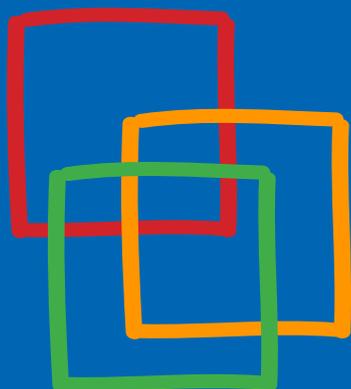




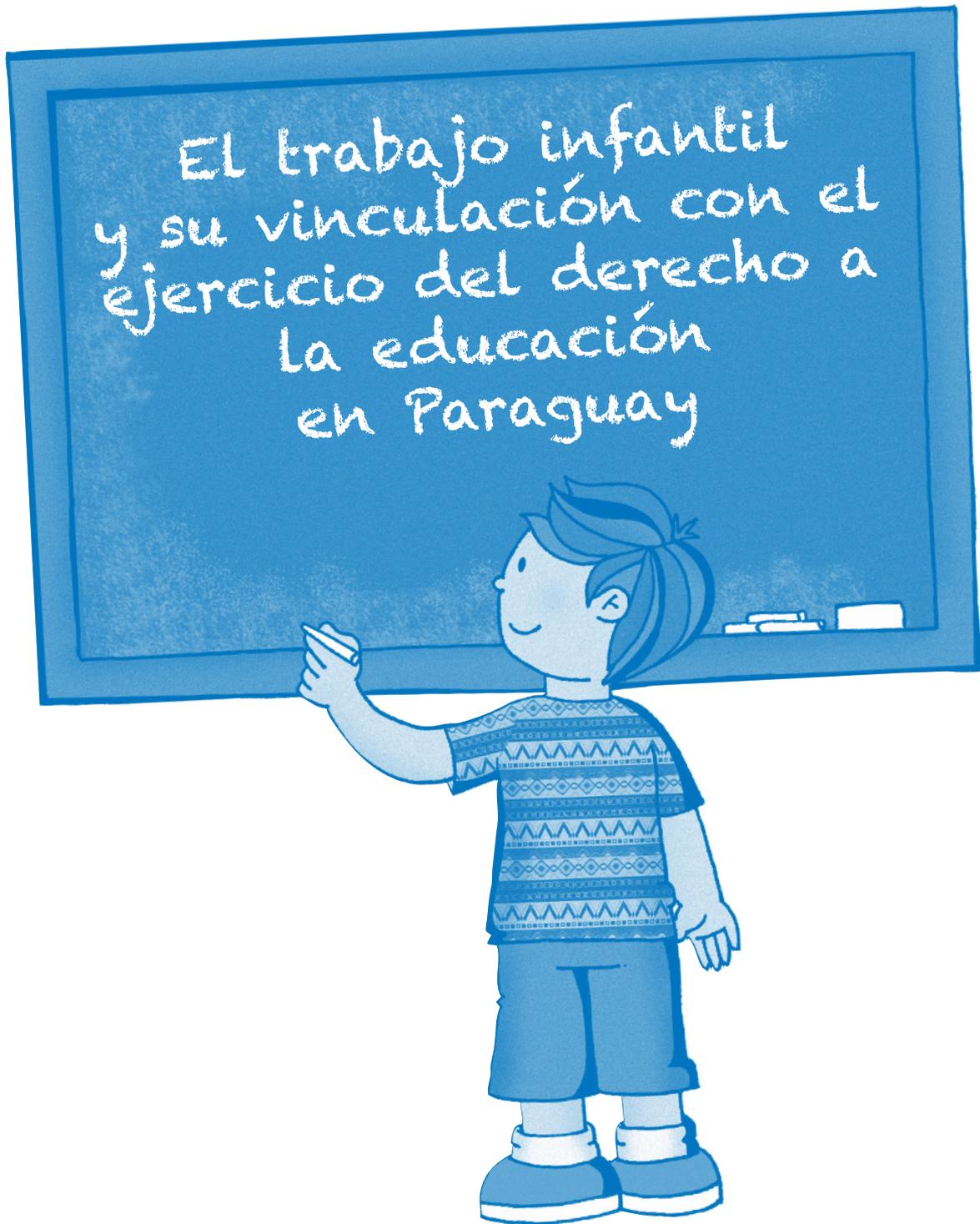
Organización  
Internacional  
del Trabajo

# El trabajo infantil y su vinculación con el ejercicio del derecho a la educación en Paraguay



Programa Internacional para la  
Erradicación del Trabajo Infantil  
(IPEC)





Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2012

Primera edición, Octubre de 2012

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifro.org](http://www.ifro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

IPEC

*El trabajo infantil y su vinculación con el ejercicio del derecho a la educación en Paraguay* / Organización Internacional del Trabajo; Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). - Asunción: OIT, 2012 - 1 v.

ISBN: 978-92-2-326913-5 (impreso); 978-92-2-326914-2 (Web PDF)

International Labour Organization; ILO International Programme on the Elimination of Child Labour

trabajo infantil / derechos del niño / niño trabajador / transición de la escuela a la vida profesional / Paraguay - 13.01.2

Datos de catalogación de la OIT

#### AGRADECIMIENTOS

El estudio fue elaborado por Isolina Centeno U. y Sara Kries para el IPEC y coordinado por Bernardo Puente del IPEC Paraguay.

Esta publicación de la OIT ha sido posible gracias a la financiación del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (Department of Labor) (Proyecto RLA/09/52/USA).

Su contenido no refleja necesariamente las opiniones o políticas de Departamento de Trabajo de los Estados Unidos y la mención en la misma de marcas registradas, productos comerciales u organizaciones no implica que el Gobierno de los Estados Unidos los apruebe o respalde.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

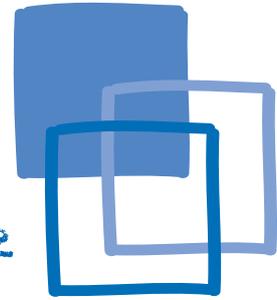
Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o a la Oficina local: Las Flores 295, San Isidro, Lima 27-Perú, Apartado Postal 14-124, Lima, Perú. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org) o vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

Visite nuestros sitios Web: [www.oit.org.pe/ipec](http://www.oit.org.pe/ipec) y [www.ilo.org/ipec](http://www.ilo.org/ipec)

Fotocompuesto por Karina Palleros - Diseño Gráfico

Impreso en Paraguay

# Índice



<b>Abreviaturas</b>	<b>iv</b>
<b>Prólogo</b>	<b>v</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>vii</b>
<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>Análisis de la situación del trabajo infantil</b>	<b>3</b>
Breve contexto mundial y evolución del trabajo infantil en Paraguay	3
El carácter del trabajo infantil en Paraguay: Fuentes de crecimiento o disminución	6
El sistema educativo: Características y tendencias	9
Relación entre trabajo infantil y sistema educativo	12
<b>Marco regulatorio y políticas públicas del sistema de protección de niños y adolescentes</b>	<b>17</b>
Marco jurídico-institucional relacionado al trabajo infantil	17
Políticas públicas relacionadas al trabajo infantil y la educación	19
Políticas y planes generales	20
Planes específicos	21
Programas de gobierno coadyuvantes a la erradicación del trabajo infantil	23
<b>Juventud: La transición de la escuela al trabajo</b>	<b>27</b>
Paraguay, jóvenes económicamente activos	28
Los jóvenes ocupados	30
Los jóvenes desempleados	31
Paraguay, jóvenes que estudian	32
Entre el trabajo y la educación	33
La precariedad como forma de incorporación al trabajo	34
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>37</b>
Principales cuestiones a tener en cuenta en las políticas públicas	38
Recomendaciones generales	39
Recomendaciones específicas para el Ministerio de Educación	40
<b>Bibliografía</b>	<b>42</b>

## ABREVIATURAS

ACE	Asociación de Cooperadora Escolar
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CNA	Código de la Niñez y la Adolescencia
CODEHUPY	Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
CONAETI	Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de las y los Adolescentes
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
EEB	Educación Escolar Básica
EHI	Encuesta de Hogares Indígenas
EI	Educación Inicial
EM	Educación Media
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
ES	Educación Superior
IDE	Índice de Desarrollo de la Educación para Todos
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población Económicamente Activa
PEES	Plan Estratégico Económico y Social
PNA	Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia
POLNA	Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia
SAS	Secretaría de Acción Social
SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia
SNPRI	Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



## Prólogo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el objetivo de impulsar la ratificación del Convenio núm. 138 sobre edad mínima de admisión al empleo y apoyar los esfuerzos de los países de cara a su aplicación, inició a nivel mundial en 1992 el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).

A partir de 1998, el IPEC inició en el Paraguay un proceso de articulación, movilización y legitimación de iniciativas nacionales de lucha contra el trabajo infantil, buscando la cooperación entre entidades nacionales e internacionales.

En el año 2001, el país ratificó el Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (núm. 182), que incluye el trabajo peligroso y las actividades de desarrollo de la legislación, de fiscalización y de protección a los niños y adolescentes sometidos a esta peor forma de trabajo infantil. De ahí en adelante, las acciones en esta línea fueron reforzadas intensamente.

La lucha contra el trabajo infantil peligroso ha sido destacada como una prioridad en diversos instrumentos políticos, tales como el Plan de Acción Mundial para la erradicación del trabajo infantil aprobado por la OIT en 2006, en el que se establecieron las metas de erradicar las peores formas de trabajo infantil para el año 2016 y el trabajo infantil completamente para el 2020. Metas también adoptadas en la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente, formulada por la Reunión Regional Americana de la OIT de 2006. Más recientemente, la Hoja de Ruta lanzada en la Conferencia mundial sobre trabajo infantil de La Haya, celebrada en 2010, hizo un llamamiento a redoblar los esfuerzos a fin de poder alcanzar estas metas, destacando la necesidad urgente de abordar especialmente la situación de los niños de 7 a 15 años de edad, grupo en el que se observó un alarmante incremento del 20% en el trabajo infantil y una prevalencia de 66% del trabajo infantil peligroso.

En este contexto, el presente documento tiene como finalidad principal proporcionar a los actores responsables del sistema educativo instrumentos para diseñar las políticas, formular planes educativos y desarrollar documentos técnico-normativos, tomando en consideración los efectos del trabajo infantil en el ejercicio efectivo del derecho a la educación en Paraguay. La relación entre el trabajo infantil y la deserción escolar –como se señala en el presente estudio– es de causa y consecuencia durante el periodo de infancia de la niñez que trabaja pero, además, los efectos de la misma se pueden extender a lo largo de la vida y de la trayectoria laboral de esa persona, causándole graves consecuencias.

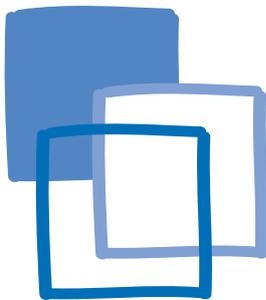
La OIT, en el marco del Programa Nacional de Trabajo Decente en Paraguay, logra así el éxito de lanzar una publicación innovadora, orientada al sector privado, los sindicatos, el gobierno y la sociedad civil, esperando propiciar un fértil diálogo social y acciones que den respuesta al urgente llamado que nos hace la situación de niños y adolescentes que se encuentran afectados por el trabajo infantil.

**Guillermo Miranda**  
**Director**  
**Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina**

### **ADVERTENCIA**

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres, o niños y niñas, es una de las preocupaciones de nuestra organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría indicar en español ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, o niños y niñas.

Teniendo en cuenta que el presente estudio está dirigido principalmente a actores estratégicos de nivel local y nacional vinculados a la problemática abordada, se optó por utilizar algunos conceptos específicos de la legislación del país. Por lo tanto, a diferencia de lo establecido en el Convenio núm. 182 de la OIT, cuyo artículo 2 estipula que el término “niño” designa a toda persona menor de 18 años, este documento utiliza el término “niño” para designar a toda persona menor de 14 años y el término “adolescente” para designar a toda persona mayor de 14 años y menor de 18, atendiendo a lo estipulado en el artículo 3° de la Ley núm. 2169/2003 de la República del Paraguay “Que establece la mayoría de edad”. Dicho artículo delimita el alcance de estos términos a los efectos de la interpretación y aplicación de las normas relativas a la niñez y a la adolescencia en el país.



## Resumen ejecutivo

El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el programa Proniño de la Fundación Telefónica apoyaron conjuntamente la realización de este estudio nacional. Su objetivo es contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil a través de la política educativa.

La finalidad principal del estudio es proporcionar a los actores responsables del sistema educativo instrumentos para diseñar las políticas, formular los planes educativos y desarrollar los documentos técnico-normativos, tomando en consideración los efectos del trabajo infantil en el ejercicio efectivo del derecho a la educación en Paraguay.

En el estudio se ha puesto énfasis en el trabajo infantil y su impacto en el ejercicio del derecho a la educación de niños y adolescentes en Paraguay. En este sentido, permanece el trabajo infantil rural como el de mayor presencia, seguido del trabajo doméstico, mayoritariamente realizado por niñas y adolescentes mujeres, aun cuando este último está subregistrado.

El análisis, tanto estadístico como crítico del trabajo infantil y la educación, permitió visibilizar los factores que propician y mantienen la temprana incorporación de niños al mercado laboral y en consiguiente, el abandono escolar. Uno de ellos responde a razones histórico-culturales que determinan que una parte del trabajo infantil en Paraguay sea considerado normal o natural, tal es el caso del *criadazgo*, que no sólo involucra a familias sino a toda la sociedad.

La ruralidad histórica –así como las transformaciones actuales de la agricultura y la vida de los campesinos– también ha tenido una gran incidencia en el trabajo infantil en el país, con más de 120.000 niños de 6 a 17 años de edad que no asisten a la escuela en el área rural. De ahí que sea posible señalar que un alto número de ellos estaría integrándose al trabajo agrícola, a pesar del creciente proceso de urbanización y migración a las ciudades.

La concentración de los recursos productivos muestra su incidencia en las condiciones que nutren el trabajo infantil. Conforme a los datos del último Censo Agropecuario (2008), se registra un aumento en la concentración de la tierra en manos de pocas personas. Así, el 85,5% de las tierras en el país pertenecen al 2% de la población.

En el proceso de estudio, la vinculación entre pobreza y trabajo infantil se mostró como definitiva, principalmente en el área rural, donde afecta a casi la mitad de la población. Para interpretar mejor los datos, fue necesario considerar la distribución de la tierra señalada anteriormente y la estructura productiva del país, mayoritariamente agropecuaria.

La pobreza muestra su relación más evidente con el trabajo infantil al observar los quintiles de menores recursos, donde justamente a menor ingreso mayor es el número de niños y adolescentes vinculados al trabajo. Por lo general, estos aportan alrededor del 25% de los ingresos familiares (IPEC, 2004) y dado que las familias pobres gastan la mayor parte de sus ingresos en alimentación, resulta evidente que los ingresos aportados por la niñez trabajadora son determinantes para la supervivencia de éstas.

Ante esta realidad, se encuentra que cerca del 30% de los niños que realizan alguna actividad económica (remunerada o no) no asisten a la escuela y el 12,5% de las niñas en trabajo doméstico tampoco. El Censo de 2002 señala que 274.175 niños de ambos sexos en edad escolar no estaban asis-

tiendo a la escuela. Actualmente, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) calcula esa cifra en 280 mil niños de ambos sexos, de los cuales el 63% vive en zonas rurales. Se evidencia entonces también el vínculo educación y ruralidad, como uno de los factores de mayor incidencia en el trabajo infantil.

En términos de asistencia escolar, entre la población infantil trabajadora se registra un descenso en más de 10 puntos porcentuales conforme aumenta la edad, lo que implica que cerca del 40% de la niñez que trabaja en edad escolar no esté integrada al sistema educativo. Lo más preocupante ocurre también en el área rural, donde cerca del 50% de los adolescentes de 15 a 17 años de edad que trabajan, no estudian.

Otra variable analizada la constituye la sobreedad con la que un alto porcentaje de niños ingresan al sistema educativo. Esto demuestra un desfase entre la edad establecida y la realidad, lo cual también aparece asociado a problemas de accesibilidad a los servicios educativos y a presiones que reciben los niños para asumir responsabilidades laborales incrementando las probabilidades de deserción escolar.

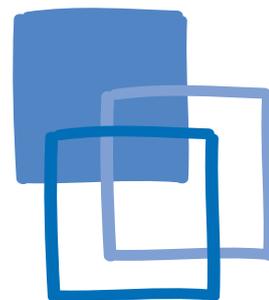
Para los niños que trabajan las alternativas de aprender o de ganar un sueldo se definen por la necesidad de sobrevivencia. En este contexto la escolarización a tiempo completo aparece más como un lujo que como un derecho básico, en especial en la zona rural.

Así, la situación socioeconómica, la elevada pobreza en la que vive gran parte de la población rural campesina, la dificultades lingüísticas no atendidas, los procesos de urbanización ligados a la globalización y una polarización económica y social que se expresa en los índices de distribución del ingreso, aparecen como la base que nutre el trabajo infantil y su incidencia como el principal factor de ausencia o deserción del sistema escolar.

La exclusión educativa que lesiona el derecho a la educación de niños y adolescentes se interpretó, en base a los datos estudiados, no como causante del trabajo infantil sino como uno de sus efectos, donde concurren factores principalmente derivados de las estructuras económicas y culturales –tales como el *criadazgo*– y las inadecuadas metodologías escolares con las que se aborda la situación lingüística de la población en edad escolar.

El estudio presenta un examen de las políticas y programas relacionados con el trabajo infantil, en particular las más afines al sistema educativo, demostrando la necesidad de una articulación interinstitucional de creación y aplicación de políticas, planes y programas conjuntos para enfrentar el trabajo infantil y principalmente sus peores formas.

# Introducción



En más de dos décadas, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT ha promovido planes, programas y proyectos de lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas. Tanto la OIT como organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han enfatizado en el vínculo entre la lucha contra el trabajo infantil y la educación.

Como señala la Observación General núm. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la educación es un derecho humano fundamental y un medio indispensable para la realización de otros derechos. En ese sentido, es el principal medio que posibilita a las personas superar situaciones de marginalidad económica y social, salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades.

En este sentido, el trabajo infantil constituye una violación de los derechos de la infancia, que impide a niños y adolescentes el desarrollo pleno de su personalidad y la posibilidad de crear y construir proyectos de vida, además de exponerles a situaciones de peligro que ponen en riesgo su integridad física y psicológica.

Cómo influyen la pobreza, la desigualdad y principalmente la ineficacia de las políticas públicas en el abandono de la escuela y la incorporación prematura al mundo laboral, en un mundo marcado por la precarización, la falta de garantías y protección a sus derechos, es parte del análisis del presente estudio.

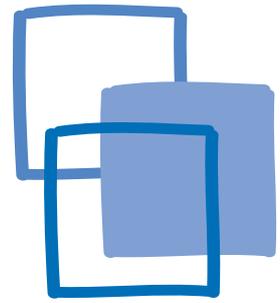
En un primer momento, el informe presenta el análisis de las estadísticas en base a la Encuesta Permanente de Hogares de los años 2004 y 2009, el Censo Nacional de 2002 y las estadísticas de 2008 del Ministerio de Educación y Cultura. A partir de esta información, se presenta la situación del sistema educativo y su relación con el trabajo infantil en Paraguay.

En un segundo momento, se presentan las políticas públicas generadas por las instituciones del Estado que de alguna manera tienen entre sus objetivos la prevención y erradicación del trabajo infantil –principalmente desde la educación– y cómo estas políticas están contribuyendo, a pesar de sus limitaciones, para alcanzar los objetivos propuestos. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.





# Análisis de la situación del trabajo infantil



## Breve contexto mundial y evolución del trabajo infantil en Paraguay



El trabajo infantil<sup>1</sup> constituye un problema social de grandes dimensiones a nivel mundial. En el 2004, 218 millones de niños estaban trabajando, de los cuales 126 millones lo hacían en trabajos peligrosos (OIT, 2006, pág. 11). En el 2010, si bien el número de niños trabajadores en el mundo disminuyó a 215 millones, esta reducción es apenas del 3%, lo que representa una desaceleración. Es decir, que la reducción del trabajo infantil y en especial de las peores formas, fue más intensa entre los años 2000 a 2006 y decreció en los años siguientes (OIT, 2010, pág. 13).

De los 215 millones de niños atrapados en el trabajo infantil, 115 millones siguen realizando trabajos peligrosos. Aunque se verificó el descenso en el trabajo infantil en América Latina en números absolutos, éste aumentó un 20% en el grupo de 15 a 17 años de edad, que ha pasado de 52 millones a 62 millones. Además, en términos generales se analiza que a nivel mundial existen más niños que niñas ejerciendo algún tipo de trabajo, remunerado o no, y que ellos estarían más concentrados en la agricultura.

