

## Evaluación contrafactual de las políticas educativas en Paraguay

*Counterfactual evaluation of educational policies in Paraguay*

Paola Rossana Dos Santos González<sup>1\*</sup> 

<sup>1</sup>Universidad Iberoamericana; Facultad de Humanidades. Asunción, Paraguay

### RESUMEN

La investigación tuvo como objetivo analizar la evaluación contrafactual de las políticas educativas en Paraguay en el contexto de la globalización, identificando sus aportes, desafíos y limitaciones en la toma de decisiones públicas. Se adoptó una metodología cualitativa, de tipo documental y analítica, mediante una revisión sistemática de literatura siguiendo el protocolo PRISMA. Inicialmente se identificaron 127 documentos académicos a través de Google Académico, de los cuales una proporción fue seleccionada según criterios de relevancia, actualidad, rigor metodológico y pertinencia temática. A ellos se sumaron documentos clave institucionales y fuentes primarias específicas de Paraguay, totalizando 23 textos base utilizados para el análisis. La información fue organizada en cuatro categorías analíticas: evaluación de políticas públicas, rol del Estado y gobernabilidad, política educativa paraguaya, y globalización y política pública. Los resultados indican una limitada incorporación de métodos contrafactuals en la evaluación educativa del país, un uso reducido de la evidencia en la toma de decisiones, y una débil articulación entre planificación, evaluación y participación social. Se concluye que la evaluación educativa en Paraguay requiere superar una lógica tecnocrática y avanzar hacia enfoques participativos, contextuales y basados en evidencia, capaces de dialogar con estándares globales sin perder de vista las prioridades nacionales.

**Palabras clave:** evaluación; Estado; gobierno; política gubernamental; gobernabilidad; Paraguay

### ABSTRACT

This study aimed to analyze the counterfactual evaluation of educational policies in Paraguay within the context of globalization, identifying its contributions, challenges, and limitations in public decision-making. A qualitative, documentary, and analytical methodology was adopted through a systematic literature review following the PRISMA protocol. Initially, 127 academic documents were identified through Google Scholar, from which a subset was selected based on criteria of relevance, timeliness, methodological rigor, and thematic pertinence. These were complemented with key institutional documents and primary sources specific to Paraguay, resulting in a total of 23 core texts used for the analysis. The information was organized into four analytical categories: public policy evaluation, the role of the state and governance, Paraguayan educational policy, and globalization and public policy. The results reveal a limited incorporation of counterfactual methods in educational evaluation, a low use of evidence in policymaking, and weak articulation between planning, evaluation, and social participation. It is concluded that educational evaluation in Paraguay must move beyond a technocratic logic and shift toward participatory, contextual, and evidence-based approaches capable of engaging with global standards while remaining aligned with national priorities.

**Keywords:** evaluation; State; government; government policy; governance; Paraguay

### Cómo citar/How to cite:

Dos Santos González, P. R. (2026). Evaluación contrafactual de las políticas educativas en Paraguay. *Revista científica en ciencias sociales*, 8, e8969. [10.53732/rccsociales/e8969](https://doi.org/10.53732/rccsociales/e8969)

### Editora:

Chap Kau Kwan Chung   
Universidad del Pacífico.  
Dirección de Investigación.  
Asunción, Paraguay  
Email:  
[wendy.kwan@upacifco.edu.py](mailto:wendy.kwan@upacifco.edu.py)

### Revisores:

Myrna Ruiz Díaz   
Universidad del Pacífico.  
Dirección de Investigación.  
Asunción, Paraguay  
Email:  
[myrna.ruizdiaz@upacifco.edu.py](mailto:myrna.ruizdiaz@upacifco.edu.py)

Hernán Sutty   
Universidad Americana. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Asunción, Paraguay  
Email: [her\\_su@hotmail.com](mailto:her_su@hotmail.com)

**Fecha de recepción:** 20/08/2025

**Fecha de revisión:** 26/09/2025

**Fecha de aceptación:** 20/12/2025

**Autor correspondiente:**  
Paola Rossana Dos Santos González  
E-mail:  
[dossantos.paola@gmail.com](mailto:dossantos.paola@gmail.com)



Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una [Licencia Creative Commons](#)

## INTRODUCCIÓN

El proceso de evaluación se ha convertido en un instrumento clave que acompaña a la formulación de políticas gubernamentales, especialmente en el ámbito educativo, en el cual la exigencia de resultados, transparencia y rendición de cuentas ha hecho de ella una herramienta indispensable para el Estado. Su propósito es dotar al gobierno de insumos científicos, técnicos y empíricos que permitan medir y valorar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las políticas públicas (Garde Roca, 2004; Ortiz, 2014). Esta práctica evaluativa se enmarca en un contexto de gobernabilidad democrática que exige del Estado no solo capacidad normativa y de ejecución, sino también mecanismos que posibiliten el monitoreo y retroalimentación, orientados al interés general (Brugué-Torruella, 2014).

En contexto paraguayo, la educación como política gubernamental ha sido objeto de múltiples reformas y programas que han demandado evaluaciones rigurosas. Los recientes procesos de transformación educativa en Paraguay han demostrado que existe la necesidad de fundamentar las decisiones políticas en base a evidencias generadas por los resultados arrojados por evaluaciones sistemáticas. En este sentido, el Estado busca fortalecer a sus instituciones a través del uso de evaluaciones que favorezcan la toma informada y acertada de decisiones que promuevan la gobernanza del sistema educativo nacional (Murillo y Román, 2019).

Realizar estas evaluaciones rigurosas no se trata solamente de un imperativo técnico ni político como tal, sino también de un trabajo ético y científico en contextos como el de Paraguay, que se encuentran marcados por desigualdades estructurales, limitaciones institucionales y escasa continuidad en las políticas de Estado a través de los gobiernos de turno.

