

PARAGUAY JOVEN

Informe sobre
juventud

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL
Jajapo ñande raperã ko'ãga guive
Construyendo el futuro hoy



SECRETARÍA
NACIONAL
DE LA JUVENTUD



2015

PARAGUAY JOVEN

Informe sobre
juventud

PARAGUAY JOVEN Informe sobre juventud

Si bien por motivos de agilidad de la lectura se ha optado, en parte del documento, por el uso del lenguaje en masculino, esto no significa que no se tengan en cuenta la perspectiva de género y de la diversidad de la población adolescente y joven.

Equipo de trabajo

Investigadoras:

Claudina Zavattiero.

Verónica Serafini.

Análisis de políticas públicas de adolescencia y juventud:

Ernesto Rodríguez

Coordinación técnica del informe:

Mirtha Rivarola, Oficial de Género y Adolescencia UNFPA.

Agradecemos los aportes y comentarios al borrador final de: Carolina Ravera Castro, Oficial de Abogacía y Comunicación de UNFPA y de Adriane Salinas, Oficial de Salud Sexual y Reproductiva de UNFPA.

Edición y Corrección del primer borrador: William Campo Quintero.

El Informe fue financiado por UNFPA y con recursos de la cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (ATN/JF-14416-PR).

Diseño y diagramación: Karina Palleros

Impresión: PPR S.R.L. Industria Gráfica

Primera edición: 1.000 ejemplares.

© UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas

ISBN 978-99953-51-12-0

Junio de 2016.

Asunción, Paraguay.

Paraguay es uno de los países con el mayor bono demográfico en la región, ese potencial nos desafía a dar respuestas específicas y prontas a nuestros jóvenes para que tengan las oportunidades que reclaman y que al concretarse los ponga de cara a un mundo cada vez más competitivo, con la capacidad de enfrentarlo y conquistarlo. Nuestro país reclama que sus jóvenes ejerzan sus derechos, se constituyan en motores y sustentos del desarrollo del país y sean los protagonistas del presente y principales artífices del mañana.

Conciente de estos desafíos y otorgándole una alta prioridad, el gobierno del actual presidente Horacio Cartes crea el 13 de setiembre del año 2013 la Secretaría Nacional de la Juventud, hecho que significó una clara señal de reivindicación para la población joven que actualmente constituye la mayoría de nuestro país. De esta forma se inicia un camino que apunta a saldar definitivamente las inequidades y falta de oportunidades que ha afectado a este grupo poblacional de manera directa e indirecta durante décadas.

Al frente la Secretaría Nacional de la Juventud hemos asumido el compromiso de lograr la consolidación y fortalecimiento institucional, de abrirnos al trabajo con todos los sectores, y de dar satisfacción a las demandas de necesidades más urgentes de nuestros jóvenes. En esta tarea hemos encontrado aportes importantes de personas e instituciones que vienen cooperando desde tiempo atrás en el desarrollo de programas en el ámbito de la juventud y que con su experiencia, asesoramiento e incluso recursos nos han dado la mano para cumplir este enorme desafío.

El documento *PARAGUAY JOVEN. Informe sobre juventud* elaborado por **Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)**, viene a respaldar esta tarea de encontrar oportunidades, herramientas serias y creíbles en las cuales cimentar nuestras políticas públicas, orientadas hacia un trabajo coordinado e incluyente, tendientes a dar respuestas a las necesidades más sensibles y prioritarias.

Este trabajo constituye un gran paso en el proceso que va teniendo sus logros, pero que aún nos depara muchos desafíos por vencer. Es un documento que nos orientará en la definición e implementación de las acciones a realizar; una herramienta fundamental para nuestra institución u otra, sea del sector público o privado, que quiera elaborar acciones socio-educativo-culturales destinadas a la juventud. El material nos permite ver con claridad las áreas avanzadas, las mayores dificultades surgidas y cuáles deben ser nuestros principales compromisos y tareas de aquí a futuro.

Desde el Gobierno Nacional estamos empeñados en generar las condiciones para que esto se concrete dentro de un proceso serio, participativo, armónico y sobre todo transparente. Estamos seguros que esta publicación constituirá una herramienta fundamental en este trabajo, que en definitiva, no es solamente del sector público, ni mucho menos del gubernamental, sino que nos pertenece y compromete a todos y todas.

MARCELO SOTO

Ministro Secretario Ejecutivo
Secretaría Nacional de la Juventud.

El número de personas jóvenes en el país alcanza actualmente cifras nunca vistas antes: 56% de la población tiene menos de 30 años. Paraguay está pasando por una oportunidad única e irrepetible, denominada “bono demográfico”, en el que el porcentaje de población en edad de trabajar y producir es mucho mayor al porcentaje de población que es considerada dependiente (niños y niñas, adultos mayores). Sin embargo, para que esta etapa constituya una verdadera oportunidad, hoy deben tomarse las medidas que lo impulsen y aprovechen, puesto que la realidad nos desafía ante grandes déficits en educación, salud, empleo. Se precisan políticas públicas y programas específicos que promuevan la inversión en la adolescencia y la juventud, pues sólo así se garantizará que esta mayor proporción de población cuente con las herramientas necesarias para incidir en el desarrollo del país.

Esta publicación que hoy presentamos nos brinda un panorama de la situación de adolescentes y jóvenes tomando como base la Encuesta de Hogares 2013. También se recogen y analizan algunos de los datos producidos por la Encuesta de Juventud realizada en el año 2010. Adicionalmente, con el objetivo de contar con la última información actualizada, acompaña además a este documento una separata estadística con datos de la recientemente publicada Encuesta de Hogares 2015. A lo largo de los capítulos, en los que se analizan indicadores sociales y demográficos, se destacan los progresos alcanzados así como los retos y deudas pendientes que deben ser atendidos para el logro de un desarrollo equitativo y sostenible, y que atienda de manera especial a aquellos jóvenes y adolescentes que se encuentran en situaciones de mayor inequidad y vulnerabilidad.

La pobreza sigue afectando de manera importante a uno de cada cuatro adolescentes. Un porcentaje importante de nuevos casos de VIH corresponde a las y los jóvenes. La tasa de escolarización en el grupo de 6 a 14 años es del 90%, pero esta cifra cae de manera significativa en el grupo etario de 15 a 17 años. Aproximadamente el 55% de adolescentes y jóvenes de 15 a 29 años no asiste actualmente a un establecimiento educativo. El embarazo, en la primera adolescencia, niñas de entre 10 y 14 años, registró un incremento del 62,6% en la última década. Estos datos, entre otros que se presentan en el documento, muestran el arduo camino que aún queda por recorrer.

Confiamos en que este estudio contribuya a contextualizar la situación de este grupo poblacional en las dinámicas actuales de desarrollo y sea una referencia y estímulo para la inversión en la población adolescente y joven a fin de crear salud, bienestar y capital humano que impulse el desarrollo del país.

Para el Fondo de Población de las Naciones Unidas presentar este diagnóstico que da cuenta de la situación de jóvenes y adolescentes en el país constituye una expresión de su compromiso por apoyar al gobierno y a la sociedad civil, y particularmente el rol protagónico de adolescentes y jóvenes, en seguir avanzando en la construcción de un país en el que cada persona cuente y pueda desarrollar su pleno potencial.

