



# SITUACIÓN EDUCATIVA DE LA NIÑEZ EN PARAGUAY



**Observatorio**  
Educativo Ciudadano

*Juntos por la*  
**Educación**



# SITUACIÓN EDUCATIVA DE LA NIÑEZ EN PARAGUAY

---

INFORME DEL OBSERVATORIO EDUCATIVO CIUDADANO  
OCTUBRE, 2019.

Observatorio Educativo Ciudadano, una iniciativa de la sociedad civil y la Unión Europea para el mejoramiento de la educación pública del Paraguay.

“La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Juntos por la Educación y no necesariamente refleja los puntos de vista u opiniones de la Unión Europea.”

---

# CONTENIDO

Situación educativa de la niñez en Paraguay	4
Educación en la primera infancia	6
Educación escolar básica (1er y 2do ciclo)	9
Bibliografía	17

.....

# INDICE DE TABLAS

Tabla 1 Estatus económico de la población de 0 a 13 años, según sexo, área de residencia y sector	5
Tabla 2 Matrícula nivel inicial por sexo, según área y sector	9
Tabla 3 Población de 6 a 14 años no escolarizada, según área	12
Tabla 4 Matrícula nivel inicial por sexo, según área y sector	15

.....

# INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Educación Inicial (3 años) - Tasa específica de escolarización	7
Gráfico 2 Educación inicial (4 años) - Tasa específica de escolarización	8
Gráfico 3 Preescolar - tasa neta de escolarización	8
Gráfica 4 Matrícula total agrupada por sexo	9
Gráfica 5 Población de 6 a 11 años de edad no escolarizados	11
Gráfica 6 Población de 12 a 14 años de edad no escolarizados	11
Gráfico 7 Tasa neta y bruta de acceso al primer grado	13
Gráfica 8 EEB 1er y 2do ciclos - Tasa neta y bruta de escolarización	14
Gráfica 9 Matrícula total EEB 1er y 2do ciclo agrupada por sexo	14
Gráfica 10 EEB 1er y 2do ciclo - Tasa sobre edad por zona	16

# SITUACIÓN EDUCATIVA DE LA NIÑEZ EN PARAGUAY<sup>1</sup>

Cada etapa del desarrollo humano es importante porque en cada una de ellas se va formando la persona. El periodo de la niñez es una etapa fundamental donde los niños exploran, descubren, desarrollan habilidades y destrezas sociales. En Paraguay, se considera niño a toda persona humana desde la concepción hasta los trece años de edad (Ley N° 2.169/2003 que establece la mayoría de edad).

La Constitución de la República del Paraguay contempla una atención integral de la niñez: el derecho a la vida (art. 4), el derecho a un ambiente saludable (art. 7), el derecho a informarse (art. 28), de la igualdad de las personas (art. 46), de la protección al niño (art. 54), el derecho a la participación (art. 65), el derecho a la salud (art. 68), el derecho a la vivienda (art.100) y uno de los derechos a los cuales nos queremos referir en este documento: el derecho a la educación (art. 73).

La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) reconoce que los niños tienen derecho a un pleno desarrollo físico, mental, social y derecho a expresarse libremente, desde sus vivencias y desde su propio desarrollo. El Código de la Niñez y la Adolescencia, establecido por Ley N° 1.680/01, indica en el Artículo 3: “Del principio del Interés Superior”:

Toda medida que se adopte respecto al niño o adolescente, estará fundada en su interés superior. Este principio estará dirigido a asegurar el desarrollo integral del niño o adolescente, así como el ejercicio y disfrute pleno de sus derechos y garantías. Para determinar el interés superior o prevaleciente se respetarán sus vínculos familiares, su educación y su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico. Se atenderá además la opinión del mismo, el equilibrio entre sus derechos y deberes, así como su condición de persona en desarrollo.

<sup>1</sup> Informe elaborado por Andrea M. Wehrle Martínez para el Observatorio Educativo Ciudadano (2019).

Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares - EPH (2018), la población total en Paraguay corresponde a 6.971.229 habitantes, de esta cifra, 1.935.420 son niños y niñas entre 0 a 13 años de edad, lo que representa el 28% de la población total.

De la población de niñas y niños, el 34% reside en hogares en condición de pobreza, el 8% se encuentra en pobreza extrema y el 26% en pobreza no extrema. La pobreza extrema afecta mayormente a los niños y niñas, a la población que se encuentra en la zona rural y a la población que asiste a instituciones del sector oficial; mientras que la pobreza no extrema afecta mayormente a la población que se encuentra en la zona urbana y a la población que asiste a instituciones del sector oficial.

Es considerable observar el alto porcentaje de niños y niñas que residen en hogares pobres asistiendo a instituciones del sector oficial, así como el elevado porcentaje de pobreza extrema en la zona rural (Tabla 1).

■ Estatus económico de la población de 0 a 13 años, según sexo, área de residencia y sector.

Estatus Económico	Sexo		Área de residencia		Sector		
	Niños	NiñasU	rbana	Rural	Oficial	Privado	Privado Subven- cionado
Pobreza Extrema	54%	46%	24%	76%	99%	0%	1%
Pobreza No Extrema	50%	50%	53%	47%	93%	3%	4%

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2018.