Estas evaluaciones sirven para generar evidencia empírica confiable y meritoria que sirva de base para retroalimentar, ajustar o redireccionar intervenciones de políticas públicas, especialmente en el sector educativo, cuya relevancia para el desarrollo nacional es sin duda alguna incuestionable (Brum, 2023; Buriticá, 2024).

De acuerdo con lo planteado por Ginés de Rus (2025) con relación a la función evaluadora menciona que no solo permite medir resultados, sino también la posibilidad de asignar recursos con criterios de eficiencia social, legitimando las acciones estatales dentro de un marco de responsabilidad democrática y por sobre todo de justicia social.

La evaluación de políticas públicas ha avanzado hacia enfoques más robustos y precisos, destacándose la evaluación de impacto, especialmente aquella con diseño contrafactual, como el estándar más preciso y riguroso para atribuir efectos a intervenciones gubernamentales planteadas (Gertler et al., 2011; Stucchi, 2013). Esta evolución metodológica responde a la necesidad de que el Estado no solo actúe con base en la intuición o la presión política, sino en resultados verificables que hacen a la investigación científica como tal, los cuales busquen mejorar su legitimidad y efectividad. En este contexto, las estrategias experimentales y cuasiexperimentales son hoy consideradas herramientas fundamentales para la validación de políticas públicas dentro de una gobernanza puramente democrática (Miller y Rodríguez Marín, 2023) considerando que las mismas permiten inferir relaciones causales e incluso diferenciar los efectos atribuibles al programa de aquellos generados por factores externos, a fin de poder diseñar propuestas válidas y realizables dentro de cada contexto analizado.

La gobernabilidad, la cual es entendida como la articulación entre legitimidad, capacidad y participación en la toma de decisiones entre todos los actores que hacen a la misma, también se ve fortalecida por los sistemas de evaluación correspondientes. La misma permite generar a través de la participación ciudadana, la confianza y retroalimentación sobre la utilidad y continuidad de políticas públicas (Buriticá, 2024). A su vez, permiten al Estado desempeñar su verdadero rol como garante de derechos, especialmente en sectores estratégicos, como la educación, donde la calidad, la equidad y la inclusión social se encuentran siempre en el centro del debate (Giménez Duarte, 2022; Cruz, 2024).

En base a lo expresado, el presente estudio propone un análisis de la evaluación contrafactual de la política educativa de Paraguay, entendida incluso como parte del concepto de globalización, considerando al Estado como actor encargado del arbitraje de la política

educativa y a la evaluación como herramienta técnica y político orientada al fortalecimiento de la gobernabilidad mediante dicho arbitraje del actor garante de la ejecución de la misma. Se aborda esta problemática desde una perspectiva teórica y documental, basada en el estudio de políticas educativas del periodo 2013-2023, a fin de identificar las tendencias, desafíos y oportunidades que ha enfrentado la nación paraguaya en su intento por incorporar prácticas evaluativas más rigurosas y necesarias, coherentes con las demandas del contexto mundial y las exigencias de desarrollo nacional.

## METODOLOGÍA

La investigación se basa en un enfoque cualitativo de tipo documental, orientado al análisis crítico y reflexivo de la política educativa paraguaya a partir de marcos teóricos y metodológicos provenientes de la revisión de literatura especializada. El diseño metodológico se estructuró bajo los principios de la revisión documental sistemática, con base en la selección y análisis de documentos científicos, institucionales y académicos, disponibles en formato digital, previamente seleccionados y organizados según su relevancia teórica y empírica. La recopilación de documentos se realizó mediante el motor de búsqueda Google Académico, entre mayo y junio de 2025, utilizando términos clave definidos a partir de un análisis de tesauro: evaluación; estado; gobierno; política gubernamental y gobernabilidad Para garantizar el rigor del proceso, se aplicó el protocolo metodológico PRISMA (Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses), lo que permitió organizar de forma transparente las fases de búsqueda, depuración y selección final de la muestra documental. En una primera fase se identificaron 127 publicaciones potencialmente relevantes. Posteriormente, se aplicaron criterios de inclusión (revisión por pares, disponibilidad completa, relevancia temática, publicación entre 2001 y 2024, y pertinencia con el objeto de estudio) y criterios de exclusión (duplicación, acceso restringido, irrelevancia metodológica o conceptual). Como resultado, se estableció un corpus final compuesto por 23 documentos seleccionados para la revisión sistemática (ver figura 1). La fase analítica se llevó a cabo mediante una lectura crítica, identificando en cada documento conceptos clave como Evaluación, Rol del Estado, política gubernamental, gobernabilidad, política educativa, Paraguay y Contrafactual. A partir de ello, se elaboró una matriz con categorías orientada a facilitar la interpretación y el cruce de información entre enfoques metodológicos, fundamentos normativos y experiencias evaluativas en América Latina y, particularmente, en Paraguay. Las categorías fueron elaboradas de la siguiente manera: Evaluación de Políticas Públicas, Rol del Estado y Gobernabilidad, Política educativa paraguaya, globalización y política pública (ver tabla 1). La delimitación geográfica del análisis se circscribe al territorio paraguayo, mientras que el marco temporal abarca el periodo 2013-2023.

