



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA  
(ILAESP)**

**SERVIÇO SOCIAL**

**LA EXCLUSIÓN ESCOLAR COMO EXPRESIÓN DE LA CUESTIÓN SOCIAL  
EN PARAGUAY: UNA MIRADA A LAS EXPERIENCIAS DEL SERVICIO  
SOCIAL BRASILEÑO EN LA POLÍTICA EDUCATIVA.**

**VIVIANA MARIA BOGADO CARDOZO**

Foz do Iguaçu  
2025

**LA EXCLUSIÓN ESCOLAR COMO EXPRESIÓN DE LA  
CUESTIÓN SOCIAL EN PARAGUAY: UNA MIRADA A LAS  
EXPERIENCIAS DEL SERVICIO SOCIAL BRASILEÑO EN LA  
POLÍTICA EDUCATIVA.**

**VIVIANA MARIA BOGADO CARDOZO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração LatinoAmericana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dra. Ester T Toretta

Foz do Iguaçu  
2025

**VIVIANA MARIA BOGADO CARDOZO**

**LA EXCLUSIÓN ESCOLAR COMO EXPRESIÓN DE LA CUESTIÓN SOCIAL EN  
PARAGUAY: UNA MIRADA A LAS EXPERIENCIAS DEL SERVICIO SOCIAL  
BRASILEÑO EN LA POLÍTICA EDUCATIVA.**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Instituto Latino-Americano  
de Economia, Sociedade e Política da  
Universidade Federal da Integração  
LatinoAmericana, como requisito parcial à  
obtenção do título de Bacharel em Serviço  
Social.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dra. Ester T. Toretta  
UNILA

---

Prof. Dra. Claudiana Tavares da Silva Sgorlon  
UNILA

---

Prof. Dra. Talita de Melo Lira  
UNILA

Foz do Iguaçu, 12 de Dezembro de 2025.

Dedico este trabajo a mi familia y amistades, quienes me acompañaron en este proceso con amor y paciencia.

## **AGRADECIMENTOS**

A mi familia, por su amor incondicional, por sostenerme en los momentos fáciles y difíciles, y celebrar conmigo cada pequeño logro. Gracias por creer en mí y acompañar cada uno de mis pasos. Este y todos los logros que pueda alcanzar son, profundamente, por y para ustedes.

A mis profesoras y banca evaluadora, Claudiana y Talita, por su guía, su paciencia y su generosidad intelectual. Sus enseñanzas trascendieron el aula y marcaron profundamente mi formación. ¡Son realmente espectaculares! ¡Aguyje (gracias) por siempre!

A mi orientadora Ester, porque con poco tiempo de conocernos logramos construir un camino común para cerrar este trabajo. Gracias por transmitirme tranquilidad en los momentos más exigentes, por acompañar el proceso de elaboración y cierre, y por impulsarme a proyectar nuevas metas para después de este curso. Siempre necesitamos personas amenas que nos orienten y nos impulsen, más allá de las circunstancias individuales.

A todas mis amistades, por la compañía sincera, la escucha atenta y la paciencia en cada etapa de este proceso. Su abrazo hizo el camino más ligero.

A mis amistades de la integración latinoamericana, Isa, Dani, Luz, Lili y Alexis, y en especial a Gretel, sin ustedes cruzar la frontera cada tarde y noche no hubiera significado lo mismo. Cada quien, desde su lugar, fue mi sostén para continuar y culminar. Gracias por alentarme, esperarme y demostrar que, con vínculos así, los desafíos de la vida universitaria son más llevaderos.

A la CONNATs, porque desde mi adolescencia me enseñó, con garra y ternura, a luchar por una vida digna para la infancia, la adolescencia y para todas las personas. Ese aprendizaje marcó mi manera de ver el mundo y de comprometerme con las causas que hoy abrazo.

A Kuña Poty, por ser mi espacio feminista preferido y mi sostén cotidiano, por escucharme con paciencia y ternura, por enseñarme sobre el feminismo fronterizo y sobre la diversidad que enriquece nuestra lucha. Gracias por reconocermme, acompañarme y optar por caminar y correr conmigo. Las quiero a cada una de ustedes: son indispensables en mi vida, hoy y siempre.

A la UNILA, por ofrecer un proyecto universitario público, gratuito, de calidad y profundamente comprometido con la integración de los pueblos que luchan. Esta universidad es una esperanza concreta para seguir defendiendo, en toda la región, una educación universal basada en derechos y con perspectiva de género ¡Gracias!

A mí misma, por sostenerme, por no soltar el proceso y permitirme llegar hasta aquí. Este logro es también un recordatorio de que puedo seguir construyendo caminos, conocimientos y futuros posibles. ¡Es apenas el comienzo de nuevos proyectos académicos, profesionales y personales!

A todas las personas que me acompañaron, de una u otra forma, en este recorrido: este trabajo también es gracias a ustedes.

¡Aguyje, gracias y obligada!

## RESUMO

A exclusão escolar no Paraguai é uma expressão da questão social, intimamente ligada às desigualdades de classe, gênero e território que permeiam o sistema educacional desde sua origem. Este trabalho busca compreender a exclusão escolar como um problema social, a partir da análise dos processos históricos que moldaram seu desenvolvimento, tanto em termos gerais quanto no contexto paraguaio. Analisa também a política educacional estatal sob duas dimensões: o marco regulatório e os planos implementados pelo Estado para garantir o direito à educação e reduzir a exclusão escolar. Além disso, o estudo incorpora a experiência do Serviço Social brasileiro no campo educacional, com o objetivo de refletir sobre o desenvolvimento, a relevância e as contribuições do papel profissional na mitigação da exclusão escolar no Paraguai. Para esta pesquisa, optou-se por uma abordagem qualitativa de caráter exploratório e descritivo, utilizando técnicas de análise bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** exclusão escolar; questão social; educação.

## RESUMEN

La exclusión escolar en Paraguay constituye una expresión de la cuestión social, estrechamente vinculada a desigualdades de clase, género y territorio que atraviesan el sistema educativo desde sus orígenes. Este trabajo se propone comprender la exclusión escolar desde la categoría de cuestión social, a partir del análisis de los procesos históricos que han configurado su desarrollo a nivel general y en el contexto paraguayo. Asimismo, analiza la política educativa estatal desde dos dimensiones: el marco normativo y los planes implementados por el Estado orientados a garantizar el derecho a la educación y a reducir la exclusión escolar. El estudio incorpora, además, la experiencia del Trabajo Social brasileño en el ámbito educativo, con el objetivo de reflexionar sobre el desarrollo, relevancia y aportes del rol profesional en la mitigación de la exclusión escolar en Paraguay. Para el desarrollo de esta investigación, se optó por un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y descriptivo, utilizando técnicas de análisis bibliográfico y documental.

**Palabras clave:** exclusión escolar; cuestión social; educación.



## **ABSTRACT**

School exclusion in Paraguay is an expression of the social question, closely linked to inequalities of class, gender, and territory that have permeated the education system since its inception. This work aims to understand school exclusion as a social issue, based on an analysis of the historical processes that have shaped its development both generally and within the Paraguayan context. It also analyzes state education policy from two dimensions: the regulatory framework and the plans implemented by the State to guarantee the right to education and reduce school exclusion. Furthermore, the study incorporates the experience of Brazilian Social Work in the educational field, with the objective of reflecting on the development, relevance, and contributions of the professional role in mitigating school exclusion in Paraguay. For this research, a qualitative approach of an exploratory and descriptive nature was chosen, using bibliographic and documentary analysis techniques.

**Keywords:** school exclusion; social issue; education.

## LISTA DE ILUSTRACIONES

**Figura 1** – Implementación de la Ley Brasileira nº 13.935/2019

50

## LISTA DE TABLAS

<b>Tabela 1</b> – Características de educación por sexo y área urbana-rural, 2022	40
-----------------------------------------------------------------------------------	----

## LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ILAESP	Instituto Latino-Americano de Economía, Sociedade e Política
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
ONU	Organización de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CN	Constitución Nacional del Paraguay
DGEEI	Dirección General de Educación Escolar Indígena
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
PNTE	Plan Nacional de Transformación Educativa
FEEI	Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación
PNDE	Plan Nacional de Desarrollo Educativo
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
RDN	Resolución de la Dirección Nacional
INE	Instituto Nacional de Estadística
IWGIA	Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas
PIB	Producto Interno Bruto
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
CODENI	Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente
CLT	Consolidación de las Leyes del Trabajo
CEAS	Centro de Estudios y Acción Social

## SUMARIO

<b>1. I INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>14</b>
<b>2. II CAPITULO : CUESTIÓN SOCIAL Y EXCLUSIÓN ESCOLAR.....</b>	<b>17</b>
2.1 CUESTIÓN SOCIAL Y EXCLUSIÓN ESCOLAR: FUNDAMENTOS DE LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO.....	17
2.2. CUESTIÓN SOCIAL Y EXCLUSIÓN ESCOLAR EN PARAGUAY.....	27
<b>3. III CAPÍTULO: MARCO NORMATIVO, POLÍTICAS EDUCATIVAS Y BARRERAS PARA EL ACCESO A LA EDUCACIÓN EN PARAGUAY.....</b>	<b>32</b>
3.1 EL DESAFÍO DE LA EDUCACIÓN UNIVERSAL EN PARAGUAY: LO QUE YA SE HIZO Y LO QUE TODAVÍA QUEDA POR HACER.....	32
<b>4. IV CAPÍTULO: EL SERVICIO SOCIAL EN EDUCACIÓN: REFLEXIONES DESDE LA EXPERIENCIA BRASILEÑA PARA EL CONTEXTO PARAGUAYO</b>	
4.1 EL SERVICIO SOCIAL BRASILEÑO EN EL CAMPO EDUCATIVO: FUNDAMENTOS, APRENDIZAJES Y APORTES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL TRABAJO SOCIAL EN PARAGUAY.....	47
<b>5. CONSIDERACIONES FINALES.....</b>	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>61</b>

## 1 INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como propósito general analizar la exclusión escolar en Paraguay en el marco de la cuestión social, destacando el papel del Estado y las experiencias del Servicio Social brasileño como referencia para el Trabajo Social paraguayo, así como los objetivos específicos están pensados para analizar la relación entre la exclusión escolar y la cuestión social en el país, identificando sus determinaciones estructurales, examinar las acciones y políticas públicas adoptadas por el Estado para enfrentar la exclusión escolar e identificar contribuciones para Trabajo Social paraguayo a partir de las experiencias del Servicio Social brasileño en el campo educativo.

En este tipo de análisis, el proceso implica etapas de reducción, organización y verificación de los datos. El estudio será de carácter bibliográfico y documental, diferenciándose en la naturaleza de sus fuentes, mientras la investigación bibliográfica se apoya en aportes ya analizados por diversos autores, la investigación documental trabaja con materiales primarios que aún no han sido sometidos a tratamiento analítico, como documentos oficiales, reportajes, cartas, contratos o registros audiovisuales (Gil, 2008).

Según Gil (2002) la investigación adopta un enfoque cualitativo, con carácter descriptivo, orientado a analizar la exclusión escolar. La estrategia metodológica se basa en una revisión bibliográfica y documental, donde se recurre a fuentes que permitan comprender el fenómeno desde diversas perspectivas tales como:

- Artículos académicos indexados en Google Académico y SciELO;
- Documentos técnicos y normativos del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC);
- Informes recientes de organismos nacionales e internacionales (UNESCO, UNICEF, Observatorio Educativo Ciudadano, ODS Paraguay)
- Legislación educativa y planes estratégicos vigentes en Paraguay;
- Literatura especializada en Cuestión Social, Políticas Públicas y Trabajo Social- Servicio Social crítico latinoamericano.

De manera a asegurar la pertinencia y actualización de datos que refieren a la temática en el país, se estableció delimitaciones en cuanto a la población estudiantil con franja etaria de 6 a 14 años de edad, enmarcadas en la enseñanza escolar básica (EEB) así como también, un marco temporal entre los años 2020 a 2025, periodo que permite incorporar el impacto de la pandemia del COVID- 2019 en la educación y las tensiones político-ideológicas actuales que inciden políticas educativas y en la garantía del derecho a la educación integral. Se incorporan autores clásicos del campo crítico (Iamamoto, Netto, Yazbek, Torres, Paulo Freire), dado su aporte teórico fundamental.

Los materiales recopilados serán sistematizados mediante análisis de contenido, con el fin de identificar categorías vinculadas a determinaciones estructurales de la exclusión escolar, barreras económicas y territoriales, impacto del discurso conservador en las políticas públicas, aportes del Servicio Social Brasileiro desde el análisis de su desenvolvimiento en el área. Este procedimiento permitirá articular los hallazgos con los objetivos propuestos y construir una interpretación crítica y fundamentada sobre la exclusión escolar en Paraguay.

Este trabajo se divide en cuatro capítulos incluyendo esta introducción, dónde se responderá a los objetivos específicos expuestos al inicio. En coherencia con este marco, el trabajo se desenvuelve y articula entre sí de la siguiente manera:

Desde el capítulo II se presenta las bases teóricas que sustentan la investigación, vinculando la cuestión social, la exclusión social y la exclusión escolar desde una perspectiva histórico-estructural. A partir de autoras y autores como Iamamoto, Yazbek y Netto, se apunta a problematizar cómo las desigualdades se entrelazan en la producción de formas contemporáneas de exclusión educativa. Este capítulo también recupera elementos del proceso histórico del Paraguay del colonialismo, posguerra, dictadura y transición democrática, de manera a comprender cómo se configuraron las bases estructurales que hoy condicionan el ejercicio del derecho a la educación integral. En cuanto al capítulo III, se expone las principales herramientas jurídicas como Constitución Nacional, Ley General de Educación, Ley de Educación Inclusiva, normativa indígena, Código de la Niñez y la Adolescencia en articulación con los compromisos internacionales como los

Objetivos de Desarrollo Sostenible. A partir de esta revisión, se evidencia la brecha entre lo establecido por la normativa y su implementación real teniendo en cuenta las diversas territorialidades. El segmento también analiza los planes educativos recientes, destacando las tensiones y obstáculos que han limitado propuestas de transformación y modernización del sistema. Entre ellos, la resistencia de grupos conservadores al Plan Nacional de Transformación Educativa especialmente en lo relativo a la educación integral de la sexualidad y el enfoque de derechos humanos y los efectos que ello tuvo para el avance de políticas inclusivas. El apartado introduce las principales barreras estructurales que sostienen la exclusión escolar como el bajo financiamiento al área, la desigualdad territorial, la precariedad de la infraestructura, las barreras lingüísticas y culturales, la violencia de género, la brecha digital y la ausencia de equipos multiprofesionales en todas las escuelas.

