

PRINCIPALES RESULTADOS  
Y HALLAZGOS DEL ESTUDIO:

Niñas, niños y  
adolescentes  
**FUERA DE  
LA ESCUELA:**  
perfiles y barreras  
de exclusión en  
Paraguay

**RESUMEN  
EJECUTIVO**



©UNICEF/Paraguay/Vera



TEKOMBO'E HA  
TEMBIKUAA  
Motenondecha  
Ministerio de  
EDUCACIÓN Y  
CIENCIAS

unicef   
para cada infancia

 **GOBIERNO  
NACIONAL**





PRINCIPALES RESULTADOS  
Y HALLAZGOS DEL ESTUDIO:

Niñas, niños y  
adolescentes  
**FUERA DE  
LA ESCUELA:**  
perfiles y barreras  
de exclusión en  
Paraguay

**RESUMEN  
EJECUTIVO**



TEKOMBO'E HA  
TEMBIKUAA  
Motenondeha  
Ministerio de  
EDUCACIÓN Y  
CIENCIAS



**GOBIERNO  
NACIONAL**

## ÍNDICE

Introducción.....	3
Principales hallazgos y recomendaciones para políticas sociales y educativas.....	6
1. Estudio de Perfiles de Exclusión: Principales resultados.....	7
2. Estudio de Barreras: Principales resultados.....	13
3. Análisis de los resultados por ejes transversales y factores comunes de exclusión .....	18
4. Los retos de la escuela frente a la exclusión .....	25
5. Recomendaciones de políticas educativas y sociales .....	29
Referencias.....	32

## INTRODUCCIÓN

La Iniciativa Global Niños y Niñas Fuera de la Escuela (NNFE u OOSCI, por sus siglas en inglés)<sup>1</sup> surge de una asociación entre el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), poniéndose en marcha en 2010, con el objetivo de generar un significativo y sostenible aporte a la reducción del número de niñas y niños que están fuera de la escuela. En Paraguay, el primer estudio nacional de “Niñas y Niños Fuera de la Escuela (NNFE)” fue realizado en el año 2016 (UNICEF, ID y AEPT, 2016). El mismo tuvo un carácter cuantitativo y se centró en cálculos y análisis de las cinco dimensiones de exclusión educativa establecidas entonces por el esquema para los estudios NNFE de UNICEF-UNESCO. Este equipo de investigación llevó a cabo en el año 2015 una investigación de barreras en una zona del país (distrito Teniente Irala Fernández, departamento de Presidente Hayes)<sup>2</sup>. Estos estudios evidenciaron que las dimensiones de exclusión se expresan con mayor intensidad en zonas rurales y de manera creciente en la medida en que se avanza en los ciclos de la educación escolar. Otro dato es que el mayor porcentaje de exclusión en las cinco dimensiones se da en la población masculina. Por otra parte, la población con mayores niveles de exclusión, con la mayor demanda pendiente, es la población indígena (UNICEF e ID, 2016).

El presente informe incluye dos componentes: 1) Estudio de Perfiles de Exclusión y 2) Estudio de Barreras y Cuellos de Botella.

El abordaje con la metodología NNFE inicialmente identificaba cinco dimensiones de la exclusión (5DE), de acuerdo con el nivel escolar que le corresponde. En el presente estudio se abordan siete dimensiones (7DE): cuatro dimensiones se refieren a la exclusión actual del sistema educativo de la educación preescolar (D1), de la educación primaria o primer y segundo ciclo de la

1 Esta sección fue elaborada a partir de la información que se encuentra en el informe de UNICEF y UNESCO (2015) *Global Out-of-School Children Initiative Operational Manual Global Initiative on Out-of-School Children*. Nueva York.

2 <https://desarrollo.org.py/publicaciones/estudio-de-barreras-que-generan-o-agravan-el-rezago-escolar-en-el-acceso-a-la-escolaridad-primaria-en-el-distrito-tte-1o-manuel-irala-fernandez/>

Educación Escolar Básica (EEB) (D2), de la educación secundaria baja o tercer ciclo de la EEB (D3) y de la educación secundaria alta o Educación Media (D4). Tres dimensiones se refieren al riesgo de exclusión (exclusión del mañana): riesgo de abandonar la educación primaria (D5), riesgo de abandonar la secundaria baja (D6) y riesgo de abandonar la secundaria alta (D7).

El Estudio de Perfiles de Exclusión se enfoca en un análisis estadístico con las bases de datos gubernamentales existentes que permite desarrollar los perfiles de niñas, niños y adolescentes que están fuera del sistema educativo o en riesgo de exclusión, e identifica los momentos y factores en la trayectoria escolar donde la exclusión se desarrolla y se agrava.

El Estudio de Barreras y Cuellos de Botella tiene un abordaje cualitativo, cuya metodología fue diseñada para recolectar información sobre diferentes contextos territoriales, las diversas condiciones y causas de exclusión educativa que viven los individuos, familias y comunidades, y sobre las percepciones y experiencias del personal educativo sobre las condiciones de acceso y permanencia de niños, niñas y adolescentes en la escuela.

Adicionalmente, el estudio identifica aquellos grupos de niñas, niños y adolescentes, quienes están semiinvisibles o invisibles dentro del sistema educativo, en riesgo de exclusión, y quienes ya fueron excluidos totalmente. El informe pone de manifiesto que, en algunos casos, se da una ausencia de datos, lo que no permite caracterizar adecuadamente a grupos que están en riesgo o fuera del sistema escolar.

Uno de los factores de éxito de la iniciativa NNFE a nivel global es el compromiso de los ministerios de educación en todo el proceso de investigación. Al respecto, cabe destacar que, desde el inicio del presente estudio, el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) de Paraguay tuvo un rol protagónico, pues se conformó el Comité Técnico Interinstitucional, integrado por referentes de varias direcciones del MEC, el cual tuvo a su cargo acompañar el trabajo desde el diseño, la realización del trabajo de campo, así como el procesamiento y el análisis de los datos.

Tal como se propone en la Iniciativa Global Niños y Niñas Fuera de la Escuela, la investigación constituye un primer paso que debe servir, fundamentalmente, para la discusión, definición y ejecución de políticas y programas concretos que permitan dar una respuesta adecuada y de fondo al problema de la exclusión

educativa. Este informe da elementos de relevancia para realizar ese debate y esas definiciones de política, más aún en un momento en que el Estado ha asumido el desafío de promover una transformación educativa, proceso que aún se encuentra en discusión.

En el presente documento se examinan los principales resultados cuantitativos (Estudio de Perfiles) y cualitativos (Estudio de Barreras), y se identifican aspectos en común, y también especificidades de cada contexto y grupo estudiado. Entre los factores de exclusión se hace referencia a la pobreza, a las diferencias territoriales (rural-urbano), a la lengua, al trabajo infantil, a la situación de la población indígena y de las personas con discapacidad, a la situación de niñas y adolescentes embarazadas o en uniones forzadas. Finalmente, se proponen líneas de acción y de políticas para superar la exclusión educativa, incluyendo el campo educativo propiamente dicho, pero también políticas sociales con enfoque integral.



## PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES PARA POLÍTICAS SOCIALES Y EDUCATIVAS

Los dos estudios se complementan y permiten identificar aspectos de relevancia sobre la situación de exclusión educativa que enfrentan niñas, niños y adolescentes en Paraguay. Cabe señalar que el análisis de las estadísticas educativas del año 2022 indica que 457.844 niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años se encuentran fuera del sistema educativo, lo que representa el 25,3% de la población de este grupo etario.

A continuación, se presenta una síntesis de los principales resultados del Estudio de Perfiles y del Estudio de Barreras de acuerdo con las dimensiones de exclusión establecidas por la metodología NNFE, considerando los ejes transversales más notables de exclusión educativa y los retos más significativos identificados en el proceso investigativo. Cabe señalar que, además de los métodos previstos en el estudio, se incluyeron instrumentos y análisis complementarios de los datos, tales como la ficha de búsqueda activa de niños, niñas y adolescentes excluidos del sistema escolar y la aplicación de modelos probabilísticos en el análisis estadístico, para identificar las principales variables relacionadas con la exclusión o riesgo de exclusión.