**Tabla 1.** Matriz de categorización

Categorías	Subcategorías	Indicadores	Fuentes
Evaluación de políticas públicas	Enfoques de evaluación	Evaluación de impacto, evaluación ex post, evaluación institucional	Garde Roca (2004); Gertler et al. (2011); Ortiz (2014); Santín y Sicilia (2014); Casado y Tarrach (2015)
	Evaluación contrafactual	Causalidad, contrafactual, validez interna	Ponce Jarrín (2010); Stucchi (2013); Miller y Rodríguez Marín (2023); Buriticá (2024)
	Modelos experimentales	Ensayos controlados aleatorizados (RCT), experimentos naturales	Miller y Rodríguez Marín (2023); Ginés de Rus (2025)
Rol del Estado y gobernabilidad	Política gubernamental	Capacidad estatal, institucionalidad, legitimidad	Ortiz (2014); Brugué-Torruella (2014); Ortiz (2014)
	Gobernabilidad democrática	Participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas	Ortiz (2014); Sánchez-Santamaría (2015); Avalle (2023); Buriticá (2024)
Política educativa paraguaya	Reformas educativas	Reforma de los años 90, Pacto Constitucional Educativo, Transformación Educativa 2030	Petta (2019); Cruz (2024); Giménez Duarte (2022)
	Evaluación educativa nacional	SNEPE, pruebas PISA-D, indicadores de calidad	Cardozo Brum (2013); Murillo y Román, (2019); Petta (2019); Cruz (2024)
Globalización y política pública	Influencias internacionales	Organismos multilaterales, modelos OCDE, cooperación técnica	Garde Roca (2004); Subirats Humet y Dente (2014)
	Tendencias globales de evaluación	Uso de evidencias, estandarización, nuevas formas de gobernanza	Colom Cañellas (2001); Artés y Rodríguez-Sánchez (2022); Salcedo et al. (2022)

Fuente: Elaboración Propia (2025)

**Figura 1.** *Diagrama de PRISMA*

Fuente: Elaboración Propia (2025)

## RESULTADOS

### *El Estado y la función evaluadora*

La transición del Estado burocrático clásico al gobierno evaluador representa una transformación de paradigmas en la gestión pública. Este cambio implica que el Estado no solo debe ser capaz de diseñar e implementar políticas públicas, sino también de evaluarlas críticamente, comprender dicha retroalimentación y reorientarlas conforme a los resultados obtenidos de dichas evaluaciones. Entendiendo primeramente este contexto, Ortíz (2014) sostiene que el proceso evaluativo es función clave y fundamental para la gobernanza, ya que permite al Estado ejercer su responsabilidad como garante de derechos y árbitro de decisiones tomadas de forma deliberada y controlada, limitándose en el uso del poder.

La nación consistente en el rol de evaluador, por lo tanto, se construye a partir de las capacidades de sus instituciones, las cuales deben garantizar la producción, análisis y utilización sistemática de información relevante para la toma de decisiones públicas. Como plantea Garde Roca (2004) estas capacidades no solo son técnicas, sino también políticas y organizativas, basadas en resultados verificables que requieren de una verdadera voluntad política, recursos especializados y marcos legales apropiados y de ejecución efectiva. La evaluación en este contexto se convierte así en una herramienta de gobernanza no sólo nacional, sino también global, orientada a garantizar la calidad, eficiencia y legitimidad misma de la acción geopolítica estatal.

Se sostiene en este caso que el rol del Poder Público se redefine, es decir, deja de ser un agente meramente ejecutor de políticas y pasa a convertirse en un ente que aprende, comprende, reflexiona y redirecciona sus acciones basadas en evidencias. Esta concepción se alinea con lo propuesto por Brugué-Torruella (2014) quien señala que el aparato estatal evaluador es congruente

a la lógica de la gobernanza democrática, al momento de incorporar procesos de monitoreo, control y retroalimentación como mecanismos de legitimación institucional.

Por otro lado, el surgimiento de sistemas nacionales de evaluación en América Latina responde al esfuerzo de las repúblicas por lograr institucionalizar sus prácticas a fin de que fortalezcan la rigurosa rendición de cuentas necesaria y poder mejoren el diseño de sus políticas públicas. Según Stucchi (2013) esta transición evolutiva implica la adopción de un enfoque orientado a resultados, que permita comparar lo que fue logrado con lo que se esperaba considerando la ausencia de la intervención estatal, lo cual hace al enfoque de la evaluación contrafactual. Esta lógica exige que el gobierno no solo se limite a medir acciones, sino que también justifique su existencia y continuidad con base en evidencia empírica sólida y no sólo eso, sino también si realmente la eficiencia acompaña a dicha existencia.

En cuanto a esto, la función de evaluación del órgano público debe encontrarse articulada con principios de transparencia y participación de todos los actores sociales. Como menciona en su estudio Sánchez-Santamaría (2015) con relación a un régimen verdaderamente evaluador al referirse que no es aquel que acumula datos para la auditoría interna, sino aquel que promueve evaluaciones abiertas, deliberativas, democráticas, objetivas y centradas en la mejora colectiva, es decir, en el bienestar social. En este sentido, la evaluación fortalece el contrato social entre ciudadanía y gobierno y garantiza su continuidad, al permitir que la sociedad monitoree y co-construya el rumbo de las políticas públicas basadas en las necesidades que hacen al desarrollo social nacional, regional e incluso mundial.

La estructura gubernamental evaluadora se enmarca como un actor estratégico en el contexto de la modernización de la gestión pública, no solo por su capacidad de generación de conocimiento sobre sus propias acciones, sino también por el compromiso asumido con la mejora continua, la eficacia institucional y la consolidación de una gobernabilidad democrática basada en evidencia, diálogo y responsabilidad compartida.

### ***La evaluación como función de gobierno***

Actualmente la evaluación no solo se comprende como una práctica administrativa o técnica, sino también como una función sustancial del gobierno, lo cual es inherente a su propia capacidad de gobernar. Esta función se adecua a un modelo de gestión pública basado en lo que respecta al conocimiento, en el cual las decisiones deben estar respaldada en las evidencias empíricas válidas y legitimadas desde el contexto social. Tal como lo señala Garde Roca (2004) la evaluación supone una práctica institucional que se perfila a encontrar puntos de mejoras en la calidad de las intervenciones públicas, al proporcionar retroalimentación sistemática y eficiente sobre sus procesos, resultados e impactos medibles de forma longitudinal.

Este papel del gobierno en lo que atañe a la evaluación de las políticas públicas adquiere notoria relevancia dentro del contexto democrático moderno, en el cual el pedido ciudadano se enfoca en la rigurosa rendición de cuentas que se encuentra cada vez más en auge en los discursos sociales. La evaluación en este sentido actúa como un puente transversal entre la tecnocracia y la política misma, el cual permite que las decisiones que son tomadas por el gobierno sean sometidas a constante y sostenido control, revisión y proceso de mejora continua. Como bien señala Buriticá (2024) la evaluación representa una forma de gobierno que no sólo se encarga de medir, sino también de transformar la manera en que el Estado se fusiona con la sociedad y fomentar la transparencia, deliberación y corresponsabilidad entre los actores.