Por eso, las dos recomendaciones que a juicio de la OIT combatirían con mayor eficacia el trabajo infantil consisten en focalizarse más en el sector agrícola e implementar políticas desde el sistema educativo público orientadas a retirar niños de 5 a 17 años de edad, que no pueden ejercer su derecho a la educación por estar desarrollando trabajos que no corresponden a su edad.

En Paraguay, la Encuesta Permanente de Hogares de 2004<sup>2</sup> (ver cuadro 1) reflejó que alrededor de 322.000 niños y adolescentes de 5 a 17 años de edad (17,7% del total de la población en esa edad) trabajaba, ya sea de forma remunerada o no. La proporción era superior en el área rural, donde cerca de 23 de cada 100 niños de 5 a 17 años de edad realizaba actividades económicas (194.744), frente a 13 de cada 100 en el área urbana (127.082).

El cuadro 1 también refleja que el porcentaje de niños que trabaja en el área urbana se duplica en relación con las niñas y se triplica en el área rural, esto porque las niñas provenientes o ubicadas en

1 Se considera “trabajo infantil” toda actividad económica realizada por niños por debajo de la edad mínima de admisión al empleo establecida en cada país, a tiempo parcial o completo, de manera ocasional o eventual, en la economía formal o informal y a toda actividad económica realizada por menores de 18 años considerada como peor forma de trabajo infantil, esto incluye la participación en los denominados trabajos peligrosos y en formas delictivas de trabajo.

2 La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2004 de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) fue la última en proporcionar información estadística sobre trabajo infantil, por lo que los datos que sustentan el presente informe se basan en ella. La EPH de 2004 desagregó los datos del grupo de 10 a 17 años (los niños de 10 años y más conforman la población económicamente activa) y agregó información del grupo de 5 a 9 años de edad a fin de disponer de información que permitiera estudiar el problema del trabajo infantil.

el área rural están más agrupadas en el trabajo doméstico. También se evidencia que a mayor edad, aumentan las tasas de trabajo infantil: en el grupo de 15 a 17 años, casi 77 de cada 100 trabaja en las zonas rurales y 40 de cada 100 lo hace en las zonas urbanas.

**Cuadro 1**  
**POBLACIÓN DE 5 A 17 AÑOS QUE TRABAJA, POR ÁREA Y SEXO (2004)**

	Población analizada			Realiza actividad económica, remunerada o no		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
<b>Ambos sexos, 5-17 años</b>	1.824.449	962.749 (52,7%)	861.700 (47,2%)	322.927 (17,7%)	127.082 (13,2%)	194.744 (22,6%)
<b>5-9 años</b>	708.229	372.046	336.183	2,2%	1,7%	2,8%
<b>10-14 años</b>	721.736	369.733	352.003	19,5%	13,0%	26,3%
<b>15-17 años</b>	394.484	220.970	173.514	42,0%	32,9%	53,3%
<b>Niños</b>	935.893	487.920	447.973	228.357 (24,4%)	82.458 (16,9%)	146.039 (32,6%)
<b>5-9 años</b>	364.334	186.372	177.962	3,1%	2,4%	3,8%
<b>10-14 años</b>	367.530	187.783	179.747	27,5%	16,6%	39,0%
<b>15-17 años</b>	204.029	113.765	90.264	56,8%	40,9%	76,8%
<b>Niñas</b>	888.556	474.829	413.727	93.298 (10,5%)	44.633 (9,4%)	48.831 (11,8%)
<b>5-9 años</b>	343.895	185.674	158.221	1,3%	0,9%	1,7%
<b>10-14 años</b>	354.206	181.950	172.256	11,1%	9,3%	13,1%
<b>15-17 años</b>	190.455	107.205	83.250	26,1%	24,3%	28,6%

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2009 (República del Paraguay, DGEEC).

Entre la población infantil indígena, 18 de cada 100 niños de 7 a 17 años de edad trabaja o está buscando hacerlo. Según la familia lingüística, la tasa varía entre 11 y 21 de cada 100 niños: en el extremo menor se encuentra la *zamuco* y en el mayor la guaraní y *guaikuru*. Según la edad, en todas las familias lingüísticas, los niños de 15 a 17 años presentan mayores niveles de actividad laboral, en promedio 40 de cada 100 está en alguna actividad laboral (Medina Roa, 2008, pág. 34).

En el caso de las niñas y adolescentes mujeres, a partir de los 14 años el porcentaje de actividades económicas se duplica en la zona urbana y casi se triplica en la zona rural, principalmente en el trabajo doméstico.

En lo que respecta al trabajo infantil doméstico, más de 650.000 niños –en su gran mayoría niñas y adolescentes mujeres– lo realizan. Casi cuatro de cada 10 niños de 5 a 17 años de edad se ocupan en actividades domésticas y en las áreas rurales, cinco de cada 10. Muchos niños de 10 a 17 años trabajan 35,3 horas semanales, es decir, aproximadamente 5 horas diarias, lo que representa el 73% de la jornada laboral de una persona adulta, lo cual inevitablemente esto deriva en rezago educativo (SNNA y MJT, 2011).

Las niñas y adolescentes mujeres participan más en el trabajo doméstico, lo cual demuestra que los roles socialmente asignados –que definen el espacio doméstico de la reproducción a las mujeres– operan también en las actividades laborales realizadas por los niños y niñas (Escobar, 2009). En las áreas rurales, nueve de cada 10 adolescentes de 15 a 17 años realizan trabajo doméstico y en la ciudad la proporción es de casi siete de cada 10.

Existen distintos tipos de trabajo infantil doméstico: en hogares de terceros, en casa propia para otras personas y en casa propia para la familia, cuando las personas adultas salen a trabajar. En Paraguay, el *criadazgo* es una institución culturalmente arraigada de trabajo infantil doméstico: las niñas son entregadas –en la mayoría de los casos– por sus padres o madres a terceras personas (parientes, padrino, madrina, conocidos o extraños) para realizar labores domésticas en sus hogares con la expectativa de ganar algún dinero o recibir ayuda para continuar estudios básicos.

**Cuadro 2**  
**POBLACIÓN DE 5 A 17 AÑOS DE EDAD QUE TRABAJA EN ACTIVIDADES DOMÉSTICAS, POR ÁREA Y SEXO (2004)**

	Población total de 5-17 años de edad			Realiza actividades domésticas		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Ambos sexos	1.824.449	962.749	861.700	687.817 (37,7%)	289.787 (30,1%)	397.243 (46,1%)
5-9 años	708.229	372.046	336.183	23,3%	19,2%	27,8%
10-14 años	721.736	369.733	352.003	45,3%	31,3%	60,0%
15-17 años	394.484	220.970	173.514	49,5%	46,6%	53,3%
Niños	935.893	487.920	447.973	184.370 (19,7)	60.014 (12,3%)	124.536 (27,8)
5-9 años	364.334	186.372	177.962	17,3%	14,3%	20,5%
10-14 años	367.530	187.783	179.747	18,5%	-	37,9%
15-17 años	204.029	113.765	90.264	26,3%	29,4%	22,4%
Niñas	888.556	474.829	413.727	502.922 (56,6%)	230.292 (48,5%)	272.232 (65,8%)
5-9 años	343.895	185.674	158.221	29,6%	24,2%	35,9%
10-14 años	354.206	181.950	172.256	73,1%	63,7%	83,1%
15-17 años	190.455	107.205	83.250	74,4%	64,7%	86,9%

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2009 (República del Paraguay, DGEEC).

Dados los riesgos que conlleva el trabajo realizado a puertas cerradas (aislamiento, indefensión, maltrato, abuso y explotación sexual), el Decreto núm. 4951/05 incluye el *criadazgo* en el listado de trabajo peligroso, es decir, como una de las peores formas del trabajo infantil. El trabajo infantil doméstico en forma de *criadazgo* no solo está vinculado a la pobreza, sino también a la permanencia de prácticas culturales y relaciones económicas tradicionales entre los sectores rurales y urbanos. Como afirma un informe de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), por lo general “las *criaditas* trabajan casi todo el día, no asisten a la escuela, tienen poco descanso, no reciben salario y a cambio se les da alimentación, ropa y habitación. Se les priva de tener tiempo de esparcimiento y no reciben afecto ni apoyo emocional suficiente. El abuso psicológico, físico y sexual, así como otra serie de violaciones de los derechos humanos contra niñas y niños es una práctica común” (Centeno, 2007, pág.159).

Un estudio de 2006 (IPEC)<sup>3</sup> indica que 60.298<sup>4</sup> niños de ambos sexos están en situación de *criadazgo*: el 70,4% son niñas y adolescentes mujeres y el 29,6% niños y adolescentes hombres. Igualmente, señala que existen más criadas y criados en el grupo de 10 a 14 años de edad, que en el de 15 a 17. Entonces, si se suman los niños de ambos sexos que realizan actividades económicas, remuneradas o no, más los que realizan trabajos domésticos, resulta que más de la mitad (entre el 53% y el 55%)<sup>5</sup> del grupo de 5 a 17 años de edad trabaja, lo que aproximadamente alcanza un millón de personas.

Por otra parte, el mismo estudio considera que del total de niñez en trabajo infantil, el 19,4% (144.756 niños y niñas) realiza trabajos considerados como peligrosos. La población en trabajo infantil peligroso comprende 83.980 niños y 60.776 niñas. Respecto a su ubicación, 79.198 están en ciudades y 65.558 en el campo, al año 2004.

## El carácter del trabajo infantil en Paraguay: fuentes de crecimiento o disminución



Instituciones como el *criadazgo* dentro de una cultura que considera natural el trabajo infantil –involucrando a familias y a la sociedad toda– mantienen aún una fuerte presencia, especialmente en el mundo campesino. Históricamente, también la ruralidad ha tenido una gran incidencia en el trabajo infantil. La EPH 2009 indica que son más de 120.000 niños de 6 a 17 años (el 15,5% de la población rural de esa edad) los que no asisten a la escuela en el área rural. De aquí es posible deducir que un alto número de ellos estaría integrado al trabajo agrícola, a pesar del proceso de urbanización y migración a las ciudades. Se percibe que el predominio del mercado impone características propias al trabajo de la niñez por área de residencia, así el trabajo infantil no remunerado estaba al año 2004 más extendido en el campo con 10,2% que en la ciudad, con 2,3% (IPEC, 2006).

A la realidad del mundo rural y del *criadazgo* en Paraguay, se suma la situación de los pueblos indígenas. En las zonas rurales la población indígena solo ha cursado los tres primeros años de escuela, de hecho el 38,9% de las personas indígenas de 15 años de edad y más son analfabetas, es decir, cerca de cuatro de cada 10 personas indígenas no ha concluido el 2.º grado de la educación primaria, según datos de la Encuesta de Hogares Indígenas (EHI) de 2008. El promedio de años de estudio es diferente según la familia lingüística y oscila entre los tres y tres años y medio de escolaridad, registrando los *guaikuru* el más alto y los *guaraníes* el más bajo (Medina, 2008, pág. 20).

Por otro lado, la concentración de los recursos productivos muestra su incidencia en las condiciones que nutren el trabajo infantil, lo cual puede apreciarse en la tenencia de la tierra según el tamaño

3 El estudio analiza datos de la EPH 2004 no disponibles en la DGEEC, por ello constituye una de las fuentes fundamentales para el estudio y análisis del problema en Paraguay.

4 Si bien existen más de 600.000 niños que realizan trabajo infantil doméstico, no todos se encuentran en situación de *criadazgo*. En este sentido, la metodología utilizada en el estudio del IPEC para aproximarse al número de criaditas y criaditos fue la siguiente: en primer lugar, identificar los niños y adolescentes de 5 a 17 años de edad que realizan exclusivamente trabajo doméstico; de este grupo categorizado por razones de parentesco con la jefatura de hogar, se seleccionó exclusivamente a otros parientes (no hijos o hijas de la jefatura de hogar) y no parientes; posteriormente, se seleccionó exclusivamente a quienes carecían de padre o de madre o de ambos en el hogar en el que trabajaba. La selección de los no parientes dedicados al trabajo infantil doméstico es obvia: son niños o niñas que hacen exclusivamente estas tareas y viven en hogares de terceros.

5 El dato exacto es difícil de extraer de la EPH 2004, pues la suma de todos los porcentajes supera el 100%. Por eso, el estudio elaborado por el IPEC analiza y corrige algunos datos de la EPH 2004 y complementa otros, a partir de la información proporcionada por la DGEEC. En consecuencia, el estudio señala la existencia de 970.310 (53,2%) niños de ambos sexos trabajadores de 5 a 17 años y la EPH 2004, de 1.010.744 (55,4%).

de las fincas agrícolas. El último censo agropecuario, realizado en 2008, brinda información actualizada al respecto (el censo anterior se había realizado en 1991). Éste muestra que hace 18 años el 1,55% de los propietarios tenía el 81,32% de las tierras y que en 2008 el 85,5% de las tierras está en manos de 2,06% de los propietarios.

Además, todas las categorías que involucran a los pequeños y medianos propietarios, que van de cero a menos de 100 hectáreas, disminuyeron. La situación se agrava en la franja de propietarios que tienen entre 20 y 50 hectáreas, donde se dio una disminución de 27,5%. Sin embargo, los que tienen entre 100 y 50 aumentaron a 34,8%. En similar sentido, los propietarios de 500 y más hectáreas aumentaron a 56,9%. En resumen, hay 5.418 nuevas fincas de más de 100 hectáreas, en tanto que hay 22.973 fincas menos en las categorías que van de menos de cinco a 100. Esto sin duda influye en las condiciones de vida de las familias campesinas, con un aumento de la pobreza.

La Encuesta Permanente de Hogares de 2009 muestra que en Paraguay existen 2,9 millones de personas ocupadas: tres cuartas partes trabajan en micro y pequeñas empresas que emplean a entre dos y cinco personas.

En el contexto de los procesos de urbanización y migración a las ciudades, más niños ingresan al mercado del trabajo actual, marcado por la precariedad: una gran informalidad, con remuneración pero desprotegido legalmente, sin contrato ni previsión para la población más vulnerable<sup>6</sup>.

Si bien las cifras señalan que la cantidad de niños y adolescentes hombres en trabajo infantil es el doble que la de niñas y adolescentes mujeres (ver cuadro 1), se debe tener en cuenta la invisibilidad en muchos casos del trabajo infantil doméstico. Otro factor clave es que, desde 2001, el aumento del trabajo infantil en hombres es del 12,8% y del 28,9% en mujeres.

Una de las principales razones que origina y retroalimenta el trabajo infantil es la pobreza, conforme lo indica la EPH 2009. El 35,1% de la población paraguaya (2.191.000) cuenta con ingresos por debajo de la canasta básica. En el área rural, la tasa se eleva hasta el 49,8% (1.286.000 personas) y la relación de población en situación de pobreza entre la capital Asunción y el área rural es de 1 a 12. Es decir, por cada persona pobre en Asunción hay 12 personas pobres en el área rural<sup>7</sup>.

La población en situación de extrema pobreza llega a 1.175.000 personas, siendo mayor la proporción que afecta al área rural (32,4%) frente a la urbana (9,4%). Igualmente, el mayor número de pobres extremos se encuentra en el área rural, afectando a 835.000 personas, mientras en el área urbana existen 340.000 personas en situación de pobreza extrema<sup>8</sup>. En suma, el área rural es la más afectada por la pobreza extrema tanto en incidencia (términos porcentuales) como en valores absolutos (cantidad de personas) (ver cuadro 3).

.....  
6 La mitad de las personas empleadas (50,2 %) no cuentan con ningún tipo de contrato, según datos de la EPH 2009.

7 Esta relación disminuye en el caso de los habitantes del departamento Central urbano y el resto urbano respecto al área rural, así por cada pobre en Central urbano se tienen 2,7 pobres en áreas rurales y por cada pobre en resto urbano se tienen 3,9 pobres en el área rural (DGEEC, 2009).

8 La capital, Asunción, y el departamento Central urbano constituyen los dominios urbanos con menor proporción de pobres extremos (8,8% y 7,8%, respectivamente).

**Cuadro 3**  
**INCIDENCIA ABSOLUTA Y RELATIVA DE LA POBREZA, POR ÁREA DE RESIDENCIA**

	Población Total	Población pobre*	Población en pobreza (porcentaje)	Población en pobreza extrema	Población en pobreza extrema (porcentaje)
<b>Total país</b>	6.244.981	2.191.857	35,1	1.175.331	18,8
<b>Área urbana</b>	3.663.546	905.252	24,7	340.121	9,3
<b>Área rural</b>	2.581.435	1.286.605	49,8	835.210	32,4

\* Incluye pobres extremos y no extremos.

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2009 (República del Paraguay, DGEEC).

Sobre la diferencia entre área urbana y rural, es fundamental tener en cuenta la estructura productiva del país, mayoritariamente agropecuaria: en el área rural coexisten, por un lado, la explotación intensiva en la producción de soja y la ganadería, y por el otro, la agricultura familiar campesina dedicada principalmente al algodón, sésamo y varios cultivos de subsistencia.

La pobreza total tiene un comportamiento diferenciado por áreas. Entre los años 2005 y 2006 se registra un incremento de más de 10 puntos porcentuales, pasando del 38,6% al 43,7% y tiende a descender hasta el 2009. Este comportamiento es producto de la reducción significativa de la incidencia de la pobreza en las áreas urbanas. En las zonas rurales, por el contrario, se da un leve incremento: pasa del 48,8% en 2008 al 49,8% en 2009. Cabe resaltar que para el año 2010, la economía nacional tuvo un importante crecimiento del Producto Interno Bruto (PBI), cuya tasa alcanzó el 15% siendo la más elevada de América Latina (Ministerio de Hacienda, 2011, pág. 9).

La vinculación entre pobreza y trabajo infantil es definitiva. En los hogares pobres se necesita dinero y, por lo general, los niños aportan –como fue señalado anteriormente– alrededor del 25% de los ingresos familiares y, dado que las familias pobres gastan la mayor parte de sus ingresos en alimentación, resulta evidente que los ingresos aportados por los niños son determinantes para su supervivencia<sup>9</sup>.

Además de la pobreza, inciden en el trabajo infantil otras realidades, como la violencia intrafamiliar, los patrones culturales, la permisividad social, la falta de oportunidades y la falta de cobertura, calidad y cumplimiento de la obligatoriedad de la educación (IPEC, 2007). Así lo señalan también las personas entrevistadas con objeto del presente estudio: “las principales causas son la falta de educación, los padres no ven la necesidad de priorizar la educación porque hay una visión utilitaria de los niños y niñas, son vistos como seres corresponsables de traer los ingresos a la familia y esto está detectado en todos los niveles, incluso no ven la necesidad de formación porque no perciben la relación entre el estudio y el acceso a mejores ingresos”<sup>10</sup>.

Otras razones mencionadas en las entrevistas realizadas para explicar el extendido trabajo infantil en el país son la condición socioeconómica, la falta de empleo, la falta de políticas sobre el trabajo de los niños y la migración: “se dio una ola de viajes a Europa, Argentina y los niños quedaron solos, con familiares o tutores, emigran principalmente por la falta de empleo. La OIT viene promoviendo lo del empleo decente y si los padres tuvieran trabajo decente no tendrían que irse a otro país”<sup>11</sup>.

Lo expuesto permite suponer que el trabajo infantil experimenta las transformaciones generales del

9 Entrevista a funcionaria de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), 8 de noviembre de 2010.

10 Entrevista a integrante de la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los y las Adolescentes (CONAETI), 10 de noviembre de 2010.

11 Entrevista a funcionaria de la SNNA, 8 de noviembre de 2010.

trabajo derivadas de la globalización, la urbanización y los procesos de migración interna y externa, así como con las crisis económicas que afectan gravemente los ingresos de las familias, empujándoles a incorporar a los niños y adolescentes mujeres al mercado del trabajo en las condiciones que plantea el comercio informal, basado en la triangulación de mercaderías, sin seguridad, sin contrato, sin previsión social, inestables, con bajos ingresos, entre otros<sup>12</sup>.

Finalmente, se puede indicar que no obstante la creciente incorporación de mujeres al mercado de trabajo, especialmente de niñas y adolescentes, las estadísticas muestran que su participación en la actividad económica es del orden del 10%. En efecto, los indicadores muestran diferencias notables según el sexo; niños 26,5% y niñas 10,8% de 10 a 14 años (EPH 2009). Aunque se hace necesario reiterar la dificultad en dimensionar el trabajo doméstico –como se ha dicho, frecuentemente oculto– y realizado principalmente por niñas y adolescentes mujeres.

## El sistema educativo: Características y tendencias

En Paraguay en el año 2004 –según datos de la EPH–, de los 1.824.449 niños de 5 a 17 años de edad, el 85,5% asistía a una institución educativa. De esta población, 322.000 realizaban alguna actividad económica (remunerada o no) y de ellos, el 68,6% asistía a la escuela –más en el área urbana (75,6%) que en la rural (64,3%). Por lo tanto, aproximadamente 100.000 niños (el 31,4% de los que realizaban actividades económicas, remuneradas o no) no asistían a una institución educativa. Esto significa que tres de cada 10 niños trabajadores de ambos sexos, no estudian. En el trabajo doméstico, el 12,5% –más de 90.000 y en su mayoría niñas– tampoco asistía a la escuela (IPEC, 2006, pág. 41).