Finalmente, el Capítulo IV muestra los aportes del Servicio Social en el ámbito educativo, tomando como referencia la experiencia consolidada en Brasil, particularmente a partir de la Ley 13.935/2019, que incorpora trabajadores/as sociales y psicólogos/as en la educación básica. A partir de esta experiencia, se reflexiona sobre la pertinencia, los desafíos y las potencialidades de desarrollar un campo de intervención similar en Paraguay, donde las escuelas enfrentan problemáticas sociales complejas sin equipos interdisciplinarios que acompañen los factores estructurales que inciden en la exclusión escolar. Este capítulo propone que la intervención del Trabajo Social constituye un aporte estratégico para fortalecer la política educativa, promover la permanencia escolar, articular redes de protección social y contribuir a la garantía plena del derecho a la educación.

Se desea que la lectura de este trabajo sea accesible, clara y amigable, de manera a que pueda contribuir a comprender el problema, pero también a seguir reflexionando y exigiendo el cumplimiento pleno de los derechos humanos, especialmente el derecho a una educación pública, gratuita y de calidad con los enfoques necesarios para garantizar la dignidad humana en toda su diversidad.



## 2. II CAPÍTULO: CUESTIÓN SOCIAL Y EXCLUSIÓN ESCOLAR

### 2.1 Cuestión Social y Exclusión Escolar: Fundamentos de la Educación como Derecho.

Para dar inicio a este capítulo, es importante mencionar el lineamiento principal que conlleva este trabajo, es la comprensión de la exclusión escolar y su vinculación con la categoría de cuestión social, categoría que viene siendo debatida-reflexionada en la tradición crítica del Servicio Social brasileiro. En ese sentido, no podemos hablar de exclusión escolar sin cuestión social y en consecuencia, el derecho a la educación y sus dinámicas históricas privilegiadas y permeadas por el capital/mercado. Entonces, para conceptualizar y trasladarla al comienzo del análisis, lamamoto (2001) traduce la cuestión social o *cuestión social* como el conjunto de expresiones de las desigualdades sociales producidas por la forma específica en que se organiza la relación entre el capital trabajo dentro del sistema capitalista, es decir, como un resultado histórico de la explotación del trabajo y la expropiación y apropiación de la riqueza socialmente producida. (lamamoto, 2001, p. 10–12).

En ese sentido, no se trata de entender como “carencias individuales” sino de contradicciones estructurales propias que se expresan en fenómenos como la pobreza, el desempleo, la precarización del trabajo, la violencia y la negación de derechos sociales básicos, fenómenos que se ven fortalecidos dentro de dinámicas que son fraternas al sistema capitalista, como en una primera instancia, podría citarse el patriarcado y la opresión histórica y diferenciada hacia las mujeres.

En ese mismo lineamiento crítico Yazbek (2001) dialoga con Netto (2001) argumentando que la pobreza multidimensional está ligada al fenómeno de la exclusión social y necesariamente deben ser comprendidas como expresiones latentes de la cuestión social, no como patologías aisladas o problemas individuales de personas “pobres”. El término de exclusión social remite a procesos de desigual distribución de la riqueza y del poder, a la pérdida de derechos y a la subordinación de amplios sectores de la clase trabajadora a condiciones de vida marcadas por la inseguridad, la precariedad y la ruptura de lazos de integración social (YAZBEK,

2001, p. 33–35; NETTO, 2011, p. 48–49)

En términos más accesibles, la exclusión social (como manifestación/síntoma) es una forma histórica y concreta en que la cuestión social (como contradicción estructural/base) se hace visible en la vida cotidiana de los sujetos, especialmente en sociedades capitalistas periféricas como las latinoamericanas.

En esta perspectiva crítica, la exclusión social constituye la forma histórica y concreta en la que la cuestión social se manifiesta en la vida cotidiana de los sujetos (NETTO, 2001) no se trata de fallas individuales, sino de desigualdades estructurales producidas por la relación capital/trabajo, por la concentración de la riqueza y por sistemas de dominación como el patriarcado y el racismo.

Para comprender mejor el fenómeno de la exclusión escolar, primero fue necesario explicar diferenciadamente y precisar conceptos vinculados a la exclusión social y su relación con la cuestión social, dado que esta última expresa las manifestaciones históricas y estructurales de la desigualdad en nuestras sociedades. En este marco, la exclusión escolar emerge como una expresión específica de la exclusión social. Cuando niñas, niños y adolescentes ingresan tardíamente al sistema educativo, repiten grados, abandonan la escuela o nunca llegan a matricularse, no están “fallando” individualmente: están experimentando una manifestación de desigualdad estructural que limita el ejercicio del derecho humano a la educación. UNICEF (2023) menciona que la exclusión escolar es un proceso multicausal que refleja privaciones acumuladas en la vida familiar, económica y comunitaria. Por ello, situar la exclusión escolar dentro de la cuestión social permite comprenderla no sólo como un problema educativo, sino como un indicador clave de injusticia social e inequidad de género.

Desde esta contextualización, la exclusión escolar no puede explicarse únicamente como un problema pedagógico o institucional, ni mucho menos como fracaso individual del estudiantado o de sus familias. UNICEF (2023) plantea que:

La exclusión escolar de niñas, niños y adolescentes es un proceso complejo y multidimensional que apunta a la persistencia de una serie de privaciones en dimensiones claves de la vida, como es la educación. La ruta crítica hacia el abandono escolar es un proceso complejo, que va socavando la posibilidad de continuidad del proceso educativo. La deserción escolar es la consecuencia de muchos factores. (UNICEF, 2023, p. 15).

Es decir, constituye una de las formas específicas en que la cuestión social se expresa en el ámbito educativo y se materializa cuando los NNA ingresan tardíamente al sistema, repiten reiteradamente los grados, abandonan sus estudios o también, nunca llegan a matricularse como resultado de condiciones estructurales.

Según Jiménez *et al.* (2013, apud UNICEF, 2023), quienes investigaron sobre la temática y abandono en la enseñanza secundaria en América Latina, señalan que las condiciones de pobreza, precariedad laboral y desempleo constituyen los principales factores que obstaculizan la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, incluso cuando existen programas orientados a promover la equidad. Si bien las familias consultadas valoran positivamente estas iniciativas, muchas reconocen que los apoyos disponibles resultan insuficientes para garantizar la continuidad escolar, aun en casos donde las y los estudiantes presentan buen rendimiento académico. En este sentido, las intervenciones estatales no logran compensar las profundas desigualdades materiales que atraviesan la vida cotidiana de los hogares, lo que evidencia la persistencia de barreras estructurales que exceden el alcance de los programas direccionados implementados.

La educación es fundamental ya que se presenta como el mecanismo más eficaz para el desarrollo del individuo, facilitando el crecimiento integral de la persona dentro de su comunidad. El reconocimiento como un derecho humano se debe a que forma parte fundamental de la dignidad humana, por su naturaleza con diversas perspectivas desde lo social, económico y cultural. Pero, ¿la educación siempre se pensó y accionó con base a esta perspectiva? o mejor dicho ¿La educación, siempre fue un derecho?

Tras comprender la cuestión social como expresión estructural de las desigualdades propias del capitalismo, es necesario analizar cómo estas mismas

determinaciones inciden en la concreción de los derechos sociales. Entre ellos, la educación ocupa un lugar central, tanto por su reconocimiento histórico como derecho humano fundamental como por su potencial para ampliar o restringir oportunidades sociales. En este sentido, antes de examinar la exclusión escolar en Paraguay, es necesario recuperar cómo la educación fue entendida y consolidada como derecho humano y social.

Bustamante (2020) discute sobre la evolución de la educación argumentando que a lo largo de la historia, está siempre ha sido preservada para las elites dominantes como *la monarquía, la aristocracia y la iglesia*, con la intención de preparar a jóvenes para la tenencia y ejercicio pleno del poder político y económico en sus determinados contextos, y al mismo tiempo, mantener el poder en manos de una minoría y esta sirva para fortalecer el poder y el dominio de la elite sometimiento a las clases subalternas. Es decir, desde la concepción de que la educación y el conocimiento genera poder, por lo tanto, debe ser un recurso cuidado y reservado ya que el poder no se debe compartir ni mucho menos regalar.

La educación ha reflejado las estructuras de poder y privilegio únicamente para la élite. En la edad antigua, griegos y romanos ofrecían educación solo a ciudadanos libres y económicamente pudientes, no así a mujeres, esclavos y otros grupos de sectores vulnerabilizados (Vergara, 1989, apud Bustamante, 2020, p. 94)

De manera similar, el Alto Clero monopolizó la educación, y al acceso a las universidades solo pertenecía a la nobleza, clero y parte de la burguesía debido al costoso acceso, pero la época renacentista amplió el acceso a la aristocracia y burguesía emergente. (Gadotti, 2003, apud Bustamante, 2020, p. 95)

Como se mencionó anteriormente, la educación estaba reservada a sectores privilegiados como la nobleza/clero (CLAUDE, 2005) posteriormente la burguesía, mientras el pueblo quedaba excluido del acceso al conocimiento, pero con el Renacimiento y la Ilustración, se amplió el horizonte educativo y la enseñanza comenzó a separarse del dominio eclesiástico, respondiendo gradualmente a los intereses del Estado y de la Burguesía.

Aunque el acceso popular continuó siendo limitado, la Revolución Francesa impulsó la intervención estatal en la educación como servicio público, consolidando la enseñanza básica gratuita, mientras la superior permaneció reservada a las clases medias y altas. No fue sino hasta el siglo XX que la educación comenzó a reconocerse como un derecho universal, desvinculado de la clase social o el poder económico. (Bustamante, 2021, p. 95–96).

Según el autor, en este proceso la educación se consolidó como un derecho social, resultado de conquistas históricas que ampliaron su acceso más allá de los sectores privilegiados. Los derechos sociales, hoy entendidos como derechos fundamentales, buscan garantizar la protección y el bienestar de todas las personas, asegurando el acceso universal a la salud, la vivienda, la alimentación y la educación. En este contexto, el Estado asume una responsabilidad creciente en la garantía y ampliación de estos derechos para toda la población.

En ese sentido, Torres (2006) menciona que, en el marco de la evolución de la educación como derecho, se consolida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y han surgido diversos instrumentos y eventos respecto al derecho a la educación; entre convenios, declaraciones, tratados, programas vinculados a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y otros organismos internacionales, conforme a cada país, la educación ha pasado por varias interpretaciones con enfoques y alcances distintos de acuerdo la dinámica del país ratificante, es por eso que ya junto a los avances también se han producido grandes retrocesos en su garantía y efectivización.

Es fundamental mencionar los marcos normativos internacionales que respaldan la educación como un derecho, considerando los distintos enfoques adoptados en función de las convenciones y declaraciones emitidas. Estas normativas han sido formuladas en respuesta a las necesidades y contextos específicos de cada época, reflejando así la evolución del derecho a la educación a nivel global. Partiendo desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por sus siglas DUDH, cuya realización sienta un precedente histórico en materia de derechos, la elaboración y ratificación fue realizada por varios representantes del mundo, como un ideal de común acuerdo de los pueblos y naciones para establecer

los derechos fundamentales que deben ser garantizados y protegidos. Es importante mencionar que la DUDH es la base para la realización de tratados universales aplicados de manera permanente a nivel regional y mundial. En ese sentido, DUDH declara la importancia fundamental de la educación de manera universal en su artículo 26:

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos. (Naciones Unidas, 1948, art. 26).

El Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) establece a la educación como un derecho fundamental y por, sobre todo, universal. Este artículo sirvió como base para la elaboración de diversas convenciones, tratados y marcos legales internacionales que puedan ser mecanismo que refuercen a la educación como derecho y su implementación universal e integral en los países partes. Por otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 se destaca lo siguiente:

Artículo 13.1: Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento, de la paz. (Naciones Unidas, 1966, art. 13)

En consecuencia, la Convención sobre los Derechos Del Niño aprobado en 1989, en su artículo 28 resalta que:

1. Artículo 28: Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
  - b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
  - c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
  - d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas; e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.
2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo

Así como también el apartado del artículo 29 de la misma convención menciona:

Artículo 29: 1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

- a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
- e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural. (Unicef, 2006, p. 22- 23)

Si bien los tres marcos internacionales mencionados establecen principios fundamentales para la implementación de políticas públicas en diversas

regiones, con un enfoque basado en los derechos humanos, su aplicación práctica no siempre asegura que los objetivos planteados se cumplan de manera equitativa. Aunque estas normativas proponen una visión global y unificadora, observando la historia, nos muestra que no se garantiza una implementación igualitaria ni que las prioridades de cada enfoque sean adoptadas de manera uniforme en todos los países que ratificaron cada instrumento.

En ese sentido es importante cuestionarse la distancia entre la educación deseada y educación real ¿Dónde estamos?. Para reflexionar Torres (2006) señala que, con la llegada del modelo neoliberal en países de América Latina a partir de la década de 1980, se ha trabajado intensamente en reducir el rol estatal cuya entidad depende en gran medida del cumplimiento de los derechos económicos, culturales y sociales de la población, y bajo las condiciones intrínsecas de las “fuerzas del mercado” el sistema educativo ha vivido la desestructuración drástica del principio fundamental de la gratuidad que es transversal al derecho a la educación.

El debate contemporáneo sobre la educación en América Latina evidencia cómo las reformas educativas impulsadas en el marco del neoliberalismo han subordinado el derecho a la educación a los intereses del mercado. Esta tendencia, que promueve la competencia y la privatización, transforma progresivamente el conocimiento en un bien de consumo y a las instituciones educativas en espacios de rentabilidad. En esa dirección, el Conselho Federal de Serviço Social (2013) reflexiona sobre “O capital converte o trabalho em uma mercadoria, produzindo novas formas de sociabilidade [...] e estendendo a lógica da produção da mercadoria para as demais dimensões da vida social” (p. 17–18).