Uno de los principales objetivos de este trabajo es constituirse en una herramienta que promueva el diálogo político y la abogacía en esta temática, compartiendo sólidos argumentos y evidencias que impulsen la toma de decisiones que redunden en políticas inclusivas, con enfoque de derechos, y promotoras de un desarrollo sostenible, equitativo y sin exclusiones.

ELENA ZÚÑIGA HERRERA

Directora País de UNFPA

ROCÍO GALIANO MARES

Representante Auxiliar de UNFPA

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	9
Introducción	19
Capítulo 1	23
Contexto nacional en el que se desarrolla la adolescencia y juventud	
1.1 Situación económica	23
1.2 Contexto demográfico	26
Capítulo 2	31
La salud de adolescentes y jóvenes	
2.1 La salud sexual y reproductiva	31
2.2 Otros factores de riesgo de la salud de adolescentes y jóvenes	38
2.3 El acceso a servicios de salud	42
Capítulo 3	49
Las oportunidades educativas de adolescentes y jóvenes	
3.1 El acceso al sistema educativo	50
3.2 Razones de inasistencia escolar	51
3.3 Indicadores de eficiencia del sistema educativo	57
3.4 Evaluaciones y percepciones de la calidad educativa	57
Capítulo 4	61
Capacidades y oportunidades para un trabajo decente	
4.1. El trabajo adolescente	62
4.2 El trabajo juvenil	68
4.3 La precariedad laboral en la juventud	70
4.4 La juventud laboralmente inactiva	76
Conclusiones y recomendaciones finales	79
Bibliografía	87

ACRÓNIMOS

ENDSSR, Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva

TGF, Tasa Global de Fecundidad

MSPBS, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

VIH, Virus de Inmunodeficiencia Humana

ENJ, Encuesta Nacional de Juventud

EEB, Educación Escolar Básica

EANA, Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes

PEA, Población Económicamente Activa

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

DGEEC, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos

GTZ, Cooperación Técnica Alemana (GIZ)

PIB, Producto Interno Bruto

EPH, Encuesta Permanente de Hogares

UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas

CEPAL, Comisión Económica para América Latina

CEPEP, Centro Paraguayo de Estudios de Población

OIJ, Organización Iberoamericana de Juventud

IPS, Instituto de Previsión Social

OPS/OMS, Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de Salud

AECID, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

EM, Educación Media

MEC, Ministerio de Educación y Cultura

UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

OEI, Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura

SNEPE, Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo

ODM, Objetivos de Desarrollo del Milenio

CINE, Clasificación Normalizada de la Educación

TBM, Tasa Bruta de Matrícula

FP, Formación Profesional

EM, Educación Media

FPI, Formación Profesional Inicial

PRODEPA, Programa de Educación de Personas Adultas

OIT, Organización Internacional del Trabajo

MEJ, Mesa de Empleo Juvenil

Las estadísticas compiladas y analizadas en el marco de este Informe, dan cuenta de grandes contrastes en las condiciones de vida de las y los jóvenes paraguayos, teniendo en cuenta las diferencias de género, edad, etnia, nivel de ingreso y zona de residencia. Una síntesis de los indicadores que se presentan detalladamente en las páginas siguientes, permite destacar algunos de los principales parámetros en este sentido. En general se observan problemáticas a ser tomadas en cuenta al momento de diseñar e implementar políticas públicas, asumiendo la oportunidad que brinda el bono demográfico y apostando decididamente a las nuevas generaciones, que podrían concretar grandes aportes al país, en su calidad de actores estratégicos del desarrollo.

Contexto socioeconómico

La economía nacional mantuvo niveles positivos de crecimiento en los últimos años, al tiempo que se evidenciaron importantes disminuciones en los niveles de pobreza (extrema y moderada). En la última década la economía tuvo un crecimiento promedio del PIB del 4,8% entre 2003 y 2013, luego de haber registrado tasas negativas de crecimiento promedio de -0,9% entre 1998 y 2002. Por su parte, la pobreza bajó del 49,7% en 2002 al 23,8 % en 2013. Sin embargo, las brechas entre zonas urbanas y rurales persisten, ya que en el 2013 la pobreza extrema en áreas rurales fue 3,5 veces mayor que en áreas urbanas. A nivel nacional, 57,4% de la población pobre y 70,1% de la población pobre extrema, viven en la zona rural. Asimismo, la distribución de ingresos es más desigual en el área rural que en el área urbana, con índices de GINI de 0,4892 versus 0,4480 respectivamente. La pobreza sigue afectando principalmente a la niñez y adolescencia. El 34,2% de la niñez y el 24,5% de la adolescencia se encuentran en situación de pobreza. Por su parte, importa destacar que 2 de cada 3 jóvenes indígenas se encuentra en situación de pobreza, según datos de la última encuesta de hogares indígenas (2008).

Bono demográfico

En el presente quinquenio el país registra la mayor proporción de adolescentes y jóvenes en la población total, lo que se constituye en un potencial muy importante para el desarrollo del país. Según las proyecciones de población disponibles, entre 2010 y 2014 el porcentaje de personas de 15 a 29 años alcanza en promedio al 29% de la población total, constituyéndose en la cifra más elevada del período 1950 - 2050, pues a futuro irá descendiendo y ya no volverá a crecer. Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2013 indican que

en la actualidad la composición por edad de la población paraguaya presenta una estructura joven. Del total de 6.709.730 habitantes el 28,7% tiene menos de 15 años de edad, y el 27,8% son adolescentes y jóvenes, por lo que más de la mitad de la población es menor de 30 años (56,6%). El grupo de adultos y adultos mayores está conformado por 3 de cada 10 personas entre 30 y 59 años y 1 de cada 10 personas de 60 años y más.

El país experimenta actualmente el “bono demográfico”, es decir, la ventana histórica de potencialidad productiva. Esta oportunidad sociodemográfica representa una ventaja para el crecimiento económico sostenido del país. En este marco, existe una mayor y creciente presencia de población económicamente activa (personas de 15 a 59 años en edad productiva) y un menor número de personas que dependen de ellas (menores de 15 y mayores de 60 años). Se estima que este “bono demográfico” durará hasta el 2050, cuando la reducción de la tasa de dependencia se revertirá a raíz del incremento del número de adultos mayores. La población adolescente y joven tiene, por tanto, un potencial determinante en esta ventana de oportunidades demográficas. De aplicarse las políticas adecuadas en protección social y las que respectan a la salud, la educación y el empleo, este grupo poblacional podrá constituirse no solamente en un capital humano pujante con capacidades para trabajar y producir mayores ingresos, así como para ahorrar e invertir, sino también en un actor social protagonista de su crecimiento personal y del desarrollo del país.

Embarazo en adolescentes

La tasa de fecundidad en adolescentes viene disminuyendo en menor proporción que la de los otros grupos de edades. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva (ENDSSR, 2008) muestra que, al igual que la tasa global de fecundidad (TGF), la tasa específica de fecundidad adolescente (15 a 19 años) viene disminuyendo. No obstante, esta última lo hace a un ritmo mucho menor que los demás grupos etarios, incluso con un estancamiento del descenso entre 2004 y 2008 (una disminución de solo 3,1% en dichos años).