La situación de pobreza es un elemento que debe tenerse en cuenta al dialogar sobre el derecho a la educación, tal como lo indica el Informe de Factores Asociados del TERCE, “el índice del nivel socioeconómico predice el aprendizaje de los estudiantes en todos los países, disciplinas y grados evaluados”, siendo la variación del rendimiento explicado entre un 34% y 46% por los niveles de pobreza (UNESCO, 2015, citado por Juntos por la Educación, 2019).

A pesar del marco normativo, la niñez está desprotegida y lo vemos diariamente con la presencia de niños y niñas en la calle, con los recurrentes casos de violencia hacia los mismos, con la desigualdad en el acceso a servicios básicos, entre otras situaciones. Si consideramos que la educación es un derecho fundamental, entonces nos podríamos preguntar: ¿estamos logrando el acceso al sistema educativo para la niñez?, ¿estamos siendo capaces de brindar espacios formales y no formales de educación que permitan el desarrollo integral en esta etapa?

<sup>2</sup>Juntos por la Educación. (2019). Financiamiento público de la educación en el Paraguay: Notas para el debate y construcción de políticas públicas.

En la Constitución de la República del Paraguay, en el artículo 73, del Derecho a la Educación y sus fines se establece que:

Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio (CN, 1992, pág. 10).

El derecho a la educación está consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, afirmando que la educación es un derecho fundamental y que la misma debe garantizar el desarrollo de la personalidad (DDHH, 1948, citado por Naciones Unidas, 2015).

Los niños y niñas del Paraguay tienen derecho a acceder a una educación de calidad, en igualdad de condiciones, independientemente del tipo de gestión impartida en las instituciones educativas (pública, privada o subvencionada); del área de residencia (urbana o rural); de la raza, del estatus económico de las familias (pobre o no pobre); del sexo, entre otros (Juntos por la Educación, 2019).

A continuación se presentan algunos indicadores de la educación en primera infancia y la educación escolar básica (1er y 2do ciclo) para visualizar la situación educativa en que se encuentra la niñez en nuestro país.

## EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA

---

La primera infancia es una de las etapas fundamentales de toda persona y su debida atención repercute en las generaciones futuras de un país. Este período requiere una intervención integral que incluya todo lo necesario para que un niño y una niña puedan preservar su vida en las dimensiones básicas (salud, nutrición, prevención, afecto, educación) y así garantizar su adecuado crecimiento (UNIBE e id, 2018).

Nuestro país aún debe consolidar y expandir políticas públicas en materia de atención y cuidado a la primera infancia, sobre todo considerando que durante muchos años esta población ha sido invisibilizada y desprotegida.

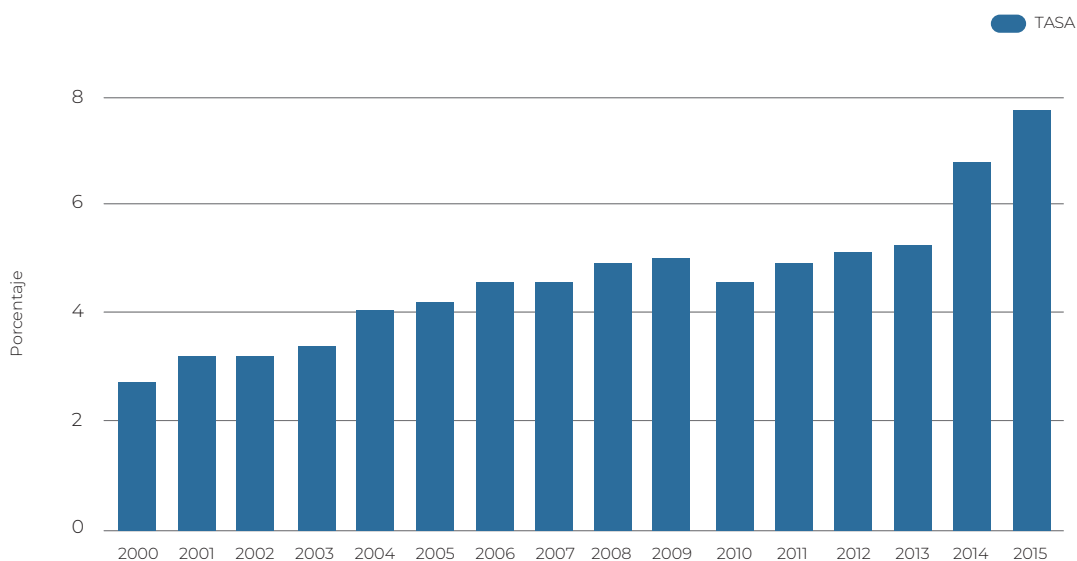
Los estudios científicos nos confirman que el desarrollo integral de la primera infancia, además de permitir a los niños y niñas el disfrute de sus derechos, es una base determinante para los demás ciclos de vida y para que las generaciones futuras del país aumenten sus capacidades y oportunidades de desarrollo social, cultural, político y económico, con justicia social (MEC, MSPyBS y SNNA, 2011, p. 7).