Luego de la reforma educativa, en el período 1990-2001, la matrícula aumentó significativamente (ver cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**CRECIMIENTO DE LA COBERTURA EDUCATIVA (1990-2001)**

Nivel y/o ciclo	1990	2001	Crecimiento absoluto 1990-2001	Porcentaje
Educación inicial*	34.157	138.567	104.410	306
EEB (1.º y 2.º ciclo)	687.331	948.683	261.352	38
EEB (3.er ciclo)	105.290	292.708	187.418	178
Educación media	56.475	164.884	108.409	192
Formación docente**	2.917	25.166	22.249	763
<b>Total</b>	<b>886.170</b>	<b>1.570.008</b>	<b>683.838</b>	<b>77</b>

\* Educación inicial incluye jardín de infantes, jardín maternal y preescolar.

\*\* Formación docente no incluye a los alumnos matriculados en lengua guaraní.

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura (MEC, 2003).

.....  
12 Más de la mitad de los asalariados (52%) percibe menos del salario mínimo en su ocupación principal. La subocupación aparece fuertemente asociada a la precarización del empleo, 793.319 subocupados, es decir, 25,1% (visibles e invisibles), según datos de la EPH 2009.

El Censo Nacional de 2002 –aun cuando en rigor no pueda compararse con las informaciones periódicas de las encuestas– constituye una referencia importante: muestra que de un total de 1.658.119 niños y adolescentes de 5 a 17 años de edad, 274.175 no asistían a la escuela al momento de ser censados.

**Cuadro 5**  
**POBLACIÓN DE 5 A 17 AÑOS DE EDAD POR ASISTENCIA ESCOLAR Y SEXO (2002)**

Total País			Sexo					
Asiste a la escuela			Niños			Niñas		
Total	Sí	No	Total	Escuela		Total	Escuela	
				Sí	No		Si	No
1.658.119	1.367.507	274.175 (16%)	844.052	695.220 (82.4%)	140.307 (16.6%)	814.067	672.287 (82.58%)	133.868 (16.44%)

Fuente: Censo Nacional 2002, cuadro PO4 (República del Paraguay, DGEEC, 2004).

Si se comparan los datos de crecimiento de la cobertura educativa de 2001 con los del año 2006 (MEC, 2008), es posible notar que el sistema educativo no ha captado de manera efectiva a la población infantil y adolescente. Por otro lado, en 2008 ha experimentado una desaceleración importante. En cinco años –entre 2001 y 2006 sumando la EI, EEB y EM– hay un crecimiento absoluto de 47.030 estudiantes y, si se suman los ingresados en el 2008, el aumento de matrícula es de aproximadamente 64.300<sup>13</sup>.

La desagregación de los datos de cobertura educativa por zona rural y urbana muestra, en todas las fuentes analizadas, que la escolarización en la zona rural es notoriamente inferior a la de la zona urbana. Así, para mediados de la década pasada el crecimiento de la tasa bruta urbana duplicaba el de la zona rural. Similar comportamiento presentaba la tasa neta en ese mismo periodo.

Considerando que el 14,1% de las 6.230.143 personas que conformaban la población paraguaya en 2008 tenían entre 0 a 5 años de edad –880.120, según datos del MEC (2009)– y que esta población se constituirá en los próximos años en parte del alumnado de la educación inicial y de la educación escolar básica o en niños trabajadores, sería importante conocer la capacidad efectiva del sistema educativo en los niveles indicados para absorber a dicha población. De hecho, como se ha mencionado con anterioridad, entre 2001 y 2006 la cobertura para la EI, EEB y EM (sin considerar formación docente) creció a 47.030 estudiantes y para 2008, a 64.000.

No obstante, el MEC plantea que el sistema educativo sí posee la capacidad suficiente para matricular al grupo de 6 a 11 años (edad obligatoria de la EEB, ciclos primero y segundo), dado que presenta una tasa bruta de escolarización del 108% y una tasa neta del 92%, es decir, nueve de cada 10 niños de 6 a 11 años de edad están matriculados en los ciclos primero y segundo de la EEB. Sin embargo, la tasa de escolarización para el tercer ciclo (entre 12 y 14 años) es del 56%.

La situación al 2006 para la EM es de una escolarización aún menor: su tasa bruta es de 53% a nivel del país y la tasa neta llega a 39%, la sobreedad alcanza el 21% y la retención llega a 72% de la tasa neta. Si se consideran los 12 años de estudio de la EEB y EM, de cada 100 alumnos matriculados en 1995, 30 llegaron al 6.º grado y tan solo 20 lograron egresar en el 2006. Sobre esta realidad educativa debió proyectarse la educación actual.

.....  
13 Cálculo efectuado con los datos de cobertura para los años 2001, 2006 y 2008 (MEC 2004, 2008 y 2009).

A propósito de la persistencia de la exclusión educativa, el MEC señala que en 2009 –casi dos décadas después del inicio de la Reforma Educativa– un total de 280.000 niños y adolescentes de 6 a 18 años de edad no asistían a la escuela, de los cuales el 63% vive en zonas rurales. Si se comparan estos datos con el Censo Nacional 2002 (ver cuadro 5), el número habría ascendido a la fecha.

El aumento de las tasas de crecimiento de la cobertura educativa entre 1990 y 2001, como lo indica el cuadro 5, se explican en gran medida a partir de lo baja que éstas eran antes de 1990, como herencia cultural del largo período dictatorial (MEC, 2003)<sup>14</sup>.

En cuanto a la zona, si bien la matrícula en el área urbana sigue siendo mayor (a excepción de los ciclos primero y segundo de la EEB), es importante destacar el incremento registrado en la zona rural en educación inicial entre 1990 y 2001: salta de 4.916 a 54.723 niños, lo que significa un incremento de la matrícula del 1.013%. En ese mismo periodo, también en el sector rural, la EEB crece modestamente: de 381.865 estudiantes a 487.071 (28%) en el primer y segundo ciclo, de 14.451 a 97.969 (578%); y la EM también, de 4.058 a 35.752 (781%). Este crecimiento contribuyó a reducir la brecha existente entre las zonas urbanas y rurales.

Las estadísticas del MEC (2009) estimaron que para el 2008 al menos el 88% de la población de 6 a 14 años de edad accedió a algún programa educativo, lo cual no indica que se encuentre en el nivel o ciclo educativo correspondiente a su edad pero sí que la cobertura de primer y segundo ciclo se aproxima a la universalidad. A esta información se agrega que para la población joven (de 15 a 24 años de edad) los niveles de escolaridad son sustantivamente más altos que los alcanzados por la población adulta y que no hay grandes diferencias entre hombres y mujeres. Según datos del Censo Nacional 2002, la leve diferencia podría indicarse en 16,6% para los hombres y 16,44% para las mujeres (República del Paraguay. DGEEC, 2004).

Con relación a la tasa de retención<sup>15</sup>, de 100 alumnos que se inscribían en el primer grado en el año 2000, 49 se matriculaban en el 9.º grado de la EEB en 2008 y 45 culminaron el nivel. Si se analiza la cohorte de 12 años, es decir, la cohorte de alumnos que inicia la EEB en el año 1997, se observa que solo el 31% llega a matricularse en el 3.º grado de la EM y el 29% culmina sus estudios en 2008. Estos datos, analizados por Elías y Molinas (2005), muestran una leve mejoría con respecto a años anteriores, donde de cada 100 matriculados en 1.º grado en 1994 (año en que se inició la Reforma Educativa) 45 de ellos se matricularon en 9.º grado en el 2002. Sin embargo, al presentar los datos desagregados por zonas se observa que la cobertura de la educación media alcanza a menos de la mitad de la población en edad de asistir a este nivel: en la zona urbana es del 42,4% y en el área rural alcanza sólo al 20,7%. Esto sin duda constituye el desafío principal del sistema educativo: asegurar la retención escolar desde los primeros ciclos y la cobertura educativa en educación media en las zonas rurales.

Al respecto, se están haciendo esfuerzos desde la educación por lograr una atención más amplia de la población en edad escolar<sup>16</sup>. También otros organismos del Estado y entidades privadas han

.....  
14 Esto explica, por ejemplo, el gran crecimiento de la educación preescolar (306%) en el país, cuya presencia era escasa hasta 1990. En el mismo sentido se puede entender el crecimiento de la formación docente, de 2.917 matriculados en la carrera docente en 1990, salta a 22.249 en 2001, con 763% de crecimiento. La EI crece de 34.157 a 138.567 (306%); a EEB (1º y 2º ciclo) registra un crecimiento de 687.331 a 948.683 y para el 3º ciclo de 105.290 a 292.708 (38% y 178%, respectivamente). Por su parte la EM crece de 56.475 a 164.884 (192%).

15 La tasa de retención corresponde al porcentaje de alumnos inscriptos en el primer grado/curso que llegan a matricularse en el último grado/curso del nivel educativo correspondiente. Al analizar una cohorte de alumnos este indicador muestra el porcentaje de estudiantes que han abandonado el sistema educativo formal antes de egresar de estos programas. Por su parte, la tasa de egreso indica el porcentaje de alumnos que efectivamente culmina el último grado, ciclo o curso de enseñanza (MEC, 2009, pág. 35).

16 Comentarios obtenidos durante el “Taller Nacional de Expertos de presentación de Primer Informe”, realizado el 7 de abril 2011: debe existir una mayor coordinación y descentralización; es necesario trabajar en la formación docente y las herramientas pedagógicas deben ser diferentes; es necesario reflexionar sobre lo que se está haciendo, reflexionar sobre la práctica; también es importante ver dentro de la cultura paraguaya los valores que se dan, como la solidaridad; es muy difícil luchar contra la explotación laboral cuando no ven otras ideas dentro de las comunidades; y, la educación formal es un paso pero hay que revisar la formación docente para recuperar los valores y que la educación no sea conductista y autoritaria.

desarrollado programas especiales destinados a dar cobertura educativa a poblaciones en situación de vulnerabilidad, rurales pobres o indígenas como el Programa Abrazo y Tekoporá<sup>17</sup>.

Sin embargo, no es posible determinar a partir de la información proporcionada si la cobertura educativa podrá crecer tanto como para atender a la población infantil y adolescente excluida del sistema como a la proveniente del crecimiento vegetativo de la población paraguaya. En general, los países de la región llevan varias décadas en el empeño de proporcionar dicha cobertura, proceso que Paraguay inicia tardíamente luego de la dictadura. El informe de seguimiento de la Educación para Todos en el mundo 2010, *Llegar a los marginados* (UNESCO, 2010), ubica a Paraguay en la posición intermedia con un valor de IDE comprendido entre 0,80 y 0,94 para lograr la educación para todos, al nivel de Perú y República Dominicana, entre otros.

Cabe señalar que este índice abarca acceso, equidad y calidad en base a cuatro de los seis objetivos que pueden ser cuantificables: la enseñanza primaria universal; la primera parte de la alfabetización de adultos (aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%); la paridad e igualdad entre los sexos; y, calidad de la educación<sup>18</sup>. En este último indicador, el informe EPT (UNESCO, 2010, pág. 122) indica que más de la mitad de los niños paraguayos de tercer grado presentan dificultades en la calidad de la lectura, factor importante para que puedan acceder a mayores niveles de escolaridad.

## Relación entre trabajo infantil y sistema educativo

El vínculo educación y ruralidad tendría la mayor incidencia en el trabajo infantil y sus efectos negativos podrían agravarse con la crisis internacional, sostiene el Informe global de 2010 de la OIT sobre trabajo infantil. Esta situación constituiría, en cierta forma, el nudo por desatar en la lucha por reducir el trabajo infantil y eliminar sus peores formas.

La información analizada de 2004 de la EPH y 2008 del MEC muestra una situación de exclusión del sistema educativo de niños y adolescentes de 5 a 17 años de edad, no cuantificada pero susceptible de relacionarla con el trabajo infantil. A pesar del aumento de la cobertura educativa, es imposible hacer comparaciones con la disminución o no del trabajo infantil, ya que sólo se cuenta con los datos de la EPH 2004<sup>19</sup>.

No obstante la indicación dada por el MEC a las instituciones educativas en el sentido de registrar, al momento de la matrícula, en un formulario especial los datos sobre los niños que trabajan, la información sistematizada no está disponible<sup>20</sup>.

La EPH 2004 presenta datos de tasa de asistencia escolar del grupo de 5 a 17 años en edad de tra-

.....  
17 Estos programas se presentan en el capítulo siguiente.

18 Según el Informe regional preparado para la VI Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos, la calidad y la equidad permanecen como problemas y están vinculados –en este orden de importancia– a: i) condición socio-económica; ii) zona de residencia (urbano-rural); iii) identidad étnica, y iv) género, según lo confirman numerosos estudios y evaluaciones realizadas en América Latina. No hay evidencia de mejoría en los aprendizajes escolares de los alumnos a lo largo de la última década en ningún país de la región, a pesar de las muchas reformas educativas y de los fondos y esfuerzos destinados a la evaluación. Así lo revelan las dos evaluaciones regionales realizadas hasta la fecha por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE, coordinado por la UNESCO-OREALC), en 1997 y en 2006 respectivamente. Una tercera evaluación está en preparación (Torres del Castillo, 2006:10).

19 Antes del 2004 tampoco se contaba con datos oficiales que permitan realizar una comparación. Igualmente, después de 2004 no se ha realizado otro estudio estadístico que permita analizar si estos datos han disminuido o aumentado.

20 Entrevista a funcionaria del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), 8 de noviembre de 2010.

bajar que realiza actividades económicas remuneradas o no. Es decir, esta encuesta analiza la asistencia escolar de aproximadamente 323.000 niños y adolescentes que realizan actividades económicas. De ese total, el 68,6% asiste a alguna institución educativa, lo que significa que de cada 10 niños que trabajan (de forma remunerada o no) cerca de siete estudian y que tres de cada 10 no asiste a ninguna escuela. Pero el porcentaje de los que asisten desciende en más de 10 puntos porcentuales a medida que aumenta la edad y ello implica que cerca del 40% de los niños y adolescentes trabajadores no está en el sistema educativo. Aún más preocupante es el área rural, donde el 50% de la población adolescente de 15 a 17 años de edad que trabaja no estudia.

**Cuadro 6**  
**TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN 5 A 17 AÑOS DE EDAD QUE REALIZA ACTIVIDADES ECONÓMICAS REMUNERADAS O NO, SEGÚN GRUPO DE EDAD (2004)**

Grupo de edad	Área		
	Total (%)	Urbana (%)	Rural (%)
<b>Total</b>	68,6	75,6	64,3
<b>5-9 años</b>	84,7	93,4	87,0
<b>10-14 años</b>	79,3	86	75,8
<b>15-17 años</b>	57,8	67,2	50,5

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2004 (República del Paraguay. DGEEC).

Como se observa en el cuadro 6, pasando los 14 años –la edad mínima de admisión al empleo y la culminación de la educación escolar básica obligatoria en Paraguay– se verifica un descenso importante en la escolarización, que cae del 79,3% al 57,8%. Sin embargo, una variable importante que se debe tener en cuenta es la sobreedad con la que un alto porcentaje de niños ingresan al sistema educativo (aproximadamente 34,3% del total), lo que demuestra un desfase entre la edad establecida para los diferentes niveles de la educación y la edad real de los niños a su ingreso y en general<sup>21</sup>.

La tasa neta de ingreso es superior en las zonas urbanas (65,8%) que en las rurales (62,9%)<sup>22</sup>. Estos datos sustentan la teoría del ingreso tardío asociado a problemas de accesibilidad a los servicios educativos, en particular en zonas rurales. La necesidad de recorrer largas distancias para asistir a la escuela está vinculada de modo directo con la edad de los niños y este fenómeno es más sentido en zonas rurales. Además, es pertinente mencionar que las oportunidades que tiene un niño para culminar sus estudios primarios y progresar hacia otros niveles de educación se ven afectadas por su condición de

.....  
 21 El programa de educación de personas jóvenes y adultas en la zona urbana experimenta una presión por matrícula de esta población que deserta de la educación escolar básica regular, es tal que este programa ha ido cambiando su perfil, parece más educación de jóvenes que de adultos. Adolescentes que salen de la escuela sin haber adquirido las competencias básicas y se aprestan para ingresar a otra modalidad para contar con alguna ventaja en la vida y en el trabajo.

22 La Tasa Bruta de Ingreso (TBI) al primer grado en el país es del 99% de niños de todas las edades. Pero la Tasa Neta de Ingreso (TNI), la cual indica el porcentaje de niños de ambos sexos que ingresan al primer grado con la edad estipulada de 6 años, es del 64,5%. Lo que indica que de cada 10 niños de 6 años, seis están en el primer grado y por tanto cuatro estarían o fuera del sistema educativo, o en un grado inferior o tal vez en un grado superior al primero. La diferencia entre la TBI y la TNI (34,3%) muestra la proporción de niños que ingresan al primer grado con edades distintas de la oficialmente estipulada (MEC, 2009).

rezago escolar. Cuanto mayor es el rezago educativo, las presiones para asumir otro tipo de responsabilidades aumentan y terminan haciendo que la probabilidad de desertar se incremente (MEC, 2009).

En las áreas rurales, donde se da el mayor índice de deserción escolar, los niños se incorporan a los trabajos agrícolas y las niñas principalmente al trabajo doméstico, en el campo o en la ciudad. La incorporación de los niños y adolescentes hombres al trabajo agrícola es valorada por los padres debido a los ingresos que puede llevar al hogar y para ellos resulta en una percepción de independencia y acceso a un nivel consumo, como portar un teléfono celular y otros objetos. Sin embargo, en el caso de las niñas, las causas del retraso en la incorporación o de abandono de la escuela son justificadas por los padres y madres frecuentemente en razón de las distancias a los centros escolares en el campo, atendiendo a los peligros que implica para ellas.

La escuela, por su parte, en muchas ocasiones no parece ser un lugar acogedor para permanecer en ella. La realidad escolar está atravesada por los problemas sociales que vive la comunidad: violencia, discriminación por estatus social, etnia, pobreza, entre otros. Los propios docentes, bajo algunas circunstancias, han sido señalados como discriminadores de niños y adolescentes trabajadores<sup>23</sup>, actitud que es imitada también por los propios alumnos hacia sus compañeros que trabajan. Esto provoca como reacción la autoexclusión por parte de los afectados e influye en sus decisiones de deserción temprana de la escuela<sup>24</sup>.

La realidad productiva local, la discriminación escolar y la sobreedad pueden resultar incompatibles con el contenido de estudio y las necesidades de conocimiento, sociales y emocionales de los niños y adolescentes trabajadores, lo que incide en el desaliento, la repitencia y el consecuente abandono escolar. Los planes de estudio se concentran en la instrucción de contenidos de las ciencias sociales y exactas, con base en conceptos abstractos, sin consideración de estos problemas, manteniendo metodologías tradicionales suficientemente cuestionadas por las teorías pedagógicas y psicosociales actuales.

Hay que resaltar que la mayoría de las escuelas en el área rural y en los barrios periféricos carecen de condiciones materiales básicas que faciliten el trabajo de los docentes, que además no cuentan con incentivos ni se les capacita sistemáticamente para que puedan apropiarse de herramientas pedagógicas y didácticas. Las escuelas tampoco cuentan con espacios para actividades lúdicas y la merienda escolar no es segura en todas las instituciones, lo que incide en el desánimo de los docentes, que se limitan a cumplir medianamente con el plan de estudios establecido.

Las expectativas de independencia y consumo, las distancias a las instituciones educativas y la ausencia de programas ligados a la realidad productiva, social y cultural de las zonas rurales explica, sólo en parte, el abandono o la no asistencia a la escuela. Otra parte se explica en la pobreza –especialmente en el campo– que determina, por ejemplo, que el trabajo infantil doméstico se convierta en una herramienta de sobrevivencia de las familias pobres, reforzando además los roles y caracteres atribuidos al sexo femenino.

En suma, la decisión de enviar a un niño a la escuela es el resultado de la valoración que hace una familia de los costos y/o beneficios en función de sus necesidades. Para los niños que trabajan, de ambos sexos, las oportunidades de aprender y ganarse un sueldo se relacionan a la carencia de la población en situación de pobreza y su imperativo de trabajar en cualquier condición para sobrevivir. La escolarización a tiempo completo aparece más como un lujo que como un derecho básico. Cambiar esa realidad requiere de un compromiso político y financiero (Tomasevki, 2004, pág. 47). Así,

.....  
23 “Se han señalado casos de escuelas que no admiten a niños, niñas y adolescentes trabajadores y de otras instituciones educativas que han sido estigmatizadas como escuelas de tercera o cuarta categoría porque reciben a este grupo de población”. Intervención durante el “Taller Nacional de Expertos de presentación de Primer Informe”, realizado el 7 de abril de 2011.