Según datos actuales del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) el 18,3% del total de nacimientos registrados en 2013 corresponden a madres adolescentes (15-19 años). Para 2 de cada 10 adolescentes de este grupo, no se trataba del primer embarazo. También preocupa el embarazo en la primera etapa de la adolescencia (10 a 14 años) ya que en la última década (2004 – 2013) se evidencia un incremento del 62,6% en el número de nacidos vivos registrados en este grupo, con lo cual, dos de los nacimientos diarios en el país corresponden a este grupo. Este panorama se agrava al considerar que 1 de cada 8 adolescentes asistió a controles prenatales durante el embarazo. Importa recordar, asimismo, que el embarazo en este grupo etario por lo general es producto de situaciones de violencia, exclusión y una sociedad profundamente patriarcal.

Las razones que explican el embarazo temprano se han venido estudiando desde hace varias décadas, mostrando la complejidad del problema y sobre todo la influencia de múltiples variables. Condiciones individuales, familiares, sociales y políticas son señaladas como determinantes, pero en general se manifiestan como ausencias o vacíos en la vida de las adolescentes que limitan sus oportunidades futuras, por lo que ni pueden ni tienen el incentivo de postergar su maternidad. El embarazo adolescente y la unión temprana pueden ser vistos, en un buen número de casos, como una salida a situaciones de violencia, como una forma de adquirir valoración social, o inclusive como parte de una trayectoria natural hacia la adultez en determinadas culturas, cuando no se trata de violaciones o abusos sexuales de parte de adultos del entorno familiar y/o comunitario.

Jóvenes y VIH

Un porcentaje importante de los nuevos casos de VIH corresponde a las y los jóvenes. La magnitud y evolución de la epidemia del VIH, así como su concentración en determinados grupos poblacionales, implican un desafío para la salud pública. En 2013 se registraron 1.209 nuevos diagnósticos de VIH en el Paraguay, esto es, una tasa de 17,8 por cada 100.000 habitantes, siendo la vía sexual la más frecuente en términos de transmisión (98,5%). Los nuevos diagnósticos se concentran mayormente en hombres (64,4%) no obstante lo cual, según fuentes clínicas, las mujeres infectadas tienen menor tiempo de supervivencia que los hombres porque tienden a buscar tratamiento más tarde (si es que llegan a hacerlo). De cada 10 nuevos diagnósticos de VIH, más de 4 corresponden a adolescentes o jóvenes, y dentro de este grupo, los de 20 a 24 años presentan mayor incidencia. En los tres grupos etarios que componen la adolescencia y juventud se registran mayores casos masculinos que femeninos.

Mortalidad juvenil

Los accidentes y homicidios son las principales causas de mortalidad adolescente y juvenil. En la última década los accidentes y homicidios se mantienen en primer lugar, aunque con cambios en su composición interna, porque en este período el peso relativo de los accidentes se incrementó de manera sustancial, sobre todo entre los 15 y 24 años, mientras que el de homicidios se redujo, inclusive en valores absolutos. Las conductas masculinas altamente valorizadas llevan a este grupo a tener comportamientos de elevado riesgo, razón por la cual son ellos los más afectados por este tipo de violencia. Los accidentes explican casi la mitad de las defunciones entre 15 y 24 años. Los homicidios aparecen como una causa importante, sobre todo entre los 25 y 29 años. Por su parte, los tumores constituyen la tercera causa de

muerte más importante, sobre todo en el último tramo de edad (25 a 29 años). En las mujeres, los tumores de mama y cuello uterino ocupan los primeros lugares. Los servicios de salud, por su parte, se comportan de manera diferente con las mujeres más jóvenes, privilegiando a las mujeres adultas, a pesar de que la prevención de las principales causas de mortalidad debiera empezarse a edades tempranas.

Consumo de sustancias adictivas

El consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias adictivas afecta particularmente a la adolescencia y juventud y es uno de los factores de riesgo que enfrenta este grupo etario. Según la Encuesta Nacional de Juventud (2010), poco más de la mitad de la juventud encuestada señaló que consume algún tipo de bebidas alcohólicas (54%). Con respecto al consumo de tabaco, la mayoría de las y los adolescentes y jóvenes reportó no fumar (89,1%). Entre quienes sí lo hacían (10,2%), la mayoría señaló hacerlo ocasionalmente (5,9%), frecuentemente (2,2%) y siempre (2,1%). Las mujeres, las y los adolescentes y la juventud campesina reportaron fumar menos que los hombres, las y los adolescentes y la juventud urbana, y los de mayor edad. Con respecto al consumo de sustancias adictivas, la encuesta indica que la mayoría (63%) mencionó no saber del consumo de ninguna de sustancia. Entre quienes declararon saber o haber escuchado que algún conocido/a consume alguna sustancia, se menciona en orden de importancia el consumo de marihuana, cocaína y crack o chespi.

Acceso a la educación

Los datos de la EPH (2013) muestran una alta tasa de escolarización en el grupo de 6 a 14 años (más del 90% asiste a una institución de enseñanza), mientras que entre las y los de 15 a 17 años –grupo que debieran haber concluido la EEB y estar asistiendo a la Educación Media– la escolarización cae por debajo del 85%. El 55,6% de adolescentes y jóvenes entre 15 y 29 años no asiste actualmente a un establecimiento de enseñanza, lo que implica que más de un millón de adolescentes y jóvenes se halla fuera del sistema educativo, con los riesgos que esto conlleva. A medida que aumenta la edad se reduce significativamente el acceso a la educación. En la adolescencia la inasistencia es del orden del 28,7%, mientras que en el siguiente grupo (20 a 24 años) la proporción aumenta a 66,1%, llegando al valor más crítico entre las personas de 25 a 29 años (81,6%). Las diferencias de asistencia en el grupo de 15 a 29 años también son marcadas entre el sector rural y urbano con una brecha de 15,2 puntos porcentuales (64,9% y 49,7% respectivamente), así como entre el quintil más pobre y el más rico (65,8% y 44,9% respectivamente).

Adolescentes y jóvenes no permanecen en el sistema educativo principalmente por razones económicas, y en las mujeres –además– cobran relevancia los motivos familiares. Las razones económicas aparecen como las más importantes al alejar de la escuela a 2 de cada 3 adolescentes y jóvenes. Dentro de esta categoría, el principal motivo es la necesidad de trabajar (35,1%), seguido de la falta de recursos en el hogar (30,4%). En menor proporción, pero de crucial importancia dado su carácter estructural, están los motivos personales y familiares como razones por las cuales más de 1 de cada 4 adolescentes y jóvenes no están actualmente en el sistema educativo; en el caso de las mujeres, estas razones son expuestas por el 34% de las adolescentes y jóvenes. El 6,8% restante de adolescentes y jóvenes alegan problemas en la oferta educativa u otras razones.