Paraguay tuvo importantes avances en cuanto a normativas referidas a la primera infancia. Mediante la Ley N° 57/1990, Paraguay aprueba y ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño; en el año 2009, mediante la Resolución N° 8/2009, fue aprobada la Política Nacional de Atención a la Primera Infancia, la cual dio inicio a las decisiones actuales de atención educativa integral a niñas y niños en esta etapa. Por otra parte, a través de la Ley N° 4.088/2010 “Que establece la gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media”, se ha buscado fomentar la educación en todos sus niveles, garantizando el derecho que tiene toda persona a una educación integral, permanente y en igualdad de oportunidades. En ese marco, a partir del 2010, la educación inicial es obligatoria y gratuita en las instituciones de gestión oficial.

La educación en el nivel inicial comprende dos ciclos: Jardín Maternal que va de 0 a 3 años de edad y el Jardín de Infantes que corresponde a los 4 años de edad. El Preescolar atiende a los niños de 5 años. La educación puede ser impartida en las modalidades formal y no formal.

Los datos estadísticos evidencian que existen avances en cuanto a la educación en la primera infancia pero aún queda mucho por hacer. La tasa específica de escolarización para el Pre-jardín (3 años) ha venido en aumento, alcanzando en el 2015 un 7,8%, mientras que para el Jardín (4 años) ha alcanzado un 36,7% (MEC-DGPE. SIEC, 2015).

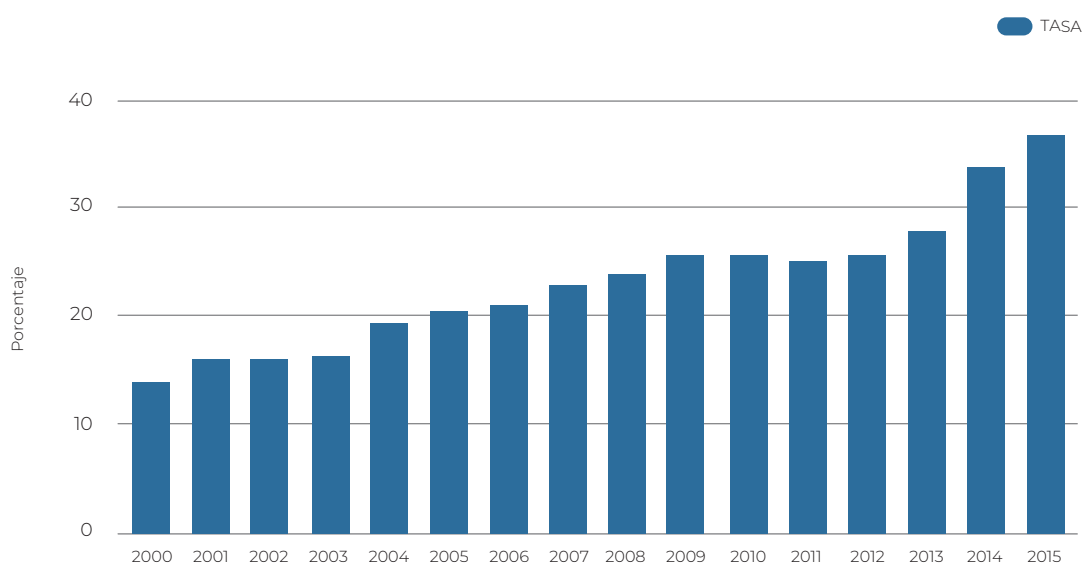
■ Gráfico 1: Educación Inicial (3 años) - Tasa específica de escolarización



MEC - DGPE. SIEC 2015  
Elaborado por: Observatorio Educativo Ciudadano

<sup>3</sup> Tasa específica: es el cociente entre los alumnos por edad simple matriculados en cualquier grado de algún programa educativo, con la población total de esa misma edad.

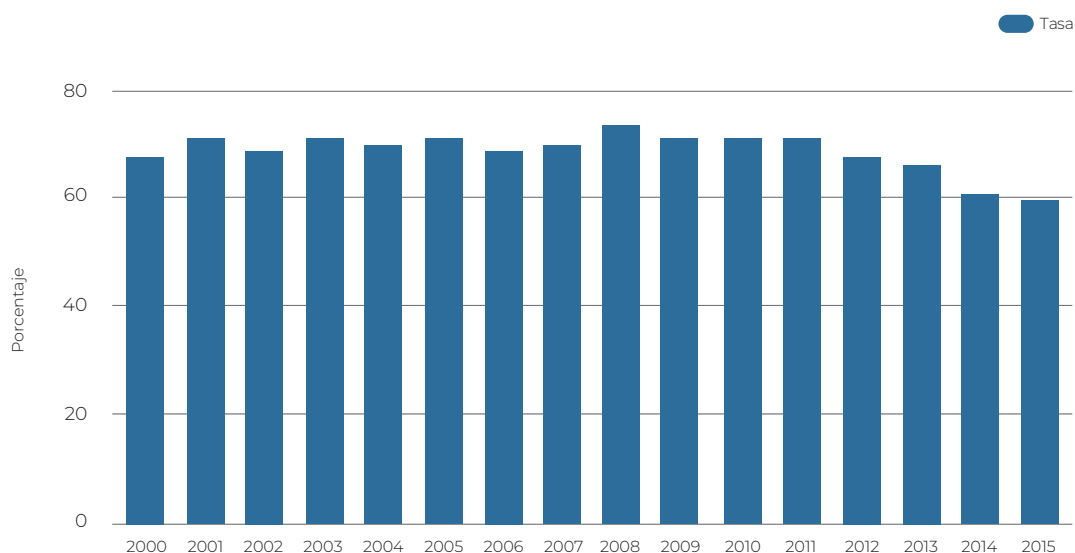
■ Gráfico 2: Educación Inicial (4 años) - Tasa específica de escolarización



