (Ander-Egg, 1995). La muestra quedó conformada por dos grupos: siete actores clave de la administración central del MEC, seleccionados por criterio de accesibilidad (Ary et al., 1989, como se citó en Arias, 2016), con participación en la definición de la política pública de gratuidad de la educación media, y seis directores y exdirectores de instituciones educativas oficiales de nivel medio de la ciudad de Asunción seleccionados según la tipología de la institución, el programa ofrecido y el tamaño, con el fin de conocer sus experiencias respecto de la implementación de la Ley N.º 4088/2010. A fin de resguardar el anonimato de los participantes, los actores clave de la administración central del MEC se identifican con los códigos AC1 a AC7 y los directores y exdirectores de instituciones educativas con los códigos D1 a D6; con esos códigos se atribuyen los testimonios presentados en los resultados.

La técnica utilizada fue la entrevista estructurada con preguntas abiertas. Se diseñaron fichas de entrevistas diferenciadas para cada grupo de participantes. Las entrevistas fueron realizadas de manera virtual mediante la plataforma Google Meet, atendiendo el contexto de la pandemia de COVID-19, previa solicitud por escrito y consentimiento informado.

El procesamiento de los datos recolectados en las entrevistas se realizó mediante el programa ATLAS.ti versión 8, tomando como referencia procedimientos de codificación y categorización de la Teoría Fundamentada de Glaser y Strauss (1967). El paso a paso del procesamiento incluyó la codificación de la información, la categorización y la estructuración de redes semánticas de relaciones entre las categorías identificadas (Martínez Miguélez, 2017). El análisis se orientó mediante una matriz de operacionalización de categorías, la cual estableció categorías y subcategorías iniciales relacionadas con los objetivos, lo que permitió esclarecer, además, definiciones conceptuales y operacionales, indicadores, fuentes, técnicas e instrumentos

de recolección de datos. Estas categorías y subcategorías iniciales, de carácter deductivo y vinculadas a los objetivos de investigación, se emplearon como punto de partida, a partir de las cuales emergieron inductivamente microcategorías durante el proceso de codificación. A fin de fortalecer el rigor del estudio, se realizó la triangulación de los datos a partir de los resultados obtenidos en las entrevistas a ambos grupos de participantes, contrastándolos entre sí y con el marco teórico de referencia (Hernández Sampieri et al., 2014).

RESULTADOS

Las percepciones de los actores clave de la administración central del MEC se organizaron en cuatro subcategorías: Ampliación de la gratuidad, Contribución de la política pública, Criterios de asignación de recursos financieros y Recomendaciones para la implementación.

Ampliación de la gratuidad

Los actores clave coincidieron en que la gratuidad se orientó a ampliar la matrícula del nivel medio y a favorecer la culminación oportuna de los estudios, como respuesta al abandono de quienes no podían afrontar su costo, aunque sin partir de un proyecto con metas precisas ni indicadores de logro. Señalaron como debilidad la ausencia de una estimación del costo de la educación media, crítica en el caso del bachillerato técnico, y precisaron que la política no se agotó en la transferencia de recursos, sino que incorporó programas compensatorios.

> "No se cuenta precisamente con un proyecto elaborado al respecto, pero el objetivo estuvo orientado a mejorar la cantidad de estudiantes matriculados en este nivel y que concluyan en el tiempo oportuno." (AC1, 2021)

> "Surge como respuesta a la situación verificada en cuanto a estudiantes que no proseguían sus estudios en el nivel medio del sistema educativo, de hecho, representaba un costo para muchos padres difícil hasta imposible de solventarlos." (AC2, 2021)

> "En los propios colegios técnicos no hay estudio acabado, que permita determinar los reales requerimientos, por lo tanto, será difícil que la iniciativa de gratuidad cubra estos requerimientos. Cabe mencionar que existen esfuerzos aislados acerca de estudios de estimación de costos, para la oferta del bachillerato técnico..." (AC7, 2021)