El desarrollo de competencias estatales para la evaluación se vuelve un factor fundamental. Tal como mencionan Miller y Rodríguez Marín (2023) acerca de que los gobiernos que apuestan por estrategias experimentales no solo desarrollan gestión en base a la efectividad de sus intervenciones, sino que fortalecen el concepto de legitimidad, al demostrar que sus decisiones de políticas gubernamentales se basan en resultados verificables. La evaluación, en este aspecto, no puede limitarse sólo a una función realizada de forma a la implementación, sino que la misma forma parte del diseño mismo de la política pública, la cual busca anticipar y contrastar efectos, reducir los riesgos existentes y potenciales y enfatizar la misión de la eficiencia en la asignación y redistribución de recursos.

Expresado lo anterior, se entiende que la función evaluadora gubernamental implica necesariamente una transformación institucional de raíz, la cual requiere marcos legales de acción efectiva, estructuras organizativas y culturas administrativas que deben ser propicias al contexto actual. Ortíz (2014) explica que evaluar se trata de gobernar con racionalidad política, técnica y estructural y exige que las instituciones públicas asuman este proceso no como una visión impositiva incluso de gobernanzas internacionales, sino como un componente mismo que hace a su misión institucional. Esto conlleva a la tarea de redefinir el papel de los funcionarios, quienes pasan de ser ejecutores pasivos para transformarse en gestores del conocimiento y de la mejora pública, en correspondencia al papel del Estado como actor garante.

Cuando el gobierno asume con responsabilidad su papel de evaluador, se fortalece el ciclo evolutivo y eficiente de las políticas públicas, con el cual se promueve una gobernabilidad efectiva y reflexiva, basada en evidencias válidas para dicho proceso. La evaluación se convierte así en una herramienta crucial para alinear la misión del Estado con los intereses colectivos de los ciudadanos, a través de procesos de decisión más informados, más justos y adaptados a la complejidad social, los cuales deben ser mediados por competencias requeridas para quienes ejercen sus diferentes roles dentro de un proceso tan importante para la garantía misma de la democracia.

### ***Evaluación, política gubernamental y gobernabilidad***

Las transformaciones del Estado contemporáneo requieren de la evaluación debido a que ha adquirido un papel central como mecanismo articulador entre el diseño de la política gubernamental y los principios de gobernabilidad democrática. Como menciona Ortíz (2014) sobre la acción de evaluar, a la cual considera un acto de poder el cual transforma la racionalidad técnica y estructurada en decisiones legítimas, pues la misma establece criterios públicos para juzgar las acciones del Estado. Esta afirmación subraya una dimensión política que conlleva a la evaluación, en lo que respecta a un instrumento que condiciona la orientación, el contenido y la sostenibilidad de las políticas públicas a través de los diferentes gobiernos de turno.

Desde esta óptica, la evaluación se convierte no solo en un instrumento de medición de resultados, sino que redefine la lógica de intervención del gobierno, constituyéndose así en estrategia importante y necesaria para el fortalecimiento de las instituciones que respaldan la existencia del Estado. Ballart (1997) expresa que la evaluación permite a los gobiernos además de fortalecerse, corregir rumbos, reasignar recursos y tener capacidad de repuestas a las exigencias relacionadas a la transparencia y eficacia solicitadas por los actores sociales dentro de un sistema de gobernanza democrática. Considerando la situación del aumento de la desconfianza hacia las instituciones del Gobierno, la consideración sistemática de evidencias evaluativas consolida rigurosamente la legitimidad gubernamental y refuerza, sobre todo, los procesos de rendición de cuentas con un carácter más robusto, proceso fundamental para incluso obtener respeto y confiabilidad de parte de los organismos cooperadores a nivel internacional.

Además, la gobernabilidad democrática se construye dentro de la matriz de capacidades del sistema político para generar decisiones colectivas eficaces, legítimas y sostenibles. En este sentido, la evaluación como herramienta de gobernanza contribuye a esas capacidades al generar información relevante, equitativas y pertinentes que no solo permite tomar mejores decisiones, sino también fomenta la inclusión de la mayor proporción de actores en el proceso deliberativo del cual hacen parte. Sánchez-Santamaría (2015) sostiene que una evaluación democrática debe incorporar la participación de los grupos afectados por las decisiones políticas, reconociendo sus conocimientos y experiencias vividas como insumos válidos para el juicio evaluativo. Esta visión implica quitar la evaluación de las manos exclusivas del dominio tecnocrático hacia un campo más plural, deliberativo y con orientación transformadora cuando se comienza a escuchar y dar lugar a al ciudadano de a pie, aquel quien lucha en su contexto a diario y debe formar parte del proceso de evaluación de las políticas públicas cuando nos referimos a la evidencia empírica.

Por su parte, Avalle (2023) denota que el diseño de una política gubernamental eficiente y trascendental no acaba cuando llega el punto de la implementación, sino que requiere de un proceso constantemente continuo de análisis, ajustes y proyección de mejoras de forma cíclica. En este marco la evaluación se ajusta a una etapa principal que hace a dicho ciclo, el cual permite

reexaminar los sustentos teóricos del cambio y con ello poder generar aprendizajes institucionales que se requieran. Esta lógica de retroalimentación es fundamental para evitar la obsolescencia de las políticas y adaptarlas a nuevas realidades sociales y culturales, y en especial lo que corresponde a las evaluaciones económicas de dichas políticas (Casado y Tarrach, 2015).