En línea con esta crítica estructural, la reflexión de Paulo Freire ofrece un aporte fundamental para comprender cómo las transformaciones impactan en el plano pedagógico. Su noción de “educación bancaria” describe un modelo en el cual el docente deposita información de manera mecánica, mientras los estudiantes son concebidos como recipientes pasivos, reduciendo el acto educativo a memorización y obediencia (Freire, 2005, p. 80).

Este tipo de práctica niega el diálogo, la reflexión crítica y la



capacidad transformadora del conocimiento, configurando un proceso que reproduce relaciones de dominación y refuerza la deshumanización presente en las sociedades marcadas por la desigualdad. Al denunciar que el saber se presenta como donación unilateral de quienes se atribuyen el lugar de “sabios” hacia quienes son catalogados como “ignorantes”, Freire (2005) evidencia la dimensión opresiva del modelo educativo hegemónico, o que ha ido ganando terreno en toda América Latina como una educación que prioriza la significación operativa y laboral en detrimento de una enseñanza liberadora, reflexiva y crítica que fomente la autonomía del individuo.

Así, la educación deja de ser entendida como un proceso emancipador y se convierte en una herramienta funcional a la acumulación de capital, al mismo tiempo que se legitiman políticas de transferencia de recursos públicos hacia el sector privado bajo el discurso de la “democratización del acceso” (CFESS, 2013, p. 21).

Según la Torres (2016) las recomendaciones y condicionantes de los organismos financieros internacionales juegan un papel clave, particularmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, argumentando limitaciones financieras para garantizar la universalización de la educación, han promovido con el respaldo de los gobiernos, especialmente Ministerios de Finanzas - la fórmula del “financiamiento compartido” (cost-sharing), también llamado “co gestión” o “autogestión”, enmascarando la imposición de “cuotas voluntarias” y otros aportes obligatorios por parte de las familias para el sostén del sistema educativo público (ya sea para limpieza o gastos varios de la institución educativa) Como resultado, en muchas naciones del Sur Global y América Latina, la oferta educativa pública se ha caracterizado por su baja calidad y falta de equidad. Existen normativas basadas en los derechos humanos que sirven como guía y deben ser implementadas. Sin embargo, dependiendo del contexto político, económico y social de cada país, pueden surgir barreras estatales que respondan a un orden político económico ajeno a la perspectiva de derechos, independientemente de las normativas legales existentes. Esto nos lleva a reflexionar sobre la naturaleza del derecho en cuestión y sobre el tipo de educación que debe promoverse.

En este proceso histórico atravesado por intereses económicos y políticos, la autora invita a reflexionar sobre qué tipo de educación queremos y

desde qué perspectiva dentro de la dinámica neoliberal. Plantea que el debate no debe limitarse al *derecho a acceder a la escuela*, sino al derecho a la educación en un sentido amplio. Si bien el sistema educativo cumple un papel central en la transmisión de la cultura y el conocimiento, no es el único espacio de aprendizaje: la familia, la comunidad, el trabajo, los medios de comunicación, la participación social y las experiencias cotidianas también forman parte del proceso educativo.

Por eso, el derecho a la educación no puede reducirse a solo ingresar a la escuela, sino que también el acceso a la información, a la comunicación y al conocimiento a través de diversas formas. A su vez, Torres (2016) destaca que no se trata solo del derecho a educarse, sino del derecho a una buena educación, lo que implica garantizar una formación integral y de calidad. Esto demanda fortalecer las condiciones de enseñanza y promover una mayor conciencia sobre la importancia de la calidad educativa, especialmente para los sectores más vulnerabilizados que enfrentan mayores barreras y suelen recibir una educación deficiente, estas limitaciones restringen sus oportunidades de exigir y ejercer una educación verdaderamente digna.

El Consejo Federal de Servicio Social (2013) profundiza la comprensión de la educación como un derecho social fundamental, que debe ser garantizado universalmente y no reducido a la lógica de la escolarización o del mercado. Desde esta perspectiva, la educación se concibe como una dimensión constitutiva de la vida social, atravesada por las contradicciones del sistema capitalista, pero también como un espacio de posibilidad para la emancipación humana. La política educativa es fruto de las disputas entre las clases sociales y de las luchas históricas de la clase trabajadora por el reconocimiento y ampliación de sus derechos, por lo que la educación se configura como un campo de enfrentamiento entre proyectos de sociedad antagónicos. Así, reafirmar la educación como derecho social implica comprenderla como un medio para la transformación social, vinculada a la consolidación de los derechos humanos y a la construcción de una ciudadanía plena y crítica. (CFESS, p. 21 y 41).

## 2.2 Cuestión Social y Exclusión Social en Paraguay

Comprender la exclusión escolar en Paraguay requiere situar en una trayectoria histórica que muestre cómo la educación, la desigualdad y la estructura social han estado estrechamente entrelazadas. Tal como se expuso al inicio de este capítulo, la cuestión social y la exclusión no son fenómenos aislados, sino expresiones de las relaciones económicas, políticas y culturales que, desde sus inicios, organizaron quiénes podían acceder al conocimiento y bajo qué condiciones. En Paraguay, esta lógica también se reprodujo, habilitando el acceso al derecho para ciertos grupos sociales y negándolo para otros.

Las brechas educativas no son faltas del sistema educativo en sí (únicamente) sino consecuencias históricas de un modelo de organización social que produce y fomenta formas desiguales de vivir. Por eso, comprender la exclusión escolar y generar alternativas para su mitigación exige revisar los principales hitos de la historia del país, ya que es en esos procesos políticos, económicos y culturales se configuran las bases estructurales que aún hoy en día, sostienen las formas de desigualdad educativa.

Pasando por una parte de la historia del Paraguay, en período colonial, la enseñanza estaba bajo control eclesiástico y destinada principalmente a las élites criollas. Según Almada (2012) luego de la independencia en 1811 con el Dr Francia, el Estado paraguayo intentó ampliar la instrucción primaria estableciendo su carácter obligatorio, al punto de que, en sus inicios, era poco frecuente encontrar en Paraguay a un hombre que no supiera leer y escribir al menos de forma básica.

Los pocos extranjeros que en el tiempo de Francia pudieron ingresar al país quedaban admirados de ver a la población paraguaya manejar el arte de la lectura y escritura. Según César Famin: “Las escuelas públicas son establecidas por todos lados y los habitantes del Paraguay, indios y criollos, saben todos leer, escribir y contar” (Almada, 2012, p. 30)

Asimismo, se impulsó o al menos se valoró la creación de establecimientos de enseñanza privada, que coexistieron con la educación pública

en desarrollo. Es así que, con la Guerra de la Triple Alianza (1864–1870<sup>1</sup> Paraguay experimentó una devastación económica y demográfica sin precedentes que afectó también a la educación, generando un sistema educativo precario y desigual. La educación paraguaya se fue reconfigurando bajo un modelo profundamente dependiente y elitista, influenciado por la ideología de la “civilización occidental y cristiana” y los patrones educativos de ese entonces, la Argentina liberal. (Almada, 2012, p. 47)

Según Almada (2012, p. 47–48), el sistema educativo nacional fue estructurado en función de los intereses de las clases dominantes, reproduciendo el modelo oligárquico argentino, donde la instrucción servía al mantenimiento del orden político y social, y el acceso a los niveles secundarios y superiores quedaba reservado a los hijos de la élite.

El sistema educativo paraguayo, influido por modelos extranjeros, se desarrolló bajo un fuerte proceso de aculturación, que negó la realidad sociocultural del país y desvalorizó su identidad nacional. La prohibición del guaraní y la imposición de modelos europeos y porteños transformaron las escuelas en espacios de represión simbólica, donde el trabajo manual y agrícola perdió su valor social. Así, la educación legitimó la desigualdad y la dependencia estructural, consolidando una élite ilustrada frente a mayorías subordinadas. (Almada, 2012, p. 48)

En las primeras décadas del siglo XX, la cuestión social comenzó a visibilizarse en el ámbito educativo, en la medida en que la pobreza y la falta de infraestructura escolar excluían a amplios sectores de la población. Durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954–1989)<sup>2</sup>, la corrupción y la represión se institucionalizaron como pilares del poder político, penetrando desde las más altas

---

<sup>1</sup>La Guerra de la Triple Alianza (1864–1870), considerada la contienda más sangrienta de Sudamérica y una de las primeras guerras totales de la época moderna, dejó al Paraguay devastado. Tras la alianza de Brasil, Argentina y Uruguay, el país perdió cerca de la mitad de su población y quedó sin capacidad productiva, debiendo importar incluso alimentos básicos. La agricultura, la ganadería y las principales infraestructuras —como el ferrocarril, la fundición de Ybycuí, el arsenal y los astilleros— fueron destruidas. La ocupación militar prolongada y la cesión territorial profundizaron la crisis económica y social del país.

Rodríguez Alcalá, Guido. *La Guerra de la Triple Alianza, 1864 a 1870*. Asunción: Secretaría Nacional de Cultura, 2011. Disponible en: <https://cultura.gov.py/2011/05/la-guerra-de-la-triple-alianza-1864-70/>. Fecha de acceso: 13 nov. 2025.

<sup>2</sup> La dictadura de Alfredo Stroessner, denominado stronismo y también stronato, fue un régimen autoritario establecido en Paraguay bajo el liderazgo de Alfredo Stroessner, quien ejerció la presidencia del país durante 35 años

esferas del Estado hasta la vida cotidiana. El régimen consolidó un sistema basado en la impunidad, donde la justicia fue anulada y la educación reducida a un instrumento de control ideológico. La quema de libros y censura del pensamiento crítico simbolizaron una herida profunda en el ámbito educativo: se destruyeron no solo textos, sino también la posibilidad de formar una ciudadanía reflexiva y capaz de cuestionar el orden impuesto.

Como señala Almada (2012), Stroessner dejó al país “sin defensa ética”, legitimando la corrupción como práctica natural y despojando a la educación de su función liberadora. En este contexto, la ignorancia fue funcional al poder. El régimen produjo dos males interdependientes: el analfabetismo y la corrupción que se alimentaban mutuamente mientras la falta de educación mantenía al pueblo subordinado, la corrupción garantiza la perpetuación del régimen autoritario.

La educación perdió su carácter emancipador<sup>3</sup> y se convirtió en una herramienta de dominación simbólica, orientada a reforzar valores de obediencia, orden y culto al líder. El pensamiento crítico fue castigado, la creatividad suprimida y la formación cívica sustituida por el adoctrinamiento político. La corrupción, arraigada en las estructuras del Estado, y la desigualdad educativa siguen reproduciendo un divorcio entre ciudadanía e instituciones públicas. Así, la educación dejó de ser un derecho social y pasó a ser un instrumento ideológico, reforzando la exclusión simbólica de los sectores populares y la subordinación cultural. Cabe mencionar que la memoria del stronismo sigue presente no solo en la cultura política y otras formas de expresión y reacción social, sino también en la educación que fortalece lo colocado anteriormente. La educación aún enfrenta el desafío de recuperar su sentido ético y su papel en la reconstrucción de una sociedad justa y democrática. (Almada, 2012, p. 147-148)

La pobreza estructural, el trabajo precario, la falta de acceso a servicios, el acceso a tierras y crecimiento del latifundio, más la represión sindical

---

<sup>3</sup> Durante la dictadura de Stroessner, la educación se estructuró sobre valores autoritarios como el orden, la obediencia y la disciplina, promoviendo la militarización de la escuela y la sacralización del líder. Se exaltaron los héroes nacionales desde una visión oficialista, se impusieron modelos uniformes y se negaron las diferencias, mientras los rituales escolares reforzaban la sumisión, el dogmatismo y la centralización del poder en la figura del dictador. ELÍAS, Rodolfo; SEGOVIA CHAPARRO, Elvio. *La educación en tiempos de Stroessner*. Asunción: Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, 2011.

fueron mecanismos de contención del conflicto social a lo largo de la historia plasmada genéricamente en estos hitos, en respuesta dentro del contexto las políticas se convierten en una mezcla de asistencialismo que respondía al control. Entre otras palabras, el régimen dictatorial fortaleció y gestionó la cuestión social sosteniendo las causas de exclusión.

Con la transición democrática de 1989 y la promulgación de la nueva Constitución Nacional (1992) la educación fue reconocida formalmente como un derecho social fundamental. En ese sentido, Elías (2014) menciona que tras la caída de la dictadura en 1989, Paraguay impulsó una reforma educativa orientada a fortalecer la naciente democracia, iniciada en las aulas en 1994. Esta transformación implicó cambios pedagógicos, legales, administrativos e institucionales, con procesos de focalización hacia sectores más excluidos. En las décadas siguientes se ampliaron la cobertura y la gratuidad desde la Educación Inicial hasta la Media. Pese a estos avances, persisten brechas significativas que limitan la culminación de la escolaridad obligatoria y afectan la integración social y laboral de niños, niñas y adolescentes.

Con la llegada del COVID-19, los sistemas educativos de todo el mundo se vieron súbitamente enfrentados a un escenario sin precedentes. La pandemia, con sus efectos mortales y el colapso sanitario generalizado, obligó a los Estados a tomar decisiones drásticas para proteger la vida, entre ellas el cierre masivo de instituciones educativas. Estas medidas, aunque necesarias desde el punto de vista epidemiológico, tensionaron la continuidad del derecho a la educación y evidenciaron las limitaciones estructurales de muchos países. En América Latina y el Caribe una región históricamente marcada por desigualdades profundas el impacto fue especialmente severo: retrocedieron indicadores que habían costado décadas sostener y aumentaron brechas entre sectores sociales, territorios y grupos poblacionales. La UNESCO aborda esta situación en su informe *La urgencia de la recuperación educativa en América Latina y el Caribe* (2024), donde presenta una síntesis del deterioro educativo ocasionado por la pandemia y advierte sobre la magnitud de los desafíos que persisten

América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones más afectadas por la suspensión de clases presenciales durante la pandemia: los países han tenido las escuelas cerradas o parcialmente abiertas durante 62 semanas, en promedio, lo que equivale a más de un año y medio de clases. Esto ha implicado un retroceso en las principales variables educativas, en magnitudes aún difíciles de dimensionar (UNESCO, 2024, p. 53).