# 1 ESTUDIO DE PERFILES DE EXCLUSIÓN: PRINCIPALES RESULTADOS

## DIMENSIÓN 1

3-5 AÑOS

**36.972** niñas y niños de 5 años **no asisten al preescolar**, equivalentes al 26,3%.

**198.518** niñas y niños de 3 a 4 años **no asisten a un espacio de desarrollo infantil temprano**, el 70,3% de este grupo de edad. Sumando ambos grupos de edad.

**235.490** niñas y niños de 3 a 5 años **no asisten a un espacio de desarrollo infantil temprano**.

A pesar del incremento de la matrícula del nivel de la educación inicial en los últimos diez años, los datos indican que el grupo etario de 3 a 4 años es el que posee el mayor porcentaje (70,3%) de exclusión educativa, y en números absolutos representa 198.518 niños y niñas. La exclusión se centra en las zonas rurales y en los quintiles de población que viven en mayor situación de pobreza. Por otro parte, los niños y niñas de 5 años fuera de la escuela alcanzan 36.972, lo cual equivale al 26,3%. Sumados los niños y niñas de 3 a 5 años fuera de la escuela ascienden a 235.490, que representa el 55% de este grupo etario<sup>3</sup>.

De acuerdo con el análisis estadístico, la pobreza (el quintil 1 donde se encuentra el sector con menores ingresos) es el factor más importante de exclusión en todas las edades. En el quintil 2 ya no existe una diferencia significativa. También, en el quintil 1, las transferencias monetarias y el nivel de escolarización de los padres de familia generan un impacto positivo.

Los departamentos con bajas tasas de asistencia en la educación inicial y con altas tasas de sobreedad en edades más avanzadas son aquellos que tienen mayores niveles de pobreza y dispersión poblacional.

Los estudios de factores asociados, realizados en el marco de evaluaciones estandarizadas, como ERCE, PISA-D y SNEPE, ponen en evidencia que quienes en su trayectoria educativa tuvieron acceso a la educación inicial, obtuvieron mayores logros de aprendizaje en los diferentes niveles de escolarización.

<sup>3</sup> Cabe señalar que en este análisis no está considerada la población de 0 a 2 años, que también es parte de la Educación Inicial.

## DIMENSIONES 2 Y 5

6 - 11 AÑOS

La exclusión en esta dimensión es la más baja, pero con alertas de incremento debido a la pandemia, alcanzando a 163.750 niños y niñas (19,5%) fuera de la escuela y 15.977 (1,9%) en riesgo de exclusión.

En esta dimensión se puede observar, con base en los resultados PISA-D, ERCE y SNEPE, que estudiantes con sobreedad logran resultados consistentemente más bajos que sus pares ubicados en la trayectoria educativa esperada.

**163.750** niñas y niños de 6 a 11 años, el 19,5% de esta franja de edad, están fuera de la escuela.

**15.977** niñas y niños de 6 a 11 años, 1,9% de este grupo, están en riesgo de exclusión.

## DIMENSIONES 3 Y 6

12 - 14 AÑOS

En este grupo etario se evidencia un incremento significativo de exclusión que comienza a partir de los 11 años y se acentúa entre la etapa de 12 a 14 años. Se registran 112.234 (27,0%) adolescentes fuera de la escuela y 29.101 en riesgo de exclusión.

Existe un incremento importante de exclusión entre el periodo prepandemia y durante la pandemia, con un aumento muy notable en el noveno grado.

Como en las otras dimensiones, existe una relación importante entre la pertenencia al quintil más pobre y sobreedad.

Se evidencia que adolescentes, cuya lengua de uso predominante es el guaraní y lenguas indígenas en el hogar, sufren en esta etapa mayor exclusión que quienes hablan castellano en sus hogares.

Más hombres que mujeres son excluidos en esta dimensión, posiblemente por el mayor involucramiento de aquellos en el trabajo remunerado, mientras que las mujeres, debido a la formación temprana de pareja (uniones tempranas y forzadas)<sup>4</sup> con hombres mayores y al trabajo doméstico no remunerado (tareas de cuidado).

Existen mayores tasas de exclusión en las zonas rurales que en las urbanas, posiblemente por falta de oferta de educación secundaria baja y alta, sumada al costo de oportunidad de la educación en esta etapa en la que se observa un incremento del trabajo infantil. Según los datos de la EPH 2021, entre los 12 y 14 años, 1 de cada 10 niños, niñas y adolescentes está trabajando.

**112.234** niñas y niños de 12 a 14 años, el 27% de este grupo de edad, están fuera de la escuela.

**29.101** niñas y niños de 12 a 14 años, el 7% de este grupo de edad, están en riesgo de exclusión.

4 Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y Plan Internacional Paraguay. (2021). *Invisibles a plena luz. Uniones tempranas y forzadas en Paraguay*. Asunción, Paraguay.

**DIMENSIONES 4 Y 7**

15-17 AÑOS

**144.887** adolescentes de 15 a 17 años, el 35% de este grupo, están fuera de la escuela.

**30.083** adolescentes de 15 a 17 años están en riesgo de exclusión.

Existen altas tasas de exclusión de este grupo etario. En total suman 144.887 adolescentes, lo que equivale al 35% de este grupo. Se ha dado un aumento de exclusión desde 2019-2020 a 2020-2021 (ver Tabla 1). El incremento de la exclusión durante la pandemia se evidencia específicamente en el primer y segundo curso. Llegando al tercer curso, la exclusión en el año lectivo 2020-2021 es relativamente baja. Se registran 30.083 adolescentes en riesgo de exclusión.

La exclusión en estas dimensiones es significativamente mayor en las zonas rurales. Adicionalmente, de acuerdo con los datos del Registro Único del Estudiante (RUE) y la proyección de la población, se confirma que se da el fenómeno de migración educativa de adolescentes a las zonas urbanas. Esto se debe a que existen territorios donde no hay oferta de Educación Media.

La exclusión en esta dimensión es mayor en los hombres que en las mujeres. Los adolescentes que trabajan están en riesgo de exclusión y el 34% de adolescentes entre 15 y 17 años que trabajan, efectivamente están excluidos del sistema educativo.

En la trayectoria escolar se observa que cuando los estudiantes con discapacidad llegan a la Educación Media, la exclusión se acrecienta, con más fuerza para los hombres y los que tienen sobriedad.

## Exclusión por niveles de visibilidad

El estudio incluye un análisis sobre la visibilidad de niños y niñas excluidos o en riesgo de exclusión. La visibilidad se refiere a la posibilidad de conocer los datos nominales de la niñez y la adolescencia y realizar, por ejemplo, un seguimiento personalizado. Los semiinvisibles pueden ser rastreados por diversas bases de datos gubernamentales y los invisibles no figuran en ningún registro oficial.

La exclusión visible para el año 2021 es de 64.154 niños, niñas y adolescentes que habían cursado el año lectivo 2020 y no se matricularon para el año lectivo 2021 y, por lo tanto, se consideran estudiantes que abandonaron sus estudios. Se tienen registros nominales de estos estudiantes, dentro de los registros administrativos, por lo que son estudiantes visibles y pueden ser identificados, como parte de un programa de reinserción escolar.

Los niños, niñas y adolescentes que nunca se matricularon en la escuela, pero de quienes se puede recopilar información, constituyen el grupo de semiinvisibles. También están los invisibles: niñas, niños y adolescentes pertenecientes a grupos o minorías étnicas con algunas formas de discapacidad —entre otras particularidades— excluidos o en riesgo de exclusión, cuyos datos no están recopilados en los sistemas administrativos de educación o del gobierno.