> "Al plantearse la gratuidad de la Educación Media, no sólo supone transferencia de recursos financieros a las instituciones educativas del sector oficial, además se han logrado la instalación de programas compensatorios como: la provisión de kits de útiles escolares y alimentación escolar (esto para instituciones ubicadas en situación de vulnerabilidad), entre otros programas que aportan a la mejora de la calidad de los aprendizajes. El supuesto de los retornos a la educación que asocia los mayores niveles educativos a una menor probabilidad de desempleo y a mayores ingresos (disminución de la pobreza)." (AC3, 2021)

Contribución de la política pública

Los entrevistados enfatizaron que la política no se limitó a la exoneración de la matrícula: incorporó componentes que reducen los gastos de bolsillo de las familias y, a través de los programas compensatorios, inciden en la calidad educativa, por lo que los participantes consideraron estos programas como un eje fundamental de la gratuidad. Le atribuyeron el aseguramiento del acceso y la permanencia de estudiantes que antes no podían continuar en el nivel medio, así como el crecimiento de la matrícula y, como efecto colateral, la instalación progresiva de herramientas de registro, entre las que valoraron especialmente el Registro Único de Estudiantes (RUE) por su transparencia y confiabilidad.

> "La gratuidad en el Paraguay no solo incluye la exoneración del pago de matrícula, sino el pago de horas a los docentes, y el aporte en el marco de políticas compensatorias... Los programas compensatorios también forman parte de la gratuidad de la educación media, ya que contribuye con la disminución de gastos de bolsillo de los padres de familia." (AC2, 2021)

> "La declaración de obligatoriedad y gratuidad de la educación media, como continuación de la educación escolar básica, busca fomentar la educación en todos los niveles, en tal sentido esta política pública ha contribuido de manera significativa con respecto al aseguramiento del acceso al sistema educativo, al aumento de la cobertura y diversificación de las ofertas educativas, a la retención escolar y a la disminución de la deserción escolar." (AC3, 2021)

> "Se evidencia mejoramiento en la matriculación en este nivel educativo y también contribuyen los programas compensatorios, consistentes en: Kits escolares, Alimentación, Boleto Estudiantil, Becas, y Provisión de textos." (AC6, 2021)

> "Con la implementación de la gratuidad también como efecto colateral se ha verificado el mejoramiento de la oficialización de datos de matriculados, inició con la declaración jurada de directores, luego se aplicó el Sistema Nautilus desde el ejercicio fiscal 2011 y desde el 2016 el Registro Único de Estudiantes, lo que permite cada vez más transparencia y confiabilidad en el tratamiento de estos datos. Se conoce con certeza la cantidad de matriculados a partir del año 2016-2017 que se implementa el Registro Único de Estudiantes." (AC5, 2021)

Criterios de asignación de recursos financieros

Los actores clave coincidieron en la necesidad de modificar el criterio vigente de asignación, basado en la cantidad de matriculados y el tipo de oferta educativa, por dejar en desventaja a las instituciones con matrícula reducida, que igualmente deben afrontar gastos comunes operativos y de mantenimiento de infraestructura. Reconocieron como dificultad la ausencia de estudios técnicos sobre el monto a asignar que contemplen la diversidad de ofertas educativas y los contextos institucionales.

> "Hay una igualdad en transferencia de fondo atendiendo al cumplimiento de lo impuesto en la ley, conforme al programa ofrecido si es bachillerato científico o técnico,

pero sin contar con un estudio acabado del monto a trasferir. Es una transferencia unificada, cuanto más grande es la institución, mayor cantidad de matriculado tiene, mayor es la transferencia que recibe." (AC2, 2021)

"Si vemos esa inversión desde el punto de vista de las instituciones educativas que reciben la transferencia de recursos financieros, podríamos ver algunas diferencias … en algunos casos… el efecto puede ser diferente… en el sentido que se podría estar incrementando las desigualdades de condiciones para brindar una educación de calidad, considerando que las transferencias se realizan en relación directa con la cantidad de estudiantes matriculados." (AC1, 2021)

"No se realizó previamente estudio técnico del monto a ser asignado a las instituciones educativas a fin de dar respuesta a la decisión de extender la gratuidad a la educación media, se partió de esta propuesta: 1ra. fase: Por alumno (tres veces la matrícula, vigente hasta el 2019 que se extiende el periodo de estudio)." (AC6, 2021)