En cuanto a esto Buriticá (2024) enfatiza que la evaluación adquiere una función política crítica en Latinoamérica, en donde varias decisiones gubernamentales no se basan exclusivamente en evidencia empírica, sino en intereses clientelares o presiones coyunturales incluso provenientes del contexto externo. En ese escenario, institucionalizar sistemas de evaluación transparentes, independientes y técnicamente sólidos se condiciona como un factor obligatorio a fin de consolidar la gobernabilidad democrática y proteger los derechos de los ciudadanos. La evaluación se convierte, entonces, en un acto de gobierno el cual está orientado no solo a la eficiencia, sino a la equidad social y al control democrático del poder público, el cual es un requisito necesario para mantener la libertad que caracteriza a un verdadero gobierno democrático.

De esta forma, la articulación entre evaluación, política gubernamental y gobernabilidad no se debe entender sólo como una relación lineal o neutral, sino que debemos comprender que la misma se transforma en un concepto dinámico y a la vez complejo, el cual trae como consecuencias tensiones entre intereses, visiones y expectativas, pero a la vez oportunidades que fortalecen la capacidad del Estado para poder responder a las demandas colectivas estructurando políticas públicas más eficaces, legítimas y transformadoras.

### ***Evaluación educativa, función estatal y tendencias globales***

La discusión sobre evaluación de la educación en Paraguay no se limita sólo al análisis de los procesos globales que han influido en la adopción de marcos referenciales estandarizados, particularmente promovidos por organismos multilaterales de cooperación internacional. Tal como lo señala Garde Roca (2004) la institucionalización de la evaluación ha sido impulsada por agencias estatales y debido a recomendaciones de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial y Naciones Unidas, los cuales han fomentado dicho proceso de la gobernanza moderna. Esta situación no ha permanecido ajena al contexto de Latinoamérica, en donde las políticas educativas han sido notablemente influenciadas por modelos de eficiencia y resultados, importados o como se los suele llamar “enlatados” sin una contextualización adecuada ni apropiada, el cual se puede reflejar por ejemplo en el análisis objetivo del sistema de créditos académicos en la educación superior.

En Paraguay, las influencias mencionadas se observan continuamente en la adopción de pruebas internacionales como PISA-D y en la creación de sistemas como el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE). Sin embargo, se denota que una dependencia excesiva de estos instrumentos puede invisibilizar dimensiones estructurales del sistema educativo, como la equidad, la calidad de la formación docente y la participación comunitaria. Por ello, resulta crucial repensar el sentido de la evaluación en función del proyecto educativo nacional al cual se apunta y no únicamente en términos de comparación internacional, es decir, el ajuste en lo que respecta a la realidad nacional, a las experiencias de los ciudadanos y a nuestra cultura misma.

A su vez, Ponce Jarrín (2010) y Artés y Rodríguez-Sánchez (2022) señalan que la evaluación de impacto en educación debe trascender necesariamente el paradigma tecnocrático a fin de incluir variables contextuales, temporales y culturales y sociales que afectan la implementación de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, los modelos de evaluación deben incorporar no solo análisis cuantitativos, sino también cualitativos que permitan triangular los resultados en referencia a la realidad de la diversidad territorial y sociocultural y poder medirlos incluso a largo plazo, suponiendo un escenario de continuidad política.

Colom Cañellas (2001) por su lado, entiende que la política educativa se construye como parte de un proceso cultural y nacional, y que por tanto las evaluaciones deben considerar la discusión de los valores, principios y finalidades que orientan el sistema educativo dentro del contexto real. Esto implica un enfoque más complejo e integral de la visión sobre la evaluación, en el cual el

Estado no solo debe verificar los resultados, sino también reflexionar sobre sus propias orientaciones normativas y su capacidad para responder a las demandas sociales. En este sentido, la estandarización de la evaluación, promovida por las tendencias internacionales, resulta útil en cuanto se refiere a transparencia y rendición de cuentas, pero también corre el riesgo de reducir la política educativa a indicadores imposibles de medir. En este sentido, Salcedo et al. (2022) insisten en que las políticas educativas deben evaluar sus impactos de manera longitudinal y participativa, incluyendo a los actores educativos en el proceso de evaluación a través del tiempo y evitando de esta forma enfoques exclusivamente verticales, sino horizontales y contextualizados a la realidad social. La evaluación participativa no solo fortalece la legitimidad del sistema, sino que también impulsa el mejoramiento de su eficacia al considerar la experiencia práctica y real de quienes implementan las políticas en el campo de juego.

De esta manera, los enfoques contemporáneos de evaluación exigen al Estado paraguayo caminar hacia una cultura evaluativa en desarrollo que no solo rinda cuentas, sino que también aprenda, innove y construya sentido y refuerzo colectivo en torno a su política educativa. En un escenario globalizado, la evaluación contrafactual se considera una valiosa herramienta, la cual debe integrarse a un enfoque sistémico y contextualizado para fortalecer la gobernabilidad democrática, la calidad educativa y por sobre todo crear la equidad necesaria para mantener los pilares democráticos.

### ***La evaluación como herramienta de gobernanza y control democrático***

La evaluación no solo cumple el papel de función técnica o administrativa, sino que se convierte en un mecanismo principal de gobernanza pública, cuando decide actual como nexo entre el Estado y la sociedad. Aquí la evaluación permite controlar el ejercicio del poder estatal y legitimar las decisiones gubernamentales, promoviendo procesos más ajustados hacia la transparencia, inclusividad y orientados al bien común (Brugué-Torruella, 2014; Sánchez-Santamaría, 2015). Su incorporación dentro de los ciclos de política pública permite visibilizar los logros y fracasos de las intervenciones, además de identificar puntos de mejora a través de la retroalimentación y facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

En contextos democráticos actuales la evaluación se genera dentro de un espacio de deliberación pública y de producción de evidencia cuya acción favorece el control social, es decir, el pueblo como contralor y especialmente la rendición de cuentas (Buriticá, 2024). No se trata únicamente de medir resultados, sino de garantizar que las políticas respondan a principios de equidad, justicia social y eficiencia principalmente en la redistribución de los recursos. Este cambio hacia una evaluación deliberativa y orientada hacia la ciudadanía redefine la relación entre el gobierno y la sociedad, fortaleciendo el contrato social y la gobernabilidad democrática.