24 “Existe discriminación en el escuela contra los niños trabajadores, porque trabajan pero también porque no tienen zapatos, ropa, etc. La escuela no es acogedora, es expulsora”. Intervención durante el “Taller Nacional de Expertos de presentación de Primer Informe”, realizado el 7 de abril de 2011.

la inasistencia escolar es más elevada en los estratos de mayor pobreza. El 12% de los niños de 5 a 12 años de edad en extrema pobreza no asiste a una escuela. Este indicador se reduce al 8% en los niños pobres y al 3% en los no pobres (República del Paraguay. DGEEC, 2009). Estos datos reflejan que la pobreza es una de las principales causas y consecuencias del trabajo infantil.

Otra cuestión de primera importancia se relaciona con el uso de la lengua. En 2004, el 61,9% de los niños trabajadores se expresaba en guaraní, el 21,3% en guaraní y castellano y el 13,9% sólo en castellano (IPEC, 2006)<sup>25</sup>. Esta realidad debe tomarse en cuenta, particularmente en las políticas y programas educativos.

En el sentido planteado, un aspecto central de la educación en el país está ligado a los esfuerzos que se han hecho en los últimos años para adecuarla a la realidad multicultural de los estudiantes<sup>26</sup>, hacerla más accesible y allanar las dificultades –que se expresan en los mayores niveles de repitencia y deserción de los escolares monolingües de habla guaraní– y reforzar en general el bilingüismo en los estudiantes, en el marco de una situación de diglosia donde el idioma dominante es el castellano, aún cuando cuantitativamente el idioma guaraní es el más hablado<sup>27</sup>.

Igualmente importante es la creciente migración a las ciudades, en gran parte debido a los modelos de producción actuales que vienen desestructurando la práctica de la agricultura familiar tradicional y el consiguiente empobrecimiento de las familias, que se ven obligadas a salir de sus tierras. La agricultura familiar campesina sufre una retracción por el difícil acceso a la tierra, por estar expuesta a los impactos del mal manejo de los recursos naturales y debido a la sobreexplotación de los fundos y al monocultivo. Así, el 68% de los ocupantes de pequeñas fincas para el cultivo no tiene títulos de propiedad y el 65% de las unidades de producción campesina posee el 5% de la tierra, mientras que el 1% de los grandes propietarios detenta dos tercios de la superficie agrícola total (Equipo Económico Nacional, 2008).

Efectivamente, la situación socioeconómica, la pobreza en la que vive gran parte de la población rural campesina –en parte por los cambios impuestos por la agroindustria–, las dificultades lingüísticas no atendidas, los procesos de urbanización ligados a la globalización y una polarización económica y social que se expresa en los índices de distribución del ingreso, son factores que indudablemente constituyen la base que nutre el trabajo infantil<sup>28</sup> e inciden en la deserción del sistema escolar.

Esta exclusión educativa constituye un problema que lesiona el derecho a la educación de los niños, y continúa reproduciendo condiciones económicas y sociales que perpetúan el trabajo infantil.

.....  
25 El 85,93% de la población total del país habla guaraní, según el Censo Nacional 2002 (DGEEC).

26 En agosto de 2008 se instaló la Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI), dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, creada por Ley núm. 3231/2007. La misma ha iniciado un proceso de reforma curricular en base a las cinco familias lingüísticas y busca lograr una educación escolar específica y diferenciada, potenciando la identidad de las etnias y respetando su cultura y normas comunitarias.

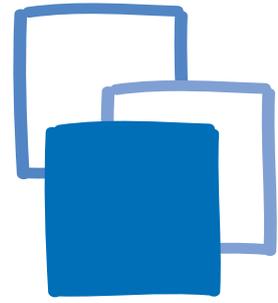
27 La diglosia entre el castellano y el guaraní y entre estos idiomas y otras lenguas, no se ha resuelto pedagógica, ideológica, ni técnicamente. En el intento bialfabetizador juega un papel negativo la traducción desde el castellano al guaraní de las palabras generadoras y los textos de lectura. Lo anterior denota una falta de consideración a la cosmovisión de la lengua y sentido de las palabras para utilizarlas como generadoras en guaraní, así como a la división silábica de las mismas. En suma, derivado de esta forma de traducción, se agregaba una dificultad extra para construir nuevas palabras en guaraní y por tanto para la alfabetización en esta lengua. El aspecto mencionado es de importancia central en los dos programas estudiados, ya que en ambos se plantea la bialfabetización simultánea y ello implica no sólo el conocimiento oral de la lengua guaraní, sino también un cierto manejo de su estructura gramatical y fonética, en especial para la elaboración de los materiales. En este último punto se hace necesario distinguir si es una lengua vocálica o consonántica y luego decidir si para el guaraní se seguirá intentando un método de lectoescritura silábico o se intentará probar un método global (Centeno y Kries, 2009, pág. 53).

28 Considerando la composición de la pobreza total, se observa que a nivel nacional de cada dos personas pobres una se halla en situación de pobreza extrema. En el ámbito rural, donde se concentra cerca de la mitad de población pobre del país, aproximadamente siete de cada 10 personas pobres están en pobreza extrema. En el departamento Central, el área urbana es el dominio geográfico donde la población en situación de pobreza extrema constituye la menor proporción del total de personas pobres, pues alrededor de tres de cada 10 se clasifican en pobreza extrema (DGEEC, 2009).

Estas condiciones no pueden ser modificadas solamente desde o por la educación ya que, si bien esta puede reducir la cantidad de niños que se incorporan al trabajo, por sí sola no está en capacidad de acabar con las peores formas o de incidir en la erradicación decisiva del trabajo infantil a través de la pura oferta de atención. Por ello, las políticas educativas poco efecto pueden tener si no van acompañadas de políticas económicas, laborales, sociales, culturales y de derechos.



## Marco regulatorio y políticas públicas del sistema de protección de niños y adolescentes



### Marco jurídico-institucional relacionado al trabajo infantil

La política nacional de protección de la niñez y la adolescencia en Paraguay está determinada por el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) –aprobado por Ley núm. 1680/2001– y por planes y políticas generales y sectoriales elaboradas por el Estado. El Código crea el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia (SNPRI), competente para preparar y supervisar la ejecución de la política nacional destinada a garantizar la plena vigencia de los derechos de niños y adolescentes. Este Sistema<sup>29</sup> se encarga de regular e integrar los programas y acciones a nivel nacional, departamental y municipal (artículo 37).

El CNA es el instrumento jurídico nacional que regula la situación laboral de las personas mayores de 14 años (artículos 52-69), teniendo como marco rector la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley núm. 57/1990), el Convenio núm. 138 de la OIT sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo (Ley núm. 2332/2003) y el Convenio núm. 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (Ley núm. 1657/2001). Catorce años es también la edad fijada por el Código para la responsabilidad penal, no así para contraer matrimonio, ejercer el derecho al voto y prestar el servicio militar, actos habilitados recién a partir de los 16 años tanto para hombres como para mujeres (Ley núm. 1/1992).

El Código señala también que sus disposiciones se aplican a personas 14 a 17 años de edad<sup>30</sup> que trabajan por cuenta propia, a los que trabajan por cuenta ajena y quienes se ocupan del trabajo familiar no remunerado. Es decir, califica el trabajo infantil en tres categorías: el desempeñado por niños de ambos sexos que trabajan solos o bajo la dependencia o supervisión del padre, madre o responsable (correspondería a trabajo por cuenta propia); el que trabaja bajo dependencia de otra persona, un tercero, no familiar (correspondería a trabajo por cuenta ajena) y los que se ocupan de tareas del hogar. Bajo las tres categorías se aseguran las garantías en el trabajo y en forma puntal el Código refiere al “acceso y asistencia a la escuela en turnos compatibles con sus intereses y atendiendo a sus particularidades locales” y “de capacitación a través de asistencia a programas especiales de capacitación para el trabajo y de orientación vocacional” (incisos d y h del artículo 53).

Se establece que las horas de trabajo para adolescentes de 14 a 16 años de edad no pueden superar las cuatro horas diarias o 24 horas semanales y que para los de 16 a 18 años de edad se permite trabajar

29 El Sistema está compuesto por: la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), dependiente de la Presidencia de la República; el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNA), integrado por varias instituciones públicas de los consejos departamentales y municipales de la niñez y la adolescencia; y, por las consejerías municipales por los derechos del niño, niña y adolescente o CODENI. Todas estas instituciones tienen funciones específicas conforme el CNA.

30 La Ley núm. 2169/2003 de la República del Paraguay “Que establece la mayoría de edad” define a la o él adolescente como “toda persona humana desde los catorce años hasta los diecisiete años de edad”.

hasta seis horas diarias. Sin embargo, cuando los adolescentes asisten a instituciones educativas, independientemente de la edad (mientras estén en el rango de 14 a 18 años) se establece que no pueden trabajar más de cuatro horas (art. 58). El CNA en todo momento tiene presente el derecho de los adolescentes y el deber del empleador de asegurar la asistencia a la escuela. En este sentido, también prohíbe el desarraigo cuando este puede afectar la escolaridad, al igual que los trabajos nocturnos, peligrosos, etc. Lo mismo se establece en el caso del trabajo doméstico<sup>31</sup>, para el cual el Código describe claramente la responsabilidad de los empleadores sobre la educación: “tienen la obligación de facilitar al adolescente trabajador doméstico la concurrencia a una institución educativa, a los efectos de recibir la educación escolar adecuada, sin deducir suma alguna de su remuneración” (art. 65).

A pesar de los derechos establecidos en este instrumento legal y que vienen determinados por el marco jurídico constitucional e internacional, la realidad es otra. De hecho, los adolescentes –potenciales sujetos de la educación media– tienen una tasa de matriculación del 75,2% en la zona urbana y del 24,8% en la zona rural, donde se dan las tasas más altas de trabajo infantil, principalmente en el ámbito doméstico (ver cuadros 1 y 2). En consecuencia, las adolescentes en las áreas rurales tienen menos posibilidades de acceder a la educación ya sea por las restricciones propias que se le asignan a su género (distancias de los centros de estudio, violencia de género, etc.) como por la escasa oferta de la modalidad en la educación media, que apenas cubre el 20,7% en las zonas rurales<sup>32</sup>.

En este sentido, recientes estudios del MEC identifican por un lado las actividades laborales, remuneradas o no, como las que se superponen con las actividades escolares, ya sea por tiempo o por desgaste y, por otro lado, la imposibilidad de muchas familias de cubrir los gastos que implica que sus hijos asistan al colegio (ABC Color, 2010). Ello permite afirmar que el precepto del cual parte la ley al indicar que permite el trabajo sólo desde los 14 años y con horarios especiales para acudir a la escuela, constituye un “deber ser” que efectivamente no se cumple en la realidad.

A propósito de la edad mínima de admisión al empleo, el Convenio núm. 138 de la OIT establece para los Estados la necesaria abolición del trabajo infantil y el aumento progresivo de la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental (artículo 1). Esto significa que en ningún caso la edad de admisión al empleo puede ser inferior a la establecida para la educación obligatoria (inciso 3 del artículo 2) y esta, a su vez, debería aumentarse como una medida de protección. El Convenio señala que esa edad no debe ser inferior a los 15 años (inciso 3 del artículo 2) y sólo de forma extraordinaria se admite que se fije una edad inicial de 14 años cuando “la economía y medios de educación del país estén insuficientemente desarrollados” (inciso 4 del artículo 2).

En Paraguay, la legislación presume que al 9.º grado de la EEB los alumnos tienen aproximadamente 14 años<sup>33</sup> y se fija esta edad como la mínima de admisión al empleo, acogiendo a una cláusula de flexibilidad contenida en el propio Convenio núm. 138 de la OIT y adquiriendo, en atención a esta consideración, la obligación de informar periódicamente si aún subsisten en el país las razones para mantenerla, o bien, renunciar a dicha disposición a partir de una fecha determinada. Esto se puede verificar en los comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre Paraguay, en este caso, las solicitudes directas al país publicadas en 2008, 2011 y 2012 (OIT/CEACR).

.....  
31 Es importante hacer notar el alto porcentaje de niñas y adolescentes mujeres dedicadas a esta actividad, tal y como se presentó en el capítulo anterior.

32 Tal como se señaló antes, el objetivo 5 de EPT que se refiere a la “paridad entre los sexos” mide el nivel de avance de los países en este sentido. Las niñas y adolescentes mujeres están en desventaja en las áreas rurales, sin olvidar que la diferencia en el acceso con calidad a la educación está determinada también por las condiciones socioeconómicas de las familias.

33 Cabe remitir a las consideraciones del capítulo anterior respecto a la sobreedad, donde se registra un 34,3% de niños de ambos sexos que ingresan al sistema educativo en una edad mayor de lo establecido en las normativas educativas (de 6 años para el 1.º grado de la EEB).

El Convenio núm. 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil es otro de los instrumentos relevantes. Su artículo 1 establece la obligación del Estado de adoptar “medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia”. A los efectos de dicho Convenio, constituyen peores formas de trabajo infantil: a) la esclavitud o las prácticas análogas como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, d) y el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños (artículo 3).

Para esta última peor forma de trabajo infantil, el Convenio núm. 182 orienta al Estado a que determine los trabajos peligrosos conforme las prácticas locales. En Paraguay esto se dio por el Decreto núm. 4951/2005 del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT)<sup>34</sup>, que establece una lista con 26 formas de trabajo infantil peligroso, quedando prohibido el trabajo en estas ocupaciones para las personas menores de 18 años.

Para el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la ratificación de los Convenios de la OIT, en el marco institucional se creó en el año 2002 la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de las y los Adolescentes (CONAETI)<sup>35</sup>. Esta instancia es la encargada de elaborar las propuestas y coordinar las políticas nacionales sobre la erradicación del trabajo infantil, bajo el liderazgo del MJT y en estrecha coordinación con la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA).



## Políticas públicas relacionadas al trabajo infantil y la educación

Para garantizar los derechos acordados en el marco legal, el Estado ha formulado políticas públicas –algunas de carácter general y otras sectoriales o específicas– que abordan de manera más concreta el trabajo infantil y su vinculación al derecho a la educación. En el nivel de las políticas generales están los documentos *Paraguay para todos y todas, propuesta de política pública para el desarrollo social 2010-2020*, *Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008-2013*, *Plan Nacional de Educación 2024* y *Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia (POLNA)*, concretada esta última a través del *Plan Nacional de Acción por la Niñez y Adolescencia (PNA)* y de la *Planificación estratégica de la SNNA 2009-2013*.

En el ámbito específico del trabajo infantil se encuentran el *Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los Adolescentes (2003-2008)*, el *Plan Nacional*

34 El Decreto núm. 4951 reglamentó la Ley núm. 1657 del 10 de enero de 2001 que ratifica el Convenio núm. 182 de la OIT. Está disponible en: <http://www.oit Chile.cl/pdf/08-10.pdf>

35 Creada mediante Decreto núm. 18835/2002. La integran representantes del Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, Secretaría de Acción Social, Secretaría de la Mujer, FEPRINCO, Asociación Rural del Paraguay, Central General de Trabajadores (CGT), Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), Central Nacional de Trabajadores (CNT), Confederación de Funcionarios y Empleados del Estado (CONFEE), Central Sindical de Trabajadores del Estado Paraguayo (CESITEP), Coordinadora para la Eliminación del Trabajo Infantil en el Paraguay (COETI), Coordinadora para la Erradicación del Trabajo Infantil, Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de Paraguay (CDIA) y la OIT y UNICEF en calidad de asesores.

*de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay y la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente del Paraguay (2010-2015).*

Existen además, otros programas de gobierno como los programas Abrazo y Tekoporá, y la metodología *Scream*, esta última impulsada por el MEC. Todas estas políticas, estrategias, planes y programas tienen como objetivo contribuir de diferentes maneras a la erradicación del trabajo infantil y la incorporación o reincorporación de los niños a la educación.

## Políticas y planes generales

*Paraguay para todos y todas, propuesta de política pública para el desarrollo social 2010-2020* (Gabinete Social, 2010) es una política de carácter universal, que pretende potenciar una presencia real del Estado en la gestión del desarrollo de la sociedad a fin de garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos. Al mismo tiempo, reconoce la situación de pobreza y exclusión social en la que se encuentran familias, grupos y comunidades, enfatizando acciones dirigidas a dar respuestas concretas a su situación.

Las metas propuestas hasta el año 2013 incluyen tres ejes temáticos: calidad de vida para todas las personas; inclusión social y superación de la pobreza; y desigualdades y crecimiento económico sin exclusiones. En el primer eje se destacan tanto la educación como el trabajo. En el ámbito de la educación se plantea la disminución de la tasa de analfabetismo de adolescentes mayores de 15 años pasando del 5,9% al 1,9%, el aumento de las tasas brutas de educación escolar básica y media, pasando del 77% al 84% en EEB y del 55% al 63% en la EM. El segundo eje sobre superación de la pobreza establece como meta reducir la pobreza a la mitad para el 2013 y la atención de niños en situación de calle. En el eje económico, se destaca la disminución de las tasas de subocupación y desempleo.

En estas metas, el gobierno actual reconoce el alto índice de deserción escolar, principalmente en la educación media y los últimos años de la educación escolar básica, además del alto índice de niños en situación de calle. Para combatir estos problemas, el Estado ha desarrollado programas emblemáticos. En el área de educación está el programa Paraguay Lee y Escribe, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades educativas de personas jóvenes y adultas que no han aprendido a leer ni a escribir. Como se observa, si bien la disminución de la tasa de deserción escolar constituye uno de los objetivos de esta política, el problema no se aborda en el programa pues tiene por propósito combatir el analfabetismo y no la deserción escolar. Considerando que la deserción escolar, como se ha analizado, es en la mayoría de los casos resultado del trabajo infantil, reducirla implicaría tener un efecto sobre la participación laboral de niños y adolescentes.

Si bien la política del Gabinete Social tiene como uno de sus temas transversales “niñez y adolescencia”, en ella no se aborda el problema del trabajo infantil en todas sus formas (como una de sus políticas priorizada), más allá del objetivo del Programa Abrazo, destinado específicamente a “disminuir progresivamente el trabajo infantil en las calles”<sup>36</sup>. Por su parte, el indicador marcado para esta meta no refleja el objetivo planteado, que propone la atención de niños y adolescentes en situación de calle y no la reducción de las tasas de trabajo infantil en las calles para el año 2013. Se considera que estas metas y sus indicadores deben ser revisados para abordar mejor el problema y su efectiva prevención y erradicación.

Por su parte, el denominado *Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013. Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay* (Equipo Económico Nacional, 2009) presenta

.....  
36 En el marco del 12 de junio de 2011, la entonces ministra de la infancia y la adolescencia anunció el proceso de ampliación de cobertura del Programa Abrazo a otras formas de trabajo infantil, como lo son el trabajo en la elaboración de ladrillos y el trabajo en la recolección de basuras y vertederos. En el primer caso, se ha instalado el Programa Abrazo en la ciudad de Tobatí, departamento de Cordillera, y en el segundo caso, en la ciudad de Encarnación, departamento de Itapúa, para atender a los niños y adolescentes que reciclan en el vertedero municipal (SNNA, Dirección de Comunicación, 2011).

dentro del eje “generar empleo y luchar contra la pobreza y la exclusión social” a la disminución del trabajo infantil en todas sus formas y, fundamentalmente, de sus peores formas como uno de los objetivos específicos. Al estar bajo la responsabilidad del equipo económico, la inclusión de este objetivo garantiza los recursos necesarios en el Presupuesto General de la Nación. En este sentido, tanto el MJT (que coordina la CONAETI), la SNNA y el MEC, podrán tener asegurado el financiamiento de sus presupuestos específicos en el combate al trabajo infantil, lo que probablemente permita alcanzar mejores resultados.

Otro instrumento es el *Plan Nacional de Educación 2024 “Hacia el centenario de la escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo”*, documento marco de la política educativa paraguaya donde se delinear las principales acciones para ser desarrolladas en el sector educativo en los próximos años con metas a corto, mediano y largo plazo. El primer eje estratégico del plan propone la igualdad de oportunidades en el acceso y garantía de condiciones para la culminación oportuna de los diferentes niveles y/o modalidades educativas, que se da principalmente con la ampliación y diversificación de la oferta para la educación inicial, la escolar básica y media y la educación permanente. El diseño, expansión y consolidación de esta oferta educativa se plantean formas diferenciadas de educación para poblaciones en situación de vulnerabilidad, sin embargo, no se aborda de forma concreta el problema del trabajo infantil en todas sus formas, como por ejemplo, la explotación sexual comercial.

Después de la SNNA, el MEC es la institución que más ha trabajado conceptualmente el problema del trabajo infantil. Desde el año 2003 se han capacitado miles de docentes y desde el año 2005 se ha venido impulsando la metodología SCREAM en más de seis departamentos del país. A esto se suma la declaración de interés educativo del material *Módulos de trabajo en aulas para docentes*, elaborado con apoyo técnico y financiero de la OIT en el 2006<sup>37</sup>. No obstante, hay una agenda pendiente de inclusión del tema del trabajo infantil en el currículo de la EEB, aprovechando la disponibilidad de materiales especializados y validados.