Recomendaciones para la implementación de la gratuidad

Las recomendaciones de los actores clave se orientaron a la equidad: identificar a las instituciones menos favorecidas a partir del mapa de pobreza para destinar recursos más allá de la cantidad de matriculados, sustentando la decisión en estudios que aseguren su pertinencia. Propusieron explorar modalidades alternativas como por ejemplo fondos concursables o una transferencia diferenciada por tipología institucional, prevista inicialmente pero no aplicada por limitaciones presupuestarias, así como incorporar criterios de atención a poblaciones en contextos de vulnerabilidad, frontera o privación de libertad. Plantearon, además, asegurar la transparencia mediante un sistema de gestión que permita el control del gasto en tiempo real, con la correspondiente capacitación a los agentes educativos; sostener y focalizar los programas compensatorios en articulación con otros ministerios; e incrementar el monto transferido, considerado simbólico frente a las necesidades reales de gestión institucional, mediante alianzas con otras fuentes de financiamiento como el sector productivo.

"Empezar a analizar cómo incrementar el impacto del gasto desde el punto de vista de la calidad del mismo. La composición del gasto, en qué rubros se pueden hacer gastos o inversiones Se puede pensar en otras alternativas como figuras de bonos o becas o como cupos de accesos a estudiantes menos favorecidos, y no solo transferencias a las instituciones; y en este caso a partir del mapa de pobreza, con lo que se puede identificar mejor en que instituciones educativas hay más requerimientos y clasificarlas, al respecto..." (AC1, 2021)

"Recomendaría que esos recursos sean como fondos concursables para la asignación de recursos por alguna innovación en la oferta educativa, apostando a la particularidad de cada territorio, tipo de población que atiende, si alguna de las ofertas viene a resolver algún problema fundamental en estas líneas: segundas oportunidades a personas que están fuera del sistema, personas que necesitan una oferta inclusiva, personas que están en contextos de encierro, personas que están en zonas de fronteras, y en contextos de vulnerabilidad." (AC1, 2021)

"Apuntar a un sistema de gestión fortalecido que posibilite realizar control sobre la calidad del gasto, llegar a determinar a través de la Rendición de Cuentas en qué objeto de gasto se tiene mayor impacto. Hasta el año 2020, inclusive, no se contaba con un sistema que posibilite brindar esta información. Esto conlleva la necesidad de aplicar herramientas tecnológicas y capacitar a los directores en la utilización de las mismas y que permitan ir conociendo en tiempo real los gastos/inversiones que van realizando durante el año." (AC5, 2021)

"Lograr un acuerdo conjunto entre el Ministerio de Educación y Ciencias y el Ministerio de Hacienda, a fin de proponer inversión a través de programas compensatorios en el marco de la equidad." (AC2, 2021)

"Actualmente la Gratuidad de la Educación Media, en el marco de la Ley N.º 4088/2010, es una transferencia simbólica por estudiante a la institución educativa, no ajustada a la necesidad de la gestión institucional." (AC2, 2021)

"Hay que hacer una reflexión de quiénes financian la educación y cómo se logra la gratuidad... a través de distintas fuentes de financiamiento, no solamente pensar que el Estado tiene que proveer el recurso, sobre todo para la educación técnica; se tendrían que ver otras fuentes de financiamiento, sobre todo si el sector productivo asume mayor compromiso." (AC7, 2021)

Las percepciones de los directores y exdirectores de instituciones educativas oficiales de nivel medio se organizaron en cuatro subcategorías: Contribución de la política pública, Desafíos de la administración de recursos financieros, Rendición de cuentas y Recomendaciones respecto a la implementación.

Contribución de la política pública

Los directores y exdirectores valoraron positivamente la contribución de la gratuidad a la disminución de la deserción escolar, especialmente entre estudiantes de familias con menores recursos que, antes de la vigencia de la Ley N.º 4088/2010, abandonaban sus estudios al concluir la educación escolar básica por no poder afrontar el costo de la matrícula. Destacaron que con los recursos transferidos se gestionaron mejoras en los procesos pedagógicos —equipamiento tecnológico, materiales didácticos y mantenimiento de infraestructura— y reconocieron la simplificación de la gestión financiera institucional respecto del procedimiento previo, que exigía al director cobrar la matrícula, depositarla en una cuenta del MEC y tramitar luego su devolución. Señalaron, sin embargo, que el monto transferido resulta insuficiente, sobre todo en instituciones con menos estudiantes matriculados.