Por su parte, Santín y Sicilia (2014) y Avalle (2023) destacan que la evaluación sistemática permite a los gobiernos además de justificar sus acciones ante la ciudadanía, también poder adaptar sus políticas en función de los resultados obtenidos, generando así la virtud del aprendizaje institucional. Este proceso contribuye a consolidar una gestión pública cada vez más reflexiva, en la que el conocimiento generado por la evaluación retroalimenta la toma de decisiones de políticas públicas y fortalece la capacidad de respuesta del Estado frente a las demandas sociales de los ciudadanos. De este modo, la evaluación se transforma en una práctica deliberativa que fomenta el control democrático, al hacer visibles los criterios, resultados e impactos de las políticas públicas ante la sociedad, promoviendo una mayor corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía.

### ***La cultura evaluativa y su institucionalización en América Latina***

Otro aspecto clave en el desarrollo de sistemas evaluativos eficaces trata sobre la consolidación de una cultura evaluativa dentro de las estructuras estatales. Esto implica que las instituciones públicas no solo ejecuten evaluaciones por mandato externo, sino que integren de manera orgánica la evaluación como parte del ciclo de aprendizaje organizacional y de mejora continua (Cardozo Brum, 2013; Subirats Humet y Dente, 2014). En América Latina, este proceso ha avanzado a través de la creación de organismos nacionales de evaluación, reformas legales y procesos de capacitación técnica, aunque con desigualdades en su profundidad y efectividad.

En Paraguay, se han manifestado acciones como el SNEPE y la participación en estudios internacionales como el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes para el Desarrollo (PISA-D), con desafíos de sostenibilidad institucional, producción de evidencia útil y articulación entre actores sociales (Petta, 2019; Cruz, 2024). Como se señalan Stucchi (2013) y Alegre (2015) para que la evaluación sea efectiva, debe contar con legitimidad social, marcos normativos sólidos, financiamiento adecuado y mecanismos de seguimiento y retroalimentación. Solo entonces, se logrará que la evaluación deje de ser un ritual administrativo para convertirse en un instrumento estratégico del Estado moderno.

En este proceso, la promoción de una cultura evaluativa requiere no solo cambios estructurales, sino también transformaciones en los valores, actitudes y prácticas institucionales. Como sostienen Garde Roca (2004) y Ginés de Rus (2025) la evaluación debe ser entendida como una práctica que trasciende el cumplimiento formal de indicadores y se orienta hacia la construcción de conocimiento útil para la toma de decisiones estratégicas. Ello implica formar funcionarios con competencias evaluativas, establecer marcos legales que respalden la independencia técnica y fomentar una visión compartida entre actores gubernamentales y sociales sobre el valor de la evaluación. La institucionalización efectiva de esta cultura no se alcanza mediante decretos, sino a través de acciones sostenidas por procesos de aprendizaje organizacional, diálogo político y articulación interinstitucional, que permitan que la evaluación sea vista como una herramienta para mejorar y no solo para fiscalizar.

## DISCUSIÓN

### ***Evaluación de Políticas Públicas***

La evaluación de políticas públicas ha evolucionado de una función técnica a una herramienta estratégica de gobernanza democrática. En el caso paraguayo, este proceso ha ganado visibilidad a través de la institucionalización del SNEPE y la participación en pruebas internacionales como PISA-D y ERCE, aunque con limitaciones en su uso efectivo. Según Garde Roca (2004) evaluar implica mejorar el servicio público y fortalecer el aprendizaje organizacional y democrático. No obstante, la evaluación en Paraguay se ha concentrado en enfoques ex post y estandarizados, sin incorporar con rigurosidad métodos de atribución causal como los contrafactuals (Gertler et al., 2011; Stucchi, 2013).

Pese a ciertos avances, aún se observa una escasa cultura evaluativa y baja capacidad técnica institucional, lo que impide un uso estratégico de los resultados. Como lo plantea Ginés de Rus (2025) una evaluación efectiva permite asignar recursos bajo criterios de eficiencia social, y no meramente políticos. Asimismo, Avalle (2023) subraya que la evaluación no debe entenderse como etapa final, sino como una práctica cíclica que nutre continuamente el rediseño de las políticas públicas. Por tanto, fortalecer el uso de la evaluación como función estatal estratégica es un imperativo para la transformación educativa en Paraguay.

### ***Rol del Estado y Gobernabilidad***

El Estado paraguayo enfrenta desafíos estructurales para ejercer su rol planificador y evaluador en materia educativa. Tal como advierte Ortíz (2014) las decisiones públicas emergen de un entramado de intereses y relaciones de poder, no en el vacío institucional. En Paraguay, la debilidad del aparato estatal y la falta de articulación interinstitucional dificultan la implementación sostenida de políticas basadas en evidencia.

A su vez, Brugué-Torruella (2014) destaca que la evaluación constituye una herramienta de control democrático, al permitir la rendición de cuentas, la legitimidad y la inclusión de múltiples actores en la toma de decisiones. Sin embargo, en el caso paraguayo, persiste una fragmentación entre la producción de datos y su utilización efectiva, lo cual restringe la gobernabilidad democrática. La escasa participación ciudadana y la captura política limitan la evaluación como proceso deliberativo (Sánchez-Santamaría, 2015; Buriticá, 2024).

De esta forma, se comprende que el fortalecimiento de la gobernabilidad educativa requiere consolidar sistemas evaluativos independientes, participativos y técnicamente sólidos, que garanticen el control social y la equidad en el acceso a derechos (Sánchez-Santamaría, 2015; Avalle, 2023).