Por su parte, la *Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia (POLNA) 2003-2013* es una orientación general para encaminar las acciones dirigidas a la niñez y la adolescencia. El objetivo de esta política es asegurar el desarrollo integral de niños y adolescentes en Paraguay, así como el ejercicio efectivo y disfrute pleno de sus derechos. La POLNA propone dos tipos de acciones: la formulación e implementación de políticas universales básicas y el diseño y ejecución de políticas focalizadas en problemáticas específicas que afectan a sectores vulnerables de la niñez. La POLNA se hace operativa en 2008 a través del Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia (PNA) de duración quinquenal (2003-2008) y en el año 2009, la SNNA presenta su planificación estratégica 2009-2013.

En 2008 finalizó el PNA y la SNNA ha realizado su Planificación Estratégica 2009-2013. Uno de los objetivos de esta planificación es la “articulación con actores claves para la implementación de políticas públicas, orientadas a la restitución de los derechos de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad y su protección integral”. Dentro de ese objetivo se encuentra la restitución de derechos de 7.500 niños en situación de calle, niñez sin referentes familiares de protección, niñez y adolescencia víctima de explotación sexual, así como adolescentes privados de libertad.

Atendiendo los altos índices de trabajo infantil rural, es notoria la ausencia en la planificación de líneas de trabajo orientadas al combate de las formas de trabajo en las zonas rurales y fronterizas: empleados en tareas agrícolas, ganaderas y domésticas, en las cuales se concentra la mayor parte de niños trabajadores del país.

## Planes específicos

El *Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los Adolescentes (2003-2008)* –bajo la coordinación de la CONAETI– tenía como objetivo principal

.....  
<sup>37</sup> Declarado de interés educativo por el Ministerio de Educación y Cultura según Resolución núm. 8756 del 7 de septiembre de 2006.

“prevenir y erradicar progresivamente el trabajo infantil y lograr condiciones de trabajo decente para los adolescentes en Paraguay”.

En el marco de este documento se dieron avances con relación a: la inclusión del módulo específico de trabajo infantil en la Encuesta Permanente de Hogares 2004, lo que permitió contar con datos y análisis sobre este problema; la ratificación del Convenio núm. 138 de la OIT y la elaboración del listado de trabajo infantil peligroso en cumplimiento del Convenio núm. 182; y, la creación de dos oficinas regionales de la SNNA en Ciudad del Este y en Encarnación<sup>38</sup> para brindar atención a víctimas de explotación sexual comercial.

Uno de los ejes de acción del plan que involucró directamente al MEC fue la atención para la escolarización básica de niños y adolescentes trabajadores a través de la merienda escolar, gratuidad del servicio, reinserción a la educación formal, programas educativos especiales para estudiantes con soledad y un mecanismo de seguimiento y monitoreo de niños trabajadores en los centros educativos.

En relación a la gratuidad, si bien la Constitución Nacional declara la obligatoriedad de la enseñanza escolar básica (de primer a noveno grado) y su gratuidad (artículo 76), una reciente Ley (núm. 4088/10) amplía la obligatoriedad y gratuidad para primero, segundo y tercero de la educación media, además de la educación inicial (jardín y preescolar) en el sector público. Con esta Ley se obtiene la protección integral por parte del Estado al derecho a la educación hasta los 18 años de edad, desde la educación inicial hasta concluir la educación media.

Para combatir la explotación sexual comercial, se elaboró y ejecutó el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay (2003 – 2008), elaborado a través de consultas locales y nacionales en las que participaron distintos referentes institucionales, tanto del ámbito público como del privado y en el que también se involucraron organismos de cooperación internacional como UNICEF, OIT y la Unión Europea.

La elaboración de este plan respondió a un proceso iniciado en el marco de dos proyectos subregionales desarrollados por la OIT. Uno de prevención y erradicación del trabajo infantil doméstico en Sudamérica (2001-2005)<sup>39</sup> y otro de prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niños y adolescentes en la Triple Frontera Argentina, Brasil y Paraguay (2001-2005). Este proyecto permitió concretar muchas actividades previstas en el documento. Las acciones desarrolladas particularmente por el MEC, coinciden con las del plan anterior en lo referido a la capacitación a docentes y la incorporación del problema en los trabajos de aula.

En términos generales, con esta planificación y el proyecto en la Triple Frontera se logró que un alto número de referentes institucionales como docentes, periodistas, policías, agentes sociales, magistrados, inspectores, defensores de la niñez y adolescencia fueran sensibilizados acerca del problema del trabajo infantil y, en particular, sobre la explotación sexual comercial. Se avanzó en componentes tales como la elaboración de materiales e investigaciones; se estudió y sistematizó la legislación, principalmente en lo referente a la violencia sexual; se crearon y fortalecieron centros de atención que lograron contactar a un sinnúmero de víctimas y se desarrollaron campañas de sensibilización en las ciudades de Encarnación y Ciudad del Este.

Por último, cabe mencionar la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente del Paraguay (2010-2015)<sup>40</sup> aprobada mediante Resolución 03/10 del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, cuyo objetivo está centrado en articular y focalizar los recursos y acciones de todos los sectores y niveles de gobierno, desde una perspectiva incluyente, en tres acciones fundamentales: la generación de ingresos de los padres, madres y encar-

.....  
38 La oficina de la ciudad de Encarnación duró sólo un año, de junio 2006 a junio de 2007.

39 El proyecto incluía acciones en Brasil, Colombia, Paraguay y Perú.

40 El documento de la Estrategia fue producto de nueve talleres participativos realizados en Asunción, Ciudad del Este, Encarnación, Coronel Oviedo y Filadelfia, que incluyeron a actores clave de los sectores trabajador, empleador, gubernamental, sociedad civil y los niños y adolescentes. Participaron un total de 373 personas, siendo 135 varones y 238 mujeres, así como 269 niñas y adolescentes mujeres y 124 niños y adolescentes hombres.

gados de los niños y adolescentes en las peores formas de trabajo infantil, de tal manera que asuman su responsabilidad con apoyo del Estado; el acceso y su permanencia en las escuelas que presten una educación con calidad y el control efectivo del trabajo adolescente.

En términos generales, en el ámbito de la educación, la estrategia identifica como problemas la falta de gratuidad, esto quiere decir, que si bien no hay que pagar mensualidades en las escuelas, asistir al colegio tiene costos indirectos –como útiles escolares, uniforme, transporte o alimentación– que las familias no pueden cubrir, principalmente aquellas en pobreza y pobreza extrema. También señala la poca atención que otorgan los profesores a los derechos de niños –lo que expresa las falencias en la formación de docentes y el escaso alcance de las políticas que al respecto se implementan desde la educación–, pasando por alto señales que podrían revelar problemáticas relativas a las peores formas de trabajo infantil. La necesidad de una mayor inversión en la educación pública es uno de los aspectos enfatizados en el documento (SNNA y MJT, 2011, pág. 28).

La escuela, conforme el diagnóstico de la estrategia, es extraña para los niños y se agrava especialmente para los de habla guaraní y otras lenguas originarias. En la escuela “no se abordan temas de su interés, no se habla su lengua, no se incorpora su cosmovisión”, se señala en la parte del diagnóstico de la Estrategia como aportes de los actores clave. Se indica así mismo que “la educación no trasmite la cultura del trabajo y que los adolescentes no cuentan con las prácticas mínimas y necesarias para ingresar al mundo laboral y de una formación técnica”.

Frente a esta situación, el documento de estrategia incluye la acción número 4 referida a la “adecuación de la oferta educativa de calidad, gratuita, innovadora y atractiva para los niños y adolescentes en peores formas de trabajo infantil, incluyendo la educación formal y no formal” y se plantea focalizar en una educación con calidad e incluyente, a través de la revisión del currículo, la mejora de la infraestructura de las escuelas públicas, el tratamiento no discriminatorio de los niños víctimas de las peores formas, la sensibilización y capacitación de docentes, padres y madres, encargados, desde las Asociaciones de Cooperadoras Escolares (ACE). Éstas, a su vez, como parte de la comunidad educativa pueden cumplir un rol importante impactando en la desnaturalización de las peores formas de trabajo infantil.

El documento de estrategia considera prioritario en este tema la capacitación y la sensibilización de docentes en lo que a las peores formas de trabajo infantil se refiere, de manera que puedan identificar en forma rápida y precisa los casos.

## **Programas de gobierno coadyuvantes a la erradicación del trabajo infantil**

El gobierno está impulsando programas específicos de inclusión social para atender necesidades de los sectores más pobres, ya sean de asistencia y/o distribución de recursos. Así, la política Paraguay para Todos y Todas 2010-2020 ha definido metas, objetivos y ha colocado el énfasis en 11 programas emblemáticos. Uno de ellos es el Programa Abrazo, que pretende asegurar los derechos básicos en la promoción de las personas hacia mejores niveles de calidad de vida y bienestar, generando capacidades, facilitando oportunidades y creando de esta forma el capital humano y social<sup>41</sup>.

La vinculación del Programa Abrazo con el trabajo infantil es directa pues su propósito es disminuir el trabajo infantil de niños trabajadores en situación de calle de 14 años o menos y sus familias, mejorando las condiciones de salud, nutrición y reduciendo la inasistencia y deserción en preescolar, primer ciclo (primero, segundo y tercer grados) y segundo ciclo (cuarto, quinto y sexto grados) de la EEB y asegurar su promoción. El programa también se propone que los niños de ambos sexos no trabajen y que “dejen de asumir el rol de proveedores”.

.....  
41 El Programa Abrazo fue creado en abril de 2005, con el apoyo técnico y financiero de UNICEF y la cooperación de instituciones privadas paraguayas como Dequení, Fundación Joguerahá y el Comité Olímpico Paraguayo. Estuvo inserto en la estructura de la Secretaría de Acción Social (SAS) en el marco de la Red de Protección Social, pero actualmente está bajo la dirección de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA).

El Programa Abrazo prevé tener 14 centros abiertos, para brindar diariamente servicios de refuerzo escolar, alimentación, recreación y hábitos de higiene, entre otros. A estos centros abiertos asisten niños en edad escolar, por lo que el programa pretende garantizar la compatibilidad de horarios de centro y escuela. Además, cada familia recibe acompañamiento psicosocial, establece un plan de desarrollo con los trabajadores sociales, buscando superar sus principales problemas. El programa apoya sus iniciativas económicas y busca su inclusión en la comunidad y la cobertura de los servicios básicos. Esto permite al programa tener control de la corresponsabilidad, considerando que uno de los indicadores es la disminución de horas/calle del niño o la salida definitiva de ella.

Este programa es sin duda, una de las principales iniciativas públicas del gobierno actual y una de las mayores estrategias implementadas hasta el momento en el combate al trabajo infantil en calle, que conforme a UNICEF estaría involucrando entre 3.000 y 6.000 niños. Hasta diciembre de 2010, el Programa Abrazo tenía una cobertura de 1.538 niños, 1.108 familias y 12 centros de atención en Asunción, área metropolitana, el departamento central y Alto Paraná (Presidencia de la República, 2010).

Sin embargo, este programa debería atender a adolescentes trabajadores en situación de calle hasta los 17 años y cubrir la educación escolar básica obligatoria –que es hasta el tercer ciclo: séptimo, octavo y noveno grados–, teniendo en cuenta que en este tramo de edad (14 a 17 años) es donde se concentra el mayor número de adolescentes trabajadores tanto en las áreas rurales como urbanas y, en consecuencia, la mayor deserción escolar.

El Programa Abrazo concentra su atención en uno de los trabajos peligrosos: el trabajo en la vía pública, conforme los incisos 1 y 2 del artículo 2 del Decreto 4951/05. Pero en junio de 2011 se inició el proceso de ampliación de cobertura a otras formas de trabajo infantil, como es el caso del trabajo en la elaboración de ladrillos y el trabajo en la recolección de basuras y vertederos. En el primer caso, se ha instalado el Programa Abrazo en la ciudad de Tobatí y en el segundo, los niños que reciclan en el vertedero de la ciudad de Encarnación serán los primeros en ser incluidos al programa.

El segundo programa emblemático del Estado que podría incidir en el combate y eliminación del trabajo infantil es el Programa Tekoporá. Este programa está dirigido a los hogares en situación de extrema pobreza del área urbano – rural y busca garantizar el acceso a salud, educación y seguridad alimentaria de niños, mujeres embarazadas, adultos mayores, comunidades indígenas y personas con discapacidad.

Es un programa de transferencias monetarias condicionadas en el que se da acompañamiento a las familias a través de agentes de apoyo llamados “guías familiares”. Estas personas visitan los hogares para verificar el cumplimiento de las condicionalidades, referidas principalmente al mejoramiento del hábitat familiar y los hábitos de higiene. Además, brindan consejos para mejorar la disponibilidad de alimentos, mejorar la salud y a la vez oficiar de gestores para el acceso de las familias a los diversos servicios públicos. Las transferencias monetarias condicionadas (TMC) ofrecen un alivio inmediato a la extrema pobreza, acompañado de un proceso que posteriormente permite crear capacidades de trabajo familiar y comunitario y de participación. Principalmente, este subsidio posibilita el corte intergeneracional de la pobreza en las familias atendidas, cuyos niños y adolescentes estudian y tienen la oportunidad de concluir la formación mediante la educación pública, propiciando mejores posibilidades para un futuro laboral<sup>42</sup>.

El informe oficial del gobierno reportó que en 2010 se firmaron 36.000 actas de compromiso con familias, 63.057 niños fueron matriculados en los 66 distritos donde se encuentra presente el programa, 54.924 hogares realizaron control en los centros de salud y existen 4.498 registros escolares. En total, el programa señala que tiene 53.548 beneficiarios<sup>43</sup>.

En el ámbito educativo este programa contempla la matriculación y asistencia regular de niños y adolescentes a las escuelas y la participación de las personas adultas en programas de alfabetización.

.....  
42 Información obtenida del sitio web de la Presidencia de la República del Paraguay ([www.presidencia.gov.py](http://www.presidencia.gov.py)) pero no disponible actualmente en línea.

43 Ídem.

Si bien en las estrategias del programa no se llega a mencionar el trabajo infantil, se puede deducir que, considerando la pobreza y no asistencia a la escuela como causas del trabajo infantil, el Programa Tekoporá podría contribuir sensiblemente a su reducción; de lo contrario no habría forma de “romper la transmisión intergeneracional de la pobreza” como el mismo programa sostiene.

Un informe de la Secretaría de Acción Social (2007, págs. 22-27) sobre el impacto de estos programas en el trabajo infantil muestra que en los distritos analizados en los años 2005 y 2006 hubo un aumento de la matrícula escolar entre los niños beneficiarios del programa y una disminución de un 60% en la jornada de trabajo, en base a la media de 35 horas semanales señalada por Céspedes (IPEC, 2006).

Con estos datos podemos tener un avance del impacto de estos programas en la reducción del trabajo infantil y la incorporación y permanencia de niños en la escuela. Sin embargo, aún no se ha establecido un mecanismo de vigilancia y seguimiento, principalmente en el área de educación, que permita analizar los avances en los últimos años de ejecución de los denominados programas emblemáticos del gobierno.

Por último, el MEC está implementando la metodología “SCREAM: Alto al trabajo infantil”. Su propósito es la defensa de los derechos de los niños a través de la educación, las artes y los medios de comunicación. Esta metodología es una aplicación didáctica para dotar a los docentes –educadores como actores ejecutores– con una herramienta de apoyo para promover la sensibilización de los niños sobre el trabajo infantil y sus peores formas mediante la expresión artística en todas sus manifestaciones.

El carácter de esta metodología educativa, de formación y movilización que promueve la toma de conciencia, aumenta la comprensión sobre el problema del trabajo infantil y sus peores formas y ayuda a los educadores a que desarrollen actividades movilizadoras y creativas con sus estudiantes<sup>44</sup>.

El Ministerio de Educación y Cultura ha impulsado esta metodología desde el año 2005, cuando inició su aplicación en el departamento de Cordillera con 30 docentes y 633 alumnos de primero y segundo ciclos de la educación escolar básica. La metodología de trabajo consistente en realizar actividades que se desarrollan en modo de proyectos y/o actividades extracurriculares, lo que ha logrado una efectiva promoción de los derechos de los niños y adolescentes a través de la sensibilización y concienciación sobre la situación del trabajo infantil. En la actualidad la metodología se trabaja en 380 instituciones educativas del país y participan 551 docentes y 21.000 alumnos, en los departamentos de Alto Paraná, Itapúa, Canindeyú, Cordillera, San Pedro y Guairá.

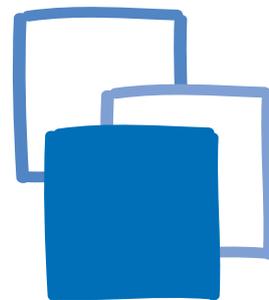
La estrategia de ejecución gradual de esta iniciativa ha colocado a Paraguay como un ejemplo de asimilación progresiva de la temática de las peores formas de trabajo infantil por las distintas instancias educativas.

.....  
44 La metodología SCREAM consta de 14 módulos: información básica, collage, investigación e información, entrevista y encuesta, la imagen, escenificación, certamen de arte, redacción creativa, debate, medios de comunicación, prensa, medios de comunicación radio y televisión, arte dramático, el mundo del trabajo e integración de la comunidad.





## Juventud: La transición de la escuela al trabajo



La incidencia del trabajo infantil en la deserción escolar, como se ha señalado en el presente estudio, no sólo es una causa y una consecuencia durante el periodo de la infancia de un niño o adolescente trabajador, cualquiera sea su sexo, sino que los efectos de la misma se pueden extender a lo largo de la vida y de la trayectoria laboral de la persona, pudiendo traer aparejadas graves consecuencias.

Si bien este trabajo presenta la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo, un tema que interesa a la OIT es cómo es ese trabajo, ya que desde hace años se viene promoviendo el denominado “trabajo decente” a través de los gobiernos, principalmente en América Latina y el Caribe.

Por trabajo decente se entiende “un trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para el trabajador y su familia, mejores perspectivas para el desarrollo personal y social, libertad para que manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres” (OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2007, pág. 49). Para lograr esto, es necesario articular varios mecanismos a corto, mediano y largo plazo de la vida de una persona y se inicia con la educación.

En este sentido, tenemos que en América Latina el porcentaje de jóvenes que cuentan únicamente con educación primaria es de 19% (tasa bastante alta), relacionada estrechamente con el sector más pobre de la población, como se verá en el caso paraguayo. La interrupción de la educación en el ciclo primario o escolar básico perpetúa la pobreza y la inmovilización social, pero también afecta al desarrollo del país y de la sociedad en su conjunto.

La educación, por lo tanto, se presenta como una oportunidad, como un valor en ese traspaso al mundo laboral y el crecimiento dentro del mismo, “la educación suele ser determinante para la inclusión o exclusión ya que poder acceder y mantenerse en ella y obtenerla en un grado de calidad que pueda proveer suficientes conocimientos, habilidades y competencias para acceder a un buen trabajo e ingresos suficientes resulta ser una meta ambiciosa y especialmente para los más pobres” (OIT, 2010, pág. 32).

Ahora bien, como parte de este trabajo nos hemos propuesto analizar la transición de la escuela al trabajo como periodo normal, consecuente uno de otro. Sin embargo, veremos que esta transición no se produce de manera evolutiva sino que muchas veces coexisten escuela y trabajo o se excluyen entre sí. La transición escuela-trabajo es entendida como “el espacio que media entre la conclusión, voluntaria o no, de la educación y la incorporación razonablemente definitiva al trabajo como actividad única o compatibilizando ambas opciones” (OIT, 2010, pág. 49).