"Me parece muy pertinente por la razón de que favorece la continuidad de los estudios de chicos trabajadores, de bajo nivel económico, que son los que recurren a la institución educativa a mi cargo, son del turno noche que de repente también ya están trabajando para poder ayudar a su familia para la economía." (D1, 2021)

"Gracias a las transferencias de recursos financieros es posible realizar trabajos de mantenimiento de infraestructura, compra de equipamiento como equipo de acondicionador de aire y ventiladores, y materiales para uso didáctico como videos, softwares, que

redundan en beneficio de la calidad de los aprendizajes, y del bienestar de los estudiantes." (D1, 2021)

"Se ha simplificado la gestión realizada por el director de la institución quien después del cobro de matrícula debía depositar en la cuenta del MEC habilitada en el Banco Nacional de Fomento a dicho efecto, y luego realizar otro trámite para el cobro en este concepto desde el MEC." (D1, 2021)

Desafíos de la administración de recursos financieros

Las decisiones sobre el destino de los recursos se tomaron siempre en consenso con el Equipo de Gestión de Instituciones Educativas (EGIE), con participación de los representantes de los estamentos estudiantil, docente y de padres de familia, mediante reuniones periódicas cuyos acuerdos quedaban asentados en actas. Como práctica habitual mencionaron la priorización de las necesidades urgentes y la eliminación de gastos superfluos, atendiendo a lo limitado de los recursos recibidos. Señalaron la tensión existente entre la normativa vigente y las necesidades institucionales, identificada como el punto de mayor preocupación en la utilización de los fondos, y ubicaron la capacitación en procedimientos y normativas como una necesidad prioritaria, dado que su desconocimiento fue señalado como una de las principales causas del incumplimiento ocasional en la rendición de cuentas.

"Con el Equipo de Gestión Institucional, nos reuníamos en forma periódica, respecto al destino de los recursos de la gratuidad, primeramente, para definir gastos e inversiones a realizar, en este sentido cada representante de estamento previo consenso con sus representados traían las propuestas, de lo que consideraban más urgentes y también necesarios, siempre dejando en acta los acuerdos." (D1, 2021)

"Priorizar las necesidades urgentes, evitar gastos superfluos teniendo en cuenta lo que se recibe es muy poco no alcanza para cubrir todo lo que se necesita en la Institución." (D6, 2021)

"Sugiero que los directores de instituciones educativas se capaciten en administración y contabilidad con los profesionales especializados en estos temas, a fin de adquirir las competencias para el manejo de fondos públicos." (D6, 2021)

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas operó en dos planos: ante los organismos de control, mediante planillas remitidas a la Contraloría General de la República y al Departamento de Rendición de Cuentas del MEC conforme a la Resolución N.º 11386/2017; y ante la comunidad educativa, en reuniones anuales con los miembros del EGIE, con presentación de facturas y evidencias de las adquisiciones realizadas y, en algunos casos, paneles informativos y ferias pedagógicas. Se encontró marcada coincidencia en el cumplimiento de la normativa vigente, en el marco de las orientaciones del Manual de Orientación para el Fortalecimiento de la Gestión Escolar (MEC & Agencia de Cooperación Internacional del Japón [JICA], 2016).

"Hasta mediados del 2020 la Rendición de Cuentas Públicas se realizó con las Planillas respectivas de forma física, enviando primero a la Contraloría General de la República y Posteriormente al Departamento de Rendición de Cuentas del MEC. Tras la pandemia se siguió con las mismas planillas, pero ya enviadas en formato PDF a través del correo electrónico de ambas entidades." (D4, 2021)

"En cuanto a la rendición de cuentas se realizaba en reuniones generales con miembros del EGIE, y se difundían los resultados también a través de paneles que utilizábamos para información de interés general. En esta forma de gestionar los recursos destinados a la gratuidad no he recibido reclamo alguno durante el ejercicio de mi función como directora, e instó a los colegas que con transparencia y dando real participación a los miembros de los EGIES, quienes a su vez mantienen de manera permanente informado a sus representados acerca de la utilización de los recursos de la gratuidad, estaremos fortaleciendo la implementación de esta política pública." (D1, 2021)