De este modo, la trayectoria histórica de la educación paraguaya muestra en sus distintas facetas a la cuestión social y la exclusión educativa como fenómeno propio de la categoría, entiendo también que no son recientes ni aislados, sino el resultado de una estructura social históricamente desigual. Por lo tanto, la exclusión escolar no puede analizarse únicamente desde indicadores institucionales (educativos) sino desde un enfoque multidimensional que refleja la estructura social, cultural y económica de un país, donde la historia es transversal al proceso de las dimensiones mencionadas anteriormente. Entonces, reconocerla como expresión de la cuestión social, requiere visibilizar que las desigualdades en el acceso y la permanencia educativa no son fallas del sistema educativo en sí, sino de consecuencias de un modelo económico y político-ideológico que prioriza el mercado sobre el bienestar social.

### **3 III CAPÍTULO: MARCO NORMATIVO Y POLÍTICAS EDUCATIVAS FRENTE A LA EXCLUSIÓN ESCOLAR: ANÁLISIS DE BARRERAS ESTRUCTURALES EN PARAGUAY.**

#### **3.1 El Desafío de la Educación Universal en Paraguay: Lo que ya se hizo y lo que todavía queda por hacer.**

La educación paraguaya se sostiene sobre un marco normativo que en términos formales, reconoce a la educación como un derecho humano fundamental, una obligación estatal y un pilar estratégico para la igualdad. Sin embargo, la distancia entre lo que está plasmado en el marco jurídico y las condiciones concretas de su implementación, constituye una de las claves para comprender la persistencia de la exclusión escolar en el país. En este capítulo se presentan las principales normativas, políticas y programas que estructuran la educación en Paraguay, con el objetivo de analizar en qué medida estos instrumentos buscan garantizar el acceso, la permanencia y la calidad educativa y en consecuencia, se verificarán las barreras culturales, sociales y estructurales que limitan el ejercicio integral como un derecho especialmente para los sectores históricamente atravesados por la desigualdad, aspectos que apoyaran en la comprensión entre las tensiones y comprender la exclusión como expresión de la cuestión social.

La educación en Paraguay está reconocida constitucionalmente como un derecho humano fundamental. La Constitución Nacional del Paraguay (CN) de 1992, en sus artículos 73 aL 77, consagra el acceso a una educación gratuita y obligatoria en la educación escolar básica, garantizando la igualdad de oportunidades, el respeto a la los derechos humanos, diversidad y la erradicación de toda forma de discriminación, como también la libertad de enseñar y recibir la enseñanza en la lengua materna del educando promoviendo así una educación bilingüe (castellano y guaraní).

También la Ley N° 5.749/2017 “Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias” redefine la estructura y funciones del MEC, actualiza su denominación y garantiza el acceso universal a la educación. Además, incorpora la culminación de la educación media y la educación permanente dentro de la



educación básica obligatoria, reorganizando la gestión institucional y derogando artículos centrales de la Ley General de Educación de 1998 para adecuar el sistema a nuevas demandas educativas y administrativas.

Esta normativa presenta un compromiso fundamental, claro e inclusivo. No obstante, la vigencia de estos derechos no siempre se implementa en la realidad, por ejemplo, aunque la gratuidad está legislativamente garantizada y haciendo referencia al capítulo anterior sobre las “cuotas voluntarias” muchas familias siguen siendo responsables de gastos indirectos como los uniformes, kits escolares/otros materiales que demande la escuela, transporte, alimentación (en algunos casos) y otros gastos como; limpieza, compra de equipamientos, etc. y esto constituye una gran barrera económica significativa. En ese sentido, ya se expresan tensiones entre lo dicho en la normativa y la práctica cotidiana, y esto evidencia uno de los limitantes estructurales para la universalización real de la educación.

En cuanto a la organización del sistema educativo, la Ley de Educación General de Educación N.º 1264/1998 organiza el sistema educativo en niveles: inicial, básica y media, y define al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) como autoridad rectora de todo el proceso educativo, responsable de gestionar y también articular con otros ministerios del estado para garantizar el derecho al acceso y permanencia. Establece principios de equidad, calidad, participación y respeto a la diversidad. Desde este panorama, se muestra como un instrumento válido para estructurar el sistema dentro de las normativas de inclusión y democracia.

Por otro lado, focalizando la Educación inclusiva y atención a la diversidad, la Ley de Educación Inclusiva N.º 5.136/2013 expresa un avance histórico al reconocer, en otros términos, la diversidad, como expone la normativa: la discapacidad, dificultades de aprendizaje, incorporación tardía de niños, niñas y adolescentes, y otras necesidades especiales, y al exigir apoyos técnicos, ajustes razonables, y equipos multidisciplinarios para acompañar a los y las estudiantes. Esto se entiende desde una mirada de derechos humanos y justicia social, entonces supone un paso hacia una educación verdaderamente inclusiva.

Aparte de la normativa de Educación Inclusiva, se cuenta con la Ley

N.º 3231/2007 que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI) que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a recibir educación en su lengua, cultura y cosmovisión, con participación comunitaria, currículos diferenciados, materiales didácticos pertinentes y centros de formación docente indígena. Esto constituye un reconocimiento importante del derecho cultural y lingüístico, y favorece a una educación más justa y respetuosa de la diversidad.

También el Código de la Niñez y la Adolescencia de Paraguay, Ley 1.680/2001 en su artículo 20 también menciona a la educación como un derecho de los NNA, y que esta debe garantizar el desarrollo armónico e integral, así como también que prepare para el ejercicio de la ciudadanía.

Cabe mencionar que la política educativa paraguaya se estructura no solo sobre el marco normativo nacional, sino también sobre un conjunto de lineamientos estratégicos, planes y compromisos asumidos frente a la comunidad internacional, que se basan y articulan lo ya expuesto en la primera sección de esta investigación. Estos documentos son orientaciones que marcan la visión y objetivos globales del sistema educativo y sirven como sustento para el desarrollo de políticas y programas específicos.

Paraguay está suscripto a los compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible por sus siglas ODS<sup>4</sup>, y lo que respecta a la educación el Objetivo 4 (ODS 4) busca garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad a lo largo de la vida. Este compromiso requiere realizar avances en áreas como acceso universal a la educación básica, equidad territorial, mejora de resultados de aprendizaje, formación docente, educación intercultural bilingüe y reducción de brechas de género. El Estado paraguayo reporta periódicamente sus avances ante el Sistema Nacional de Monitoreo de los ODS, confirmando la adhesión a principios de derechos humanos, igualdad y participación. (ODS Paraguay, 2023).

En el marco de las normativas, se crean planes estatales por parte del Estado para alcanzar los objetivos de inclusión, accesibilidad, gratuidad,

---

<sup>4</sup> Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son 17 metas globales establecidas por la ONU en 2015 dentro de la Agenda 2030, orientadas a erradicar la pobreza, reducir desigualdades y promover el desarrollo sostenible. Fueron adoptados por los 193 Estados miembros de la ONU como continuidad de los Objetivos del Milenio. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>. Acesso em: 20 de nov. 2025.

mejoramiento de la calidad de vida, entre otros, y con base a eso se propone cómo prevenir y mitigar situaciones de exclusión. Según UNICEF (2023) en los últimos planes nacionales y agendas de gobierno, se ha teniendo en cuenta la situación de exclusión educativa y se han planteado alternativas con metas establecidas para mejorar el acceso y la permanencia en el sistema escolar. A continuación se hará referencia de los últimos planes educativos y actuales, teniendo presente la delimitación temporal de 2020 a 2025:

El Plan Nacional de Educación 2024:

El Plan hace referencia a la deserción escolar en el diagnóstico de la educación como un problema de ineficiencia interna y señala que, si bien la cobertura educativa ha crecido, sigue siendo deficitaria. También se señala que la deserción se agudiza en la Educación Media y es mayor en el sector oficial, en zonas rurales y en la población masculina (MEC, 2011, apud UNICEF, 2023).

Plan de Acción Educativa 2018-2023 “Transformemos la educación”:

Según el Plan, aunque en los últimos años se han implementado diversas estrategias orientadas al aumento de la matrícula y al mejoramiento de la cobertura educativa, dichos esfuerzos siguen siendo insuficientes para avanzar hacia la universalización de los niveles educativos. Bajo el eslogan “Planifica tu Escuela en Casa”, el Plan de Acción Educativa reafirma como prioridad el acceso y la garantía de condiciones que permitan la culminación oportuna de los distintos niveles de enseñanza.

Entre las acciones previstas, se destacan: la expansión de la atención educativa a niñas y niños de cero a cinco años; la ampliación y diversificación de la oferta educativa; la consolidación de programas de mejoramiento de las condiciones educativas; y el fortalecimiento de la infraestructura mediante la adecuación de espacios y la dotación de mobiliario y equipamiento. Este énfasis también se refleja en sus acciones emblemáticas, que incluyen la atención educativa oportuna, la ampliación de programas de alfabetización formal y no formal, la extensión de la jornada escolar y el fortalecimiento de ofertas flexibles destinadas a promover la permanencia y la culminación escolar. (MEC, 2018 apud UNICEF, 2023).

Es importante mencionar que la pandemia del COVID-19 cambió de forma abrupta la implementación del Plan y todas las acciones propuestas para este periodo. Delante la imposibilidad de retornar las clases presenciales, el MEC desarrolló el plan “Tu Escuela en Casa” pensado en garantizar la continuación de la educación en el marco de la crisis sanitaria.

#### Plan de Transformación Educativa 2030:

Este punto se abordará con mayor detalle para entender dinámicas propias del país en cuanto al Plan Nacional de Transformación Educativa (PNTE) comenzó a pensarse al final del mandato de Horacio Cartes (2013-2018) desde un acuerdo con el Ministerio de Hacienda y el Banco Mundial, el desarrollo tuvo principal lugar durante el período de Mario Adbo Benítez (2018-2023) a través de los ministerios correspondientes.

La fundamentación del plan señalaba que tras el periodo de la dictadura y en la transición democrática con reformas educativas implementadas, el país todavía enfrentaba problemáticas estructurales como: bajo niveles de logro académico, docencia desactualizada, restricciones presupuestarias, entre otros. A esto se le suma las tensiones políticas, influencia de sectores religiosos conservadores ante la agenda educativa y la crisis pandémica. (MEC, 2021; WALDER et al., 2024, p. 9-10).

Dentro del contexto crítico, el plan fue creado como respuesta ante las deficiencias estructurales, con financiamiento de la FEEI,<sup>5</sup> con el propósito de crear una agenda clara para 5 años, es decir, construir un pacto por la educación y definir una hoja de ruta enlazada al Plan Nacional de Desarrollo 2030<sup>6</sup> y a la Hoja de Ruta 2018–2023 (FEEI, 2021)

El diseño del plan reunió a especialistas nacionales e internacionales

---

<sup>5</sup> El Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) es un fondo público gestionado con participación de la sociedad civil, creado para invertir en programas y proyectos que apuesten a la excelencia educativa y la promoción de la investigación para el desarrollo.

<sup>6</sup> El PND Paraguay 2030 es un documento estratégico que pretende facilitar y coordinar las acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, así como con diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y, eventualmente, los poderes Legislativo y Judicial. Es un instrumento que permite cumplir con el mandato constitucional establecido en el Artículo 177 que establece que “Los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público”.

y buscó sentar bases sólidas para modernizar la educación paraguaya, priorizando la formación docente, el desarrollo curricular, la gestión educativa, el financiamiento sostenible, la incorporación de tecnologías y la reducción de desigualdades territoriales. Esto marcaría un precedente para seguir y fortalecer estrategias en cuanto al abordaje de la educación ante las distintas dimensiones de la exclusión escolar, así como también el enfoque de articulación interinstitucional y comunitario del área educativa. La construcción-validación se pensó desde el enfoque técnico y participativo, pero el proceso fue profundamente tensionado por sectores conservadores y fundamentalistas que rechazaron la inclusión de la Educación Integral de la Sexualidad y enfoque de Derechos Humanos, quienes acusaron al plan de promover la “ideología de género” (MEC, 2021; Walder et al., 2024, p. 9-10).

Estas campañas instalaron un ambiente de confrontación que amenazó y debilitó la legitimidad del proceso. Presionaron al Parlamento e incluso impulsaron intentos de derogación del convenio de Cooperación de la Unión Europea, que financiaba parte de la reforma educativa. El Senado rechazó la derogación, pero el clima conflictivo demostró la gran fragilidad del país lo cuál permitió que grupos fundamentalistas bloquearan avances, lo que en consecuencia afectó la continuidad del proyecto y produjo retrocesos en materia de derechos, negando la perspectiva de derechos y enfoque de género en la educación, así como también violando compromisos hechos ante la comunidad internacional.

Finalmente, el Plan Nacional de Transformación Educativa no fue aprobado y se procedió a la creación de un nuevo plan, el Plan Nacional de Desarrollo Educativo 2040 excluyendo aquellos aspectos que generaron oposición o confrontación. Fue un proceso complejo que tuvo consecuencias el afianzamiento de las organizaciones conservadoras y fundamentalistas en el ámbito educativo y la deslegitimación de la perspectiva de derechos humanos en la educación. (WALDER et al., 2024, p. 11)

Más recientemente, como continuidad del proceso iniciado con la Transformación Educativa, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Educativo 2040 (PNDE 2040), en términos generales, el PNDE 2040 establece las políticas, líneas estratégicas y programas que orientarán el desarrollo del sistema educativo paraguayo durante las próximas décadas, bajo la rectoría del Ministerio de

Educación y Ciencias. El plan se articula con la visión país establecida en el Plan Nacional de Desarrollo “Paraguay 2030” y se sustenta en antecedentes como la Reforma Educativa de 1992 y el Plan Nacional de Educación 2024. Su propósito central es consolidar, hacia el año 2040, un sistema educativo de calidad, con aprendizajes pertinentes, cobertura universal desde el nivel preescolar hasta la educación media, financiamiento adecuado y mecanismos de gestión caracterizados por la eficiencia y la transparencia. (WALDER et al., 2024, p. 12)

La propuesta fue respaldada por varios actores como la Mesa Técnica de Padres, conformada por referentes religiosos, cuya instancia no figura formalmente en la estructura/organigrama del MEC. La decisión pasó desapercibida al ser una de las últimas medidas educativas adoptadas por el gobierno de Mario Abdo<sup>7</sup>.

Cabe resaltar que dentro del PNDE- 2040 los nuevos ejes fueron reorganizados en torno a “valores y familia”, “patriotismo y cultura” y “enfoque comunicativo y tecnológico”.