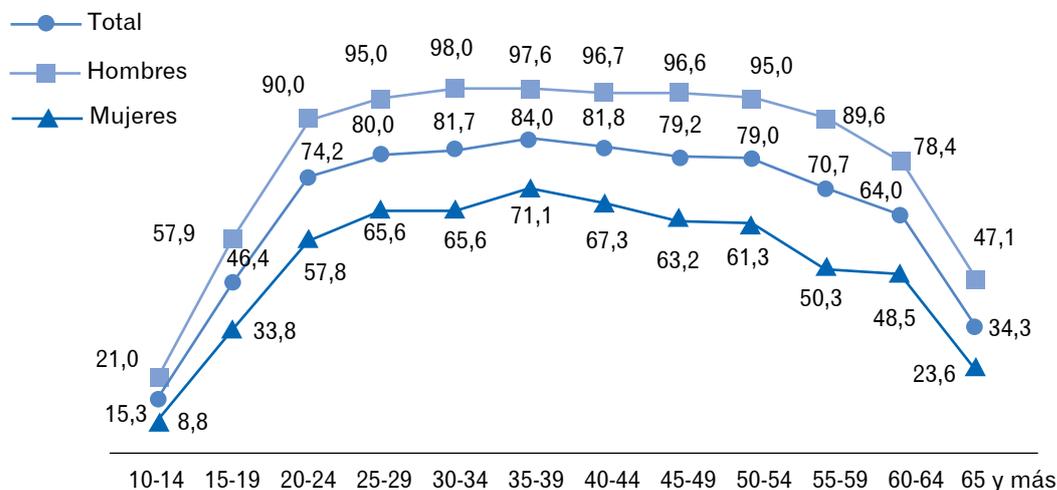
Los datos en América Latina, ratifican lo manifestado previamente: cerca del 34% de la población joven sólo estudia, 33% sólo trabaja, un 13% compatibiliza el estudio y el trabajo y cerca del 20%

de los jóvenes no estudia ni trabaja<sup>45</sup>. Como se observa, la alta tasa de productividad de la población joven va en aumento y lo que se pretende aquí es presentar la situación de la juventud en Paraguay en relación a estos dos aspectos –educación y trabajo– para comprender los factores que influyen en uno u otro y que determinan en el futuro de una persona su incorporación al mercado de trabajo en condiciones dignas.

## Paraguay, jóvenes económicamente activos

En Paraguay, la distribución de las tasas de actividad según grupos de edad muestra una temprana incorporación de las personas de 10 a 14 años al mercado laboral. Su participación en la actividad económica es del orden del 15,3%, con diferencias notables según sexo: niños 21% y niñas 8,8%. El trabajo infantil y la temprana incorporación de niños de ambos sexos al mercado de trabajo informal ha sido analizada en capítulos anteriores, no obstante, esto nos lleva a otros elevados índices de participación de la población juvenil (de 15 a 29 años) en el mercado laboral, la tasa de actividad económica es particularmente más elevada en los hombres que en las mujeres (República del Paraguay. DGEEC, 2010).

**Gráfico 1**  
**TASAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA POR SEXO, SEGÚN GRUPOS DE EDAD (2010)**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2010 (República del Paraguay. DGEEC, 2010).

<sup>45</sup> Estos márgenes varían de país a país en América Latina, por ejemplo, hay países donde el porcentaje de jóvenes que sólo estudia supera el 50% como en Chile (56%) y Venezuela (54%), mientras que en otros ni siquiera alcanza el 25%, como en Perú (23%) o Guatemala (20%). Lo mismo se presenta en el 33% de los jóvenes que se dedica únicamente a trabajar, apareciendo los extremos los mismos países pero con los resultados contrarios: mientras en Guatemala y Perú este porcentaje es de 44% y 42% respectivamente en Chile y Venezuela apenas llegan al 22% y al 19% respectivamente. En el 13% de los jóvenes que estudia y trabaja se observa una diferencia importante en los países del Cono Sur con respecto de los de las otras subregiones, ya que el porcentaje es el más alto (alcanza el 17%), mientras que en los países andinos y los de América Central apenas supera el 10%. Ahora con relación al 20% que ni estudia ni trabaja, cabe señalar que es la población juvenil que potencialmente tiene mayor riesgo social. En tal sentido, son especialmente preocupantes los porcentajes de Colombia (28%) y Honduras (27%) (PREJALOIT, 2010, pág. 50).

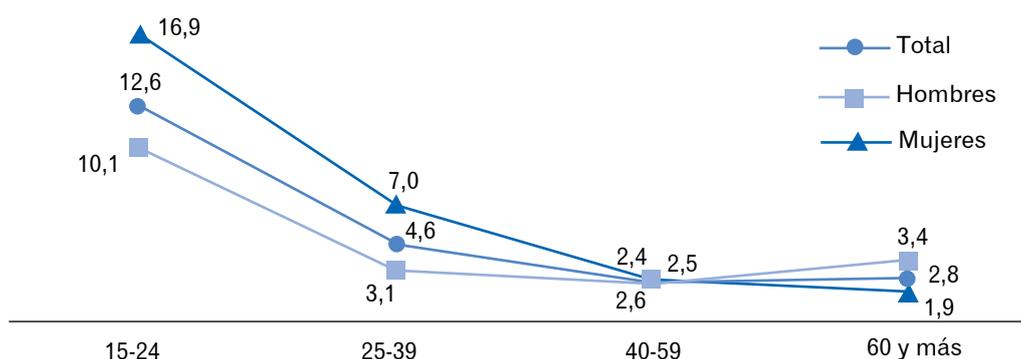
Como se observa en el gráfico 1, a partir de los 14 años de edad hay un *boom* en la tasa de actividad; por su parte, en la etapa de los 15 a los 19 años, que corresponde a los años de la secundaria o educación media, se nota una elevada participación femenina en 33,8% y masculina, con 57,9%. Entre los 20 y 24 años de edad, hay una actividad de 90% entre los hombres y 57,8% entre las mujeres, aumentando en la franja etaria que va de 25 a 29 años, donde casi el total de la población joven masculina trabaja frente a un 65% de las mujeres. Así, la tasa de participación femenina recién llega a su máximo entre los 35 y 40 años, cuando alcanza un 71%.

Entre las causas citadas por las jóvenes mujeres entrevistadas para la *1ra. Encuesta Nacional de Juventud* (MEC y otros, 2011), el motivo indicado por el cual no están trabajando o buscando trabajo es en primer lugar porque cuida a sus hijos, también porque se dedica a las tareas del hogar o está a cargo del cuidado de otro familiar y/o “otros motivos”, que no se llegaron a especificar en las entrevistas. Durante esta etapa también se registra la mayor tasa de fecundidad<sup>46</sup>, por lo que no sólo corresponde encontrar las causas de esta incidencia en las mujeres sino del mercado de trabajo, donde se prefiere emplear hombres de esa edad antes que mujeres. Son todavía pocas las políticas de cuidado promovidas desde el Estado y el sector privado, lo cual impide a las mujeres incorporarse al mercado de trabajo o continuar sus estudios en razón de tener que cuidar a sus hijos, a falta de albergues, guarderías, etc.

En relación a la tasa de desempleo abierto, en la que se muestra la proporción de la fuerza de trabajo que no tiene empleo pero que desea tenerlo e hizo alguna gestión para obtenerlo, los últimos datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2010 (República del Paraguay. DGEEC) indican que el 5,7% de la mano de obra del país se encuentra desempleada, tras el 6,4% evidenciado en 2009 y el 5,7% registrado en 2008. Analizando por sexo estos datos, se refleja que la mayor proporción de desempleadas son mujeres, con un 7,2% frente al 4,7% de los hombres, comportamiento que se observa tanto en áreas urbanas como rurales.

Ahora bien, es la población joven la más afectada también por el desempleo abierto, principalmente en el grupo de 15 a 24 años de edad, y en particular las mujeres, con más del 16% frente a un 10% de los hombres.

**Gráfico 2**  
**TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO (2010)**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2010 (República del Paraguay. DGEEC, 2010).

46 Los mayores índices de fecundidad se encuentran en las mujeres de 20 a 29 años. La mitad tiene sus hijos antes de los 22 años, una de cada tres antes de los 20 años y alrededor del 15% antes de los 18 años de edad (CEPER, 2009).

A pesar de que la tasa de desempleo abierto disminuye al alcanzar los 25 años en poco menos de la mitad entre las mujeres, 7%, entre los hombres esta disminución es de 70%. Como se observa en el gráfico 2, las mujeres activas presentan no sólo mayores dificultades para obtener un empleo sino que demoran más en lograr incorporarse al mercado en el mismo nivel que los hombres (Abdala, 2010). Se evidencia así nuevamente cómo opera la discriminación hacia las mujeres, tanto por el papel tradicional que estas juegan en las tareas domésticas, como por la preferencia de hombres antes que mujeres en edad reproductiva.

## Los jóvenes ocupados

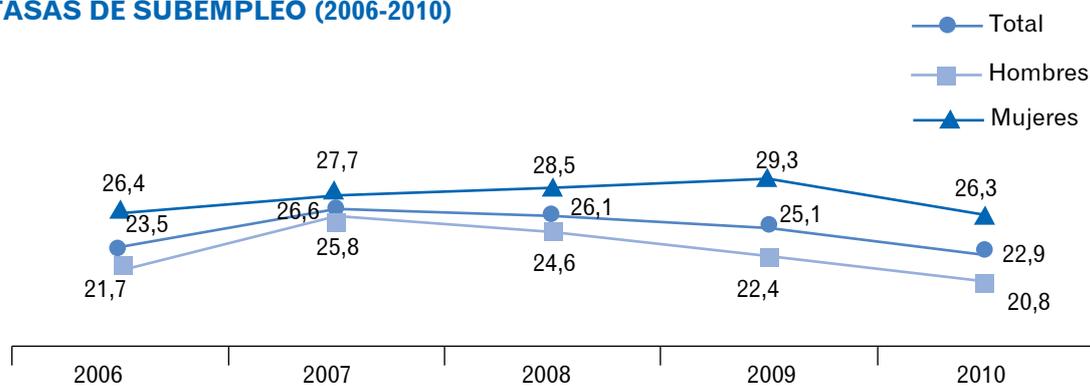
La enorme mayoría de los jóvenes trabaja en condiciones de precariedad (82%). Los mayores niveles de desprotección se encuentran en las ocupaciones de menores calificaciones y en quienes mantienen una relación no asalariada con el mercado. En el sector agropecuario, el 97% de las personas jóvenes trabaja en condiciones precarias. Entre las actividades urbanas es muy alto el nivel de precariedad en los principales sectores de ocupación: construcción, industria manufacturera y el sector de comercio y servicios (Abdala, 2010).

Esta situación de precariedad –extendida tanto a jóvenes como a personas adultas– puede ser observada desde varios aspectos esenciales en las relaciones laborales que conciernen principalmente a los derechos de los trabajadores: horarios no superiores a 8 horas o pago de horas extras en su caso, remuneración mínima, condiciones sanitarias y laborales acordes, seguro médico, aporte jubilatorio, etc. Con relación al seguro médico –uno de los indicadores para el trabajo decente–, los datos revelan que sólo un 19% de los jóvenes trabajadores cuentan con seguro, frente al 29% de los adultos. Por lo general, los jóvenes, principalmente durante la adolescencia, se encuentran desprotegidos y los más pobres, con menos niveles de educación, aceptan peores condiciones de trabajo.

El subempleo, por su parte, es otro indicador que proporciona una visión más completa de las características del mercado laboral paraguayo. Este incluye a dos grupos de ocupados: a) los que trabajan menos de 30 horas por semana en sus ocupaciones, que desean trabajar más horas y están disponibles para hacerlo (subempleo visible o subempleo por insuficiencia de horas) y, b) los que trabajan 30 y más horas por semana en sus ocupaciones y su ingreso es inferior al mínimo legal establecido en el período de referencia (subempleo invisible).

Según la EPH 2010, el subempleo afecta al 22,9% de la mano de obra ocupada, tasa inferior a la observada en el año anterior que fue de 25,1%. De acuerdo a los dos tipos de subempleo considerados, el que aporta mayor número de trabajadores subempleados es el invisible, es decir, las personas asalariadas o en relación de dependencia (empleados y obreros públicos y privados) que trabajando más de 30 horas por semana y no llegan a percibir el salario mínimo vigente (17,1%).

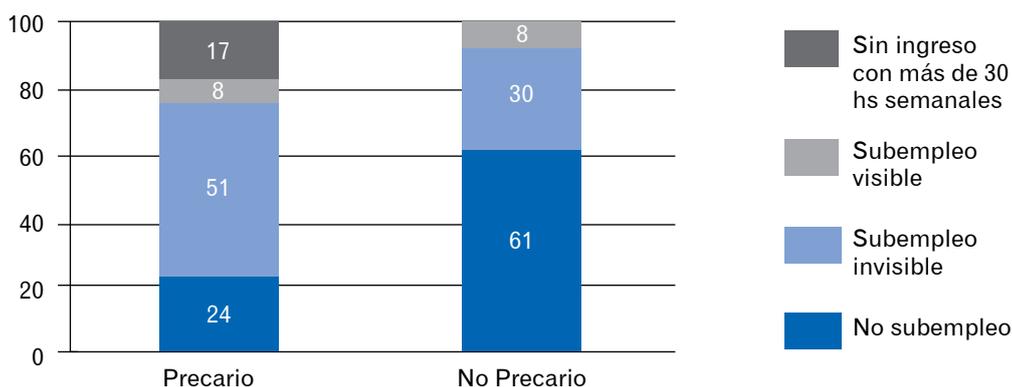
**Gráfico 3**  
**TASAS DE SUBEMPLEO (2006-2010)**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2006-2010 (República del Paraguay. DGEEC).

En el 2008, y consideramos que este patrón se mantiene, el subempleo invisible tenía una alta representatividad entre los jóvenes: casi la mitad de los ocupados presentaban este problema (48%). Ernesto Abdala, analizando el problema, señala que “es en el área rural donde aparecen los mayores problemas de subempleo, por la incidencia del trabajo familiar no remunerado con una carga horaria importante sobre todo entre los más jóvenes” y concluye “las situaciones de subempleo se superponen a las condiciones de precariedad en un gran número de jóvenes” (Abdala, 2010).

**Gráfico 4**  
**SITUACIÓN EN RELACIÓN AL SUBEMPLEO DE LOS OCUPADOS JÓVENES**  
**SEGÚN PRECARIEDAD**



Fuente: Abdala (2010), en base a la Encuesta Permanente de Hogares 2008.

Respecto a este indicador y al salario recibido, tenemos que solamente el 25% de los jóvenes gana más del salario mínimo considerado por hora, cuando el porcentaje entre las personas adultas llega al 38%. Esta situación es en sí preocupante pero, además, al interior de los grupos juveniles existen diferencias de importancia: de los jóvenes adolescentes hombres solamente el 19% gana más que el salario mínimo por hora, mientras que entre las mujeres de 25 a 29 años, el 61% supera el salario mínimo por hora (Abdala, 2010). Es decir, las mujeres en este grupo de edad, debido a las actividades a las que se dedican, estarían en mayor porcentaje recibiendo el mínimo por hora. Sin embargo, cuando se analizan las cifras globales se percibe que la brecha de ingresos por sexo oscila en aproximadamente en 400.000 guaraníes (equivalentes a unos 100 dólares de los Estados Unidos), conforme datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2009. Por tanto, en general, las mujeres ganan 100 dólares menos que los hombres en las mismas actividades.

## Los jóvenes desempleados

El estudio de Abdala, que tuvo como base la Encuesta Permanente de Hogares 2008, señala que casi uno de cada 10 adolescentes y jóvenes de 15 a 24 años está buscando trabajo activamente (desempleados activos) o ha dejado de buscar (desempleados ocultos). Un quinto de los desempleados que han perdido un trabajo anterior (cesantes) tiene entre 15 y 19 años y un porcentaje algo mayor, entre 20 y 24 años, mostrando por un lado que hay una temprana inserción en el mercado y por otro, las dificultades de estos jóvenes para mantener un empleo estable (Abdala, 2010).

Si se observa la composición de la fuerza de trabajo en Paraguay (ver gráfico 1), tenemos que ésta está compuesta en un 30% por adolescentes y jóvenes de 15 a 29 años y a su vez, si se observan los años de estudio, son los grupos de edad de 4 a 6 años y de 10 a 12 años los que alcanzan el mayor índice, coincidentes con el término de la primaria y la secundaria. En el caso del desempleo, Abdala

señala que éste afecta en mayor medida a los jóvenes más calificados, o por lo menos con más años de secundaria, ya que casi la mitad de los desempleados jóvenes tiene 10 o más años de educación. Entre los jóvenes de 20 años y más, cuatro de cada 10 tienen entre 10 y 12 años de estudio y tres de cada 10 tienen más de 12 años. Los jóvenes con más educación son quienes tienen tasas de desempleo más altas, sobre todo entre los menores de 25 años (Abdala, 2010).

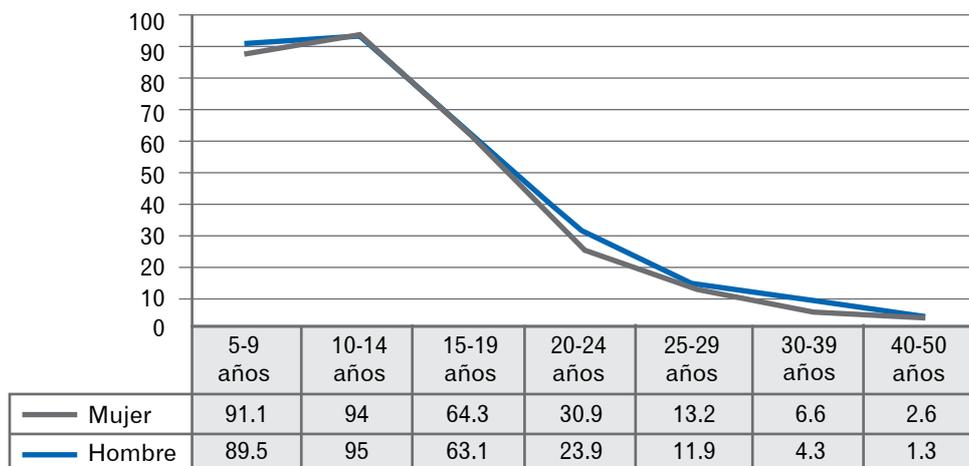
Sin embargo, cabe la pregunta ¿qué actividades económicas y en qué condiciones está el otro alto porcentaje de jóvenes con menos niveles de educación? Esto porque, indudablemente, se encuentran en una situación más vulnerable y desventajosa y por lo tanto tienden a aceptar peores condiciones de trabajo, mientras los más capacitados prefieren tomarse su tiempo en la búsqueda de empleos más adecuados y cercanos a sus deseos.

## Paraguay, jóvenes que estudian

Si bien la Constitución Nacional establece la educación escolar básica como obligatoria y una ley posterior la amplía a la secundaria, un gran porcentaje de jóvenes deja la escuela a temprana edad para dedicarse al trabajo. Sin embargo, hay otro alto porcentaje que permanece en ella.

Entre los 10 y 14 años de edad es cuando se registra la mayor asistencia escolar, pues casi en su totalidad, nueve de cada 10 niños de ambos sexos asisten a una institución educativa (entre el 94% y 95%). Ya con la adolescencia, de 15 a 19 años, se observa que ese número decrece a seis de cada 10 y el porcentaje continúa en picada, ya que entre los 20 y 24 años, entre los hombres sólo lo hacen dos de cada 10 y entre las mujeres tres de cada 10. Al alcanzar el grupo de edad de 25 a 30 años, sólo uno de cada 10 jóvenes asiste a una institución educativa.

**Gráfico 5**  
**TASA DE ASISTENCIA A UNA INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA FORMAL DE LA POBLACIÓN DE 5 A 50 AÑOS DE EDAD POR SEXO, SEGÚN GRUPOS DE EDAD (2009)**



Fuente: Elaborado en base al *Tríptico Género*, Serie 1, Año 2011.  
Encuesta Permanente de Hogares 2009. (República del Paraguay, DGEEC, 2011).

En la diferencia por área de residencia, la inasistencia en el área rural es casi tres veces mayor que la urbana (16,3% frente a 6,5%), principalmente de los 6 a 17 años de edad. Por lo tanto, el índice de personas analfabetas a edad adulta también muestra un patrón diferenciado según área, alcanzando a 5,2% de la población nacional pero con marcada diferencia rural-urbana (3,2% en el área urbana frente a 8,4% en la rural).

Si se observa el gráfico de actividad y se lee comparativamente con el anterior, se observa que existe un alto porcentaje de mujeres jóvenes que no estudia ni trabaja, principalmente entre los 20 y 24 años. Algunas de las principales causas, como ya se señaló, están vinculadas a la fecundidad en esos años, donde casi la mitad de las jóvenes dejan de estudiar y trabajar con su primer embarazo<sup>47</sup>.

Conforme la *1ra. Encuesta Nacional de Juventud* (MEC y otros, 2011), el 53,4% de los jóvenes de 15 a 29 años considera que lo más importante en esta etapa de sus vidas es estudiar, sin embargo, sólo un 14% dedica la mayor parte su tiempo al estudio, siendo más del 37% los que dedican mayormente su tiempo al trabajo remunerado, seguido de un casi 36% del tiempo dedicado a tareas domésticas, como cocinar, lavar, cuidado de personas, etc.

De los datos más generales proporcionados por la citada encuesta, se desprende que más del 55% de los adolescentes y jóvenes de ambos sexos de 15 a 29 años no está estudiando, siendo el grupo de los de 25 a 29 años los que tienen un alto porcentaje (82,2%), seguidos por el grupo de los 20 a 24 años con 62,4% de inasistencia a ninguna institución de educación, reduciéndose a 22% entre el grupo de los 15 a 19 años.