"Los gastos e inversiones se han realizado en el marco de las normativas establecidas por el Ministerio de Hacienda y en esta línea mediante documentos orientadores generados por el MEC con miras a la ejecución del presupuesto en función al clasificador presupuestario; y estas normativas que son socializadas con los miembros de la comunidad educativa." (D2, 2021)

"La rendición de cuentas se realiza en la Contraloría General de la República y en el MEC, respetando siempre las normativas vigentes para el uso correcto de los recursos." (D6, 2021)

Recomendaciones respecto a la implementación de la gratuidad

Los directores y exdirectores recomendaron mantener la política pública de gratuidad, considerada una victoria histórica para el nivel medio, y modificar el criterio de asignación hacia un modelo que contemple cubrir requerimientos básicos mínimos para el buen funcionamiento de la institución con independencia de su tamaño, atendiendo a la realidad de cada una y a la equidad, con el plan anual de gastos e inversiones como base de la transferencia, dado que en algunas instituciones se sigue requiriendo el aporte de las familias. Subrayaron la importancia de la evaluación constante de esta política pública para brindar información veraz sobre el manejo de los recursos y el cumplimiento de sus objetivos.

"Es un verdadero motivo de celebración…la implementación de la gratuidad para la educación media, como una gran victoria, ya que históricamente el esfuerzo ha estado centrado en los primeros ciclos de la educación básica, ahora bien, otro gran paso sería establecer criterios para direccionar los recursos en función a la equidad." (D2, 2021)

"Para la asignación de recursos a las instituciones educativas, propondría que se realice según realidad de cada institución, considerando la equidad en este sentido, no todas las Instituciones Educativas tienen los mismos requerimientos…Recomendaría que cada institución presente su plan de gastos e inversiones anual, y sirva de base para la transferencia. En nuestra institución seguimos recibiendo ayuda de los padres de familia. Con el actual criterio de asignación no cubrimos todos los requerimientos de apoyo pedagógico, administrativo y mantenimiento del edificio, y de equipamientos de informática de los laboratorios." (D4, 2021)

"Es importante la evaluación constante de toda política

> pública, de modo a brindar información veraz en el manejo de los recursos y cumplimiento de los objetivos para la que se implementa… puesto que sin estos recursos provenientes de la gratuidad de la educación media, es nula la posibilidad de mejorar las instituciones educativas." (D5, 2021)

DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos muestran una valoración mayoritariamente positiva de la gratuidad de la educación media por parte de los actores clave del MEC y de los directores y exdirectores entrevistados, quienes reconocen su contribución a la continuidad de los estudios y a la disminución de la deserción escolar. Esta valoración es coherente con lo señalado por Pérez Porto y Merino (2025), quienes afirman que "es importante tener en cuenta que el acceso a la educación es un derecho humano que todos los Estados deben garantizar" (párr. 7), y con lo planteado por UNESCO (2007, p. 8), que sostiene que un mayor nivel educativo de toda la población "es un elemento crucial para el desarrollo humano de un país, tanto para elevar la productividad como para fortalecer la democracia y ampliar la posibilidad de las personas para optar por una mejor calidad de vida".

Al mismo tiempo, ambos grupos coincidieron categóricamente en la necesidad de reformular el criterio de asignación de recursos, lo que revela que la valoración positiva de la política coexiste con demandas concretas de mejora en su implementación. En relación con los antecedentes comparables, la Consulta sobre la Gratuidad de la Educación Básica realizada por Ramírez-Suárez et al. (2014) concluyó que, en los cuatro contextos nacionales analizados —Colombia, Guatemala, Honduras y Paraguay—, la gratuidad no se concreta en la práctica, señalando que los recursos que llegan a las instituciones educativas resultan insuficientes. Los hallazgos del presente estudio son convergentes con esta conclusión: tanto los actores clave del MEC como los directores y exdirectores coincidieron en que el monto transferido resulta insuficiente frente a los requerimientos institucionales y que el criterio de asignación vigente no responde a las necesidades reales de cada institución. Esta coincidencia refuerza la pertinencia de revisar los modelos de financiamiento de la gratuidad con una mirada de equidad. En este sentido, Sosa y Esquivel (2010) señalan que la gratuidad de la educación media debe abordarse no solo desde sus aspectos financieros inmediatos, sino en el marco de las políticas de desarrollo, considerando que la educación media está directamente relacionada con las posibilidades de mejoramiento de las condiciones de vida y con los indicadores de competitividad del país.