Con el mandato de Santiago Peña (2023-2028)<sup>8</sup> y la designación de nuevas autoridades educativas, se oficializa el Programa de Mejoramiento de la Educación Paraguaya 2023–2028 “Ñamombarete Tekombo’e”. El programa no sustituye un plan como tal, por su estructura y alcance, pero sí define acciones prioritarias en el periodo de gobierno mencionado e idealmente dialogaría con un plan nacional. Está organizado por los siguientes ejes: estratégicos, establece como meta mejorar la calidad educativa a través de seis objetivos, entre ellos: ampliar oportunidades y niveles de aprendizaje, consolidar la atención integral a la primera infancia, fortalecer la formación técnico-profesional, resignificar la formación docente y mejorar la infraestructura escolar para garantizar entornos de aprendizaje adecuados. (CODEHUPY, 2022)

En conjunto, estos planes demuestran que el Estado paraguayo ha producido importantes lineamientos para orientar su política educativa, alineados con principios internacionales de derechos humanos, igualdad de género, inclusión y calidad.

---

<sup>7</sup> Ex Presidente de la República del Paraguay por el periodo de 2018 a 2023

<sup>8</sup> Actual Presidente de la República del Paraguay por el periodo constitucional de 2023 al 2028

A pesar de la amplitud del marco normativo paraguayo y en el marco de la misma, los planes educacionales orientados a garantizar el acceso, la permanencia y la calidad del sistema escolar, existe una realidad marcada por desigualdades e injusticias que impiden la universalización del derecho a la educación. Esta diferencia entre el reconocimiento jurídico y la materialización integral del derecho, como se mencionó anteriormente, no puede comprenderse como un problema de gestión educativa únicamente, sino como resultado de condiciones estructurales e históricas que expresan de manera directa la cuestión social en Paraguay.

Una de las dimensiones más críticas de esta contradicción es el financiamiento insuficiente del sistema educativo, que limita la capacidad estatal para asegurar condiciones básicas de acceso y permanencia escolar. Hasta 2023, el gasto público en educación representó apenas 3,4 % del PIB, situando a Paraguay entre los países de menor inversión educativa en la región, calificados por la UNESCO como inferiores a los requeridos para garantizar una educación equitativa y de calidad. (DATOSMACRO, 2023).

Esta cifra se encuentra muy por debajo del estándar internacional recomendado por la UNESCO, entre 4 % y 6 % del PIB o entre 15 % y 20 % del gasto público total, compromiso asumido por el propio Estado en la Declaración de París de 2021<sup>9</sup>, que insta a los gobiernos a aumentar la inversión educativa como condición para el desarrollo sostenible (OBSERVATORIO EDUCATIVO CIUDADANO, 2025).

Según el Observatorio Educativo (2025) aunque existen mecanismos específicos de financiamiento como el FONACIDE y el FEEI, destinados a infraestructura, alimentación escolar, innovación y formación docente, sigue siendo insuficiente, el FONACIDE representa alrededor del 7,2 % del gasto público, mientras que el FEEI aporta cerca del 1 % del gasto educativo anual.

---

<sup>9</sup> Declaración de París: Un llamado de ámbito mundial para aumentar la inversión en educación tras la crisis de la COVID-19. Reunión Mundial sobre la Educación 2021- Disponible: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380116\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380116_spa)

**Tabla 1 - Características de educación por sexo y área urbana-rural, 2022**

Características de Educación	Total	Sexo		Área	
		Hombres	Mujeres	Urbana	Rural
<b>Población de 5 y más años de edad</b>	<b>5.644.232</b>	<b>2.818.545</b>	<b>2.825.687</b>	<b>3.907.470</b>	<b>1.736.762</b>
<b>Nivel de educación de la población de 5 y más años de edad</b>					
Ninguno	175.543	81.267	94.276	88.079	87.464
Educación inicial	168.417	86.603	81.814	113.577	54.840
Educación primaria 1° y 2° ciclo	1.824.212	918.302	905.910	1.011.706	812.506
Educación primaria 3° ciclo	710.379	368.557	341.822	474.292	236.087
Educación secundaria	1.272.785	681.242	591.543	967.411	305.374
Educación terciaria universitaria y no universitaria	996.279	427.520	568.759	857.931	138.348
Otros programas <sup>(a)</sup>	20.086	9.988	10.098	12.656	7.430
No informado	476.531	245.066	231.465	381.818	94.713
<b>Población de 6 a 17 años de edad</b>	<b>1.264.362</b>	<b>650.220</b>	<b>614.142</b>	<b>829.515</b>	<b>434.847</b>
Asistencia escolar actual de la población de 6 a 14 años de edad	880.378	452.457	427.921	575.973	304.405
Asistencia escolar actual de la población de 15 a 17 años de edad	260.452	130.799	129.653	174.355	86.097
<b>Población de 15 y más años de edad</b>	<b>4.580.873</b>	<b>2.270.324</b>	<b>2.310.549</b>	<b>3.206.801</b>	<b>1.374.072</b>
Población de 15 y más años de edad que tiene menos del segundo grado aprobado.	213.452	97.475	115.977	109.456	103.996
Población analfabeta <sup>(b)</sup> de 15 y más años de edad	167.358	74.353	93.005	72.982	94.376
Promedio de años de estudios de la población de 15 y más años de edad	9,8	9,7	10,0	10,8	7,7

Fuente: INE. Censo Nacional de Población y Viviendas, 2022.

<sup>(a)</sup> Incluye: Grado Especial y Programas de Alfabetización.

<sup>(b)</sup> Población de 15 y más años de edad que no sabe leer y escribir.

Fuente: INE. Censo Nacional de Población y Viviendas (2022)

Los datos del Censo Nacional (INE, 2022) muestran que, aunque Paraguay ha expandido la cobertura educativa, persisten brechas importantes en los niveles alcanzados y en la continuidad escolar. Una parte significativa de la población de 5 años y más solo accedió a la educación primaria (más de 2,5 millones de personas entre el primer y el tercer ciclo) y apenas 992.000 alcanzaron la educación terciaria.

A esto se suma que 175.543 personas no cuentan con ningún nivel educativo y que el analfabetismo aún afecta a 167.358 personas mayores de 15 años, con mayor presencia en zonas rurales. Estas limitaciones estructurales se reflejan en los indicadores de asistencia escolar: si bien la asistencia en la niñez es relativamente alta 93,1 % entre 5 y 9 años y 98,3 % entre 10 y 14 años la escolarización disminuye significativamente en la adolescencia, descendiendo al 70,2 % en el grupo de 15 a 19 años (INE, 2022) Este patrón evidencia que, a pesar de los avances en acceso, las desigualdades territoriales, socioeconómicas y de



género continúan afectando la permanencia y culminación de la educación obligatoria.

Cabe señalar que el análisis de las estadísticas educativas hasta el año 2023 se suma la existencia de aproximadamente 457.844 niñas, niños y adolescentes de entre 5 y 17 años que no asisten a la escuela, presenta el 25,3% de la población de este grupo etario, esta cifra fue reportada por UNICEF (2023) como indicador de exclusión educativa. Estos datos no solo evidencian dificultades en los mecanismos de retención escolar, sino que muestran cómo factores socioeconómicos, territoriales, culturales y familiares influyen decisivamente en la continuidad académica. De este modo, la deserción no puede ser interpretada únicamente como un problema pedagógico o institucional, sino como una expresión de desigualdades estructurales que afectan de forma diferenciada a los sectores históricamente vulnerabilizados.

La persistencia de estas brechas permite afirmar que los avances normativos y los esfuerzos de planificación educativa no logran revertir las causas profundas de la exclusión escolar. En el caso paraguayo, las limitaciones presupuestarias, las desigualdades territoriales, la precarización de la infraestructura, la falta de apoyos especializados, la pobreza, el trabajo infantil, el criadazgo, y las tensiones político-ideológicas entre ellas el avance de discursos conservadores que han bloqueado reformas educativas estratégicas continúan condicionando las posibilidades reales de acceso y permanencia escolar.

En este sentido, analizar la exclusión escolar exige ir más allá del estudio de las normativas y planes, incorporando una mirada crítica sobre las barreras estructurales, económicas, sociales, culturales, institucionales y político-ideológicas que afectan la vida cotidiana de niños, niñas y adolescentes en Paraguay. Solo a partir de este análisis es posible comprender por qué, a pesar de contar con un marco legal ampliamente garantista, el derecho a una educación pública, gratuita, inclusiva y de calidad permanece vulnerado para una parte significativa de la población.

La pobreza multidimensional se puede evidenciar aproximadamente en las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en el Censo Nacional de Población

2022 que categoriza de esta manera para registrar y demostrar el contexto social del país, donde expone que el 28,3 % de los hogares del país presenta al menos una NBI, cuyas dimensiones se dividen de la siguiente manera según el censo:

- Calidad de la vivienda: **6,4 %**
- Infraestructura sanitaria: **10,4 %**
- Acceso a la educación: **10,6 %**
- Capacidad de subsistencia: **8,3 %**

Estos resultados tienen en cuenta los siguientes contextos por edades: niños, niñas y adolescentes de 6 a 14 años que no asisten a la escuela y personas de 15 años o más que no alcanzaron el segundo grado aprobado. Esto explica que los hogares tienen problemas graves vinculados a educación, ya sea por inasistencia o por bajo nivel educativo de los adultos, esto refleja también la existencia y persistencia del proceso educacional interrumpido a nivel generacional.

Siguiendo los datos del censo, la desigualdad territorial en el acceso a necesidades básicas es un componente central que lo expresa el mismo documento, los departamentos del Norte y región del Chaco muestran niveles más elevados de acceso integral, mientras que Asunción (la capital del país) y áreas urbanas más céntricas e influyentes, muestran mejores indicadores (INE, 2022). Esta distribución reproduce históricas brechas urbano/rurales, asociadas a menor infraestructura, mayores tasas de pobreza y menor presencia del Estado, estas desigualdades no constituyen “fallas” del sistema escolar, sino como explica Lamamoto (2001) sobre la cuestión social, son manifestaciones concretas de la contradicción del capital/trabajo, que configuran condiciones de vida donde el acceso al derecho y en este caso la educación, se vuelve profundamente desigual.

UNICEF (2023) en su estudio sobre perfiles de exclusión escolar, categoriza por dimensiones (franja etaria o edad de la población) a los NNA de manera a poder identificar las barreras que impiden el acceso integral al derecho. Entonces, entre los 6 a 11 años la exclusión escolar es la más baja, pero con alertas de aumento debido a la pandemia del covid-19, alcanzando a 163.750 niños y niñas (19,5%) fuera de la escuela y 15.977 (1,9%) en riesgo de exclusión, por otro lado, factores que inciden a la exclusión, es la situación de estudiantes con sobreedad,

quienes logran resultados más bajos que sus pares ubicados en la trayectoria educativa esperada, según registro de datos del MEC (UNICEF, 2023, p. 7)

A continuación se especificará los obstáculos, o según UNICEF (2023) cuellos de botella presentados en su informe, de manera a entender las estadísticas y aproximar los roles que ocupan dentro del contexto de pobreza estructural:

1. Pobreza extrema: muchas familias no pueden cubrir alimentación, transporte ni gastos escolares, y los niños suelen provenir de hogares numerosos y empobrecidos.
2. Migración: desplazamiento interno y externo, lo que provoca pérdidas de contacto y discontinuidad en los procesos educativos.
3. Trabajo infantil y roles de género: los niños aportan a la economía familiar mediante trabajo remunerado, mientras que las niñas asumen tareas de cuidado (en la mayoría de casos)
4. Violencia familiar y de género: situaciones de maltrato afectan la asistencia regular y el bienestar emocional y físico de niños, niñas y adolescentes.
5. Rezago en aprendizajes básicos: se observan bajos niveles de lectoescritura incluso al finalizar el segundo ciclo, situación agravada por la pandemia.
6. Ausencia de educación inicial: la mayoría de estudiantes en riesgo o que abandonaron la escuela no asistieron al preescolar ni a programas de primera infancia. (UNICEF, 2023, p. 13)

Entre los 12 a 14 años, 112.234 adolescentes (27,0%) se encuentran fuera de la escuela y 29.101 se consideran en riesgo de exclusión. La comparación entre el periodo pre pandemia y el período atravesado por la crisis pandémica muestra un aumento notable de la exclusión, especialmente marcado en el noveno grado, etapa crítica para la continuidad del proceso educativo (UNICEF, 2023, p. 7)

1. En zonas urbanas y semiurbanas aumenta el consumo de drogas y la participación de adolescentes varones en microtráfico, sin capacidades locales de prevención y control.
2. La falta de oferta educativa, infraestructura, docentes y transporte afecta incluso a distritos urbanos como Villeta y Ciudad del Este, con impacto aún mayor en comunidades indígenas.

3. En contextos de pobreza, niñas y niños deben asumir trabajo remunerado o doméstico para sostener a sus familias, lo que interrumpe la escuela.
4. Entre niñas y adolescentes, los embarazos y las uniones tempranas o forzadas se consolidan como causas directas de exclusión escolar.
5. El rezago en aprendizajes, el ausentismo y el deterioro del vínculo con la escuela derivan finalmente en abandono definitivo. (UNICEF, 2023, p. 14)

Tal como ocurre en otras dimensiones, la pertenencia al sector más pobre guarda una relación estrecha con la sobreedad y el abandono, lo que confirma el peso determinante de las desigualdades multidimensionales mencionadas más arriba. Aparte, se muestra que adolescentes cuya lengua principal en el hogar es el guaraní o lenguas indígenas, enfrentan mayores niveles de exclusión que quienes hablan castellano, reflejando brechas culturales y lingüísticas aún no atendidas de manera integral por el sistema educativo. (UNICEF, 2023, p. 14)

Así como se mencionó anteriormente, las desigualdades también se expresan de forma diferenciada según el género. En esta etapa los varones presentan mayor índice de exclusión, en la mayoría de los casos asociadas a la incorporación temprana al reenumerado, en cualquiera de las condiciones que pueda presentarse. (UNICEF, 2023, p. 14)

Siguiendo ese lineamiento, el género atraviesa todas las barreras anteriores. El embarazo adolescente uno de los más altos de la región es una de las principales causas de abandono escolar para las adolescentes, las uniones a temprana edad y con adultos mayores, que fuerzan salir a la escuela y dedicarse a tareas domésticas y de cuidado, esto también se da como opción en familias donde no cuentan con posibilidades económicas, etc. (UNFPA, 2022, p. 14)

Las niñas realizan una carga de trabajo doméstico mayor que los varones, lo que reduce su tiempo de estudio y aumenta la probabilidad de rezago escolar. La violencia de género, el abuso sexual y la explotación también afectan desproporcionadamente a niñas y adolescentes, especialmente en contextos rurales e indígenas. (UNICEF, 2023, p. 14)

FEIPAR (2025) menciona que el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) emitió la Resolución N° 1.803 del 7 de noviembre de 2025, que amplía la

Resolución N° 29.664 de 5 de octubre de 2017, que prohíbe la difusión y utilización de materiales impresos o digitales que se refieran a la “teoría y/o ideología de género, lo que en realidad eliminó la posibilidad de contar con herramientas pedagógicas esenciales para prevenir violencia, abuso y embarazo temprano.