### ***Política Educativa Paraguaya***

La política educativa paraguaya ha experimentado reformas significativas desde los años noventa, como la transformación educativa basada en el Pacto Constitucional de 1992. No obstante, tal como indica Giménez Duarte (2022) estos procesos carecieron de continuidad política, articulación institucional y evaluación integral. La creación del SNEPE y la incorporación a pruebas como PISA-D han representado intentos de modernización, pero su impacto real ha sido más simbólico que estructural (Murillo y Román, 2019; Cruz, 2024).

Además, persisten tensiones entre el diseño normativo y la práctica educativa, con escasa integración de evidencias en la formulación de políticas. Cardozo Brum (2013) advierte que el conocimiento técnico muchas veces no logra incidir en decisiones gubernamentales debido a intereses partidarios y dinámicas clientelares. Esta disociación impide transformar los resultados evaluativos en mejoras reales del sistema educativo.

Por tanto, la evaluación debe superar su uso como mecanismo de control y avanzar hacia una práctica orientada al aprendizaje institucional, capaz de responder a las necesidades territoriales, sociales y culturales de la educación paraguaya

### ***Globalización y Política Pública***

Las políticas educativas paraguayas se desarrollan en un contexto global de estandarización y rendición de cuentas impulsado por organismos multilaterales como el Banco Mundial, la OCDE y la UNESCO. Según Cruz (2024) esta transnacionalización evaluativa ha llevado a la adopción de modelos foráneos sin una adecuada contextualización, generando desajustes entre los objetivos declarados y los efectos reales.

Colom Cañellas (2001) y Salcedo et al. (2022) coinciden en la necesidad de diseñar evaluaciones contextualizadas, longitudinales y participativas, que incorporen no solo indicadores cuantitativos, sino también dimensiones culturales, sociales y territoriales. De lo contrario, el riesgo es reducir la política educativa a una lógica tecnocrática insensible a las realidades locales.

En este sentido, Garde Roca (2004) y Artés y Rodríguez-Sánchez (2022) recomiendan integrar modelos mixtos de evaluación que combinen la rigurosidad metodológica con el análisis político y social, contribuyendo a una gobernabilidad inclusiva y coherente con las metas nacionales de desarrollo humano. La adopción de estándares globales debe dialogar con las necesidades del país y no sustituirlas sin adaptaciones pertinentes.

## **CONCLUSIÓN**

Desde una perspectiva metodológica y conceptual, el recorrido realizado en torno a la evaluación, el Estado, el gobierno, la política gubernamental y la gobernabilidad permite reconocer que la evaluación se configura como un instrumento indispensable para el ejercicio efectivo de la función pública. En los Estados democráticos modernos, donde la demanda de transparencia, eficiencia y legitimidad se ha intensificado, la evaluación de políticas públicas, especialmente en el ámbito educativo, constituye no solo una práctica técnica, sino también un acto político que expresa la voluntad del Estado de rendir cuentas y promover mejoras sostenidas en la gestión pública.

La institucionalización de la evaluación ha demostrado ser clave para fortalecer las capacidades estatales, permitiendo que las decisiones gubernamentales se sustenten en evidencia empírica y no solamente en postulados ideológicos o intereses particulares. En este sentido, la evaluación se vincula de manera directa con la gobernabilidad democrática, ya que proporciona mecanismos de retroalimentación, diagnóstico y reorientación que contribuyen a la coherencia, consistencia y eficacia de las políticas educativas. Esta articulación entre evaluación y gobernabilidad implica también la consolidación de marcos normativos, institucionales y técnicos que garanticen la independencia, continuidad y utilidad de los procesos evaluativos.

El análisis realizado a lo largo de esta investigación permite afirmar que la evaluación contrafactual constituye una herramienta metodológicamente sólida y políticamente relevante para fortalecer la calidad, efectividad y legitimidad de las políticas educativas en Paraguay. En respuesta al objetivo general planteado, se ha demostrado que la evaluación no puede ser comprendida únicamente como una práctica técnica, sino como una función estratégica del Estado que articula conocimientos, decisiones y responsabilidades en el marco de una gobernanza

democrática. Asimismo, se ha evidenciado que la política educativa paraguaya, pese a sus avances normativos e institucionales, aún enfrenta limitaciones en cuanto a la utilización efectiva de evidencias para orientar decisiones públicas.

Se ha identificado que la institucionalización de la evaluación en Paraguay ha sido parcial, focalizada mayormente en enfoques estandarizados y ex post, sin incorporar sistemáticamente modelos rigurosos de atribución causal como los diseños contrafactuals. También se ha constatado que la articulación entre evaluación, gobernabilidad y política gubernamental sigue siendo débil, debido a factores como la baja capacidad técnica del Estado, la fragmentación institucional y la escasa cultura evaluativa.

Respecto a la viabilidad de implementar evaluaciones contrafactuals en Paraguay, se concluye que, si bien existen condiciones mínimas para avanzar en esa dirección, como la existencia de datos administrativos, experiencias piloto y marcos normativos en evolución, aún se requieren esfuerzos significativos en términos de formación técnica, financiamiento, voluntad política y cooperación interinstitucional. La implementación de evaluaciones contrafactuals no solo es viable, sino necesaria, especialmente para programas educativos de alto impacto y cobertura nacional, donde se demanda evidencia robusta para sustentar decisiones estratégicas.

En este sentido, se recomienda avanzar hacia una cultura evaluativa integral, participativa y orientada al uso, que integre metodologías mixtas, promueva la transparencia y favorezca la toma de decisiones basadas en evidencia. Asimismo, se sugiere fortalecer la capacidad institucional del Estado paraguayo en materia de evaluación, crear alianzas con organismos internacionales y universidades, y promover marcos normativos que aseguren la independencia técnica de los procesos evaluativos. Solo a través de una evaluación rigurosa, transparente y contextualizada, el Estado podrá consolidarse como garante del derecho a la educación y constructor de políticas públicas eficaces, legítimas y socialmente justas.