MEC - DGPE. SIEC 2015  
Elaborado por: Observatorio Educativo Ciudadano

En cuanto a la tasa neta<sup>4</sup> de escolarización en el Preescolar (5 años), la misma alcanzó su pico máximo en el 2008 con un 75% y ha venido disminuyendo, siendo para el 2015 del 60% (EPH, 2017). El ingreso oportuno al Preescolar garantiza una trayectoria educativa a lo largo de los siguientes años, sin interrupciones (UNICEF e Investigación para el Desarrollo, 2015).

■ Gráfico 3: Preescolar - Tasa neta de escolarización



MEC - DGPE. SIEC 2015  
Elaborado por: Observatorio Educativo Ciudadano

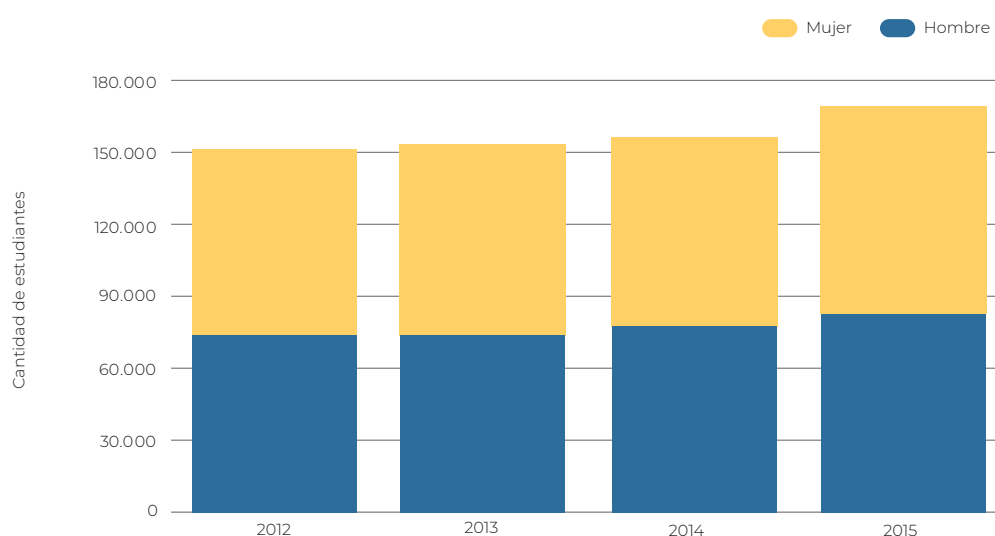
<sup>4</sup> Tasa neta: es el cociente entre la matrícula total de un determinado nivel o ciclo de enseñanza (teniendo en consideración la edad oficial) y la población de ese mismo año que, según las normas oficiales nacionales, debería estar inscrita en ese nivel.



La EPH 2017, recoge las razones de no asistencia de la población de 5 años, donde el mayor motivo expresado por los padres es “No tiene la edad adecuada” con un 78%, seguido por motivos tales como “No existe institución cercana” o “La institución no ofrece escolaridad completa”, siendo del 9% la sumatoria de ambas afirmaciones; 5% representa el motivo de “Razones familiares”.

La matrícula para el Nivel Inicial muestra un leve incremento desde el 2012 al 2015, siendo de un total de 169.956 personas, donde 83.384 corresponde niñas y 86.572 a niños (Gráfico 5). Este crecimiento podría deberse a los incrementos en los niveles Jardín Maternal y Jardín de Infantes visualizados más arriba.

■ Gráfico 4: Matrícula total agrupada por sexo



MEC - DGPE, SIEC 2012-2015  
Elaborado por: Observatorio Educativo Ciudadano

La desagregación de este indicador por área y sector, evidencia que es menor la matriculación en el área rural y para las niñas y que el sector oficial es el que cuenta con mayor matriculación, pero nuevamente ésta es menor para las niñas (Tabla 2).

■ Tabla 2: Matrícula nivel inicial por sexo, según área y sector.

Matrícula nivel inicial	Área			Sector			
	Urbana	Rural	Total	Oficial	Privado	Privado Subvencionado	Total
Niñas	59.495	23.889	83.384	54.709	13.995	14.680	83.384
Niños	61.880	24.692	86.572	56.944	14.749	14.879	86.572
<b>Total</b>	121.375	48.581	169.956	111.653	28.744	29.559	169.956

Fuente: Elaboración propia con base en MEC-DGPE-SIEC (2012-2015)

Los esfuerzos por lograr mayor acceso y cobertura en la Educación Inicial, han tenido sus frutos, pero aún arrojan resultados bajos evidenciando la necesidad de seguir trabajando en ese ámbito, atendiendo que el objetivo 4 de la Agenda 2030, propone “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, estableciendo en el indicador 4.2: “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” (ONU, 2016, p. 15).