Respecto a los programas compensatorios, Palacios de Asta (2018) sostiene que su universalización no ha sido lograda en el Paraguay y que la focalización es esencial para asegurar que los programas ofrezcan los máximos beneficios a la población realmente necesitada.

En cuanto a la administración de los recursos, los hallazgos son coherentes con las orientaciones del Manual de Orientación para el Fortalecimiento de la Gestión Escolar (MEC & JICA, 2016), que enfatiza la participación de los actores educativos como clave del éxito institucional. La rendición de cuentas ante los organismos de control y ante la comunidad educativa es interpretada en la misma línea de la Comisión Europea (2014), que considera que la fiscalización es uno de los aspectos más importantes dentro del financiamiento educativo, dado que la educación se mantiene con los impuestos que paga la ciudadanía. En este marco, UNESCO (2007) sostiene que el derecho a la educación condiciona el abastecimiento de los servicios educativos, por lo que debe financiarse con recursos públicos para que exista gratuidad (p. 65) y que "cuando se habla de derechos de las personas, no es admisible que se vean perjudicados por la ausencia de recursos económicos o la falta de los mismos" (p. 66).

Los hallazgos de este estudio evidencian la necesidad de implementar una evaluación de la política pública de gratuidad de la educación media, lo que coincide con lo planteado por Padrón (2006) cuando alude a que la evaluación ex post "se ejecuta cuando el programa se consumó en una de sus fases, ya que se emplea sobre la base de la información procedente de la ejecución. Permite valorar los resultados, efectos e impactos" (p. 94). Esto resulta pertinente considerando que la Ley N.º 4088/2010 lleva más de una década de implementación.

En cuanto a las ventajas de la metodología utilizada, el enfoque cualitativo permitió captar la profundidad, la riqueza interpretativa y la contextualización que solo el discurso de los propios actores puede aportar (Hernández Sampieri et al., 2014), accediendo a dimensiones de la implementación de la política que los indicadores cuantitativos no logran revelar. El muestreo intencional procuró incorporar diversidad de perspectivas mediante la selección de participantes vinculados con instituciones de distinta tipología, oferta educativa y tamaño de matrícula. Entre las limitaciones, el tamaño de la muestra y la participación de directores y exdirectores exclusivamente de Asunción circunscriben los hallazgos al contexto estudiado e impiden su generalización estadística.

Como trabajo futuro, se recomienda extender este tipo de indagación cualitativa a los distintos departamentos del país, considerando las diversas realidades de las instituciones educativas según sus contextos —zonas rurales, zonas urbanas, población indígena, población de frontera—, con miras a una aplicación de la política con mayor equidad.

CONCLUSIONES

Los participantes coincidieron en la necesidad de mantener esta política pública y atribuyeron a su implementación una contribución a la continuidad de los estudios en la educación media y a la disminución de la deserción escolar. Asimismo, señalaron la necesidad de modificar el criterio de asignación de recursos con una perspectiva de equidad, mediante transferencias que contemplen la posibilidad de cubrir requerimientos básicos mínimos para el buen funcionamiento de las instituciones educativas, independientemente de la cantidad de estudiantes matriculados y atendiendo a la realidad de cada institución.

La importancia de la evaluación constante de esta política pública se impone como condición para brindar información veraz sobre el manejo de los recursos y el cumplimiento de los objetivos para los que fue implementada, considerando que, sin estos recursos, es nula la posibilidad de mejorar el nivel de acceso a la educación por parte de estudiantes que concluyen la educación escolar básica para la prosecución y culminación de sus estudios en la educación media. Dicha evaluación no debería limitarse a los aspectos cuantitativos, sino incluir también la calidad educativa.