**Declaración de la autora:** La autora aprueba la versión final del artículo.

**Declaración de conflicto de interés:** La autora declara no tener conflicto de interés.

**Financiamiento:** Este trabajo ha sido autofinanciado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alegre, M. A., (2015). *Guía práctica 11: Cómo evaluar el impacto de las políticas educativas*. Institut Català d’Avaluació de Polítiques Pùbliques. [https://ivalua.cat/sites/default/files/2020-01/30\\_11\\_2015\\_12\\_05\\_44\\_Guia11ESPpolitica\\_educativa2015.pdf](https://ivalua.cat/sites/default/files/2020-01/30_11_2015_12_05_44_Guia11ESPpolitica_educativa2015.pdf)
- Artés, J. y Rodríguez-Sánchez, B. (2022). Métodos de evaluación de políticas públicas. *Papeles de Economía Española*, 172. [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/06/PEE\\_172\\_Joaqu%C3%ADn-ART%C3%89S.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/06/PEE_172_Joaqu%C3%ADn-ART%C3%89S.pdf)
- Avalle, G. (2023). Gobernabilidad y gobernanza. Enfoques en tensión. *Estudios Políticos*, 66, 28-47. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n66a02>
- Ballart, X. (1997). Gestión pública, análisis y evaluación de políticas. *Revista de Estudios Políticos*, 97, 223-247. [https://www.researchgate.net/publication/28188443\\_Gestion\\_publica\\_analisis\\_y\\_evaluacion\\_de\\_politicas](https://www.researchgate.net/publication/28188443_Gestion_publica_analisis_y_evaluacion_de_politicas)
- Brugué -Torruella, Q. (2014). Políticas Públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 37-55. [https://doi.org/10.5209/rev\\_CGAP.2014.v1.n1.45157](https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n1.45157)
- Buriticá, A. (2024) *Introducción a la evaluación de impacto basada en contrafactual. En qué momento, para qué y con qué información? Fundamentación en Evaluación de Impacto*. <https://hdl.handle.net/10568/169080>
- Cardozo Brum, M. (2013). Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*, 10(21), 39-59. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632013000100003&lng=es&tlang=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000100003&lng=es&tlang=es)

- Casado, D., y Tarrach, A., (2015). *Guía práctica 12: La evaluación económica de políticas educativas. Una guía introductoria.* Institut Català d’Avaluació de Polítiques Públiques. [https://ivalua.cat/sites/default/files/2020-01/12\\_01\\_2016\\_10\\_28\\_17\\_Guia12ESPPolitica\\_educativa2015.pdf](https://ivalua.cat/sites/default/files/2020-01/12_01_2016_10_28_17_Guia12ESPPolitica_educativa2015.pdf)
- Colom Cañellas, A. (2001). Evaluación de políticas educativas. *Revista mallorquina de pedagogía*, 14, 11-31. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=91266>
- Cruz, F. (2024). Desafíos de la Educación Superior en Paraguay: un análisis de las políticas actuales. *Revista científica en Ciencias Sociales*, 6, 01-10. <https://doi.org/10.53732/rccsociales/e601205>
- Garde Roca, J. A. (2004). La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 11-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi30-31.371>
- Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. J. (2011). *Impact Evaluation in Practice*. The International Bank for Reconstruction and Development. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/823791468325239704/pdf/Impact-evaluation-in-practice.pdf>
- Giménez Duarte, F. (2022). Evaluación de la Reforma Educativa desde el Pacto Constitucional Educativo de 1992. *Novapolis*, 20, 103-131. <https://orcid.org/0000-0003-1958-8185>
- Ginés de Rus, G. (2025). *Evaluación económica de políticas públicas*. Fedea. <https://documentos.fedea.net/pubs/dt/2025/dt2025-06.pdf>
- Miller, L., y Rodríguez Marín, I. (2023). Estrategias experimentales para el análisis y evaluación de políticas públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 31, 56-70. <https://doi.org/10.24965/gapp.11133>
- Ortíz, L. (2014). *La educación en su entorno: Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay*. CADEP/ILAIPP. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/cadep/20160714114128/9.pdf>
- Ponce Jarrín, M. A. (2010). *Políticas educativas y desempeño: una evaluación de impacto de programas educativos focalizados en Ecuador*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). <https://hdl.handle.net/20.500.12799/4535>
- Murillo, J. y Román, M. (2019). Retos en la evaluación de la calidad de la educación en América Latina. *Revista Paraguaya de Educación*, 8(1), 13-33. <https://oei.int/wp-content/uploads/2019/10/revista-paraguaya-de-educacion-vol8-n1.pdf>
- Petta San Martín, E. (2019). Presentación. *Revista Paraguaya de Educación*, 8(1), 7-7. <https://oei.int/wp-content/uploads/2019/10/revista-paraguaya-de-educacion-vol8-n1.pdf>
- Salcedo Flores, J. L., Carbonell Infante, J., y Escudero Vílchez, F. E. (2022). Análisis de la política pública educativa, 2019-2021. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(3), 838-858. [https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v6i3.2262](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i3.2262)
- Sánchez-Santamaría, J., y Espinoza, O. (2015). Evaluación de las políticas educativas desde la Informed-Policy: Consideraciones teórico-metodológicas y retos actuales. *Foro de Educación*, 13(19), 381-405. <https://www.redalyc.org/pdf/4475/447544537018.pdf>
- Santín, D., y Sicilia, G. (2014). *Evaluar para mejorar: hacia el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas educativas*. Fundación Europea Sociedad y Educación. [https://sgfm.elcorteingles.es/SGFM/FRA/recursos/doc/Monografias/Educacion/830246448\\_132017163423.pdf](https://sgfm.elcorteingles.es/SGFM/FRA/recursos/doc/Monografias/Educacion/830246448_132017163423.pdf)
- Stucchi, R. (2013). *Introducción a la evaluación de políticas públicas*. CEPAL, Escuela de Verano sobre Economías Latinoamericanas. <https://archivo.cepal.org/pdfs/SummerSchool/PresentacionRodolfoStucchiSS20130814.pdf>
- Subirats Humet, J. y Dente, B. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Editorial Ariel.