En ese sentido, otro obstáculo estructural radica en la gobernanza educativa marcada por la inestabilidad institucional y la influencia de grupos conservadores. La resistencia organizada contra la Educación Integral de la Sexualidad y los discursos de odio con base a la “ideología de género” frenaron procesos claves del Plan Nacional de Transformación Educativa, bloquearon la incorporación de enfoques de derechos humanos y género en la educación y generaron retrocesos en políticas esenciales para garantizar y acompañar trayectorias educativas libres de todo tipo de violencia. Esta interferencia política afecta directamente a niñas, niños, adolescentes, jóvenes y diversidades, quienes son las principales víctimas de la exclusión escolar por embarazo, abuso, violencia de género o discriminación por identidad (CODEHUPY, 2022)

En las zonas rurales presentan mayores tasas de exclusión debido a la limitada oferta de secundaria y a los costos de oportunidad que enfrentan familias donde aumenta el trabajo infantil. En territorios indígenas, la exclusión se agrava por la falta de infraestructura, docentes bilingües y materiales adecuados. Las zonas fronterizas sufren discontinuidad educativa por movilidad migratoria e informalidad económica.

Otro factor no menor es el avance del agronegocio en el país, teniendo en cuenta lo expuesto por BASE-IS (2022) este modelo trajo consigo impactos directos en la vivencia de sectores rurales al generar concentración de tierras, desplazamiento (forzoso) de familias ocasionando un despoblamiento progresivo en las comunidades, estas dinámicas impactan en la educación y se remiten en la reducción de matrícula, cierre de escuelas, así como la exposición cotidiana de NNA y sus familias a fumigaciones con agrotóxicos en zonas cercanas a establecimientos educativos vulnerando así el derecho a la educación segura, digna y de calidad, en condiciones que garanticen verdaderamente la integridad física y el bienestar de quienes integran el sistema educativo.

Esto no es una dinámica aislada, sino la expresión de un modelo de desarrollo agroexportador que prioriza la rentabilidad económica sobre la garantía de los derechos humanos fundamentales, en especial hacia NNA.

Por otro lado, que las escuelas paraguayas no cuenten con trabajadores/as sociales, psicólogos/as, fonoaudiólogos/as y otros profesionales necesarios en la totalidad de las escuelas sin distinción, para abordar de manera multidisciplinar las problemáticas de la población estudiantil, constituye otro factor que fortalece la exclusión.

La Ley de Educación Inclusiva mencionada más arriba, contempla estos equipos solo en escuelas “centro<sup>10</sup>”, lo que deja sin cobertura a la mayoría de instituciones, así también, no se cuentan con registros/seguimientos oficiales para velar por el cumplimiento integral de la normativa, en especial lo que refiere a la conformación de equipos y seguimiento. Como consecuencia, docentes ya sobrecargados deben enfrentar situaciones de violencia, abuso, pobreza extrema o salud mental que exceden su función pedagógica.

---

<sup>10</sup> Las **Escuelas Centro** son instituciones designadas por el MEC como **núcleos educativos de referencia**, caracterizadas por contar con mayor matrícula, varios niveles y una estructura ampliada de personal técnico-pedagógico. Funcionan como escuelas cabeceras o de área, que articulan y apoyan a otras instituciones del área educativa. *Fuente: Resolución MEC N.º 5855/2006, “Por la cual se establece la composición del personal de instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada”.*

## **4. IV CAPÍTULO: EL SERVICIO SOCIAL EN EDUCACIÓN: REFLEXIONES DESDE LA EXPERIENCIA BRASILEÑA PARA EL CONTEXTO PARAGUAYO**

### **4.1 EL SERVICIO SOCIAL BRASILEÑO EN EL CAMPO EDUCATIVO: FUNDAMENTOS, APRENDIZAJES Y APORTES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL TRABAJO SOCIAL EN PARAGUAY**

El presente capítulo analiza los fundamentos, aprendizajes y contribuciones del Servicio Social brasileño en el campo educativo para reflexionar sobre su pertinencia y potencial adaptación al sistema educativo paraguayo. Se propone que esta experiencia ofrece claves para repensar la política educativa nacional, especialmente en un escenario marcado por barreras estructurales, culturales y sociales que afectan el acceso integral al derecho. La educación es un tema amplio y esencial, y constituye una de las herramientas más importantes para transformar vidas y ampliar oportunidades. Por esta razón, se presentará el contexto histórico de la presencia del Servicio Social en el ámbito educativo y su desarrollo a lo largo del tiempo en Brasil, considerando sus aportes potenciales para el fortalecimiento de la profesión en el contexto paraguayo.

La primera escuela de Trabajo Social se instauró en Chile, esta fue creada en 1930 por el Dr. Alejandro del Río teniendo un enfoque alineado a las necesidades que requería el Estado. Seguidamente en 1936 fue creada la segunda Escuela de Trabajo Social de América Latina, instaurándose en Brasil. Claramente anterior al año de la fundación de la escuela en Brasil ya se venía discutiendo y dando el origen de los procesos socio-históricos de la profesión. Durante ese periodo la Iglesia Católica perdía hegemonía social y al mismo tiempo la clase obrera realizaba protestas por mejores condiciones de trabajo lo que llevó a que el Estado crearía la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT). Inspiradas en las encíclicas *Rerum Novarum*, la iglesia intervino directamente en el ámbito social, logrando un posicionamiento dentro del Estado en el gobierno de Getulio Vargas. En este contexto la iglesia creó instituciones destinadas a la formación para el apostolado social, como el Centro de Estudios y Acción Social (CEAS), siendo estos espacios fundamentales para la profesionalización del Trabajo Social (Castro, 2008).

Siendo la “cuestión social” entendida desde un enfoque moral e

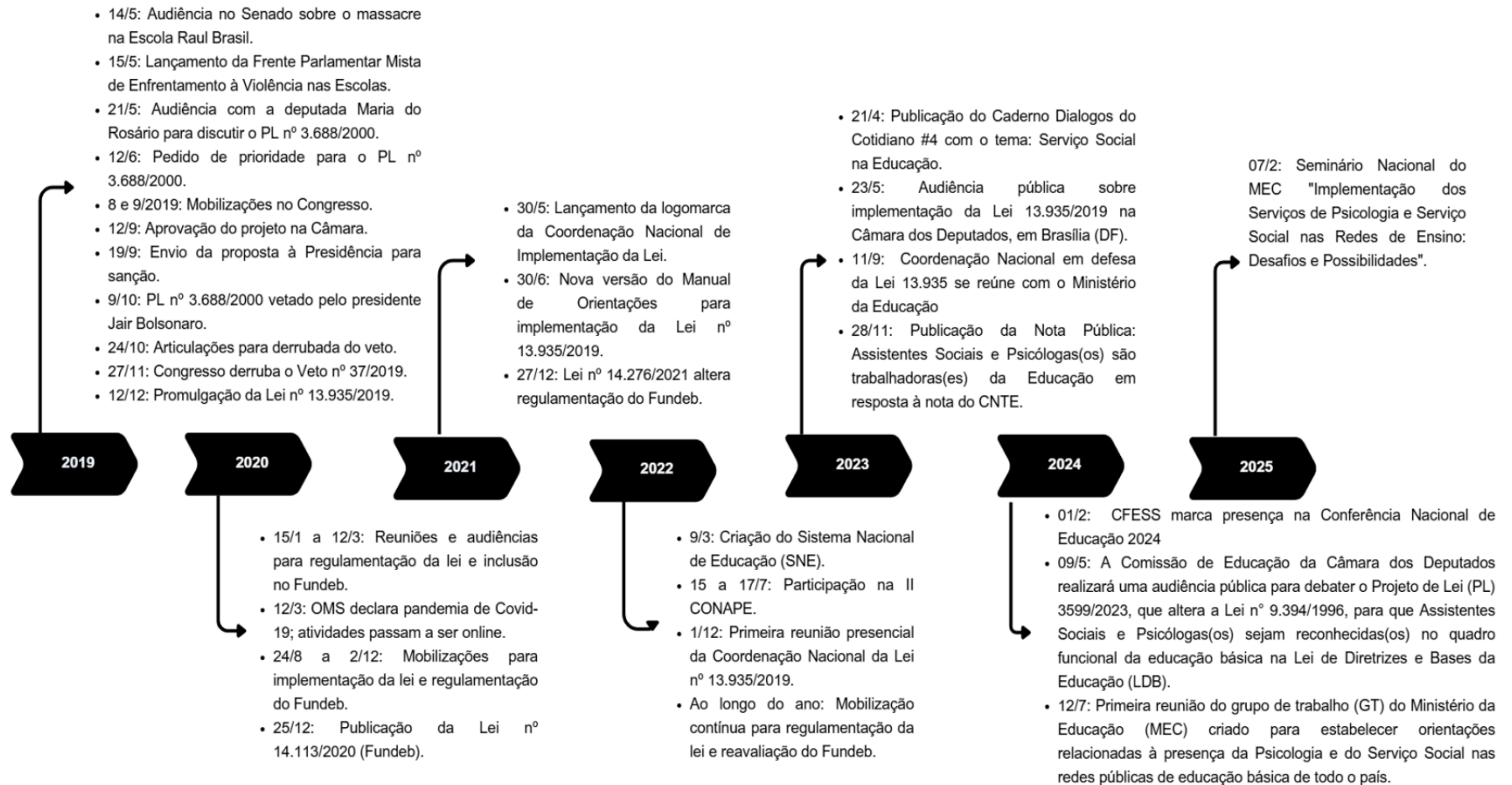
individualista, propio del pensamiento social de la Iglesia, que atribuía los problemas a los individuos y no a las relaciones capitalistas. Este marco favoreció el desarrollo de una práctica psicosocial dentro del Trabajo Social. Como destaca Yazbek (2009), el Trabajo Social brasileiro tiene sus raíces en la Doctrina Social de la Iglesia, en la tradición franco-belga y en el tomismo, siendo posteriormente influenciado por el modelo norteamericano y el positivismo. Su surgimiento está vinculado a las políticas sociales del Estado y a la necesidad de responder a las demandas de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Según el Consejo Federal de Servicio Social - CFESS (2011), es a partir de 1930 que existe la presencia de los profesionales de Servicio Social en el área de educación brasileira teniendo un gran aumento e interés por los profesionales en la actuación del área a partir de la evolución del proyecto ético-político de la profesión. Es por ello que a medida que crecía el interés por debatir el rol del Servicio Social en el área educativa se consolidaba dicho campo de actuación. En Brasil la intervención profesional en el área comenzó a recibir mayor atención mediante espacios de organización profesional y fue marcada dentro de la agenda de la categoría, creándose así las Comisiones Temáticas de Educación en los Consejos Regionales de Servicio Social (CRESS) y el Consejo Federal de Servicio Social (CFESS).

Asimismo, a lo largo de muchos años y en diversas regiones de Brasil, se llevaron a cabo numerosos encuentros, destacándose el 30º Encuentro Nacional del Conjunto CFESS-CRESS, en el cual se constituyó un Grupo de Estudios sobre el Servicio Social en la Educación. Estos espacios de discusión, centrados en la normalización de la intervención del Servicio Social en el ámbito educativo, evidencian la creciente democratización de la educación y el impacto de estas políticas en la trayectoria escolar de los estudiantes. La intervención del Servicio Social se vuelve, así, fundamental para gestionar las demandas de acceso y permanencia, y la aprobación de la Ley nº 13.935/2019 esta que torna obligatoria la presencia de psicólogos(as) y asistentes sociales en las escuelas públicas de educación básica de Brasil (CFESS, 2011)



**Figura 1: – Implementación de la Ley Brasileira nº 13.935/2019**



Fonte: Rondan (2025).

La promulgación de esta ley representa un avance significativo en la historia del Servicio Social y de la Psicología en Brasil. La educación no constituye un terreno nuevo para el Servicio Social, pero en los últimos años se ha evidenciado un creciente interés de los profesionales en este ámbito, tanto en lo teórico y metodológico como en la investigación y la práctica, a través de su inclusión en escuelas, asesorías y consultorías vinculadas a las políticas educativas.

En la Figura 01 podemos visualizar todo el avance que obtuvo la Ley 13.935/2019, porque desde su año de promulgación esta ley no fue implementada en todo el territorio brasileiro es por ello que en una audiencia pública realizada el 14 de agosto, el CFESS y el Consejo Federal de Psicología defendieron la implementación de la Ley 13.935/2019, que garantiza la presencia de psicólogos y asistentes sociales en las escuelas públicas. Se destacó la importancia de estos profesionales para el desarrollo y aprendizaje de los estudiantes. El CFESS reafirmó su compromiso con una educación inclusiva y liberadora, y señaló que espacios como este fortalecen la lucha por el acompañamiento multiprofesional en la educación básica (CFESS, 2025).