Educación y trabajo

Solo el 20% de adolescentes y jóvenes tienen condiciones para dedicarse exclusivamente a estudiar. El 19,4% trabaja y estudia, mientras que el 40,1% se dedica exclusivamente al trabajo, y otro 15,5% no estudia ni trabaja; de este grupo el 74,1% son mujeres. Una parte importante de adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan se encuentran en tal situación porque realizan labores en el hogar, especialmente las mujeres y en zonas rurales. Sumadas a las razones de inasistencia escolar, el 35,8% de quienes no estudian ni trabajan se encuentra laboralmente inactivo debido a la realización de labores en el hogar, afectando mayormente al grupo de 25 a 29 años, a las mujeres y a quienes residen en zonas rurales.

Sobre edad educativa

La sobre edad educativa es un grave problema en la adolescencia y la juventud, que refleja las dificultades existentes en relación al acceso y a la permanencia en el sistema educativo. En la educación media, la sobre edad afecta al 15,8% de los alumnos, con diferencias importantes en términos de zona de residencia, dado que el porcentaje de alumnos que superan en dos o más años a la edad oficial de matriculación para cada grado, en el medio rural es en torno a 7 puntos porcentuales mayor que en zonas urbanas (21,3% y 13,9% respectivamente). El retraso escolar, además, afecta a más de la mitad de los estudiantes de 15 años, particularmente a estudiantes de las zonas rurales, donde casi 7 de cada 10 jóvenes están con retraso escolar, mientras que en la zona urbana este valor alcanza a cerca de 5 jóvenes. En este marco, la diferencia más marcada se visualiza entre estudiantes que están atrasados 3 o más años, situación que afecta al 17,6% de este grupo de estudiantes en zonas rurales, frente al 6,6% de los que residen en zonas urbanas.

Trabajo infantil y adolescente

A pesar de la existencia de normativas legales, para un amplio número de adolescentes y jóvenes, su participación económica se inicia en la niñez. La última Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANA 2011) destaca que el 16,3% del total de la niñez (5 a 13 años) realiza actividades económicas. Este es el escenario previo de una parte de la población adolescente (14 a 17 años) que a su corta edad se encuentra trabajando, muchas veces en condiciones laborales inaceptables para garantizar su desarrollo personal, en una etapa en la que deberían estar estudiando.

El 39,5% de adolescentes económicamente activos llevan a cabo actividades en la rama de la agricultura, ganadería, caza y pesca, a pesar de que estas actividades son consideradas peligrosas en este rango etario y por ende prohibidas por el Código del Trabajo. Los hombres, adolescentes del área rural y del quintil de menores ingresos, presentan valores más elevados (49,4%, 59,1% y 66% respectivamente). Para las mujeres la rama predominante es la de servicios, en la cual se incluye el trabajo doméstico (40,7%), seguido de las actividades realizadas en comercio, restaurantes y hoteles (30,9%). El 4,9% de adolescentes económicamente activos desempeña otra actividad prohibida, en industrias manufactureras.

Empleo juvenil

Más de tres cuartas partes de la población juvenil (18 a 29 años) es económicamente activa (PEA). La gran mayoría está ocupada, particularmente los hombres, residen en zonas rurales y pertenecen al quintil más rico. El 90,9% de la PEA juvenil trabaja y el 9,1% busca activamente trabajo, es decir están dentro del mercado laboral. En contraposición, el 23,9% restante está económicamente inactivo. El porcentaje de ocupación juvenil es inferior a la media general del país (95%).

La tasa de ocupación juvenil favorece a los hombres con el 92,2% de participación en la PEA, frente al 89,2% de las mujeres, revelando la problemática que enfrentan las mujeres jóvenes en lo referente a su autonomía económica. En el área urbana la ocupación juvenil es más baja que en el medio rural (89,6% y 93,3% respectivamente). El porcentaje de ocupación aumenta notoriamente en la medida en que aumentan los niveles de ingresos: en el quintil con menos ingresos es del 85,4% y en el quintil de mayor ingreso de 96,5%.

Desempleo y empleo precario

Altas tasas de desempleo y subocupación caracterizan a la juventud. La tasa global de subutilización (subempleo más desempleo) llega a 1 de cada 3 jóvenes, dando cuenta de la relevancia de la problemática laboral en este grupo etario. Más de la mitad de la población desocupada del país son jóvenes: el 9,1% de la PEA juvenil se encuentra desocupada, cifra que es casi dos veces mayor que la media nacional (5,0%). En este marco, las mujeres siguen siendo más desfavorecidas que los hombres, con 10,8% y 7,8% respectivamente.

La brecha entre hombres y mujeres ha experimentado una importante disminución respecto del 2005, dado que el nivel de desocupación femenina ha descendido en 20,6% mientras que la desocupación masculina aumentó en 4,5%. En el área urbana la desocupación es mayor que en el área rural (10,4% y 6,7% respectivamente). La mayor brecha se encuentra entre los quintiles de ingresos, con una distancia de 11,1 puntos porcentuales entre el quintil de menores ingresos (14,6%) y el de mayor ingreso (3,5%) reflejando una mayor inserción laboral de la juventud con nivel socioeconómico alto.

La subocupación, por su parte, afecta casi a un cuarto de la población juvenil, especialmente a las mujeres, a quienes residen en zonas rurales y a jóvenes del quintil más bajo. La subocupación juvenil se ubica 5,5 puntos porcentuales por encima de la tasa global de subocupados (24,6% y 19% respectivamente). El 39,8% del total de subocupados del país son jóvenes. Se observa una tendencia a la disminución de este problema respecto del año 2005, así como una reducción en la brecha de género. Al igual que en el desempleo, las mujeres están en desventaja frente a sus pares masculinos, el 27,9% de las mujeres se ocupan de manera precaria en el mercado laboral. En el caso de los hombres, esta cifra alcanza al 22,1%. También afecta en mayor proporción a jóvenes del área rural (29%) que a jóvenes urbanos (22,1%) y en el caso de jóvenes del quintil de menores ingresos, el porcentaje de subempleo es más del doble que los del quintil de mayores ingresos (29,8% y 11,4% respectivamente).

Una importante porción de la subocupación juvenil es invisible (18,8%), es decir, son jóvenes asalariados o en relación de dependencia (empleados y obreros públicos y privados) que trabajando más de 30 horas por semana, no llegan a percibir el salario mínimo vigente. No se observan variaciones importantes por sexo, pero sí por quintiles de ingreso, con una brecha de 15 puntos porcentuales en desmedro de jóvenes del quintil más bajo respecto del quintil de mayores ingresos. La incidencia de la subocupación visible, es decir, las personas que trabajan menos de 30 horas al mes, es mayor en las mujeres (8,9%) que en los hombres (3,5%).

Contratos laborales y protección social

La población asalariada constituye el 70,9% de la juventud ocupada, abarcando la categoría ocupacional de empleado y obrero público o privado y de empleo doméstico. De ellas, solo el 49,3% tiene algún tipo de contrato; 30,7% con contrato definido y apenas el 18,6% posee un contrato por tiempo indefinido que les permita acceder a mejores condiciones y estabilidad laboral. El trabajo juvenil urbano presenta mejores condiciones en este sentido, el 55,6% del grupo de jóvenes que trabaja de manera dependiente en zonas urbanas tiene contrato, mientras que en el área rural solo el 31,9% accede a este derecho. No existen variaciones importantes entre hombres y mujeres.