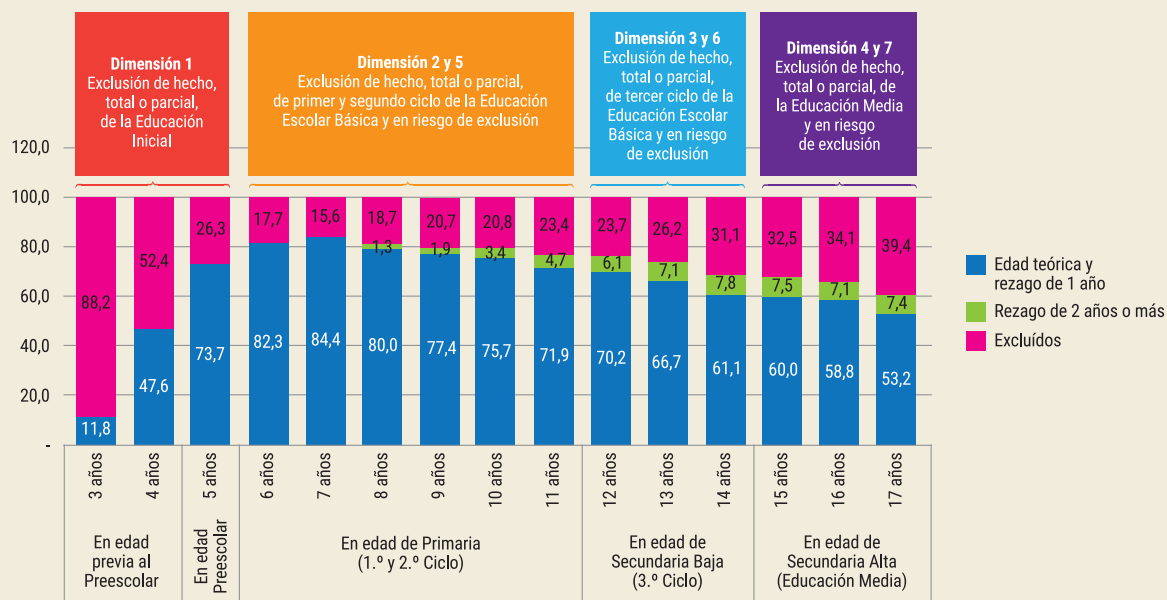
Las siguientes tablas y gráficos muestran los resultados generales del análisis de perfiles. El Gráfico 1 permite observar el porcentaje de exclusión y de rezago de dos años o más (riesgo de exclusión) y el sector que se encuentra efectivamente dentro del sistema educativo por edad, entre 3 y 17 años. Se puede notar que el mayor grado de exclusión se da entre los 3 y 4 años (que corresponde a programas de la educación inicial), mientras que los menores niveles de exclusión se dan entre los 6 y 8 años de edad (primer ciclo de la EEB). Por otra parte, el porcentaje de excluidos y con rezago va aumentando a partir de los 12 años, llegando a su nivel más alto a los 17 años, con casi 40% de exclusión y más de 7% de rezago. Lo mismo puede observarse en el Gráfico 2, pero en cantidades, donde se observa que aproximadamente 145.000 adolescentes entre 15 y 17 años están excluidos del sistema educativo.

Por otra parte, la Tabla 1 muestra el efecto de la pandemia en la exclusión educativa. Si se suman todos los estudiantes entre 3 y 17 años que están excluidos y en riesgo de exclusión, se obtiene que, en el año 2017, de acuerdo con los datos del RUE, la cifra había alcanzado 827.487. Esta cantidad disminuyó en el año 2019 a 697.689. Sin embargo, volvió a aumentar a 731.391 en el año 2022.

Finalmente, en la Tabla 2 se observa el porcentaje de estudiantes en riesgo de exclusión y excluidos por departamento, tomando dos cortes: 2017 y 2022. Al respecto, los departamentos con mayor porcentaje de exclusión son Itapúa, Caazapá y Guairá.

**Gráfico 1**

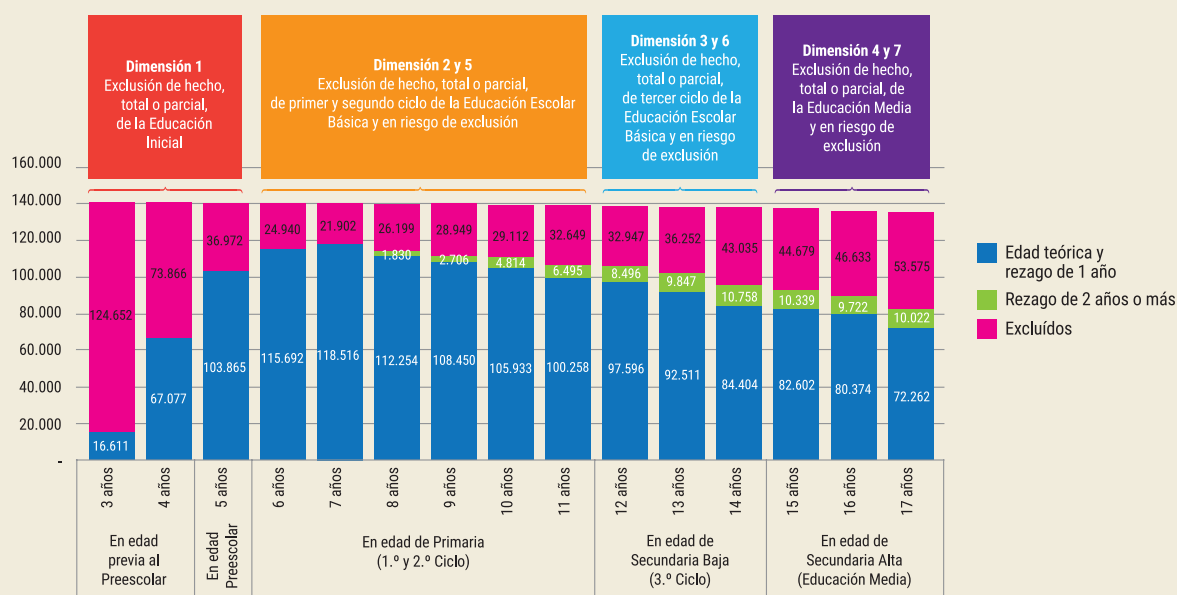
Las 7 dimensiones de la exclusión por condición de edad, en valores relativos. Año 2022



Fuente: MEC-DGPE. Registro Único del Estudiante 2022, STP. INE. Paraguay. "Proyección de la población total. Periodo 2000-2025". Revisión 2015.  
Nota: Ver metodología de cálculo en Anexo Metodológico 8.

**Gráfico 2**

Las 7 dimensiones de la exclusión por condición de edad, en valores absolutos. Año 2022



Fuente: MEC-DGPE. Registro Único del Estudiante 2022, STP. INE. Paraguay. "Proyección de la población total. Periodo 2000-2025". Revisión 2015.  
Nota: Ver metodología de cálculo en Anexo Metodológico 8.

**Tabla 1**  
 Resumen de las dimensiones de la exclusión, en valores absolutos

Dimensión de la exclusión	Definición	Edades	2017	2019	2022
1	Excluidos de la escuela en edad de asistir a preescolar.	3 a 4 años	215.040	200.618	198.518
		5 años	45.584	38.198	36.972
2	Excluidos de la escuela en edad de asistir a la primaria.	6 a 11 años	194.929	190.580	163.750
3	Excluidos de la escuela en edad de asistir a secundaria baja.	12 a 14 años	93.554	102.840	112.234
4	Excluidos de la escuela en edad de asistir a secundaria alta.	15 a 17 años	162.311	142.157	144.887
5	En riesgo de exclusión de la educación primaria	6 a 11 años	34.837	26.746	15.977
6	En riesgo de exclusión de la secundaria baja.	12 a 14 años	46.710	39.054	29.101
7	En riesgo de exclusión la secundaria alta.	15 a 17 años	34.971	32.048	30.083
Resumen	Total de excluidos (en valor absoluto)	3 a 17 años	711.418	674.393	656.362
		5 a 17 años	496.378	473.776	457.844
	En riesgo de exclusión (en valor absoluto)	6 a 17 años	116.518	97.848	75.161

Fuente: MEC-DGPE. Registro Único del Estudiante 2017-2022.