La educación en esta etapa no se garantiza con el hecho de tener la gratuidad en la Educación Inicial o realizar esfuerzos para que más instituciones educativas impartan estos niveles, aunque existen otros condicionantes como la situación económica de la familia y las percepciones culturales sobre la edad de inserción al sistema educativo.

“(…) Es posible que persistan percepciones de las familias en relación con una vida más doméstica de los niños y niñas. Por ello, pueden percibir a sus hijos e hijas como muy pequeños a la edad en que se establece el inicio de la escolaridad, pueden suponerlo muy difícil para ellos, o no sienten la confianza de dejar a sus hijos e hijas en una institución durante la jornada de clase” (UNICEF, Investigación para el Desarrollo, 2015, pág., 27).

## EDUCACIÓN ESCOLAR BÁSICA (1ER Y 2DO CICLO)

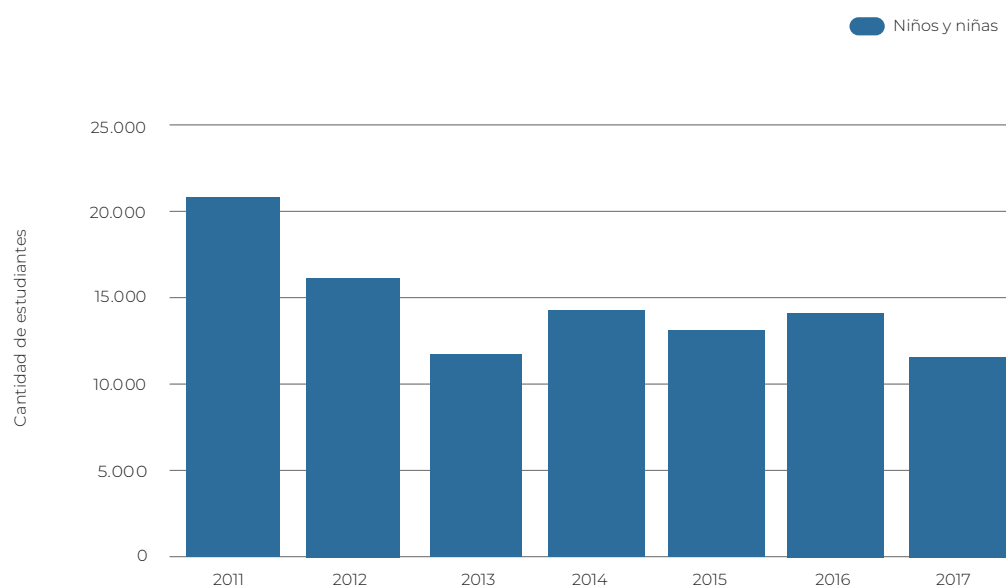
---

La Constitución de la República del Paraguay (Art. 76) establece que la educación escolar básica es obligatoria y que la educación en instituciones públicas deberá ser gratuita.

Los aprendizajes que se incorporan en estos primeros años de vida escolar son fundamentales para desarrollar las destrezas y habilidades sustanciales en los siguientes años, ya que en estos niveles se adquieren los conocimientos básicos para las diversas áreas del saber.

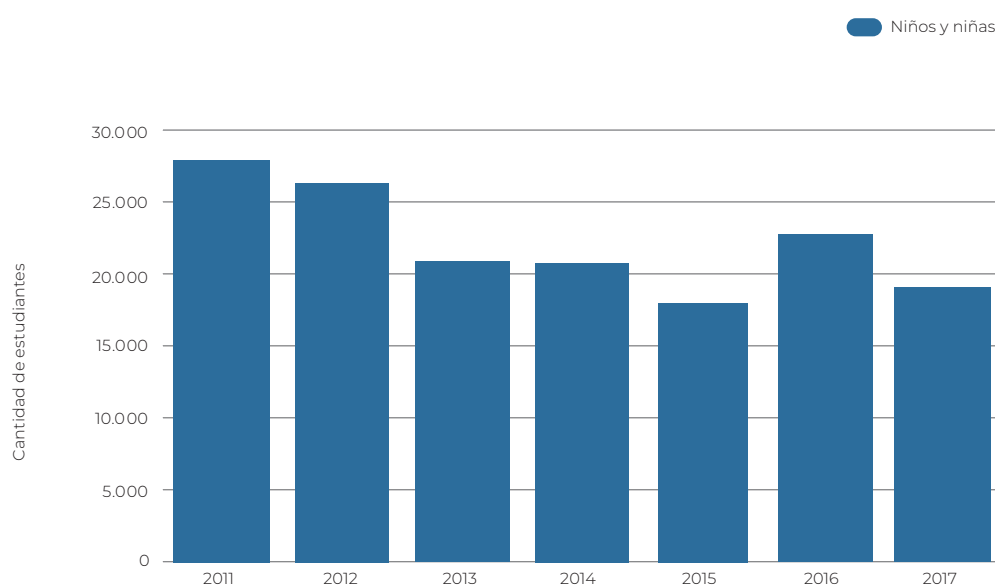
Sin embargo, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2017, evidencian que 12.236 niños y niñas de 9 a 11 años y 19.141 niños y niñas de 12 a 14 años, no están escolarizados (Gráfico 5 y 6).