A medida que se incrementa el nivel de ingreso mejoran notablemente las condiciones contractuales: así, el 87,4% de las y los jóvenes asalariados ubicados en el quintil de menores ingresos trabajan sin ningún tipo de contrato, mientras que el 70,7% de los jóvenes ubicados en el quintil con mejores ingresos cuentan con contratos en sus puestos laborales.

Más de 3 de cada 4 jóvenes en Paraguay están en el campo laboral sin gozar de los beneficios que proporciona un trabajo formal, como seguridad social y aportes jubilatorios. Entre la población joven ocupada (asalariada, independiente, trabajadora familiar no remunerada y cuentapropista) solo el 23,2% realiza aportes a un sistema de jubilación, valor un tanto inferior a la media nacional. En el área rural solo el 11% de la población joven ocupada realiza aportes, en tanto en zonas urbanas se triplica dicho valor (30,2%).

Las desigualdades también se observan por nivel socioeconómico, ya que mientras el aporte es prácticamente inexistente en jóvenes ocupados del primer quintil, en el quintil más rico, el 39% está adscrito a algún sistema de jubilación.

Ingresos y horarios de trabajo

El ingreso medio de la población juvenil ocupada es inferior al salario mínimo, siendo las mujeres que residen en zonas rurales y el grupo del quintil de ingresos más bajos, los que perciben menores remuneraciones. La media de ingresos de la ocupación principal de jóvenes es de 1.540.917 Gs., ubicándose por debajo del salario mínimo vigente de 1.658.232 Gs. en 2013. La media de los ingresos en el área urbana es ligeramente superior al mínimo, mientras que en el área rural solo alcanza al 61,9% del salario mínimo. Una diferencia importante en la media de los ingresos también se observa por sexo: los hombres ganan en promedio casi el salario mínimo (99,7%),

mientras que las mujeres solo llegan al 83,4% del mismo. Las desigualdades entre jóvenes con menor y mayor ingreso se expresa también en la remuneración que obtienen por su trabajo. En el quintil más pobre, el ingreso promedio representa menos de un cuarto del salario mínimo vigente (24,3%), mientras que en el quintil más rico ganan alrededor de un salario y medio, es decir seis veces y media más que los primeros.

La juventud trabaja en promedio más de las horas estipuladas, en particular los hombres y jóvenes del área urbana. La juventud trabaja en promedio 46,2 horas semanales en la actividad principal, poco más de las 44 horas estipuladas normalmente, siendo los hombres, en el área urbana y en el quintil de mayores ingresos los que más horas trabajadas presentan (48,2, 47,4 y 47,4 horas respectivamente), atestiguando en general la ardua jornada que tiene la juventud en su inserción laboral, más aún cuando encontramos que la mitad de ellos (51,3%) trabajan más de 48 horas semanales, es decir, más de 8 horas al día de lunes a sábado. Este porcentaje también es más alto en el área urbana (53,6%) y en los hombres (55,5%).

Juventud económicamente inactiva

Casi una cuarta parte de la juventud se encuentra laboralmente inactiva (23,9%), esto es, no están trabajando ni están buscando trabajo en el mercado laboral. La inactividad laboral es más frecuente en las mujeres jóvenes (35,5%), y en jóvenes del quintil de menores ingresos (33,6%). La razón por la que la mayor parte de la juventud no trabaja ni busca trabajo es por ser estudiante (43,7%), realidad preponderante en el caso de los hombres (70,6%), de jóvenes que residen en zonas urbanas (55,3%) y en quienes pertenecen al quintil más rico (72,7%). En tanto, las mujeres no participan activamente del mercado laboral principalmente debido a la realización de labores del hogar (37,6%), lo mismo ocurre con jóvenes de zonas rurales y del quintil de menores ingresos (42,6% y 45,2% respectivamente). El motivo familiar es la razón por la cual el 16,4% de jóvenes se encuentran inactivos; esto tiene un abanico de posibilidades muy indefinidas que pudiera relacionarse con la poca edad para trabajar, confundirse con las labores domésticas y el cuidado de niños/as y ancianos/as, así como los motivos culturales.



INTRODUCCIÓN

La adolescencia y la juventud paraguaya constituyen un numeroso grupo de población en condiciones de realizar significativos aportes al desarrollo del país, pero a la vez experimentan diversas dificultades y problemas, expuestos claramente en múltiples documentos (PNUD 2010; Caputo et al., 2009; PNUD, 2009; DGEEC y GTZ, 2002; DGEEC et al, 2000). Esta dicotomía ha generado que, en los últimos años, adolescentes y jóvenes estén presentes en el discurso social y político del país, pero de manera mucho menos protagónica en las principales políticas públicas, que si bien los ha incorporado (en especial en algunas áreas como salud y educación) las mismas no tuvieron el impacto requerido, y aún adolecen de una mayor integralidad y coordinación.

Parte de lo expuesto anteriormente podría explicarse a partir de la débil participación juvenil en los ámbitos de decisión política, podemos citar algunas demandas específicas que movilizaron a la juventud como el boleto estudiantil y la objeción de conciencia en el servicio militar obligatorio.¹ También tuvieron una reacción clave en el llamado “Marzo paraguayo” de 1999, que reforzó la participación juvenil en nuestro país. Tal como lo señala Aguilar Villanueva (1992:27), la formación de la agenda de gobierno “*deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno*”. El desafío, entonces, es incorporar las necesidades de la juventud, en sus diversas expresiones, en las políticas nacionales y diseñar estrategias específicas que logren crear un Estado social y promotor del ejercicio de derechos. Un paso importante –en esta línea– ha sido la creación en agosto de 2013 de la Secretaría de la Juventud, cuyo titular tiene rango de Ministro.

1 Este informe se terminó de elaborar antes de la importante movilización estudiantil sucedida en el país en el 2015, que desencadenó en la toma de la Universidad Nacional con el lema #Una notecalles, se logra la destitución del rector, vicerrector, decanos, personal administrativo, etc. iniciando de esta manera cambios fundamentales en la Universidad Nacional. Se fortalece el protagonismo y rol de la juventud en el país.

La evidencia empírica en el Paraguay es clara y muestra que una parte de la adolescencia y la juventud están expuestas a la pobreza, a la vulnerabilidad y a la imposibilidad de construir un proyecto de vida con aspiraciones y oportunidades. Cambiar esta situación en el corto y mediano plazo es clave, pues de ello depende la calidad de vida actual y futura de miles de adolescentes y jóvenes. Además, atendiendo el contexto actual de bono demográfico vigente en el país y considerando que la adolescencia y juventud conforman un conjunto no sólo importante por su número, sino sobre todo por la potencialidad que tienen para cambiar el rumbo del crecimiento económico, colaborar con el bienestar social y mejorar la calidad de la democracia, es de gran importancia que se atiendan sus necesidades y aspiraciones, porque en definitiva, son quienes podrán llevar al país por la senda del desarrollo humano.