**Tabla 2**  
 Porcentaje estimado de estudiantes en riesgo de exclusión y excluidos por departamento. Años 2017-2022

DEPARTAMENTOS	Precocidad, edad teórica y rezago de 1 año		Sobreedad de 2 años o más		Excluidos	
	2017	2022	2017	2022	2017	2022
Asunción y Central	70,0%	74,2%	4,5%	2,8%	25,5%	23,0%
Alto Paraná	67,1%	74,5%	7,6%	5,2%	25,3%	20,3%
Caaguazú	63,1%	66,6%	5,8%	3,6%	31,1%	29,9%
Itapúa	54,1%	57,7%	6,9%	3,8%	38,9%	38,5%
San Pedro	67,6%	69,1%	8,8%	5,5%	23,6%	25,4%
Cordillera	71,8%	74,7%	5,7%	3,1%	22,5%	22,2%
Concepción	63,6%	67,1%	8,1%	5,2%	28,3%	27,7%
Canindeyú	63,8%	69,5%	9,6%	5,9%	26,6%	24,5%
Paraguarí	67,0%	70,7%	5,0%	2,8%	28,1%	26,5%
Guairá	62,5%	65,1%	5,9%	3,7%	31,6%	31,3%
Caazapá	60,2%	59,8%	8,5%	4,8%	31,2%	35,4%
Amambay	54,8%	65,7%	9,6%	8,3%	35,7%	26,0%
Presidente Hayes	57,6%	65,6%	12,8%	9,8%	29,7%	24,6%
Misiones	70,1%	74,5%	6,2%	3,6%	23,8%	21,9%
Boquerón y Alto Paraguay	61,3%	73,2%	17,9%	14,8%	20,8%	11,9%
Ñeembucú	65,8%	71,1%	4,0%	2,4%	30,2%	26,5%
<b>TOTAL</b>	<b>65,7%</b>	<b>70,1%</b>	<b>6,5%</b>	<b>4,2%</b>	<b>27,8%</b>	<b>25,7%</b>

Fuente: MEC-DGPE. Registro Único del Estudiante 2017-2022.

## 2 ESTUDIO DE BARRERAS: PRINCIPALES RESULTADOS

En esta sección se hace referencia a las principales barreras y cuellos de botella que influyen en la exclusión educativa; fueron identificadas a partir de entrevistas a actores locales (docentes, madres, padres, niñas, niños, adolescentes, líderes y referentes comunitarios) y observaciones realizadas en sus escuelas y comunidades. Las barreras y cuellos de botellas están organizados de acuerdo con las dimensiones del estudio. Se pueden describir factores específicos en cada dimensión y, en algunos casos, los mismos factores afectan a niñas, niños y adolescentes a lo largo de su trayectoria escolar.

### DIMENSIÓN 1

3-5 AÑOS

- Escasa oferta pública de maternales, prejardines y jardines, en especial en las zonas rurales. En algunos lugares, las organizaciones sociales y de la sociedad civil suplen este vacío.
- En las familias más pobres, la estrategia utilizada es retrasar el ingreso de los más pequeños al servicio educativo para ahorrar gastos y priorizar la educación de niñas y niños de primero a sexto grado, que es habitualmente reconocido como el periodo escolar más necesario.
- Niñas y niños sin certificado de nacimiento ni cédula de identidad tienen mayores dificultades para ser beneficiarios de programas sociales y para su matriculación en las instituciones escolares.
- Poca información y conciencia sobre la importancia de la educación inicial en la trayectoria escolar, por lo que madres y padres no envían a sus hijas e hijos a los centros infantiles.
- La percepción de la falta de seguridad y la pandemia han incidido en la exclusión escolar, especialmente de los más pequeños, y en zonas donde la distancia del servicio es mayor, la trayectoria insegura o la percepción de la baja calidad del servicio.

## **DIMENSIONES 2 Y 5**

6-11 AÑOS

- La situación de pobreza: las familias no disponen de recursos para destinar a comida, transporte ni gastos que tienen las escuelas, y deben ser cubiertos por madres y padres. Niñas y niños pertenecen a familias muy numerosas y empobrecidas.
- Movilidad de las familias dentro y fuera del país: se registran muchos casos de migración y de pérdida de contacto con estudiantes.
- El trabajo infantil es percibido, en muchos casos, como parte de las obligaciones de niños y niñas. En el caso de los niños, en particular, se espera que puedan realizar algún aporte para los gastos de supervivencia de la familia. Las niñas, por su parte, deben cumplir con las tareas de cuidado.
- Situaciones de violencia familiar que impiden a niños, niñas y adolescentes asistir regularmente a clases y que afectan a su estado emocional y de salud.
- Niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, que no tienen acceso a alimentación escolar, son más proclives a no asistir a la escuela regularmente y a generar recursos con trabajos informales y de subsistencia.
- Bajos niveles de aprendizaje en áreas básicas, en particular de la lectoescritura. Se han identificado casos de estudiantes culminando el segundo ciclo de la EEB que tienen escaso manejo de la lectura. Esta situación se ha profundizado durante la pandemia.
- La mayoría de los estudiantes en riesgo o que ya abandonaron la escuela no asistieron al preescolar o algún programa de educación inicial.

## **DIMENSIONES 3 Y 6**

12-14 AÑOS

- Consumo de drogas y participación en microtráfico en zonas urbanas y semiurbanas, sobre todo adolescentes hombres. A esta edad, el consumo ya es un hecho visible y que sucede



en el mismo barrio, con pocas posibilidades de prevención y de acciones efectivas de control por parte de las autoridades locales.

- Falta de oferta educativa. En zonas urbanas, como en el distrito de Villeta y de Ciudad del Este, se registra una demanda insatisfecha, dada la falta de infraestructura, docentes y medios de transporte para estudiantes. La situación es aún más grave para los adolescentes de comunidades indígenas.
- Trabajo remunerado o trabajo doméstico de niñas y niños. Esto se observa tanto en zonas rurales como urbanas y en los sectores de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, en los cuales niños y niñas deben generar ingresos para su subsistencia.
- En el caso de niñas y adolescentes se dan situaciones de embarazo y de uniones tempranas y forzadas que en su mayoría terminan con la exclusión escolar.
- Se observan estudiantes que arrastran un rezago importante en su aprendizaje y no cuentan con apoyo escolar adicional. Pueden estar en el grado adecuado, pero no tienen las habilidades fundamentales.
- El debilitamiento del vínculo con la escuela que se da por la suma de los factores antes mencionados: ausentismo, bajo rendimiento escolar, distanciamiento de sus compañeros y docentes. Todo esto desencadena el abandono definitivo de la escuela.

## DIMENSIONES 4 Y 7

15-17 AÑOS

- Se profundiza la falta de oferta educativa, especialmente para adolescentes de zonas rurales y comunidades indígenas. Los que pueden se trasladan a instituciones en las zonas urbanas, pero esto crea muchas dificultades y riesgos, ante la ausencia de apoyo para el transporte escolar y la escasa oferta flexible en Educación Media, que les permita flexibilizar la asistencia a la escuela sin afectar la calidad de la educación.
- Los adolescentes, en especial los hombres, deben participar en actividades económicas como una estrategia de supervi-

vencia. Faltan estrategias que permitan articular la escuela con el trabajo (parcial). Tampoco resultan suficientes las becas o programas de apoyo económico a las familias para asegurar la continuidad educativa.

- En el caso de las niñas y adolescentes se dan situaciones de embarazo y uniones tempranas. Ya se tienen situaciones de adolescentes con más de un hijo y con la necesidad de generar medios para la subsistencia de ella y su familia.
- Crisis de referentes y expectativas futuras. Resalta la percepción de que la educación no ayuda a mejorar las condiciones de vida porque no garantiza el empleo digno. Muchos adolescentes no ven en la escuela una alternativa válida para mejorar sus condiciones de vida, en especial cuando las necesidades son urgentes y requieren respuestas inmediatas. Se buscan salidas laborales que no precisan escolaridad o solo una formación básica. Estos trabajos, generalmente informales y de baja remuneración, son las únicas oportunidades percibidas y que se presentan como alternativa a la continuidad de la educación formal.