Así también la profesión de Servicio Social está reglamentada bajo la Ley 8.662/1993 en la constitución brasileira, esta define quien puede ejercer la profesión, atribuciones privativas del Asistente Social, los derechos y responsabilidades del profesional y los requisitos de registro profesional. A su vez esta ley indica atribuciones del profesional tal como:

Art. 5º Constituem atribuições privativas do Assistente Social:

I - coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos, pesquisas, planos, programas e projetos na área de Serviço Social;

II - planejar, organizar e administrar programas e projetos em Unidade de Serviço Social;

III - assessoria e consultoria e órgãos da Administração Pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, em matéria de Serviço Social;

IV - realizar vistorias, perícias técnicas, laudos periciais, informações e pareceres sobre a matéria de Serviço Social;

V - assumir, no magistério de Serviço Social tanto a nível de graduação como pós-graduação, disciplinas e funções que exijam conhecimentos próprios e adquiridos em curso de formação regular;

VI - treinamento, avaliação e supervisão direta de estagiários de Serviço Social;

VII - dirigir e coordenar Unidades de Ensino e Cursos de Serviço Social, de

graduação e pós-graduação;  
VIII - dirigir e coordenar associações, núcleos, centros de estudo e de pesquisa em Serviço Social;  
IX - elaborar provas, presidir e compor bancas de exames e comissões julgadoras de concursos ou outras formas de seleção para Assistentes Sociais, ou onde sejam aferidos conhecimentos inerentes ao Serviço Social;  
X - coordenar seminários, encontros, congressos e eventos assemelhados sobre assuntos de Serviço Social;  
XI - fiscalizar o exercício profissional através dos Conselhos Federal e Regionais;  
XII - dirigir serviços técnicos de Serviço Social em entidades públicas ou privadas;  
XIII - ocupar cargos e funções de direção e fiscalização da gestão financeira em órgãos e entidades representativas da categoria profissional (BRASIL, 1993).

El Asistente Social en la educación actúa conforme a las atribuciones de la ley al elaborar y evaluar proyectos que promueven la inclusión y permanencia escolar, gestionar servicios socioeducativos y orientar a escuelas y familias en la garantía de derechos. También realiza laudos y pareceres en situaciones de vulnerabilidad que afectan el desempeño estudiantil, supervisa practicantes y participa en investigaciones y acciones formativas. En conjunto, estas funciones fortalecen el bienestar de los estudiantes y mejoran las condiciones sociales que influyen en el proceso educativo.

Otra normativa que guía al profesional de Servicio Social en Brasil es el código de ética siendo el más reciente promulgado en 1993. Orientando su práctica profesional y estableciendo los principios, valores y compromisos ético-políticos que deben guiar la actuación del Asistente Social. El código de ética del asistente social de 1993 tiene principios centrales destacando: la defensa incondicional de los derechos humanos, el compromiso con la libertad y la autonomía, la promoción de la equidad y la justicia social, la no discriminación por raza, clase, género, religión u orientación sexual, la garantía del acceso a políticas públicas, el compromiso con la calidad de los servicios prestados y la responsabilidad en la producción y uso de información. También orienta el sigilo profesional, la transparencia, el respeto a la diversidad y la actuación crítica frente a situaciones de violación de derechos (BRASIL, 1993).

En la educación, los principios del Código de Ética orientan al asistente social a defender los derechos humanos, actuar contra la violencia y la

discriminación, y promover la inclusión y permanencia escolar. El profesional debe respetar la diversidad, garantizar el sigilo en la información y analizar críticamente las condiciones sociales que afectan el aprendizaje. Además, articula la escuela con la red de protección social para asegurar el acceso a derechos y mejorar el bienestar estudiantil. En conjunto, el Código define una actuación comprometida con la justicia social y un ambiente escolar más humano e inclusivo.

El papel del profesional de Servicio Social en el área de educación es de mucha importancia pues este contribuye de forma directa en garantizar la permanencia de los estudiantes en los centros educativos, así también de obtener las condiciones necesarias para tener una educación de calidad es por ello que dentro de las principales áreas de actuación del Servicio Social en el sistema educativo brasileiro encontramos:

- 1.Orientación y apoyo a las familias: Los trabajadores sociales brindan apoyo y orientación a las familias, ofreciéndoles información sobre los derechos educativos, los programas sociales disponibles, las políticas de inclusión y ayudándoles a resolver los problemas y dificultades que enfrentan los estudiantes y sus familias.
- 2.Mediación de conflictos: El Trabajo Social actúa como mediador en los conflictos que puedan surgir en el entorno escolar, promoviendo la resolución pacífica y constructiva de los problemas, buscando el diálogo entre los diferentes actores involucrados y garantizando el respeto de los derechos de todos.
- 3.Identificación y atención de las necesidades sociales: Los trabajadores sociales tienen la función de identificar las necesidades sociales presentes en el contexto educativo y desarrollar estrategias para abordarlas. Esto incluye el desarrollo de proyectos y programas socioeducativos, la derivación a servicios y recursos externos, y la coordinación con otros profesionales e instituciones.
- 4.Desarrollo e implementación de políticas educativas: Los profesionales del Trabajo Social participan en la planificación, el desarrollo y la implementación de políticas educativas, contribuyendo a la formulación de directrices que promuevan la equidad y la calidad de la educación. También pueden participar en la evaluación y el seguimiento de las políticas implementadas, identificando sus impactos y proponiendo los ajustes necesarios. Promoción de la participación y el protagonismo estudiantil: El Trabajo Social busca promover la participación activa del alumnado, valorando sus voces y experiencias. Esto se puede lograr mediante actividades socioeducativas, como debates, grupos de discusión, asambleas estudiantiles, entre otras, que brindan espacios de escucha y diálogo, estimulando el protagonismo juvenil.
- 5.Intervención en situaciones de vulnerabilidad y vulneración de derechos: Los trabajadores sociales actúan en la identificación e intervención en situaciones de vulnerabilidad y vulneración de derechos que afectan al alumnado, como violencia, abuso, negligencia, discriminación, entre otras formas de injusticia social. Ofrecen apoyo psicosocial, derivaciones a servicios especializados y promueven acciones para prevenir y abordar

estas situaciones (Leite et al., 2023).

El rol del profesional en el área es muy desafiante porque viene actuando de forma interdisciplinaria, realizando estudios sociales, orientando a las familias, identificando vulnerabilidades y articulando la escuela con la red de protección para garantizar derechos y promover la inclusión de los estudiantes. Su práctica, fundamentada en saberes técnicos, éticos y legislativos, contribuye a enfrentar desigualdades, mediar conflictos y desarrollar acciones preventivas junto a la comunidad escolar. Diversos autores destacan que este profesional desempeña un papel esencial en la construcción de una educación crítica y transformadora, incluso frente a las limitaciones estructurales del sistema educativo (Silva, 2025).

Es por ello que a través de la educación es posible reducir desigualdades, fortalecer la ciudadanía, estimular el pensamiento crítico y contribuir de manera significativa al desarrollo económico, social y cultural de una sociedad. Además, la educación actúa como la base para la construcción de un futuro más justo y sostenible, en el que las personas puedan ejercer plenamente sus derechos y alcanzar todo su potencial.

El análisis comparativo entre ambos países permite comprender no sólo las diferencias institucionales, sino también las potencialidades que emergen de la experiencia brasileña. La aprobación de la Ley 13.935/2019, que determina la obligatoriedad de profesionales del Servicio Social y Psicología en las escuelas públicas brasileñas, ha marcado un hito en la política educativa regional. Esta normativa reconoce que la escuela es un espacio donde confluyen determinantes sociales que exceden lo pedagógico y que requieren intervenciones articuladas desde la protección social. La presencia de profesionales del área dentro de las escuelas brasileñas responde precisamente a la demanda de asegurar la permanencia, prevenir el abandono y enfrentar las múltiples desigualdades que condicionan el proceso educativo. De igual manera, cabe mencionar que no se ha implementado plenamente debido a la resistencia de los municipios a la contratación y solo han asignado recursos a la gestión, lo que permite un debate más amplio sobre los problemas. Sin embargo, la vida cotidiana de la escuela aún está lejos de recibir una intervención cualificada. Sin embargo, representa un camino y un avance para abordar los aspectos que han influido en la exclusión escolar.

Para trasladar al contexto paraguayo, el país cuenta con una LEY N° 6220/19 que regula el ejercicio profesional del trabajo social en Paraguay, donde establece los espacios socio ocupacionales de la profesión desde el sector público hasta el privado, así como el mixto. Aunque la normativa no menciona de manera explícita a las instituciones educativas como campo específico de actuación, se puede interpretar que la educación forma parte del ámbito legítimo de la intervención. En el art. 12 de la ley menciona que el Trabajo Social puede desempeñarse en el sector público incluyendo órganos centralizados y descentralizados, gobiernos departamentales y municipales, y toda institución cuya finalidad sea la ejecución de políticas públicas (Paraguay, 2019, p. 5).

Ya que el sistema educativo constituye una política pública y las escuelas dependen de estructuras estatales, el marco legal habilita, aunque de manera tácita la presencia del Trabajo Social en instituciones educativas, especialmente para acompañar procesos de protección, permanencia escolar y articulación con programas sociales.

Esta interpretación se refuerza al analizar el contenido de los art. 7, 8 y 9 de la ley, donde se describen funciones relacionadas a la prevención de vulneraciones de derechos, la intervención en situaciones que afecten a los niños, niñas y adolescentes, también la mediación entre instituciones y familias, como la elaboración de diagnósticos e informes sociales, la participación en equipos multidisciplinarios (p. 2–3). Estas funciones coinciden con las prácticas del Trabajo Social en el campo educativo en otros países, especialmente en Brasil, como ya se expuso anteriormente.

Así también, con la Ley de Educación Inclusiva N.º 5.136/2013 se plantean la creación de equipos técnicos en las escuelas centros que deben ser integrados por el área de psicología, psicopedagogía, fonoaudiología, trabajo social, terapeuta ocupacional y especialistas en discapacidad, responsables junto con los docentes de la evaluación, los ajustes curriculares y el acompañamiento. Cabe resaltar que esta es la primera vez que en las normativas del MEC, se menciona a un equipo multidisciplinario para el abordaje en las escuelas. Sin embargo, con una falencia de sólo disponer para escuelas de área o centro, no al conjunto del sistema educativo, además de no detallar mecanismos de seguimiento, cobertura territorial ni

garantías de implementación efectiva.

Una pequeña comparación de normativas entre ambos países, en una primera instancia, se puede identificar una relevante diferencia, la presencia del Servicio Social en Brasil está formalmente garantizada y guiada, especialmente dentro del marco del trabajo multidisciplinar, mientras que en Paraguay, el encuadre normativo es amplio y como se mostró anteriormente también habilitante, pero carece de una regulación específica para el ámbito que permite guiar, pero así también controlar el efectivo cumplimiento.

De igual manera, dentro de lo trabajado en este capítulo, realizar el análisis de la experiencia brasileña ofrece aprendizajes sumamente relevantes para el desenvolvimiento de la profesión dentro del contexto paraguayo, mostrando cómo la institucionalización y vinculación del Servicio Social en la educación y el trabajo multidisciplinar, favorece la articulación entre las políticas públicas, promueve una intervención técnica especializada y por sobre todo, fortalece la permanencia escolar.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

La educación, reconocida internacionalmente como un derecho social fundamental y entendida como uno de los mecanismos centrales de redistribución material y simbólica en las sociedades contemporáneas, se revela también como un espacio donde se manifiestan con gran intensidad las desigualdades históricas que configuran la cuestión social. En Paraguay, como en gran parte de América Latina, la escuela ha sido históricamente interpelada por las contradicciones propias del capitalismo dependiente, por trayectorias coloniales de larga duración, por la destrucción estructural derivada de la Guerra de la Triple Alianza y por décadas de autoritarismo stronista. Estas condiciones han configurado un sistema educativo marcado por profundas desigualdades de clase, territorio, género y etnia, que determinan de manera decisiva quién accede, quién permanece y quién es sistemáticamente excluido del derecho a aprender.

A partir del marco teórico del Servicio Social crítico latinoamericano este trabajo permitió comprender que la exclusión escolar en Paraguay no constituye un fenómeno aislado ni atribuible a “fallas” individuales, familiares o pedagógicas, sino una expresión directa de la cuestión social. La pobreza multidimensional, la precarización del trabajo, el racismo institucional, el patriarcado y la desigualdad territorial operan como determinantes que condicionan las trayectorias educativas, generando patrones persistentes de abandono, sobreedad, rezago y deserción. En este sentido, UNICEF (2023), UNFPA (2021) y UNESCO (2024) coinciden en que la exclusión escolar en la región es multicausal y responde a condiciones históricas acumuladas que exceden el ámbito estrictamente escolar.

El análisis histórico, según Almada (2012) demostró que la escuela paraguaya se formó con perspectiva elitista, excluyente y profundamente desarticulada de las realidades sociales del país. Desde el periodo colonial, la estructura educativa reservó el acceso al conocimiento a sectores privilegiados, mientras que la población indígena, campesina y popular quedó sistemáticamente relegada. La devastación económica y demográfica provocada por la Guerra Grande, sumada a las políticas represivas del stronismo y la posterior inserción dependiente en el capitalismo periférico, consolidaron un sistema educativo débil, fragmentado y profundamente desigual.



En este marco, el análisis del Capítulo II permitió visibilizar las tensiones entre el marco normativo paraguayo, ampliamente garantista en el plano discursivo, y las condiciones materiales que limitan su implementación. La Constitución de 1992, la Ley General de Educación, la Ley de Educación Inclusiva y los compromisos internacionales enmarcan a la educación como un derecho universal, gratuito e inclusivo. Sin embargo, la realidad revela una distancia crítica entre lo normado y lo vivido: la infraestructura deficiente, la desigualdad territorial, el financiamiento insuficiente, las brechas digitales, la inexistencia de equipos multidisciplinarios en la mayoría de las escuelas y la persistencia de barreras estructurales, culturales y lingüísticas condicionan la posibilidad de ejercer ese derecho en condiciones de dignidad.

A esto se suman tensiones ideológicas profundas. El avance de grupos conservadores y fundamentalistas especialmente en torno al rechazo a la Educación Integral de la Sexualidad y los enfoques de género y derechos, ha frenado procesos clave como el Plan Nacional de Transformación Educativa y debilitado la capacidad del Estado para decidir y garantizar políticas inclusivas y protectoras, sin injerencia de ideologías religiosas. Este retroceso documentado por FEIPAR (2025) dejó a la escuela sin herramientas para prevenir violencia sexual, embarazos adolescentes, abusos y discriminación, afectando especialmente a niñas y adolescentes mujeres, quienes ya enfrentan cargas desproporcionadas de trabajo doméstico, cuidados y uniones tempranas (UNFPA, 2021) en consecuencia, la exclusión escolar en Paraguay no puede ser reducida a cifras de matrícula o asistencia, sino que debe ser entendida como un fenómeno estructural atravesado por desigualdades de clase, género, territorio, etnia, y especialmente generación.