El presente informe analiza las condiciones de vida actuales de la adolescencia y la juventud y sus principales problemas, especialmente en los campos de la educación, la salud y el empleo. Para el estudio de la adolescencia y la juventud se considera el tramo etario comprendido entre los 15 y 29 años, abarcando así parte de la adolescencia y visibilizándola por medio de subgrupos etarios. El análisis incorpora –en la medida en que los datos desagregados estén disponibles–, tres subgrupos de edad estructurados en términos quinquenales (15 a 19, 20 a 24 y 25 a 29) que diferencian (aproximadamente) a adolescentes, jóvenes y jóvenes-adultos, así como la distinción por sexo, por área de residencia y por nivel socioeconómico (expresado en quintiles de ingreso). No obstante, para comprender el problema juvenil, se hizo necesario incorporar al análisis información relativa a edades más tempranas, ya que algunos procesos que implican exclusión y vulnerabilidad, se inician antes de los 15 años.

El informe está basado principalmente en información de la Encuesta Permanente de Hogares de 2013², por lo que no incorpora eventuales cambios procesados a posteriori. En la redacción del mismo trabajó un calificado grupo de especialistas, incluyendo a Verónica Serafini y Claudina Zavattiero en el procesamiento, análisis de la información estadística y elaboración del informe base; Ernesto Rodríguez en el análisis de las políticas públicas vinculadas con la adolescencia y la juventud; Mirtha Rivarola, Oficial de Género y Adolescencia del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) en la revisión, análisis y coordinación del informe. El informe fue financiado con recursos de cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (ATN/JF-14416-PR) y del UNFPA.

El capítulo 1 contextualiza brevemente la situación demográfica, social y económica del país, con el objetivo de enmarcar la problemática y las oportunidades de adolescentes y jóvenes que se abordan en los capítulos siguientes, permitiendo así ubicar los factores que de manera estructural o coyuntural condicionan o facilitan la implementación de políticas sectoriales dirigidas al grupo en estudio. Paraguay se encuentra atravesando los primeros años del bono de-

2 Acompaña a este documento una separata estadística con cuadros y gráficos con datos actualizados en base a la Encuesta de Hogares 2015.

mográfico, al tiempo que aumenta la población joven, por lo que estos aspectos definen grandes oportunidades para el desarrollo, si se logran aumentar las capacidades y oportunidades de la adolescencia y la juventud. Sin embargo, enfrentan obstáculos determinados por la pobreza y desigualdad, y por un modelo económico que configura un mercado laboral limitado para crear puestos de trabajos de calidad.

El capítulo 2 describe las condiciones de salud de la adolescencia y la juventud, así como su acceso a los servicios correspondientes. Un ámbito que en esta etapa demanda una especial mirada es el de salud sexual y reproductiva, teniendo en cuenta que el embarazo temprano persiste frente a un rápido descenso de la tasa de fecundidad adulta. Los accidentes y homicidios aparecen como causas principales de mortalidad, especialmente para los varones, mientras que para las mujeres adquiere relevancia la mortalidad materna. Además, entre los nuevos casos de VIH detectados se evidencia una importante presencia de jóvenes. Todas estas causas de mortalidad son prevenibles y a relativamente bajo costo. El menor acceso a los servicios de salud de la juventud frente a las personas adultas muestra –en cierta medida– la debilidad del sistema sanitario para proporcionar una atención adecuada a este grupo etario y ello debiera llamar poderosamente la atención de las autoridades.

El capítulo 3 se dedica a describir la situación educativa. Si bien este ámbito ha recibido la atención del Estado paraguayo desde varias décadas atrás, quedan tareas pendientes al respecto. Se han creado instituciones e implementado políticas y programas; no obstante, el abandono escolar en edades tempranas, la baja cobertura y calidad de la educación media y técnica y la falta de continuidad de los estudios en la juventud adulta, limitan la ampliación de las capacidades educativas que requiere la sociedad y el mercado. Los principales motivos para que las y los jóvenes no estén en el sistema educativo formal, responden principalmente a razones económicas; sin embargo para las mujeres también adquieren relevancia las razones relacionadas a las responsabilidades familiares o domésticas. En tercer lugar, como se verá más adelante, se encuentran las razones vinculadas a la oferta educativa.

Los problemas educativos mencionados afectan posteriormente a sus oportunidades laborales, siendo uno de los factores que contribuyen a la baja calidad de su trabajo en la adultez. Llama la atención la cantidad de jóvenes, en su mayoría mujeres, que no estudian ni trabajan debido especialmente a la realización de tareas del hogar. Si bien las principales brechas educativas se han venido reduciendo en los últimos años, particularmente entre hombres y mujeres, las relativas al área de residencia y el nivel de ingreso se mantienen prácticamente incambiadas.

La participación económica de la adolescencia y juventud es analizada en el capítulo 4. Si bien las credenciales educativas están aumentando en el país, especialmente en los grupos etarios más jóvenes, esto no garantiza el acceso a un empleo de calidad. El desempleo y la precariedad laboral afectan a una gran proporción de la juventud, obstaculizando una trayectoria laboral que les ayude a construir un proyecto de vida fuera de la pobreza y vulnerabilidad. El

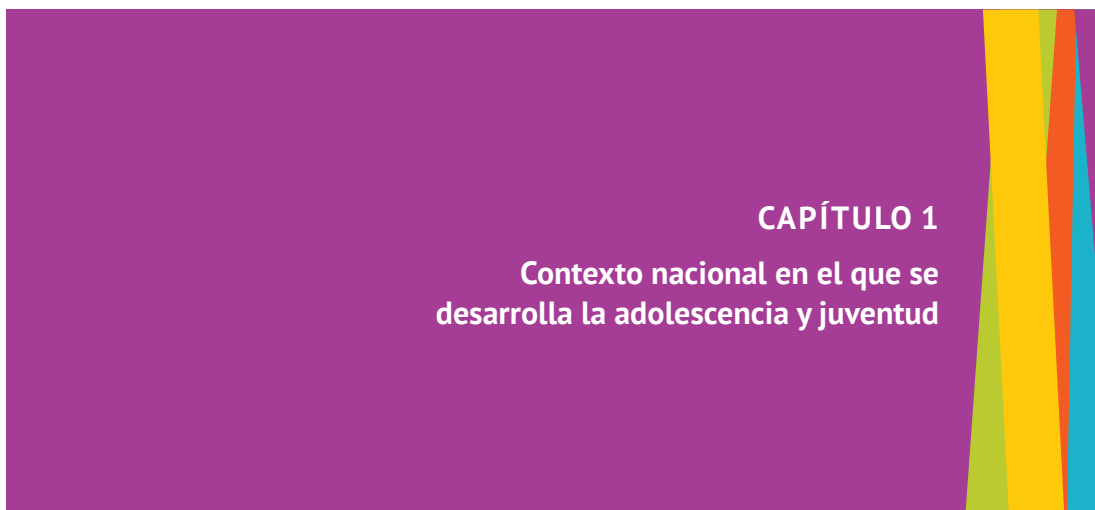
trabajo en edades tempranas, fundamentalmente en la niñez y adolescencia, influye en la deserción escolar y con ello, en sus oportunidades laborales futuras, además del impacto en la salud y en otros ámbitos.