Las historias de vida recogidas de niños, niñas y adolescentes ilustran de manera clara la forma en que operan los diferentes mecanismos de exclusión en sus vidas. Se observa cómo diversos factores sociales y escolares interactúan y los terminan expulsando de la educación formal, con todas las consecuencias que implica para sus vidas y para la sociedad en general.

**Juana**

Villeta, departamento Central

10 de agosto de 2022

En una vivienda precaria hecha con madera terciada y hules, Juana levanta el alambrado para recibirnos; junto a ella, sus dos pequeños hijos, ambos descalzos y en harapos, pero con una sonrisa que pareciera transportarnos a otra realidad, una en la que vivan verdaderamente como seres humanos con sus derechos garantizados.

Las drogas, la delincuencia y la falta de empleo y oportunidades quedaron plasmadas en las retinas de Juana, quien nos dice que aquello que más necesitan ahí, en la comunidad, es trabajo.

La joven, de mirada apacible, nos cuenta que tuvo que dejar la escuela porque, junto a su madre y sus hermanos y hermanas, sufrió los rigores del alcoholismo de su padre, la violencia y los abusos que ejercía sobre ellos. Cuenta que huyó de la casa, “se escapó”, porque ya no soportaba vivir así.

Al poco tiempo de huir con su pareja, quedó embarazada de Miguel, quien hoy tiene cinco añitos, y ella ya no quiso volver a su casa por vergüenza y miedo de su familia, en especial de su papá.

Miguel, con una sonrisa, nos dice: *“Che ahase la escuela pe, che apytata voi pepe”* (“Yo quiero ir a la escuela, me voy a quedar luego ahí”). Su madre cuenta que no lo aceptaron este año porque ya no había cupos en la escuela más cercana.

La pobreza que los rodea parece no hacer mella en su deseo de estudiar, de “ser alguien”, dice Juana. Tiene 22 años, pero la vida dura le ha dejado huellas. Quiere volver a la escuela, quiere estudiar y que sus hijos puedan estudiar también. Esos son sus mayores deseos.

## **3 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS POR EJES TRANSVERSALES Y FACTORES COMUNES DE EXCLUSIÓN**

A partir de estos resultados, se analizaron los factores escolares y extraescolares que están incidiendo en la exclusión educativa. Esto, a su vez, permitió identificar líneas de acción en el campo de las políticas sociales y educativas para superar la exclusión y garantizar el derecho a la educación a niñas, niños y adolescentes en todo el país.

### **Condiciones socioeconómicas y culturales que no son abordadas adecuadamente en la escuela y que generan exclusión escolar**

#### ***Pobreza y bajos niveles de escolarización***

Paraguay ha mostrado avances en materia económica; no obstante, según las cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE), uno de cada cuatro paraguayos se encuentra en situación de pobreza multidimensional. En cuanto a la pobreza monetaria, 283.523 personas viven en situación de pobreza extrema (3,9% de la población total), es decir, deben sobrevivir con USD 1,4/día (áreas rurales) y USD 1,5/día (áreas urbanas). Esta situación crea un círculo de pobreza que tiende a repetirse de generación en generación, lo que amplía la desigualdad. Según datos oficiales del INE, en 2019, el 20% de la población más rica del país recibió aproximadamente el 51% de los ingresos acumulados. En contrapartida, el 20% de la población más pobre recibió solamente el 5% de los ingresos acumulados. La elevada desigualdad y los bajos ingresos de las familias en situación de pobreza generan un entorno poco favorable para niñas y niños que nacen y crecen en los hogares con múltiples carencias.

En muchas familias, la asistencia a la escuela o colegio es percibida como no prioritaria y se antepone los trabajos que generan algún ingreso o las tareas domésticas. Esta situación po-

dría predisponer a que niñas, niños y adolescentes que viven en hogares con carencias económicas no se matriculen o estén en riesgo educativo. La poca relevancia otorgada a la educación se da principalmente en los hogares donde los padres y/o madres tienen bajo nivel de escolaridad. En el estudio se observó que en los hogares donde los padres y/o madres no concluyeron sus estudios, la probabilidad de que los hijos sean excluidos es mayor.

Por ende, la pobreza, la desigualdad y la percepción de baja importancia de la educación en el hogar van creando un círculo de exclusión que afecta para toda la vida a niños y niñas que nacen y crecen en ese contexto adverso, limitando desde el origen las oportunidades que pueden tener.

### ***Lo rural y lo urbano: territorios con diferentes condiciones y ofertas escolares***

En el estudio se ha constatado que en las áreas rurales la exclusión se inicia con fuerza en la transición del segundo al tercer ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB) y se acrecienta en el paso del tercer ciclo a la Educación Media. La menor matrícula en las zonas rurales en los cursos superiores se da en gran medida porque no se cuenta con oferta en general u oferta pertinente y los estudiantes deben migrar a las zonas urbanas para proseguir con sus estudios al culminar la EEB.

Además, los estudiantes que viven en zonas rurales son excluidos por motivos económicos, ya que deben acceder a un medio de transporte por la distancia con los centros educativos y, por ende, un mayor nivel de renta del hogar se debe destinar para que el adolescente continúe sus estudios comparativamente a si prosigue estudiando en su zona de residencia.

Esa dinámica se da en las regiones donde hay una población mayoritariamente rural, tales como las regiones del Chaco y del Norte, donde además la dispersión poblacional es tan alta que los estudiantes deben trasladarse distancias largas o migrar para proseguir sus estudios.

### ***La exclusión de la población cuya lengua de uso predominante es el guaraní***

La enseñanza de la lectoescritura en guaraní sigue siendo una deuda del país, a pesar del impulso dado a la enseñanza del gua-

raní, en el marco de una educación bilingüe intercultural, desde la declaración como lengua oficial en la Constitución Nacional de 1992, como lengua a utilizarse en la enseñanza y como lengua materna.

Aun contando con marcos normativos adecuados, no se ha logrado consolidar la enseñanza del guaraní en las escuelas. Las políticas educativas han relegado el tema del guaraní y la alfabetización en la lengua materna a un espacio marginal, generalmente sin recursos ni propuestas para la docencia (Elías, Rodas y Rodas, 2022). Como señalan los datos, tanto en el Estudio de Perfiles como en el de Barreras, la lengua sigue siendo un factor de exclusión escolar.

### **El trabajo infantil**

Tal como se constató en el estudio, uno de los principales factores de abandono escolar enunciado es la necesidad que tienen niñas, niños y adolescentes de realizar trabajos que generen algún ingreso para la subsistencia familiar o para apoyar las tareas de cuidado.

En el documento *Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay. Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes, EANA 2011* (OIT-DGEEC), se estima que el 22,4% del total de los niños, niñas y adolescentes se encontraban en situación de trabajo infantil, siendo mayor entre hombres (30,2%) que entre mujeres (14,8%), y en el área rural (31,5%) más que en la urbana (15,2%).

La misma encuesta evidenciaba que el 21,3% de los niños, niñas y adolescentes del país realizaban trabajos peligrosos (95,1% del total en trabajo infantil), siendo sus principales características, predominantemente masculino, adolescente y rural. El 12,2% de los niños, niñas y adolescentes en trabajo infantil realizaban trabajos domésticos en hogares de terceros (el 81,6% eran niñas o adolescentes mujeres), siendo un fenómeno más urbano que rural (22,5% y 7,2%, respectivamente). El estudio estimó que en Paraguay había 46.993 niños, niñas y adolescentes en situación de criadazgo (esto representaba el 2,5% del total de niños del país).

Del total de niños, niñas y adolescentes que realizaban tareas domésticas en su propio hogar, el 6,8% cumplían tareas domésticas intensivas para su propio hogar (dedicando más de 24 horas a la

semana). Estas tareas eran realizadas en mayor medida por niñas (11%), por adolescentes de 14 a 17 años (13,5%) y —a diferencia del trabajo infantil doméstico en hogares de terceros— se presentaba un leve predominio rural (7,9% frente a 6% urbano).