Como una de las razones, causas o explicaciones que se puede vincular con estos datos está la pobreza, que empuja a la mayoría de los jóvenes a abandonar los estudios para insertarse al mundo laboral, muchas veces precario. En la encuesta realizada por el Observatorio Nacional de Juventud se observa que en la clase social pobre el 75% no estudia, a diferencia del 17% de los jóvenes de la clase económica alta. Al menos el 34,4% de los encuestados indicaron alguna causa económica que los llevó a abandonar sus estudios habiendo empezado un ciclo escolar. Estas razones fueron: dificultades económicas (el costo del transporte, cuotas, materiales para realizar los deberes escolares, libros, etc.), la necesidad de empezar a trabajar para mantenerse y la necesidad de apoyar a su familia económicamente o con tareas del hogar.

## Entre el trabajo y la educación



Para el 2008 –datos que no han variado de manera relevante– más de la mitad (58%) de los jóvenes de 15 a 29 años participaban en algún trabajo precario<sup>48</sup>, el 35% se encontraba sin trabajo, el 6% lo estaba buscando y solo el 1% tenía trabajo no precario. Si se asocian estas características a la relación

47 El 48,9% de las mujeres jóvenes de 15 a 24 años de edad que se encontraba estudiando al momento de quedar embarazada por primera vez no interrumpió sus estudios, y que poco más de la mitad (51,1%) sí lo hizo; de éstas, el 44,6% no volvió a estudiar y sólo el 6,4% de las jóvenes volvió a retomar sus estudios. En lo laboral, más de la mitad de las mujeres adolescentes y jóvenes siguió sus actividades laborales (55,7%), es decir que no dejaron de trabajar a causa del embarazo. De las mujeres que dejaron de trabajar al quedar embarazadas por primera vez (44,3%), sólo el 7,2% volvió a hacerlo y 37,1% dejó de trabajar (CEPER, 2009, págs. 199-200). Otros datos recientes indican que el 22% de los embarazos registrados en 2009 eran de niñas y adolescentes mujeres de 10 a 19 años de edad. (Dirección de Bioestadística del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2009).

48 Se entiende por trabajo precario aquel donde las personas ocupadas en forma remunerada no cuentan ni con sistema de seguro de salud ni aportan a una caja de jubilaciones. En esta categoría entran también los trabajadores familiares no remunerados.

que mantienen con el sistema educativo, pueden identificarse grupos de jóvenes que por sus vínculos con los dos ámbitos (o la falta de los mismos) presentan mayores riesgos de no lograr una trayectoria hacia condiciones de trabajo decente (Abdala, 2010).

El estudio de Abdala señala que casi el 60% de los jóvenes que están trabajando de manera precaria ha dejado de estudiar (siendo el 37% del total de jóvenes), con lo cual pierden la posibilidad de mejorar su situación a través de la educación formal, acumulando competencias para el aumento de las condiciones para acceder a un mejor trabajo. Entre los inactivos predominan los estudiantes (20%) pero existe un contingente importante que no estudia y no trabaja: el 15% del total de los jóvenes, equivalente a 258 mil personas de 15 a 29 años. (Abdala, 2010).

Entre los 15 y 19 años de edad la mitad de estos adolescentes y jóvenes trabajan, y dentro de los activos casi la mitad estudia, pero el 40% se mantiene estudiando en condición de inactivos, lo cual no significa que tienen trabajo decente, tal como se señaló en el párrafo anterior. A partir de los 20 años, la gran mayoría ya es activa y ha dejado de estudiar (20%). Entre los inactivos es minoritario el número que mantiene su inserción en el sistema educativo (Abdala, 2010).

La situación de hombres y mujeres difiere principalmente en el acceso de los hombres al trabajo pero en condiciones de precariedad y una mayor inactividad en las mujeres. Sin embargo, al considerar la vinculación con el sistema educativo y la edad, estas diferencias muestran más claramente dos procesos distintos. Por un lado, en la adolescencia hay una diferencia marcada entre hombres y mujeres en cuanto al vínculo que los estudiantes mantienen con el trabajo (trabajos precarios para los hombres e inactividad en las mujeres), pero esta diferencia desaparece prácticamente en los otros grupos de edad (el porcentaje de trabajadores precarios estudiantes y de estudiantes inactivos tiene mínimas diferencias por sexo). Como contrapartida, la salida del sistema educativo dirige a dos caminos distintos a muchos hombres y mujeres, que se mantienen o se acentúan en los tramos más avanzados de la juventud: el trabajo precario para los hombres, la inactividad para las mujeres (Abdala, 2010).

## La precariedad como forma de incorporación al trabajo



Los jóvenes del área rural presentan niveles de precariedad más altos que los del área urbana y, a su vez, el porcentaje de jóvenes escolarizados es menor, por lo cual hay un mayor porcentaje de “precarios” no estudiantes entre los jóvenes rurales. Por otra parte, si bien el porcentaje de inactivos es similar, difiere en su composición: es mucho menor el peso de los estudiantes y en cambio hay una mayor presencia de jóvenes inactivos que no estudian, en su mayoría mujeres (Abdala, 2010).

La situación de pobreza marca la forma y condiciones de incorporación al trabajo, como se ha señalado. La juventud en situación de pobreza está mayormente empleada en el sector precario, siendo insignificante la proporción que se incorpora a un trabajo con características de decente (1%). Esta brecha entre los jóvenes pobres y no pobres también se visualiza en la educación, donde cerca del 40% de los no pobres se encuentra estudiando, frente a un 32% de los jóvenes pobres. Relacionando la pobreza con los tramos de años de estudio alcanzados, tenemos que el 55,4% de los pobres no extremos de 15 años y más de edad no tiene educación o sólo alcanzó el nivel primario. Este porcentaje se eleva a 68,6% en el caso de los pobres extremos y disminuye entre los no pobres (36,4%). Estos últimos, además, presentan una proporción importante de personas que tiene aprobado de 13 a 18 años de estudio (18,4%) (República del Paraguay. DGEEC, 2009, pág. 10).

La inasistencia escolar de los adolescentes es más elevada en los estratos de mayor pobreza: cerca del 35% de los niños y adolescentes de 13 a 18 años de edad no asiste a la escuela y este porcentaje

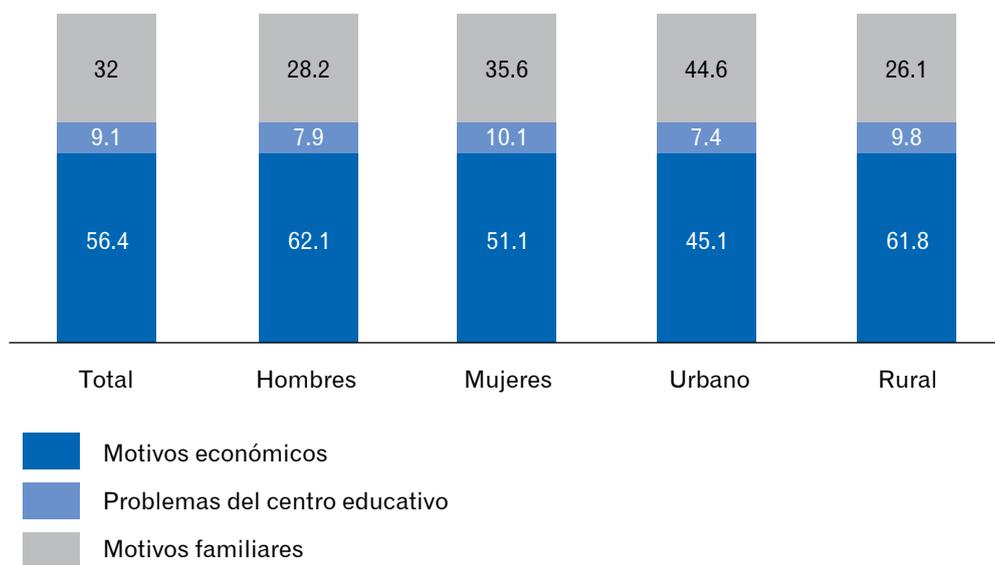
aumenta a 90% después de los 18 años, cuando se trata de educación universitaria o institutos de educación superior (República del Paraguay. DGEEC, 2009, pág. 10).

En los datos del primer trimestre de 2011 se observa un alto porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años de edad trabajando, siendo la más alta en relación a otros grupos de edad. Datos oficiales señalan que el 81% de los jóvenes que trabajan lo hace sin contrato, lo que revela una de las características de la precariedad, al igual que la escasez de cobertura del seguro médico, el cual no está disponible para el 76% de jóvenes que trabajan. Una vez más, entre los pobres se observa que más de un 98% de esa edad no cuenta con seguro médico obligatorio como el IPS (Instituto de Previsión Social) o algún otro tipo de seguro privado. Este número disminuye a 91% entre los más pobres y pasa a 48,6% entre los jóvenes de clase media, disminuye rotundamente entre la clase alta con sólo 6% y desapareciendo en las clases muy altas, con total cobertura, generalmente de seguro privado (MEC y otros, 2011).

Si bien ya se ha señalado como una de las causas principales de la inasistencia escolar a la pobreza, se reafirma con los datos actualizados de la DGEEC que la principal causa de inasistencia escolar es por falta de recursos económicos (56,4%), la cual se acentúa en el área rural, donde el 60% de los jóvenes que no asisten a la escuela lo hacen por motivos económicos.

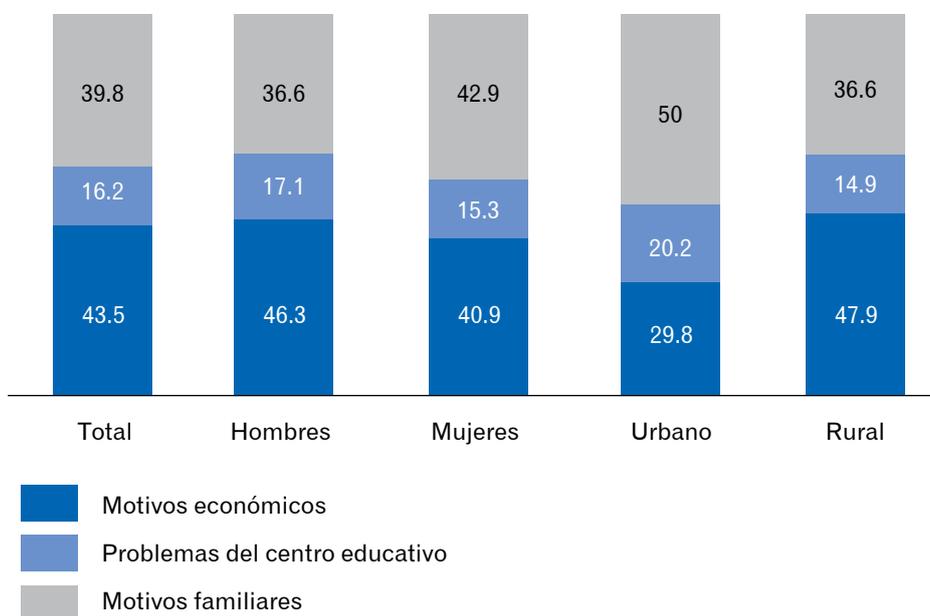
Entre las mujeres jóvenes crece la inasistencia escolar por motivos familiares, principalmente debida al trabajo doméstico o cuidado de personas, además de otros motivos estructurales que se han señalado antes, como la pobreza y la distancia a los centros educativos en las zonas rurales, por lo que los padres o madres prefieren que las hijas se queden al cuidado de la casa antes que recorrer largas distancias. Los datos reflejan nuevamente la rápida incorporación de niños y adolescentes al trabajo, pues al tener necesidades económicas, estos empiezan a asumir tareas remuneradas.

**Gráfico 6**  
**POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS QUE NO ASISTE A UNA INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA FORMAL POR SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA, SEGÚN RAZÓN DE INASISTENCIA (2009)**



Fuente: Elaborado a partir del *Tríptico Educación*, Serie 1, Año 2011.  
 Encuesta Permanente de Hogares 2009 (República del Paraguay. DGEEC, 2011).

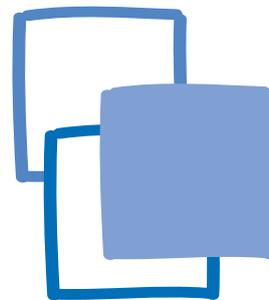
**Gráfico 7**  
**POBLACIÓN DE 15 A 17 AÑOS QUE NO ASISTE A UNA INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA FORMAL POR SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA, SEGÚN RAZÓN DE INASISTENCIA (2009)**



Fuente: Elaborado a partir del *Tríptico Educación*, Serie 1, Año 2011.  
 Encuesta Permanente de Hogares 2009 (República del Paraguay. DGEEC, 2011).

El descenso en la tasa de asistencia a una institución educativa también está vinculado a la formación de la propia familia, señala Abdala. Tal como se ha indicado cuando se presentaron los datos sobre fecundidad, principalmente en el caso de las mujeres, pues los jóvenes que han constituido una pareja estable tienen tasas de asistencia sustancialmente más bajas que las personas solteras de su misma edad.

## Conclusiones y recomendaciones



Cerca de un millón de niños y adolescentes de 5 a 17 años de edad se encuentran en trabajo infantil (realizan alguna actividad económica, remunerada o no, y trabajos domésticos en casa propia o de terceros). Tres de cada 10 de ellos no asisten a la escuela según el último Censo Nacional y el porcentaje de los que asisten desciende a medida que aumenta la edad. De esta forma, cerca del 40% de los niños y adolescentes trabajadores se encuentra fuera del sistema educativo. La situación es más preocupante en el área rural, donde el 50% de los adolescentes de 15 a 17 años de edad que trabajan no estudian.

En las áreas rurales se registra un índice más alto de deserción escolar y una temprana y mayor inserción de niños y adolescentes hombres al trabajo agrícola y de niñas y adolescentes mujeres al trabajo doméstico. Esta temprana incorporación de niños de ambos sexos al mundo laboral en zonas rurales está asociada fundamentalmente a factores como la pobreza, la baja cobertura educacional, las limitaciones del programa de estudios y las dificultades idiomáticas para los niños de habla guaraní y de otras familias lingüísticas.

Otro factor importante es aquel vinculado a la cuestión cultural, donde prácticas como el *criadazgo* se mantienen como relaciones económicas tradicionales entre los sectores rurales y urbanos, a lo que se suma el poco valor que se otorga a la educación y el desaliento por los costos directos e indirectos para las familias.

En los datos mencionados, tenemos que gran parte de la población paraguaya se incorpora al trabajo desde adolescente y se nota un corte en la asistencia a la escuela. Esta inserción puede darse por lo tanto en condiciones de trabajo desfavorables y con pocas excepciones para mejorar. Ese comportamiento es diferente según sexo y área de residencia (urbana y rural) pero, en general, la posibilidad de continuar estudiando es difícil desde edad muy temprana.

En el caso de las mujeres jóvenes, entre los 20 a 25 años se nota que un alto porcentaje abandona los estudios o el trabajo con el primer embarazo, asumiendo tareas de cuidado y domésticas, lo que refleja además una carencia en las políticas de cuidado del Estado y del sector privado, donde las licencias y permisos por maternidad –a pesar de estar reglamentados por la ley– tienen poca eficacia, al igual que la falta de guarderías y otras formas de institucionalidad que presten estos servicios, que permiten a las mujeres jóvenes poder seguir estudiando y trabajando a la vez.

Ha quedado claro que la pobreza es lo que lleva a la mayor parte de la juventud a edad muy temprana (14 años, inclusive) a incorporarse al mercado de trabajo y que a mayor pobreza es más difícil continuar estudiando, por lo que esa inserción al trabajo se da en situaciones precarias: sin contrato de trabajo, sin seguro médico, con remuneraciones menores a las legales, con jornadas laborales extensas y pésimas condiciones higiénicas y de salud en el trabajo. Esta situación, sin embargo, no debemos limitarla a jóvenes pobres y con poca educación. La *1ra. Encuesta Nacional de Juventud 2010* muestra cómo las condiciones de precariedad en el trabajo de la juventud se extienden en general a gran parte de ellos.

## Principales cuestiones a tener en cuenta en las políticas públicas

Las políticas públicas a cargo de instituciones estatales no están abordando aún de manera decisiva y concreta la prevención y erradicación del trabajo infantil en general y de sus peores formas en particular, a pesar de la existencia del Programa Abrazo, concentrado principalmente reducir el trabajo de niños en la calle y en el incipiente proceso de ampliación al abordaje de otras formas de trabajo infantil.

Se evidencia una desarticulación interinstitucional no sólo en los planes y programas, sino también en las estrategias específicas y el abordaje del problema con todos los actores. Por otro lado, es necesario que la sociedad civil organizada –ya sea la cooperadora escolar, las organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, campesinas, cooperativas o sindicales– ejerza mayor cooperación y control social sobre los planes y programas de gobierno, con el objetivo de incidir en su efectividad.

La educación como derecho humano no tiene posibilidades de realización si se delega como responsabilidad exclusiva del sistema educativo. El centro de gravedad de las acciones de combate al trabajo infantil y a sus peores formas requiere de políticas, planes y programas económicos, sociales y educativos más amplios de combate a la pobreza y la desigualdad, pues éstas constituyen la base que genera la temprana inserción de niños y adolescentes al trabajo.

El *Plan Estratégico Económico y Social (PEES) – 2008/2013* y el Programa Abrazo son los instrumentos oficiales que se han propuesto disminuir el trabajo infantil. El primero coloca el énfasis en las peores formas y el segundo se concentra en la disminución del trabajo de niños en situación de calle. Falta aún una política del Estado que asuma la erradicación del trabajo infantil rural y doméstico –por ser las formas de trabajo infantil más presentes en el país– y que oriente la erradicación de los trabajos peligrosos, conforme el Decreto núm. 4951/2005.

Por otro lado, es necesario que más instituciones públicas, principalmente las organizadas en la CONAETI, a través de la Estrategia Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil desarrollen programas específicos, considerando la voluntad política de financiamiento evidenciada en el PEES. Igualmente, con relación al MEC se presenta el desafío de que a través de la metodología SCREAM se coordine con otras instituciones para la atención de niños trabajadores, lo que permitiría avanzar en el retiro y a mejorar los índices de escolaridad, retención y promoción escolar.

Es necesario insistir en la coordinación y articulación entre las distintas instituciones que tienen como propósito atender a niños y adolescentes, principalmente aquellas que están organizadas en la CONAETI bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia y Trabajo en conjunto con la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. La necesaria adaptabilidad de la educación en cuanto a programas para niños trabajadores con sobreedad podría ser una buena práctica en el combate del trabajo infantil agrícola y el trabajo doméstico. Sin embargo, no es la única, ya que el combate a la pobreza y la desigualdad y los programas de gobierno en este sentido son claves.

Tal como se señaló anteriormente, el MEC detenta un instrumento pedagógico y didáctico muy importante: los “Módulos de trabajo en el aula para docentes”. Estos incluyen actividades relativamente sencillas para desarrollar en las clases de las distintas materias y están acompañados de documentos que constituyen el marco teórico necesario para que quienes ejercen la docencia puedan complementar los trabajos que realiza el alumnado. Las actividades están planteadas según área, materia y objetivos de unidades de los programas de estudio del MEC. Su aplicación podría generar un importante proceso de interdisciplinariedad, lo cual contribuiría a la formación de profesores y a la adecuación del currículo a la realidad local y nacional, en su articulación regional y mundial.

La coordinación interinstitucional entre los planes generales, los programas emblemáticos y la Estrategia Nacional impulsada por la CONAETI, tienen suficientes elementos para avanzar en la lucha contra el trabajo infantil.