Como es de esperar, las desigualdades están presentes en todos los ámbitos estudiados, siendo las mujeres, la adolescencia y la juventud rural y la población joven de menores ingresos, los sectores en quienes se observan las mayores exclusiones y condiciones de vulnerabilidad.

Finalmente, se presentan algunas conclusiones derivadas del análisis empírico y propuestas de lineamientos para políticas públicas, con el propósito de operar en los principales ámbitos juveniles, encarando los diferentes problemas identificados. Para ello, se tienen en cuenta algunas buenas prácticas identificadas en otros países de América Latina, que pueden servir de referencia para la labor a desplegar a futuro, dentro de fronteras. Es de recalcar la existencia de bastante información primaria, así como de análisis realizados en los últimos años sobre los distintos aspectos relacionados con el desarrollo de la juventud en el Paraguay. Esta información debiera ser utilizada para el diseño y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la juventud. No obstante, existen vacíos en el conocimiento que deben ser llenados con encuestas complementarias y un mayor análisis de los datos existentes.

Por su parte, en el campo del desarrollo presente y futuro de las políticas públicas de juventud, se destaca el importante avance concretado con la transformación del Viceministerio de la Juventud (dependiente del Ministerio de Educación y Cultura) en Secretaría de la Juventud (dependiente de la Presidencia de la República). Al mismo tiempo es preciso pensar en la pertinencia de imaginar acciones programáticas más integrales e integradas a futuro, para superar (o al menos acotar significativamente) la evidente dispersión de esfuerzos existentes en la actualidad en el campo programático, lo que –sin duda– le resta capacidad de impactos efectivos a las intervenciones sectoriales existentes en este campo.

En tal sentido, además, se recogen las propuestas de una consultoría reciente (Rodríguez 2014) realizada en paralelo a este informe, que ofrece un esquema de acciones integradas en torno a cuatro grandes ejes programáticos (i) protección social y cuidados; (ii) educación y trabajo; (iii) seguridad y convivencia; y (iv) participación ciudadana. Sobre esta base, se identifican diversas iniciativas que podrían articularse más y mejor a futuro, distinguiendo a las que tienen impactos especialmente visibles en adolescentes de 15 a 19 años, de las que hacen lo propio en las y los jóvenes de 20 a 29 años.



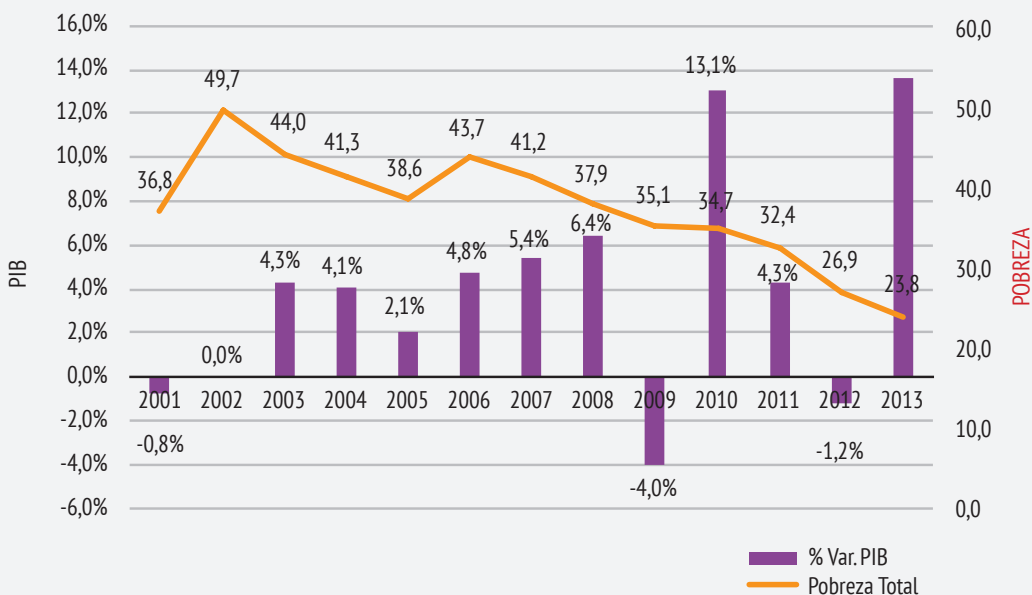
1.1 Situación económica

La economía del país mantuvo niveles positivos de crecimiento en los últimos años, al tiempo que se evidenciaron importantes disminuciones en los niveles de pobreza (extrema y moderada). No obstante, se mantienen inequidades entre algunos grupos de la población, que afectan principalmente a la niñez y la adolescencia, a las poblaciones rurales y a los grupos indígenas. En la última década la economía del Paraguay experimentó un periodo de *reactivación* con un crecimiento promedio del PIB del orden de 4,8% (2003-2013), luego de haber atravesado una etapa de *recesión o crisis* que registró tasas negativas de crecimiento promedio de -0,9% entre 1998 y 2002 (gráfico 1).

A pesar de la notoria reducción de la pobreza, las brechas entre zonas urbanas y rurales persisten. La tendencia sigue mostrando que la pobreza se concentra mayormente en la zona rural, especialmente la pobreza extrema (gráfico 2). La brecha entre el sector rural y urbano se mantiene alta; en el 2013 la pobreza extrema en áreas rurales fue 3,5 veces mayor que en las urbanas (EPH 2013).

A nivel nacional, 57,4% de la población pobre y 70,1% de la población pobre extrema vive en la zona rural. Así también, en el área rural la distribución de ingresos es más desigual que en el área urbana: el índice de GINI del sector rural es 0,4892, versus 0,4480 del sector urbano (EPH 2013).

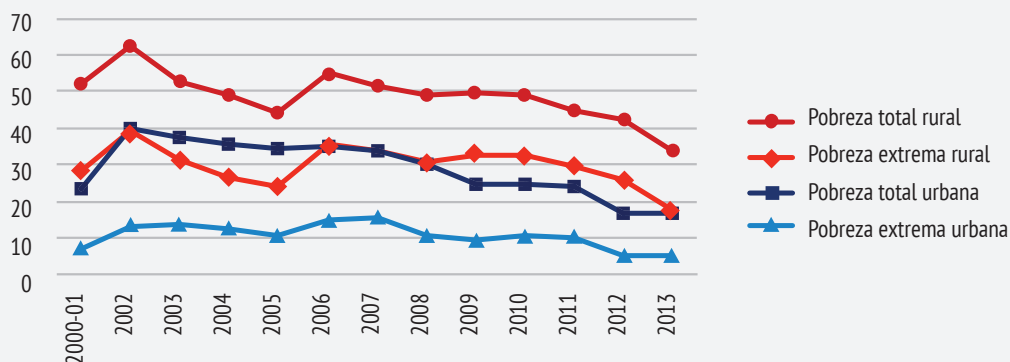
Gráfico 1
Evolución del Producto Interno Bruto, PIB, (variación porcentual) y de la población en situación de pobreza total*, Año 2001-2013.



* Quedan excluidos los empleados domésticos del hogar.