Al considerar la definición ampliada de trabajo infantil (incluyendo a niños, niñas y adolescentes que realizan tareas domésticas de carácter peligroso no remuneradas en el propio hogar), la proporción que se encontraba en situación de trabajo infantil se incrementaba a 27,6%.

El Estado paraguayo ratificó el convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las peores formas de trabajo infantil que incluye, entre otras, la servidumbre por deuda y las prácticas análogas a la esclavitud. Asimismo, mediante la Ley 5407/2015 se prohíbe expresamente el contrato para trabajo doméstico para personas menores de 18 años<sup>5</sup>.

### **Situación de la población indígena**

La población indígena de Paraguay comprende 20 pueblos indígenas diferentes, pertenecientes a cinco familias lingüísticas<sup>6</sup>. Este dato evidencia el gran desafío que tiene que enfrentar el sistema educativo paraguayo en términos de interculturalidad y atender la cosmovisión y lengua de cada uno de los pueblos indígenas en los programas en función del contexto educativo<sup>7</sup>.

Las familias lingüísticas del Paraguay son guaraní, maskoy, matakmataguayo, zamuco y guaicurú. El último dato sobre el número de niños, niñas y adolescentes indígenas menores de 18 años indica un total de 62.774<sup>8</sup>.

El 92,7% de la población indígena vive en el área rural y solo el 7,3% restante en las áreas urbanas. El 66% vive en la pobreza y el 34% en la pobreza extrema. En cuanto a niños, niñas y adolescentes (0-17 años), que representan el 51% del total de la población indígena, el 73,7% vive en la pobreza y el 40% en la pobreza extrema<sup>9</sup>.

5 <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4392/ley-n-5407-del-trabajo-domestico>

6 UNICEF. (2013). *Escuelas de comunidades indígenas en Paraguay*. Análisis de datos 2006-2011.

7 *Ibid.* p. 2.

8 EPH, 2017.

9 UNICEF. (2018). *Análisis de la situación de la niñez y la adolescencia en Paraguay*.

Según datos del MEC, en el 2022 se registró un total de 35.591 estudiantes matriculados en los niveles de educación inicial, escolar básica, media y educación permanente en escuelas de contexto indígena. El total de instituciones que reportaron su matrícula en el periodo escolar 2022 fue de 595 instituciones. La mayoría de las escuelas en contextos indígenas ofrecen educación desde preescolar hasta el noveno grado de la EEB. Adicionalmente a las escuelas en contextos indígenas, existen instituciones educativas no ubicadas en contextos indígenas que reciben a su vez a niños y niñas indígenas y viceversa. Cabe destacar que el MEC dispone de datos que permiten distinguir el origen étnico de sus estudiantes a través del Registro Único del Estudiante (RUE), sin embargo existe un sub registro debido a dificultades en el relevamiento de esta información en los últimos años, por lo que existen limitaciones para el uso estadístico de estos datos.

En las escuelas en contextos indígenas, una proporción elevada de estudiantes ingresan a la Educación Escolar Básica sin educación inicial, y, por ende, la tasa de ingreso a los 6 años es pronunciada. Además, se observa que la matrícula de la población indígena experimenta una elevada sobreedad en todos los grados, acrecentándose en el segundo ciclo de la EEB y siendo más severa para los hombres que para las mujeres; la matrícula desciende con fuerza en cursos superiores al sexto grado.

Asimismo, la curva de exclusión es más pronunciada en la niñez y adolescencia indígena en comparación con sus pares no indígenas, ya que se inicia a los 9 años y llega a niveles notables a los 11 años.

No es posible conocer en el marco del Estudio de Perfiles cómo afecta la variable de habla de lenguas indígenas en la inclusión educativa. Los datos sobre la pertenencia cultural y lingüística no abarcan la diversidad de los pueblos indígenas de Paraguay. Esto genera una invisibilidad de este grupo de personas dentro del sistema educativo, por lo que dificulta la posibilidad de plantear soluciones para asegurar la inclusión educativa a la diversidad poblacional existente. Peor aún a poblaciones específicas, tales como niños y niñas indígenas con discapacidad, o niñas indígenas víctimas de violencia sexual, etcétera.

La Dirección General de Educación Escolar Indígena del MEC (DGEEI-MEC) tiene entre sus objetivos “impulsar que en todas



las instituciones educativas indígenas la enseñanza se inicie en lengua materna, continúe en los grados y cursos superiores, y, como segunda lengua, se elegirá una de las dos oficiales, que se incorporará a partir del grado que las comunidades indígenas decidan”<sup>10</sup>.

Es importante destacar que, a pesar de este objetivo, persiste el gran desafío de asegurar a la población indígena una educación de calidad, es decir, pertinente, en su lengua materna y respetuosa de su cultura. A la par, es necesario asegurar la interpretación de las estadísticas desde el enfoque de derechos de los pueblos indígenas y subrayar el derecho a una educación en lengua materna como una de las estrategias más importantes de acceso, permanencia, aprendizaje y bienestar en el sistema educativo.

### ***Niñas, niños y adolescentes con discapacidad***

Un desafío, en el cual aún se debe avanzar es visibilizar a la población con discapacidad. A la fecha de realización de este estudio se está planificando el Censo de Población y Vivienda 2022, que buscará tener una aproximación más acabada de la población con discapacidad en el país.

Según algunas personas entrevistadas, en los registros administrativos del RUE se observa que en el primer y segundo ciclo de la EEB, existe una subdeclaración; esto representó una limitante para analizar en profundidad cómo se da la dinámica de la exclusión. Se desconoce si esta situación se da por la falta de diagnóstico de la discapacidad o intervienen otras razones.

Probablemente, un sector importante de esta población permanece excluida teniendo la edad para estar en la escuela; por ende, es una prioridad que se encuentren los mecanismos para visibilizar a esta población y acompañarla en su trayectoria escolar para que pueda desarrollarse y llegar a su máximo potencial.

En el Estudio de Barreras se conocieron situaciones de exclusión educativa de niñas, niños y adolescentes con discapacidad, donde la escuela no cuenta con las condiciones mínimas necesarias para que puedan desarrollar un proceso educativo, y sus familias tampoco disponen de los recursos necesarios. Muchas veces, las tareas de cuidado recaen sobre una hermana o hermano, también en detrimento de su formación escolar.

<sup>10</sup> UNICEF, 2013, p. 14.

### **Embarazos adolescentes**

El embarazo adolescente es un problema que persiste en Paraguay. Según datos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), se producen anualmente un número aproximado de 20.000 partos de niñas y adolescentes de entre 10 y 19 años; cerca de 700 de estos partos son producto del abuso sexual de niñas de entre 10 y 14 años.

Al respecto, una necesidad señalada por diversos actores educativos entrevistados en el marco de la presente investigación, incluyendo a jóvenes, es la de un abordaje más amplio de la educación de la sexualidad en las escuelas.

### **Discriminación, desigualdad y exclusión escolar**

La Constitución Nacional garantiza que todos los habitantes de la República “son iguales en dignidad y derechos”, “no se admiten discriminaciones” (art. 46) y “el Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien” y reconoce a los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo.

En el año 2018 se publicaron datos de la Encuesta Nacional de Igualdad y No Discriminación en Paraguay, en la cual se señala que la discriminación es un fenómeno enraizado en la sociedad paraguaya, que limita el ejercicio de los derechos humanos de numerosas personas o grupos de personas (CDE, 2018). En el informe se presentan las opiniones de la población, mostrando que una mayoría reconoce la existencia de la discriminación (81,4%) e identifica los factores y las poblaciones afectadas. Entre los factores identificados en el estudio se citan: raza, sexo, discapacidad, apariencia física, clase, religión, orientación sexual, vestimenta, etnia, condición de salud, nacionalidad y preferencia política (CDE, 2018)<sup>11</sup>.

11 Centro de Documentación y Estudios (CDE) (2018). *Encuesta Nacional de Igualdad y No Discriminación*. Serie Avances temáticos. Cuaderno número 1. Participación política de las mujeres y paridad. Asunción, CDE.