## Recomendaciones generales

- El Estado paraguayo debe aumentar la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los niños, tal como lo señala el Convenio núm. 138 de la OIT.
- La política del Gabinete Social debe explicitar el abordaje del problema del trabajo infantil en todas sus formas, como una política priorizada, definir indicadores que permitan dar seguimiento al desarrollo del proceso de atención y retiro del trabajo infantil y en particular de sus peores formas.
- La Política Social 2020 y el PEES pueden incorporar metas y estrategias para atender los altos índices de trabajo infantil rural. Debe incorporarse a la planificación líneas de trabajo orientadas al combate de las formas de trabajo en las zonas rurales y fronterizas, empleados en tareas agrícolas, ganaderas y domésticas, en las cuales se concentra la mayor cantidad de niños trabajadores del país.
- Desarrollar entre la Política Social 2020 y el PEES una articulación para que el Presupuesto General de la Nación incluya todas las formas de trabajo infantil. Esta articulación estratégica entre los dos gabinetes (social y económico) presentaría en el futuro inmediato un equilibrio entre la responsabilidad pública y los recursos disponibles.
- Promover desde la CONAETI una movilización social con todos los interlocutores, incluyendo a la sociedad civil, los medios de comunicación y las organizaciones campesinas comprometidas con los derechos de la niñez y adolescencia. Es necesario insistir en la coordinación y articulación entre las distintas instituciones que tienen como propósito atender a los niños, las acciones e iniciativas dependerán del MJT y la SNNA como instituciones corresponsables.
- El MJT debe focalizar con prioridad el combate al trabajo infantil rural y doméstico. En este caso habría que dar seguimiento a los compromisos asumidos por empleadores rurales como estancias agrícolas y ganaderas, con los cuales se llevó a cabo acciones de sensibilización.
- La pobreza se presenta como un condicionante en gran parte de la juventud para abandonar la escuela, incorporándose muchos a relaciones laborales en condiciones precarias. La lucha contra la pobreza y la desigualdad, principalmente en áreas rurales y periféricas urbanas es necesaria para mantener a esta población en las escuelas, apoyando a la familia para que no sea necesario un aporte temprano de niños y jóvenes a la economía del hogar.
- El Programa Tekoporá, con la inclusión escolar, debe provocar el retiro de los niños del trabajo infantil. Esto podría contribuir a su reducción y convertirse en una forma de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- El Programa Abrazo debe incluir la atención a los niños del tercer ciclo de la EEB y los adolescentes trabajadores en la calle en edad de asistir a la EM (hasta los 17 años). Esto teniendo en cuenta que entre los 14 a 17 años de edad es donde se concentra el mayor número de adolescentes trabajadores, tanto en las áreas rurales como urbanas y donde se produce la mayor deserción escolar.
- Como lo ha señalado la OIT, es necesario tomar medidas relativas a la responsabilidad social de los empleadores respecto de la educación formal de sus trabajadores jóvenes, además de la especialización para las labores que desempeñan; el cambio técnico en los propios centros de trabajo asociado a la mayor compenetración juvenil con la modernización; la vigilancia y seguimiento de las capacidades de los trabajadores como parte del fomento de la productividad; y el fomento de las relaciones empresariales con el sistema educativo para servir como centros de práctica formativa, de orientación vocacional y de programas de inserción en el empleo es fundamental (Dema, G., 2011, págs. 25-26).
- Retomar los distintos estudios que se han elaborado en el marco del trabajo conjunto con la OIT en Paraguay en áreas como educación, marco jurídico y seguimiento. Existen estudios de buenas

prácticas y lecciones aprendidas en atención directa, capacitación, divulgación y otras temáticas que deben ser retomadas para nutrir y avanzar en los programas. Estos documentos pueden dar insumos para la formulación de planes y programas de lucha contra el trabajo infantil.

- Incluir indicadores de trabajo infantil en el Censo Nacional a realizarse en el 2012 y las consecutivas encuestas permanentes de hogares de cada año, así como en los distintos programas de asistencia social y desarrollo. La Encuesta Permanente de Hogares 2004 demostró ser una buena práctica pero no se siguió retomando en las EPH que se realizaron en los años siguientes.
- Fortalecer las consejerías municipales por los derechos del niño y adolescente (conocidas como CODENI), como primeras instancias locales, que en conjunto con las oficinas del MJT, puedan desarrollar acciones articuladas a fin de combatir el trabajo infantil y asegurar los derechos laborales de los adolescentes, tal como lo plantea el Código de la Niñez y la Adolescencia. Igualmente, fortalecer el funcionamiento de los Consejos Departamentales de la Niñez y Adolescencia.
- Evaluar periódicamente las políticas, planes y programas, así como los proyectos desarrollados por las distintas instituciones públicas a fin de dimensionar el alcance de las acciones realizadas y definir, delimitar, reforzar o reformular líneas de trabajo en prevención y combate al trabajo infantil.

## Recomendaciones específicas para el Ministerio de Educación y Cultura

- El MEC debe establecer una articulación directa y estrecha con los programas emblemáticos Abrazo y Tekoporá para asegurar la asistencia y permanencia de los niños en la escuela, fortaleciendo una estrategia conjunta. En este sentido, los docentes en las comunidades deben ser informados y capacitados acerca de estos programas y quiénes son los principales beneficiarios, para que puedan acompañar el seguimiento a la aplicación con calidad de los mismos.
- Ampliar la cobertura educativa principalmente en las zonas rurales, generando programas que apoyen a las familias pobres en los gastos indirectos realizados en la educación de los niños y adolescentes. Trabajar propuestas financieras coherentes con los diseños pedagógicos y estrategias de acción. Tener en cuenta la accesibilidad a la escuela principalmente en las zonas rurales, donde a pesar de garantizar la cobertura escolar, esta parece inaccesible a una enorme cantidad de niños y adolescentes y muchos de ellos desertan, perdiendo la oportunidad de culminar el ciclo de escolaridad obligatoria.
- Aumentar la tasa de retención escolar en edades claves a partir de los 14 años, e incorporar formación para el trabajo también en esas edades, a los efectos de mejorar el currículo y generar desde temprana edad habilidades técnicas para el trabajo, ya que la necesidad lleva a los jóvenes a integrarse más rápidamente y a su vez, mejorar las chances de aquellos que, no pudiendo continuar sus estudios, tengan habilidades profesionales que puedan ser desarrolladas en espacios laborales más dignos.
- Impulsar experiencias educativas de adaptación de planes y programas de estudio –en particular de la EEB– a las realidades locales, sea rural, urbana o indígena, en aquellos departamentos o distritos con antecedentes de trabajo infantil y donde se cuenta con docentes sensibilizados sobre esta problemática.
- Impulsar programas de educación formal y no formal para los niños en situación de sobriedad, como formas de intervención en la lucha contra el trabajo infantil. Esto va a incrementar la escolarización y asegurar la retención escolar, permitiendo avanzar en la educación escolar básica y media. Desarrollar programas educativos extraescolares de jornadas ampliadas para mantener

a los niños y adolescentes en la escuela en doble tiempo y limitarles el tiempo disponible para el trabajo. En este aspecto, tener en cuenta al programa de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) al cual se matriculan adolescentes de 13 a 17 años de edad vinculados a diferentes formas de trabajo infantil.

- El diseño, expansión y consolidación de las diversas ofertas educativas para poblaciones en situación de vulnerabilidad, deben abordar en concreto el problema del trabajo infantil en todas sus formas, incluyendo la explotación sexual comercial infantil (ESCI) y la trata infantil.
- Incluir en el Plan Nacional de Educación 2024 la aplicación de los “Módulos de Trabajo en Aula para Docentes” que están estructurados en el propio programa de estudios de EEB. Así también, el Plan debe contener la metodología SCREAM como acción pedagógica y didáctica de cara a la sensibilización de docentes, alumnos, padres y madres en la prevención y combate del trabajo infantil.
- Evaluar y sistematizar el proceso desarrollado con la metodología SCREAM desde una perspectiva didáctica, pedagógica y social, como forma de recuperación de los elementos que pueda aportar para la definición de acciones de prevención y combate al trabajo infantil e incorporarlo en la agenda educativa. Esto permitirá recuperar aportes y establecer un diálogo reflexivo con los mismos docentes.
- Implementar y sistematizar la información del Formulario 03 del MEC, para dar seguimiento a la permanencia de los niños trabajadores en la escuela y buscar, en coordinación con otras instituciones, acciones de atención en el marco de los programas emblemáticos.
- La necesaria adaptabilidad de la educación en cuanto a programas para niños trabajadores con sobriedad podría ser una buena práctica en el combate del trabajo infantil agrícola y el trabajo doméstico. Sin embargo, no es la única: el combate a la pobreza y la desigualdad y los programas de gobierno en este sentido son claves.
- Desarrollar programas de educación sexual y planificación familiar y salud reproductiva es esencial desde la escuela, ya que la temprana reproducción de las mujeres, con altas tasas de embarazo adolescente (22%) y fecundidad elevada entre los 20 y 25 años, hace que ellas asuman el cuidado de los hijos además de las tareas del hogar, impidiendo la continuidad y culminación de los estudios y la incorporación o continuidad en el trabajo.
- La formación docente es otro elemento clave. Es necesario contar con docentes en formación técnica media tanto en áreas rurales como urbanas (pero principalmente rurales y zonas pobres urbanas) y generar centros de entrenamiento profesional técnico para jóvenes, centros de capacitación laboral en las mismas escuelas y universidades y deshacerse de estereotipos de género en los programas de formación profesional.

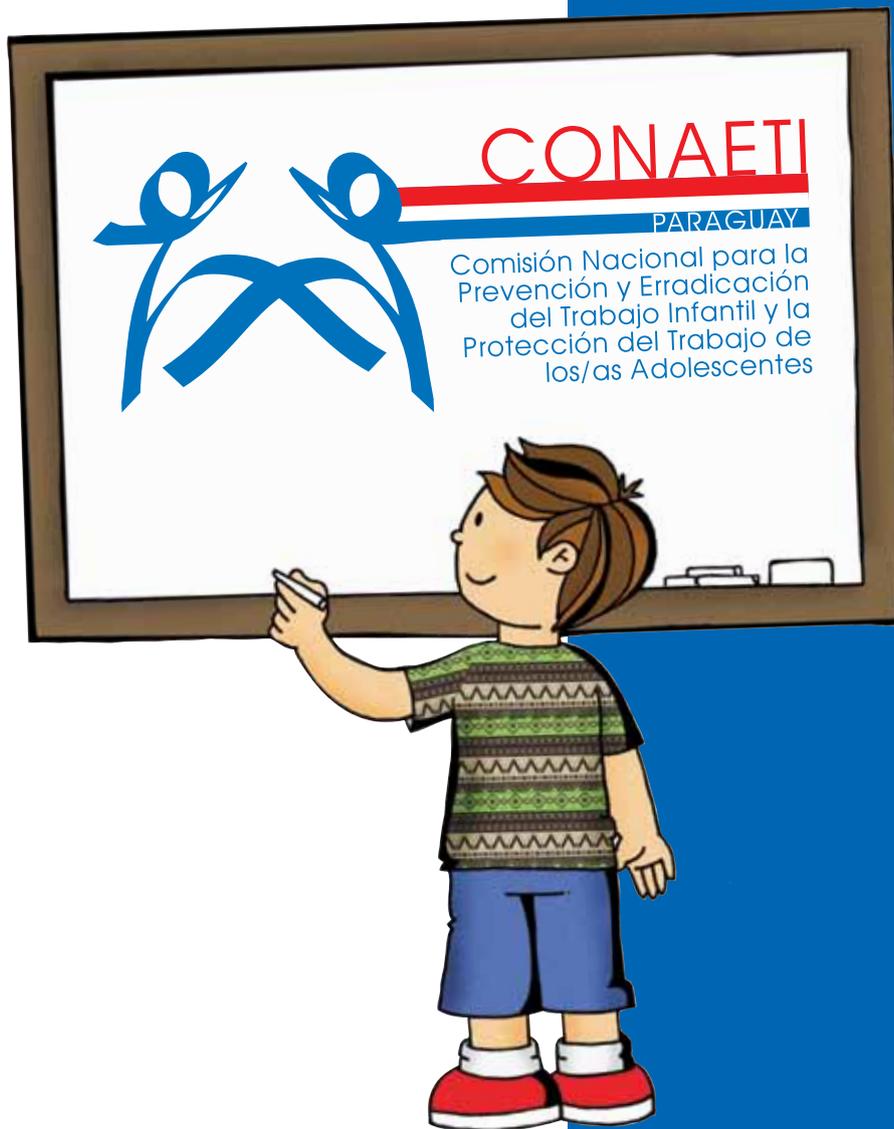
## Bibliografía

- ABC Color (2010). “El factor económico es la principal causa de deserción en la secundaria” en *ABC Color*, 15 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nota/el-factor-economico-es-la-principal-causa-de-desercion-en-la-secundaria/>.
- Abdala, E. (2010). *Diagnóstico sobre empleo juvenil en Paraguay* [folleto]. (Asunción, OIT).
- Centeno, I. (2007). “Formas contemporáneas de esclavitud. Servidumbre, trabajo infantil peligroso y trata de personas en Paraguay” en *Derechos Humanos en Paraguay 2007*. (Asunción, CODEHUPY). Disponible en: [http://www.codehupy.org/images/stories/Codehupy2007\\_vf.pdf](http://www.codehupy.org/images/stories/Codehupy2007_vf.pdf).
- Centeno, I., Kries, S. (2009). *Programas bilingües de alfabetización PRODEPA Prepara y Bi-Alfa. Un análisis crítico*. (Asunción, IDIE MERCOSUR). Disponible en: [http://www.oei.es/idie/programas\\_bilingues\\_alfabetizacion.pdf](http://www.oei.es/idie/programas_bilingues_alfabetizacion.pdf).
- CEPEP (2009). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008. Informe Final*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP). Disponible en: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADR811.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADR811.pdf)
- Dema, G. (2011). *Juventud y Trabajo decente en el Mercosur*. Presentación de Informe de Avance. (Asunción, OIT).
- Elías, R. y Molinas, J. R. (2005). *La deserción escolar de adolescentes en Paraguay*. Concurso: La reforma pendiente de la educación superior secundaria PREAL- DDN. (Asunción, Instituto Desarrollo). Disponible en: [http://www.redligare.org/IMG/pdf/desercion\\_escolar\\_adolescente\\_paraguay.pdf](http://www.redligare.org/IMG/pdf/desercion_escolar_adolescente_paraguay.pdf).
- Escobar, A. (2009). *Trabajo infantil en Chile: reflexiones críticas desde la antropología*. (Santiago de Chile, Ministerio del Trabajo). .
- IPEC (2004). *Trabajo infantil doméstico en Paraguay: Carpeta didáctico-educativa para docentes. Vol. 1: Conceptos básicos sobre trabajo infantil y trabajo doméstico*. (Asunción, OIT). Disponible en: <http://www.ilo.org/ipecinfor/product/viewProduct.do?productId=4904>.
- IPEC (2006). *Infancia y adolescencia trabajadora de Paraguay: Evolución 2001-2004 y análisis del módulo de la encuesta 2004*. (Asunción, OIT). Disponible en: <http://www.ilo.org/ipecinfor/product/viewProduct.do?productId=6945>.
- IPEC (2007). *Trabajo infantil: causa y efecto de la perpetuación de la pobreza*. (San José, OIT). Disponible en: <http://www.ilo.org/ipecinfor/product/viewProduct.do?productId=7450>.
- Medina Roa, N. (2008). *Trabajo infantil indígena. Primera encuesta nacional indígena 2008* [folleto]. (Asunción, s.n.).
- OIT (2006). *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales del trabajo*. Conferencia Internacional del Trabajo, 95º reunión. Informe I (B). (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo). Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-i-b.pdf>.
- OIT (2010). *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil 2010. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales del trabajo*. Conferencia Internacional del Trabajo. 99ª reunión, Informe I (B). (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo). Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_126694.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_126694.pdf).

- OIT/CEACR (2008). *Solicitud directa individual sobre el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138). Paraguay (Ratificación: 2004)*, 97ª reunión CIT. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2280040](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2280040).
- OIT/CEACR (2011). *Solicitud directa individual sobre el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138). Paraguay (Ratificación: 2004)*, 100ª reunión CIT. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2329045](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2329045).
- OIT/CEACR (2012). *Solicitud directa individual sobre el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138). Paraguay (Ratificación: 2004)*, 101ª reunión CIT. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2699926](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2699926).
- PREJAL. (2010). *Trabajo decente y juventud en América Latina 2010*. Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Lima, OIT). Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_146022.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_146022.pdf)
- República del Paraguay. DGEEC (2008). *Principales resultados. Encuesta de Hogares Indígenas 2008*. (Fernando de la Mora, DGEEC). Disponible en: [http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EHI2008\\_Boletin\\_Principales%20Resultados/Boletin%20Principales%20ResultadosEHI%202008.pdf](http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EHI2008_Boletin_Principales%20Resultados/Boletin%20Principales%20ResultadosEHI%202008.pdf).
- República del Paraguay. DGEEC (2009). *Encuesta Permanente de Hogares 2009. Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso*. (Fernando de la Mora, DGEEC). Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py>.
- República del Paraguay. DGEEC (2009). *Encuesta Permanente de Hogares 2009. Principales Indicadores de Empleo*. (Fernando de la Mora, DGEEC). Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/>
- República del Paraguay. DGEEC (2010). *Principales Resultados EPH 2010. Encuesta Permanente de Hogares 2010*. (Fernando de la Mora, DGEEC). Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py>.
- República del Paraguay. DGEEC (2004) “Cuadro P04. Población de 5 años y más de edad por asistencia escolar, según área urbana-rural, sexo y edad” en *Censo Nacional de Población y Viviendas 2002*. (Fernando de la Mora, DGEEC). Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Web%20Paraguay%20Total%20Pais/P04%20total.pdf>.
- República del Paraguay. Equipo Económico Nacional (2008). *Plan Estratégico Económico y Social PEES – 2008/2013. Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay*. (Asunción, Ministerio de Hacienda). Disponible en: <http://www.mic.gov.py/v1/sites/172.30.9.105/files/PEES2008-2013.pdf>.
- República del Paraguay. Gabinete Social de la Presidencia de la República (2010). *Paraguay para todos y todas, propuesta de política pública para el desarrollo social 2010-2020*. (Asunción, Presidencia de la República). Disponible en: [http://www.sfp.gov.py/sfp/?node=page,345,u342&cp\\_node=page,99](http://www.sfp.gov.py/sfp/?node=page,345,u342&cp_node=page,99).
- República del Paraguay. MEC (2003). *Análisis cuantitativo de la evolución educativa 1990-2001*. (Asunción, MEC). Disponible en: [http://www.oei.es/quipu/paraguay/analisis\\_educ1990\\_2000.pdf](http://www.oei.es/quipu/paraguay/analisis_educ1990_2000.pdf).
- República del Paraguay. MEC (2004). *Indicadores cuantitativos de la década de Reforma Educativa*. (Asunción, MEC). Disponible en: [http://www.oei.es/pdfs/indicadores\\_reforma\\_paraguay.pdf](http://www.oei.es/pdfs/indicadores_reforma_paraguay.pdf).
- República del Paraguay. MEC (2008). *Educación en Cifras 2006*. (Asunción, MEC). Disponible en: [http://www.oei.es/pdfs/educacion\\_cifras2006\\_paraguay.pdf](http://www.oei.es/pdfs/educacion_cifras2006_paraguay.pdf).
- República del Paraguay. MEC (2009). *Estadística educativa 2008. Datos e indicadores de la educación*. (Asunción, MEC). Disponible en: <http://www.mec.gov.py/cmsmec/wp-content/uploads/2010/01/estadistica-educativa-2008.pdf>.

- República del Paraguay. MEC (2011). *Plan Nacional de Educación 2024. Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo*. (Asunción, MEC). Disponible en: <http://www.mec.gov.py/cms/adjuntos/2344>.
- República del Paraguay. MEC y otros (2011). *1era. Encuesta Nacional de Juventud. Juventudes, realidades y desafíos 2010*. (Asunción, MEC/Viceministerio de la Juventud y Observatorio Nacional de Juventud). Disponible en: <http://www.youblisher.com/p/113898-I-Encuesta-Nacional-de-Juventud/>
- República del Paraguay. Ministerio de Hacienda (2011). *Informe de Gestión 2010 / 2011. Rendición de cuentas*. (Asunción, Ministerio de Hacienda). Disponible en <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pub013.pdf>.
- República del Paraguay. Presidencia de la República (2010). *Informe de gestión anual. Enero-diciembre 2010*. (Asunción, Presidencia de la República).
- República del Paraguay. SAS (2007). *Impacto de los programas TEC en el trabajo infantil*. (Asunción, OIT). Disponible en: [http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/tmc\\_paraguay.pdf](http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/tmc_paraguay.pdf).
- República del Paraguay. SNNA y MJT (2011). *Estrategia nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente del Paraguay 2010-2015*. (Asunción, SNNA y MJT).
- República del Paraguay. SNNA, Dirección de Comunicación (2011). “En conmemoración del 12 de Junio, Secretaría de la Niñez anuncia ampliación del Programa Abrazo a otras formas de trabajo infantil” en *Boletín Electrónico de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, de Paraguay*. Disponible en: <http://us2.campaign-archive1.com/?u=09967b5672d89fb295ac50540&id=f4738c21ab&e=a57f961100>.
- Tomasevki, K. (2004). *El asalto a la educación*. Colección Libros de Encuentro. (Barcelona, Intermón Oxfam).
- Torres del Castillo, R. M. (2009). *De la alfabetización al aprendizaje a lo largo de toda la vida: Tendencias, temas y desafíos de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe*. (Hamburgo, UNESCO Institute for Lifelong Learning). Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001829/182951s.pdf>.
- UNESCO (2010). *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010. Llegar a los marginados*. (París, UNESCO). Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186525s.pdf>.





Programa Internacional para la Erradicación  
del Trabajo Infantil (IPEC) - PARAGUAY

Oficina Subregional de la OIT para  
el Cono Sur de América Latina  
Av. Dag. Hammarskjöld 3177  
Vitacura - Casilla 19.034  
Correo 19 - Santiago de Chile - Chile

Teléfono (56-2) 580-5500  
Fax (56-2) 580-5580  
santiago@oit Chile.cl  
www.ilo.org/santiago - www.ilo.org/ipec