■ Gráfico 5: Población de 6 a 11 años de edad no escolarizados



DGEEC-EPH (2011-2017)  
Elaborado por: Observatorio Educativo Ciudadano

■ Gráfico 6: Población de 12 a 14 años de edad no escolarizados



DGEEC-EPH (2011-2017)  
Elaborado por: Observatorio Educativo Ciudadano

En la tabla 3 se puede observar que, para ambos grupos de edad, la no escolarización se encuentra mayormente en la zona rural, siendo más elevado en el rango de 6 a 11 años (72%).

■ Tabla 3: Población de 6 a 14 años no escolarizada, según área.

Población no escolarizada	Total	Urbana		Rural	
		Población	%	Población	%
6 a 11 años de edad	12.236	3.449	28%	8.787	72%
12 a 14 años de edad	19.141	8.01	42%	11.131	58%

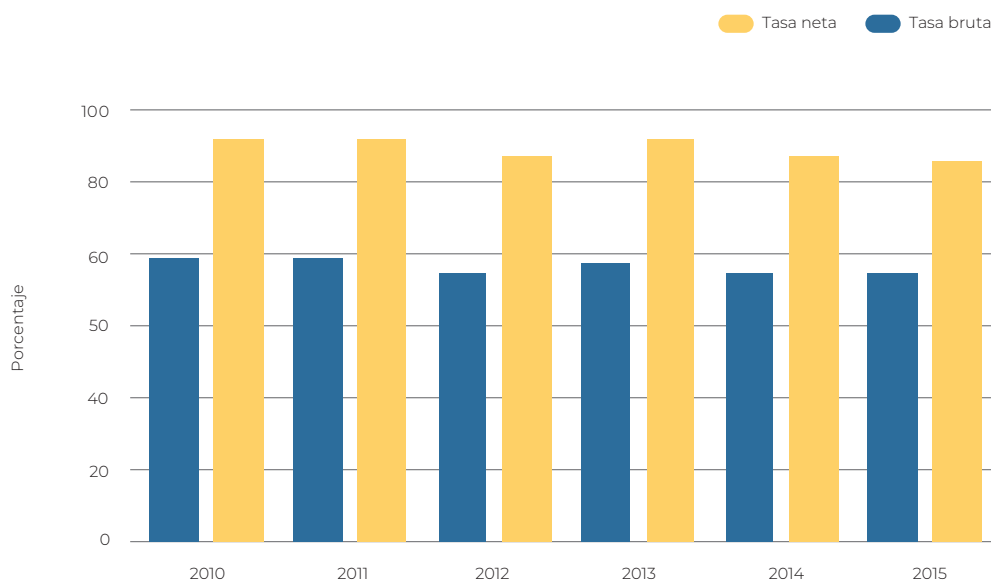
Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2017.

Existen diversas situaciones que imposibilitan el derecho a la educación, en una investigación se ha resaltado que:

“... aquellos niños y niñas que cursan con mayor edad a la correspondiente por normativa tienen mayor probabilidad de aprender menos y abandonar la escuela. Es decir, es también un predictor de abandono futuro sin completar la educación obligatoria, en especial al acumularse dos o más años de desfasaje. Por eso, es indispensable dimensionar el problema del rezago escolar y comprender los distintos mecanismos que lo generan desde el inicio de la escolarización” (UNICEF, Investigación para el Desarrollo, pág. 12).

En ese sentido, en el gráfico 8 se puede observar que la tasa neta de escolarización para el Primer Grado desde el 2010 al 2015 ha disminuido, siendo del 63% en los dos últimos años, mientras que la tasa bruta de escolarización llega a un 89% para el 2015. Ponemos de manifiesto esta situación, para dimensionar que existen mucho niños y niñas que están asistiendo al primer grado sin la edad normativa (6 años), donde algunos probablemente estén asistiendo por debajo de la edad o por encima de ella.

■ Gráfico 7: Tasa neta y bruta de acceso al primer grado



MEC - DGPE. SIEC 2010-2014  
Elaborado por: Observatorio Educativo Ciudadano

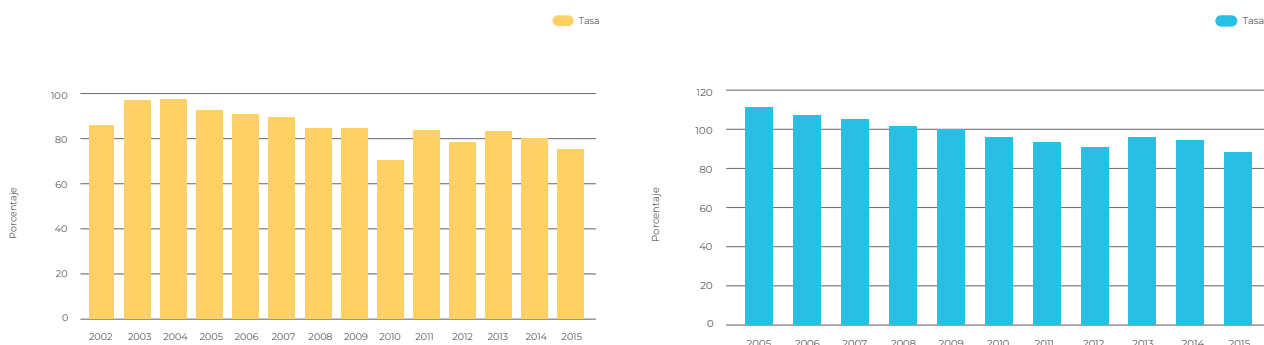
En la investigación llevada adelante por UNICEF e Investigación para el Desarrollo (2015), se evidencia que el rezago escolar en el primer grado puede darse por situaciones de repitencia del grado por reprobación, repitencia del grado por no culminación del año lectivo e ingreso con edad mayor a la establecida.