Al integrar esta mirada con el análisis comparativo, la experiencia brasileña se presenta como un aporte fundamental para pensar alternativas en Paraguay. En Brasil, la institucionalización del Servicio Social y de la Psicología en la educación básica mediante la Ley 13.935/2019 reconoce que la escuela es un espacio donde convergen determinantes sociales complejos que requieren intervenciones interdisciplinarias, articulación con la protección social, mediación con las familias y abordaje temprano de situaciones de vulneración de derechos.

El sistema brasileño asume que para garantizar acceso, permanencia y aprendizaje es indispensable contar con equipos profesionales

capaces de enfrentar desigualdades estructurales desde una perspectiva técnica, ética, interseccional y comunitaria (CFESS, 2011).

En contraste, Paraguay carece de una política que incorpore de manera sistemática al Trabajo Social en las escuelas. Aunque la Ley 6220/2019 habilita espacios de intervención y la Ley de Educación Inclusiva prevé equipos técnicos para escuelas “centro”, la cobertura es reducida y desigual. Esto deja a docentes desbordados frente a situaciones que exceden lo pedagógico: violencia familiar, abuso sexual, pobreza extrema, migración, rezago en aprendizajes, embarazo adolescente y trabajo infantil, entre otros.

En ese sentido, la experiencia brasileña demuestra que la incorporación del Servicio Social en el ámbito educativo fortalece la permanencia, previene la exclusión, mejora la articulación interinstitucional, amplía la protección de derechos y contribuye a construir una escuela más democrática e inclusiva. Para Paraguay, avanzar hacia un modelo similar sustentado en normativas claras y en una política pública específica no sólo es jurídicamente viable, sino socialmente urgente. La presencia profesional del Trabajo Social permitiría acompañar de manera sistemática los procesos comunitarios vinculados a la escolaridad, apostar por la participación real de la comunidad educativa e interpretar las situaciones de vulneración desde un enfoque de derechos y encaminar respuestas integrales. Solo así será posible avanzar hacia alternativas de mitigación estructural de la problemática de la exclusión escolar.

En conclusión, los hallazgos de este trabajo permiten afirmar que la exclusión escolar en Paraguay debe ser abordada como una expresión estructural de la cuestión social, y que cualquier tentativa de mitigación necesita:

1. Políticas públicas con enfoque de género y derechos humanos: Necesidad de políticas públicas educativas que incorporen de manera transversal el enfoque de género y de derechos humanos, para reconocer las desigualdades estructurales que permean las trayectorias educativas y comprender que no es un servicio, sino un derecho fundamental que debe ser debidamente garantizada en condiciones materiales y pedagógicas que promuevan la igualdad, la no discriminación y la protección integral.
2. Equipos multidisciplinarios para un abordaje integral en el sistema educativo:

las diversas problemáticas que impactan en la escolarización ponen en evidencia la necesidad de equipos multidisciplinarios en las instituciones, esto permitirá comenzar a abordar de manera integral las situaciones que pueden exceder el área pedagógica, considerando los contextos sociales, consulturales y territoriales, evitando así que la escuela sea un espacio aislado frente a las problemáticas estructurales.

3. Inversión educativa sostenida: la garantía del derecho a una educación digna y de calidad requiere una inversión educativa sostenida, acorde a los estándares internacionales y a las necesidades reales del sistema educativo.
4. Educación Integral de la Sexualidad como componente central de la política educativa: la implementación obligatoria de la Educación Integral de la Sexualidad se configura como un componente clave para la prevención de la violencia, el abuso y el embarazo adolescente, de la misma forma que también favorece la articulación entre el sistema educativo, el sistema de salud y los mecanismos de protección social.
5. Articulación interinstitucional como condición para la garantía de derechos: El análisis permite afirmar que la fragmentación entre educación, salud, protección social y justicia debilita la capacidad del Estado para responder de manera efectiva a problemáticas complejas. Las Instituciones Educativas no deben trabajar de manera aislada, la falta de articulación interinstitucional deja a las escuelas en una situación de sobrecarga, asumiendo responsabilidades que requieren respuestas estatales articuladas. Fortalecer los vínculos es central para garantizar procesos educativos sostenidos y seguros.
6. Fortalecimiento del Trabajo Social en el ámbito educativo: Finalmente, el fortalecimiento profesional en la Educación aparece como un eje estratégico para abordar las desigualdades que atraviesan el sistema educativo. El ejemplo brasileño es sumamente importante y tiene impactos positivos en la comunidad escolar, sin embargo, Paraguay requiere avanzar en la construcción de un modelo propio que garantice la incorporación de estos profesionales y sean funcionales a la realidad social, cultural e institucional. En ese sentido, es necesario desarrollar lineamientos que contemplen las particularidades del país y favorezcan una comprensión situada de los desafíos sociales y culturales que atraviesan el ámbito educativo,

especialmente en el marco del contexto histórico y social en el que determinados procesos se vienen desarrollando.

Es así como se entiende que la exclusión escolar no es un destino inevitable y mucho menos un problema aislado y netamente pedagógico, sino el resultado de decisiones políticas y de modelos de desarrollo que pueden y deben transformarse, y reconocerla como expresión de la cuestión social permite avanzar hacia políticas más justas, integrales y democráticas, capaces de garantizar que todas las niñas, niños y adolescentes del Paraguay tengan una educación digna, protectora y humanizadora.

## 6. REFERENCIAS

ALMADA, M. *Paraguay: educación y dependencia*. Asunción: M. Almada, 2012. Disponível em: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.355/pm.355.pdf>. Acesso em: 12 de ene. 2025.

BRASIL. Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Código de Ética do Assistente Social. Brasília, 1993.

BRASIL. Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Disponível em: 01 dez. 2025. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8662.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8662.htm). Acesso em: 05 dic. 2025.

BUSTAMANTE, Raúl Contreras. La educación: hacia un derecho social y humano fundamental. *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 44, p. 85–108, jan./jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2021.44.16159>.

BASE INVESTIGACIONES SOCIALES (BASE-IS). *Agronegocios y escuelas rurales*. Asunción: BASE-IS, 2022. Disponible en: <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2022/07/Agronegocios-y-escuelas-rurales-BASE-1.pdf>. Acesso em: 8 dic. 2025.

CASTRO, Manuel Manrique. História do Serviço Social na América Latina. 9ª ed. Cortez, 2008.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2018.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). *Subsídios para o debate sobre Serviço Social na educação*. Grupo de Estudos sobre o Serviço Social na Educação. Brasília: CFESS, 2011. Disponível em: <https://www.cfess.org.br/arquivos/subsidios-servico-social-na-educacao.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). *Serviço Social e Psicologia na educação: CFESS participa de audiência pública*. Brasília: CFESS, 20 ago. 2025. Disponível em:

<https://www.cfess.org.br/noticia/view/2262/servico-social-e-psicologia-na-educacao-cfess-participa-de-audiencia-publica>. Acesso em: 5 nov. 2025.

CLAUDE, Pierre Richard. *Direito à educação e educação para os direitos humanos*. Tradução de Anna Maria Quirino. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 2, 2005, p. 37–63. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/Ts7CK9xQgFjBwJP5DRBFvJs/?lang=pt>. Acesso em: 15 fev. 2025.

COMISIÓN DE VERDAD Y JUSTICIA DEL PARAGUAY. *Informe final*. Asunción: Presidencia de la República, 2008.

CODEHUPY. *Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Educación*. Informe Derechos Humanos en Paraguay 2022. Asunción: CODEHUPY, 2022. Disponível em: <https://ddhh2024.codehupy.org.py/wp-content/uploads/2022/12/DESC-Educacion.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). *Subsídios para a atuação de assistentes sociais na política de educação*. Brasília: CFESS, 2013.

DATOSMACRO. Gasto público en educación en Paraguay. 2023. Disponível em: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/educacion/paraguay>. Acesso em: 12 nov. 2025.

ELÍAS, Rodolfo. *Análisis de la reforma educativa en Paraguay: discursos, prácticas y resultados*. Buenos Aires: CLACSO, 2014. Disponible en: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20140905063251/IFRE.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2025.

ELÍAS, Rodolfo; SEGOVIA CHAPARRO, Elvio. *La educación en tiempos de Stroessner*. Asunción: Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, 2011.

FREIRE, Paulo. *Pedagogía del oprimido*. 55. ed. México: Siglo XXI Editores, 2005. Disponível em: [https://docs.enriquedussel.com/txt/Textos\\_200\\_Obras/Filosofia\\_liberacion/Pedagogia\\_oprimido-Paulo\\_Freire.pdf](https://docs.enriquedussel.com/txt/Textos_200_Obras/Filosofia_liberacion/Pedagogia_oprimido-Paulo_Freire.pdf). Acesso em: 4 dez. 2025.

FEIPAR. *La Resolución Riera-Ramírez: un nuevo y grave retroceso para la educación paraguaya*. 2025. Disponível em:

<https://feipar.org/2025/11/11/la-resolucion-riera-ramirez-un-nuevo-y-grave-retroceso-para-la-educacion-paraguaya/>. Acesso em: 5 dez. 2025.

FLORES, Gretel Durdane Rondan. *Serviço Social na educação: uma perspectiva comparada entre Brasil e Peru*. 2025. 88 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Paraná, 2025.

GALEANO, Luis. *Historia de la Educación en Paraguay*. Asunción: MEC, 2014.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 26. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

INE – Instituto Nacional de Estadística (Paraguay). *ODS 4: Educación de calidad*. Asunción: INE, s.d. Disponível em: <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/educacion-de-calidad-4>. Acesso em: 5 dez. 2025.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *A questão social no capitalismo. Temporalis*, Brasília, n. 3, p. 9–32, 2001. Disponível em: [https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/temporalis\\_n\\_3\\_questao\\_social-201804131245276705850.pdf](https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/temporalis_n_3_questao_social-201804131245276705850.pdf). Acesso em: 1 nov.. 2025.

LEITE, Adriana Caetano; VIEIRA, Ana Mendes; GOES, Geovane de Sousa; SILVA, Marly Vieira da; NASCIMENTO, Poliana Leite Gomes. A inserção do Serviço Social na Educação. *Revista FT*, 27 (123), 2023. Disponível em: <https://revistaft.com.br/a-insercao-do-servico-social-na-educacao/>. Acesso em: 01 dez de 2025.

MASI, Fátima. *Educación y autoritarismo en Paraguay*. Asunción: Universidad Católica, 2011.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS (MEC). *Historia de la Educación Paraguaya*. Asunción: MEC, 2009.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS (MEC). *Informe de Indicadores Educativos 2022–2023*. Asunción: MEC, 2023.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.un.org/pt/universaldeclaration-human-rights/>. Acesso em: 12 jan. 2025.

NETTO, José Paulo. *Cinco notas a propósito da “questão social”*. *Temporalis: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS)*, Brasília, ano II, n. 3, jan./jun. 2001, p. 47–49. Disponível em: [https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/temporalis\\_n\\_3\\_questao\\_social-201804131245276705850.pdf](https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/temporalis_n_3_questao_social-201804131245276705850.pdf). Acesso em: 1 dez. 2025.

ONU. *Convención sobre los Derechos del Niño*. Nueva York: Naciones Unidas, 1989. Disponible en: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2025.

PARAGUAY. Congreso de la Nación. Ley de la Educación Inclusiva N° 5136/2014. Asunción: Diario Oficial, 1998.

PARAGUAY. Congreso de la Nación. Ley de la Educación Indígena N° 3231/2007. Asunción: Diario Oficial, 1998.

PARAGUAY. Congreso de la Nación. Ley General de Educación N° 1264/1998. Asunción: Diario Oficial, 1998.

PARAGUAY. Congreso de la Nación. Ley N.º 6220/19. Ejercicio Profesional del Trabajo Social en la República del Paraguay. Asunción: Congreso Nacional, 2019.

PARAGUAY. Congreso de la Nación. Que establece la Carta Orgánica del Ministerio



de Educación y Ciencias N° 5749/2017. Asunción: Diario Oficial, 1998.

PARAGUAY. Constitución Nacional de la República del Paraguay. Asunción: Diario Oficial, 1992. Disponível em: [https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_pry\\_anexo3.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_pry_anexo3.pdf). Acesso em: 07 jun. 2025.

PARAGUAY. Instituto Nacional de Estadística. Censo Nacional de Población y Viviendas 2022. Disponível em: <https://www.ine.gov.py/censo2022/>. Acesso em: 6 dez. 2025.

SILVA, Thayane Nasaré Diniz Bento da. Competências e atribuições do assistente social no ambiente escolar. *International Integralize Scientific*, v. 5, n. 46, abr. 2025. DOI: 10.63391/0B6A0F. Disponível em: <https://iiscientific.com/artigos/0B6A0F>. Acesso em: 01 dez. 2025.

TORRES, Rosa María. Derecho a la educación es mucho más que acceso de niños y niñas a la escuela. In: Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Educación Comparada “El derecho a la educación en un mundo globalizado”, Sociedad Española de Educación Comparada, San Sebastian, España. 2006. p. 6-8. Acesso em: 05 dez. 2025.

UNICEF. *Panorama de la exclusión educativa en Paraguay*. Asunción: UNICEF, 2022.

UNICEF. *Niños, niñas y adolescentes fuera de la escuela en Paraguay: estudio completo*. Asunción: UNICEF Paraguay, 2023. Disponível em: <https://www.unicef.org/paraguay/media/9166/file/Estudio%20Ni%C3%B1os,%20ni%C3%B1as%20y%20adolescentes%20fuera%20de%20la%20escuela.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2025.

UNFPA. *Invisibles a plena luz: embarazo y maternidad adolescente en Paraguay*. Asunción: UNFPA, 2021. Disponible en: [https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/21-08-26\\_invisibles\\_a\\_plena\\_luz\\_-\\_unfpa\\_-\\_plan\\_firmado.pdf](https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/21-08-26_invisibles_a_plena_luz_-_unfpa_-_plan_firmado.pdf). Acesso em: 5 dez. 2025.

VERA, Dionisio. *Educación, Estado y Sociedad en el Paraguay*. Asunción:

CEADUC, 2008.

WALDER, Gabriela; ELÍAS, Rodolfo; PORTILLO MARTÍNEZ, Ana Gabriela; FERREIRA FERREIRO, Angeles. O plano é não ter plano: uma análise da relevância dos planos educacionais no Paraguai. *Debates em Educação*, Maceió, v. 16, n. 38, e 17880, 2024. DOI: <https://doi.org/10.28998/2175-6600.2024v16n38pe17880>.