Declaración sobre el uso de inteligencia artificial

La autora declara que, durante el proceso de elaboración del artículo, utilizó herramientas de inteligencia artificial únicamente como apoyo para tareas de revisión de estilo y edición del texto. El diseño de la investigación, las decisiones metodológicas, el análisis, la interpretación de los resultados y la elaboración del contenido científico estuvieron a cargo de la autora, quien asume plena responsabilidad por el contenido del manuscrito.

REFERENCIAS

Ander-Egg, E. (1995). *Técnicas de investigación social*. Editorial Lumen.

Arias, F. G. (2016). *El proyecto de investigación: introducción a la metodología científica* (6.ª ed.). Editorial Episteme.

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. (2014). *Educación pública y gratuita. Principio y condición de derechos humanos: una guía para organizaciones de la sociedad civil y comunidades educativas*. https://redclade.org/wp-content/uploads/Cartilla-Educaci%C3%B3n-p%C3%BAblica-y-gratuita-principio-y-condici%C3%B3n-de-derechos-humanos.pdf

Comisión Europea. (2014). *La financiación de los centros educativos en Europa: mecanismos, métodos y criterios de financiación pública* [Informe de Eurydice]. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/financing-schools-europe-mechanisms-methods-and-criteria-public-funding

Constitución de la República del Paraguay. (1992). https://www.diputados.gov.py/pdf/ConstitucionNacional_2024.pdf

Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Aldine.

Greco Gregor, Z. A. (2023). *Caracterización de la implementación de la ley de gratuidad de la educación media en instituciones de gestión oficial del sistema educativo del Paraguay durante el periodo 2011 al 2019* [Tesis doctoral, Universidad Iberoamericana]. Difuciencia. https://difuciencia.unibe.edu.py/jspui/handle/123456789/466

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill.

Ley N.º 4088/2010, Que Establece la Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media.https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/589/ley-n-4088-establece-la-gratuidad-de-la-educacion-inicial-y-de-la-educacion-media

Martínez Miguélez, M. (2017). *Ciencia y arte en la metodología cualitativa: métodos hermenéuticos, fenomenológicos y etnográficos*. Trillas.

Ministerio de Educación y Cultura. (2008). *Paraguay: educación en cifras 2008*. https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/4931

Ministerio de Educación y Cultura, & Agencia de Cooperación Internacional del Japón. (2016). *Manual de orientación para el fortalecimiento de la gestión escolar: kit para directores*. https://mec.gov.py/talento/archivo/concurso08-16/material_lectura/gestion_educativa/manual_de_orientacion_para_el_fortalecimiento_de_la_gestion_escolar_2016.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos* [Documento de discusión de políticas educativas, II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe]. OREALC-UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150272

Padrón, J. (2006). *Bases del concepto de "investigación aplicada" (o investigación aplicativa o aplicaciones)*. https://padron.entretemas.com.ve/InvAplicada/index.htm

Palacios de Asta, G. (2018). Políticas compensatorias en la educación paraguaya. *Kuaapy Ayvu, 9*(9), 13–41. https://www.investigacioninaes.edu.py/KuaapyAyvu/index.php/ayvu/article/view/palaciosg/palaciosg

Pérez Porto, J., & Merino, M. (2025). *Definición de política educativa*. Definición.de. https://definicion.de/politica-educativa/

Ramírez-Suárez, Y. C., Lozada, C., & Ortiz, I. (2014). *Consulta sobre la gratuidad de la educación básica: aportes a partir de estudios de caso en Colombia, Honduras, Guatemala y Paraguay*. https://doi.org/10.13140/RG.2.2.17630.89921

Resolución N.º 11386/2017, Por la cual se Reglamentan los Procedimientos para la Transferencia de Fondos, Ejecución y Rendición de Cuentas de Recursos Asignados a Instituciones Educativas del Nivel de Educación Media de Gestión Oficial. Ministerio de Educación y Ciencias.

Sosa, A., & Esquivel, M. (2010). Gratuidad de la educación media en Paraguay: del por qué, del cómo y de cuánto. En *Resignificación de la educación media: los primeros avances* (pp. 98–128). MEC.

Vargas Arébalo, C. (2007). Análisis de las políticas públicas. *Revista Perspectivas, 19*, 127–136. https://doi.org/10.35319/bwsxb591