La combinación de las representaciones sobre la obligatoriedad del Preescolar, que predomina sobre el acceso oportuno y sobre la consideración de los niños y niñas de seis años como muy pequeños para ingresar a la escuela, puede incidir en decisiones que demoran el acceso oportuno al primer grado (UNICEF, Investigación para el Desarrollo, 2015, pág. 31).

Según datos del Ministerio de Educación y Ciencias (2015), la tasa neta de escolarización para el 1er y 2do ciclo de la Educación Escolar Básica, es de 77%, visualizándose una disminución desde el año 2013, mientras que la tasa bruta de escolarización es del 88% (Gráfico 8).

Sin embargo, si consideramos que la Resolución N° 1.525/2014 que establece los criterios para la promoción directa en la Educación Inicial y Educación Escolar Básica, se debería esperar que la tasa neta sea mayor, ya que el alumno que está en primer grado debería ser promocionado al segundo grado y así sucesivamente.

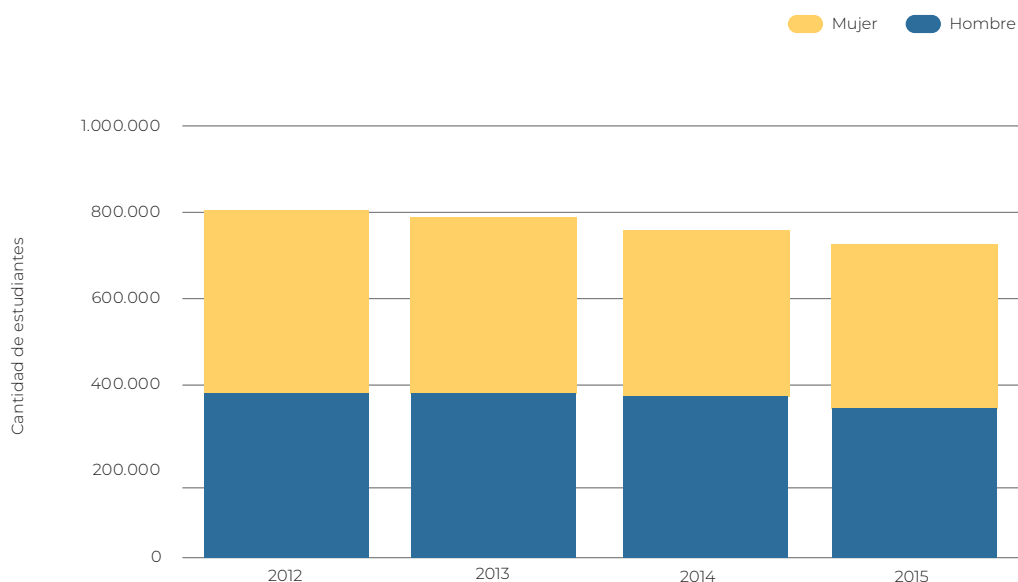
■ Gráfico 8: EEB 1er y 2do ciclos - Tasa neta y bruta de escolarización



MEC - DGPE. SIEC 2002-2015  
Elaborado por: Observatorio Educativo Ciudadano

La matrícula para el nivel de Educación Escolar Básica del 1er y 2do ciclo ha venido disminuyendo en los últimos cuatro años, en 2012 representaba un 10% más que en el 2015, donde llega a un total de 725.073 (52% corresponde a niños y 48% mujeres).

■ Grafico 9: Matrícula total EEB 1er y 2do ciclo agrupada por sexo



MEC - DGPE. SIEC 2012-2015  
Elaborado por: Observatorio Educativo Ciudadano

La desagregación del indicador en la Educación Escolar Básica (1er y 2do ciclo) señala desigualdades en la matriculación para el sexo femenino y el área rural; y son las instituciones del sector oficial las de mayor matriculación.

■ Tabla 4: Matrícula nivel inicial por sexo, según área y sector.

Matrícula EEB (1er y 2do ciclo)	Área			Sector			
	Urbana	Rural	Total	Oficial	Privado	Privado Subvencionado	Total
Niñas	208.584	140.719	349.303	275.730	29.269	44.304	349.303
Niños	219.947	155.823	375.770	299.412	31.008	45.350	375.770
<b>Total</b>	428.531	296.542	725.073	575.142	60.277	89.654	725.073

Fuente: Elaboración propia con base en MEC-DGPE-SIEC (2012-2015)

Garantizar mejores niveles de cobertura y acceso en la Educación Escolar Básica no basta.