## 4 LOS RETOS DE LA ESCUELA FRENTE A LA EXCLUSIÓN

En Paraguay, a pesar de los avances en la política educativa de universalización y gratuidad de la educación, en la actualidad, no existe universalización de la educación básica. El criterio de la educación universal es que el 100% de los niños y niñas accedan a la educación. En el 2022, el nivel con mayor tasa de acceso fue el segundo grado de Educación Escolar Básica, con 84,4% de niños y niñas de 7 años matriculados, mientras que la tasa más baja está en el noveno grado con 61,1% de adolescentes de 14 años matriculados. Existe un incremento significativo de exclusión educativa durante la pandemia en el segundo y tercer ciclo de la EEB.

### *Condiciones de la exclusión educativa*

La pobreza, las condiciones de vida en zonas rurales y urbanas, el bajo nivel de escolaridad de madres y padres, la falta de acompañamiento y apoyo a niñas, niños y adolescentes en su familia y en la comunidad, la discriminación, el poco manejo de la lengua castellana y la escasez de recursos básicos en las escuelas son algunos de los principales factores que inciden en la exclusión escolar en todos los niveles educativos.

A estos factores, se suman otros, directamente relacionados con los programas educativos y con prácticas escolares que actúan como factores de exclusión.

### *Escaso acceso a programas de educación inicial*

Los datos cuantitativos y los hallazgos cualitativos confirman los resultados de estudios previos sobre el impacto positivo de la educación inicial en la trayectoria educativa, evidenciándose que, a pesar del importante incremento de la oferta de educación inicial de gestión pública en Paraguay, este grupo etario sigue siendo el más excluido de la educación. En total, 235.490 niños y niñas de 3 a 5 años no acceden a la educación inicial.

La exclusión educativa en esta etapa de la vida genera dos grandes desafíos a futuro: 1) Las bases de aprendizajes previas y necesarias para la integración en la vida escolar no se generan; por consiguiente, los niños y niñas que ingresan al primer grado de la Educación Escolar Básica sin haber accedido a estos servicios están en desventaja en comparación con sus pares que sí accedieron, y 2) La falta de acceso y permanencia en la educación inicial es un factor que incide negativamente en el ingreso oportuno al primer grado de la EEB a la edad de 6 años. Esto marca la pauta para la sobreedad y el rezago desde muy temprana edad.

Adicionalmente, para la población con mayor vulnerabilidad, la educación inicial es un factor de protección y salud, ya que representa un servicio que incluye alimentación escolar, permitiendo que los niños y niñas estén en espacios más saludables y con mayores oportunidades de aprendizaje y desarrollo diferentes que en sus hogares, que en el caso que estuviesen acompañando a sus familiares en el trabajo informal en condiciones de precariedad, en la calle o en el campo. En muchos casos, los servicios de educación inicial también incluyen espacios de educación e interacción con los padres y madres de familia sobre prácticas de crianza, cuidado y educación de los niños y niñas, generando de esta manera un mayor impacto en el bienestar de las familias.

Los desafíos y oportunidades de los servicios educativos y desarrollo integral para la primera infancia acentúan la importancia de asegurar el acceso equitativo a estos servicios de calidad y pertinentes en los diversos contextos socioculturales.

### ***Ingreso tardío al primer grado de la EEB***

Los datos evidencian el ingreso tardío al primer grado de la EEB. Se puede afirmar que en Paraguay existe una alerta temprana por el ingreso tardío al primer grado, que, a su vez, es resultado del ingreso tardío al preescolar o la ausencia de preescolar o de otros programas de educación inicial. El ingreso tardío al primer grado se genera especialmente en las zonas rurales y en las escuelas en contextos indígenas. En el Estudio de Barreras se visibiliza que existen estrategias de utilización de recursos familiares económicos al posponer el ingreso al primer grado, nivel educativo que no se considera prioritario.

La educación inclusiva para todas las personas con discapacidad y la educación en la lengua materna de cada pueblo indígena son

necesidades que aún no se cumplen en su totalidad y generan exclusión educativa e invisibilidad de estos grupos excluidos dentro del sistema educativo.

### ***Incremento de exclusión educativa en el sexto grado***

Existe un incremento especial de la exclusión educativa en el sexto grado de la EEB. Esta exclusión se acentuó durante la pandemia. Adicionalmente, el Estudio de Barreras y Cuellos de Botella evidencia que de los estudiantes matriculados en este grado, muchos no han adquirido habilidades fundamentales de lectoescritura y matemática, pero están en el grado que les corresponde por la edad.

Las causas de exclusión en el sexto grado y el incremento notable durante la pandemia se deben posiblemente a que, en esta etapa de finalización del segundo ciclo de la EEB, el no poseer habilidades fundamentales de lectoescritura y matemática, constituyen obstáculos que repercuten en el resto de la vida escolar. Durante la pandemia, la necesidad de apoyar las labores de cuidado de hermanos más pequeños, la realización de mayor trabajo doméstico e inclusive la participación en la generación de ingresos, junto con las exigencias y el costo de la educación a distancia, representan las posibles causas del incremento de la exclusión.

### ***Sentido de la educación para los adolescentes en contextos de incertidumbres y vulnerabilidades***

Los adolescentes son numéricamente el grupo más grande excluido del sistema educativo: 257.121 adolescentes de 12 a 17 años estaban fuera del sistema educativo en el 2022. La causa de exclusión de los adolescentes de entre 12 y 17 años se puede resumir de la siguiente manera: el costo de oportunidad de la educación en esta etapa de la vida se convierte en un factor de exclusión. En primer lugar, a pesar de la gratuidad declarada de la educación, existen costos de transporte, alimentación, equipos tecnológicos y conectividad, materiales, vestimenta y otros gastos asociados a la escuela. Estos costos son mayores en la adolescencia. La distancia de la oferta educativa del tercer ciclo o Educación Media aumenta los costos especialmente en la zona rural. Otra causa de exclusión es la presión para generar ingresos para la subsistencia

familiar que aumenta con la edad, según el Estudio de Barreras, siendo más representativo el caso de los adolescentes hombres. En Paraguay, un número mayor de hombres que de mujeres está excluido de la educación. Según datos del RUE, la cantidad de excluidos del sistema educativo en el periodo 2020-2021 suma un total de 27.243 mujeres y 36.911 hombres.

En el caso de las adolescentes mujeres, otras causas de exclusión son la formación temprana de pareja y la maternidad, junto a las normas sociales que limitan la libre movilidad y participación de las mujeres, incidiendo negativamente en su derecho a la educación.

La falta de oferta educativa en general para este grupo etario —y especialmente en zonas rurales— es una gran limitante del acceso y la permanencia en la educación. Adicionalmente, la falta de oferta pertinente, que promueva inclusión educativa para adolescentes con rezago, adolescentes indígenas y rurales, y que tenga una clara proyección para aumentar las habilidades y posibilidades laborales, se convierte en un factor fundamental, además del costo-oportunidad en esta etapa de la vida. Estos factores se acentúan por el incremento de desinterés o desmotivación para estudiar. Los análisis de los hallazgos sugieren que muchos adolescentes no ven la utilidad de la educación para su futuro. El Estudio de Barreras llama la atención sobre los referentes de los adolescentes, y deja con una alerta sobre el mundo actual que no garantiza empleo o ingresos dignos, a pesar de un alto nivel educativo.

## 5 RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS EDUCATIVAS Y SOCIALES

El presente estudio nacional de “Niñas y Niños Fuera de la Escuela”, por su abordaje amplio y metodología integrativa (cuantitativa, que incluye un análisis probabilístico, y cualitativa, que incluye un componente de investigación-acción), permite llegar a conclusiones robustas en relación con las tendencias de exclusión y riesgos de exclusión educativa de acuerdo con las dimensiones establecidas por la Iniciativa Global Niños y Niñas Fuera de la Escuela. Adicionalmente, a partir de los análisis de los resultados es posible proponer algunas estrategias que podrían guiar el fortalecimiento y las reformas de las políticas educativas, sociales y económicas del país.