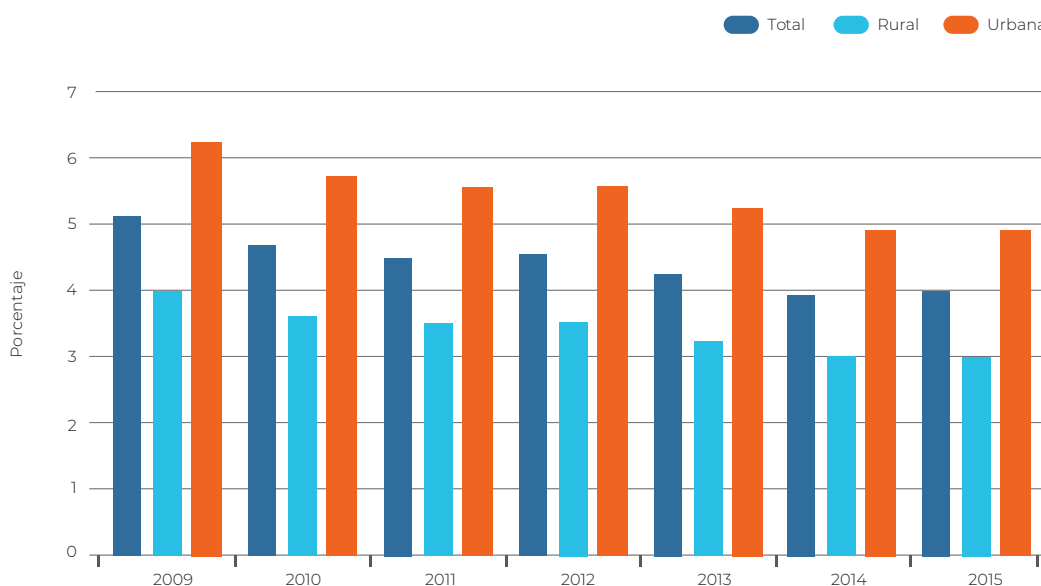
La repitencia escolar y la sobreedad son indicadores que se utilizan para dar cuenta de la eficiencia interna de un sistema educativo, ambas generan rezago escolar y en muchos casos, el abandono del sistema educativo.

En el nivel de la EEB (1er y 2do ciclo) la tasa de repitencia es mayor en los niños que en las niñas (5% frente a 3,1%); en la zona rural frente a la urbana (5,1% frente a 4,1%) y mayor en las instituciones que imparten la educación en el sector oficial llegando a un 4,8% .

La sobreedad refiere a la asistencia al grado con más años de edad que el establecido en la normativa y según datos del Ministerio de Educación y Ciencias (DGPE – SIEC, 2015), ésta es mayor en la zona urbana (5%) que en la rural (3.1%).

<sup>5</sup> Disponible en: <https://observatorio.org.py/indicadores/indicador/144>; <https://observatorio.org.py/indicadores/indicador/145>; <https://observatorio.org.py/indicadores/indicador/146>

■ Grafico 10: EEB 1er y 2do ciclo - Tasa de sobre edad por zona



MEC - DGPE. SIEC 2010-2015  
Elaborado por: Observatorio Educativo Ciudadano

Por último, como se había mencionado, la repitencia y la sobreedad son indicadores que podrían estar desencadenando la deserción del sistema educativo. En ese sentido, la deserción es mayor en la zona urbana frente a la rural (5% y 3,1%) en las instituciones que se imparte educación oficial (3%) y mayor en los varones (2,8%) frente a las mujeres. Es importante indicar que no es el niño quien abandona, sino que es la escuela la que no acoge al niño, es decir, es la institución educativa la que debe garantizar la permanencia de los niños.

Asegurar que los niños, niñas y adolescentes ingresen en edad oportuna, sean promovidos año a año, permanezcan en la escuela todo el tiempo establecido, accedan a una educación de calidad, son temas sobre los cuales el Estado tiene una gran responsabilidad, por lo tanto, es clave contar con información que considere cada uno de los factores y aquellos que inciden en la transformación de la educación tales como los aspectos materiales, pedagógicos y socioculturales (UNICEF, Investigación para el Desarrollo, pág. 9).

Considerando todos estos elementos, es clave buscar los mecanismos necesarios para trabajar tanto desde las familias como desde el propio centro educativo basados en la importancia que tiene la educación de la niñez y sobre todo garantizar la misma respondiendo a las necesidades y particularidades que existen en esta etapa de desarrollo.



# BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional del Paraguay. (1992). Asunción .
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). (2018).
- Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2017. Fernando de la Mora.
- Juntos por la Educación. (2019). Financiamiento público de la educación en el Paraguay: Notas para el debate y construcción de políticas públicas. Asunción.
- Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia. (2011).
- Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia. Asunción. Naciones Unidas. (2015). Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Papalia, D., Feldman, R., & Martorell, G. (2012). Desarrollo Humano. UNICEF; Investigación para el Desarrollo. (2015). Estudio de barreras y estrategias para la inclusión educativa en el Distrito Teniente 1º Manuel Irala Fernández. Asunción.
- Universidad Iberoamerica; Investigación para el Desarrollo. (2018). Medición del impacto del proyecto "Atención educativa oportuna para el desarrollo integral a niños y niñas de 3 años". Asunción.



**[www.observatorio.org.py](http://www.observatorio.org.py)**

(021) 204 869

   pyobservatorio