- 1** Debido al incremento de la pobreza, desempleo y desigualdad durante los últimos años, y acentuados por la pandemia, el aumento de las tasas de exclusión educativa en todos los niveles educativos, a excepción del preescolar y primer ciclo de la EEB, requiere ser contrarrestado con la implementación de estrategias de apoyo monetario y material. Estas estrategias pueden incluir el incremento del acceso a transferencias monetarias, la ampliación de los programas de alimentación escolar y la entrega de equipos y materiales a estudiantes y escuelas.
- 2** Mientras en el país se consolidan las políticas integrales y se incrementa la inversión para brindar servicios completos e integrales a la primera infancia<sup>12</sup>, existe la urgencia de ampliar los servicios de desarrollo infantil para no *perder* la oportunidad de incidir positivamente en las generaciones actuales. Para no posponer la ampliación, se puede pensar en soluciones emergentes o intermedias desde la lógica de progresividad en el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia. Estas soluciones abarcan estrategias de cuidado y aprendizaje comunitarios y familiares, y la creación de oferta de educación inicial a tiempo parcial, en escuelas que en la actualidad ofertan solamente EEB.

12 La meta 4.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible estipula: “De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”.

**3** La universalización del primer grado de la EEB en la edad establecida de 6 años (cumplidos al 31 de marzo del año lectivo en curso) es una prioridad para evitar que desde el inicio mismo de la escolarización se produzca el fenómeno de la sobreedad, con el riesgo que implica en términos de exclusión educativa. Para esto se debe promover el inicio a la edad correspondiente y también que los niños y niñas puedan realizar el preescolar a los 5 años.

Es probable que el incremento de las ofertas de nivel inicial cercanas, gratuitas y con alimentación tenga una incidencia positiva en el ingreso oportuno al primer grado. La pertinente comunicación sobre la importancia de evitar sobreedad y el ingreso en la edad establecida de 6 años representarían una estrategia complementaria importante que tomar en cuenta.

**4** La formación inicial y continua de docentes, así como el acompañamiento pedagógico en las escuelas —a fin de mejorar la educación en lengua materna, pedagogías inclusivas y con enfoque de diseño universal de aprendizajes e incorporar estrategias efectivas de enseñanza de lectoescritura y matemática como las bases de otros aprendizajes—, conjuntamente con una educación contextualizada y que apoye el desarrollo de habilidades transferibles y para la vida laboral, constituyen un eje fundamental de reducción del riesgo de exclusión y exclusión de hecho. No es solamente un eje para mejorar todos los logros de aprendizaje, sino para promover el acceso y permanencia en el sistema educativo.

Para prevenir la exclusión de los estudiantes del sexto grado, es necesario lograr el desarrollo de habilidades fundamentales. Sin estas habilidades, los estudiantes difícilmente se sostienen en el sistema educativo, especialmente cuando transitan al tercer ciclo de la EEB, cuyo incremento de exclusión educativa es notorio durante los últimos años estudiados.

**5** Debido a las tasas altas de rezago educativo, que se combinan con las presiones económicas y sociales que vive el adolescente, es necesario plantear estrategias de aceleración, horarios o diversas modalidades (semipresenciales e híbridas), según el contexto. Lograr retener en el sistema educativo a estos adolescentes, hasta que culminen su trayectoria educativa con el bachillerato, es siempre más efectivo y económico que su exclusión educativa definitiva.

**6** Frente a las crisis económicas, sociales y ambientales, que afectan especialmente al sentido que los adolescentes otorgan a la educación, es necesario repensar las estrate-



gias educativas para este grupo etario. La necesidad de adquirir habilidades transferibles y para la vida laboral, y poder combinar estudios con la generación de ingresos económicos o sustento, es probablemente uno de los factores más determinantes para reducir la exclusión educativa de la población adolescente en condiciones de vulnerabilidad. Simultáneamente, lograr la reducción de los costos de la educación para la adolescencia en situación de mayor pobreza es imperativo para su inclusión educativa. Esto puede darse a través de becas, transferencias monetarias condicionadas u otros apoyos materiales, o incluso en el caso de adolescentes de 15 años en adelante, a través de modalidades educativas que combinan educación con trabajo.

**7** Incorporar un sistema de alerta temprana y de búsqueda activa de niños, niñas, adolescentes excluidos del sistema educativo. Las escuelas, con apoyo de instituciones nacionales, locales y organizaciones comunitarias, pueden desarrollar estrategias de identificación y de apoyo a estudiantes en riesgo de abandono o que han sido excluidos del sistema educativo, con respuestas rápidas y adecuadas al contexto.

**8** Fortalecer continuamente los sistemas de información y seguimiento, y generar acuerdos interinstitucionales para compartir información, que permitan incrementar la visibilidad de los grupos específicos excluidos o en riesgo de exclusión, con la finalidad de desarrollar estrategias cada vez más eficientes y pertinentes para el acceso, permanencia, aprendizaje y bienestar de los estudiantes provenientes de diversos contextos culturales, identitarios, lingüísticos, económicos, y con diversas necesidades especiales, relacionadas con la salud o condición personal de cada estudiante.

A modo de conclusión, cabe recalcar que toda la inversión adicional en la prevención y reducción de la exclusión educativa tiene que ser acompañada por esfuerzos intersectoriales e interinstitucionales, junto con la participación de la ciudadanía, para maximizar la inversión. La educación es quizás el eje más transversal a lo largo de la vida de todas las personas y sociedades, y que no puede dejar a ningún actor afuera para alcanzar el mayor impacto, relevancia y eficacia.

## Referencias

- Centro de Documentación y Estudios. (2018). *Encuesta Nacional de Igualdad y No Discriminación en Paraguay*. CDE.
- Constitución de la República del Paraguay. 1992. (Paraguay).
- Instituto Nacional de Estadística. (2015). *Proyección de la población total. Periodo 2000-2025*. INE.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y Plan International Paraguay. (2021). *Invisibles a plena luz. Uniones tempranas y forzadas en Paraguay*. Asunción, Paraguay.
- Ley N.º 5407 de 2015. “Del Trabajo Doméstico”. 12 de octubre de 2015. (Paraguay).
- Ministerio de Educación y Ciencias y Dirección General de Planificación Educativa. (2017-2022). *Registro Único del Estudiante 2022*. MEC.
- Organización Internacional del Trabajo. (2011). *Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay. Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes*, EANA 2011.
- UNICEF. (2018). *Análisis de la situación de la niñez y la adolescencia en Paraguay*. UNICEF.
- UNICEF, ID, AEPT y MEC. (2016). *Perfiles de la exclusión educativa en la República de Paraguay*, Perfiles de la exclusión educativa en la República de Paraguay | UNICEF
- UNICEF, ID, AEPT, MEC y Consejo Distrital de Educación Irala Fernández. (2015). *Estudio de barreras y estrategias para la inclusión educativa en el Distrito Teniente 1.º Manuel Irala Fernández*. <https://desarrollo.org.py/publicaciones/estudio-de-barreras-que-generan-o-agravan-el-rezago-escolar-en-el-acceso-a-la-escolaridad-primaria-en-el-distrito-tte-1o-manuel-irala-fernandez/>.
- UNICEF. (2013). *Escuelas de comunidades indígenas en Paraguay - Análisis de datos 2006-2011*. UNICEF.
- UNICEF y UNESCO. (2015). *Global Out-of-School Children Initiative Operational Manual Global Initiative on Out-of-School Children*, [global-out-of-school-initiative-operational-manual-2015-en\\_0.pdf](https://unesco.org/global-out-of-school-initiative-operational-manual-2015-en_0.pdf) (unesco.org).





PRINCIPALES RESULTADOS  
Y HALLAZGOS DEL ESTUDIO:

Niñas, niños y  
adolescentes  
**FUERA DE  
LA ESCUELA:**  
perfiles y barreras  
de exclusión en  
Paraguay

**RESUMEN EJECUTIVO**



TEKOMBO'E HA  
TEMBIKUAA  
Motenondéha  
Ministerio de  
EDUCACIÓN Y  
CIENCIAS



 **GOBIERNO  
NACIONAL**