Fuente: elaboración propia a partir de Banco Central del Paraguay, Anexo Estadístico - Informe Económico 2014 y Encuesta Permanente de Hogares, 2000/1- 2013.

Gráfico 2
Porcentaje de la población en situación de pobreza total y pobreza extrema* por área de residencia, Año 2000 - 2013.

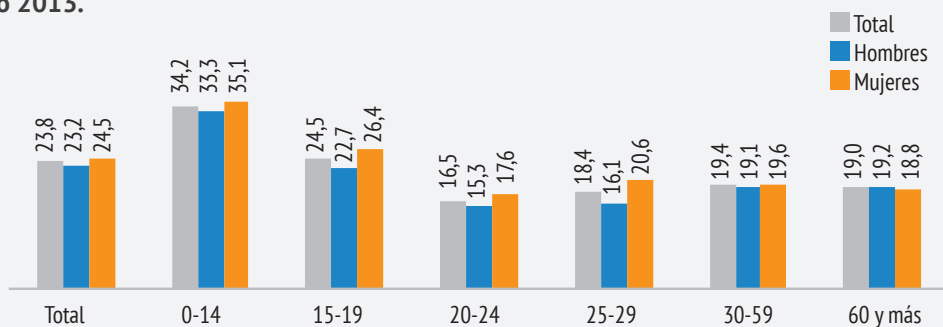


* Quedan excluidos los empleados domésticos del hogar.

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta Permanente de Hogares, 2000/1- 2013.

Asimismo, la pobreza sigue afectando principalmente a la niñez y adolescencia y al grupo de mujeres. El 34,2% de la niñez y el 24,5% de la adolescencia se encuentran en situación de pobreza. El nivel de pobreza de las mujeres es superior al de los hombres, especialmente en los primeros grupos de edad (gráfico 3).

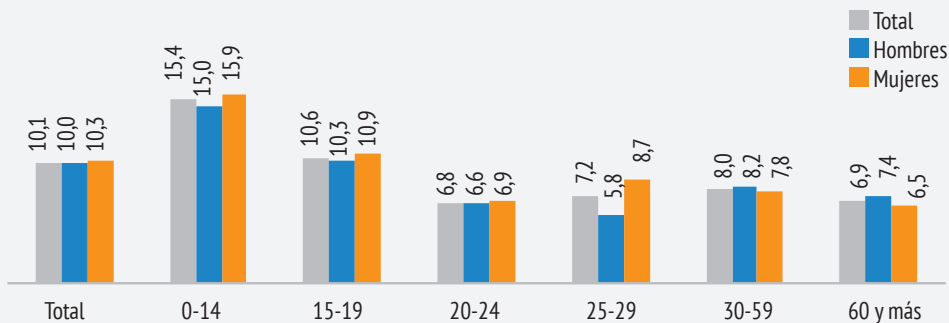
Gráfico 3
Porcentaje de la población en situación de pobreza* según grupos de edad y sexo, Año 2013.



* Quedan excluidos los empleados domésticos del hogar.
Fuente: procesamiento propio a partir de Encuesta Permanente de Hogares 2013.

La pobreza extrema afecta en mayor medida a la niñez (15,4%) y en segundo lugar a la adolescencia (10,6%); este último valor es apenas superior al promedio nacional (10,1%). La extrema pobreza es más elevada en el grupo de mujeres hasta los 29 años, presentando la brecha más amplia en el grupo de 25 a 29 años (gráfico 4). El nivel de pobreza total y extrema del grupo de jóvenes de 20 a 29 años se encuentra por debajo del promedio nacional.

Gráfico 4
Porcentaje de la población en situación de pobreza extrema* según grupos de edad y sexo, Año 2013.



* Quedan excluidos los empleados domésticos del hogar.
Fuente: procesamiento propio a partir de Encuesta Permanente de Hogares 2013.

La población joven indígena, en particular, presenta grandes desigualdades en relación al resto de la población, ya que 2 de cada 3 jóvenes indígenas se encuentran en situación de pobreza, según datos de la última encuesta de hogares indígenas (2008), siendo esta la información más actual disponible a la fecha.

1.2 Contexto demográfico

En el presente quinquenio el país registra la mayor proporción de adolescentes y jóvenes en la población total, lo que se constituye en un potencial muy importante para el desarrollo del país. Según proyecciones de población, entre 2010 y 2014 el porcentaje de personas de 15 a 29 años alcanza en promedio al 29% de la población total, constituyéndose en la cifra más elevada del período 1950 – 2050, pues a futuro irá descendiendo y ya no volverá a crecer. Asimismo es mayor que el promedio de América Latina y el Caribe (26%), de acuerdo a las cifras comparadas disponibles en este sentido (UNFPA - CEPAL, 2011).

Los datos de la EPH 2013 indican que en la actualidad la composición por edad de la población paraguaya, presenta una estructura joven. Del total de 6.709.730 habitantes el 28,7% tiene menos de 15 años de edad, y el 27,8% son adolescentes y jóvenes, por lo que más de la mitad de la población es menor de 30 años (56,6%). El grupo de adultos y adultos mayores está conformado por 3 de cada 10 personas entre 30 y 59 años y 1 de cada 10 personas adulta mayor (60 años y más). El cuadro 1 ofrece los detalles correspondientes.

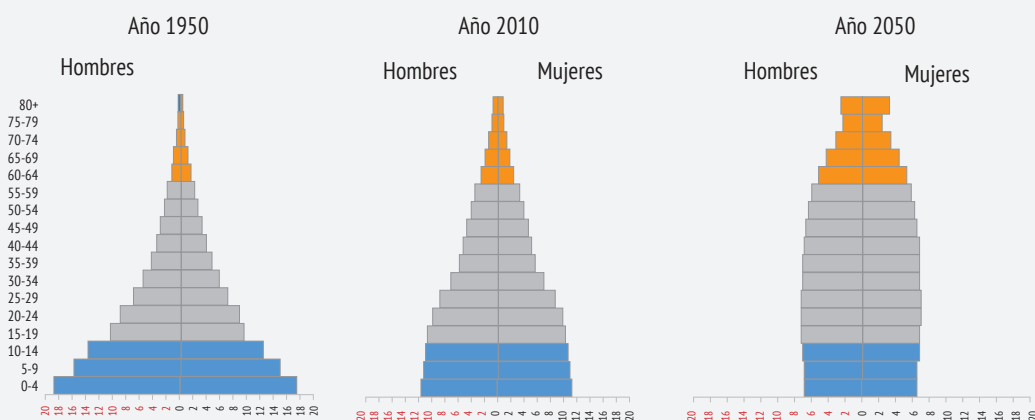
Cuadro 1
Distribución de la población total por sexo y grupos de edad, Año 2013.

GRUPOS DE EDAD	SEXO		TOTAL	GRUPOS DE EDAD (%)	GRUPOS DE POBLACIÓN
	Hombres	Mujeres			
De 0 a 14 años	988.914	938.995	1.927.909	28,7	NIÑEZ
De 15 a 19 años	371.570	368.232	739.802	11,0	ADOLESCENCIA Y JUVENTUD
De 20 a 24 años	307.772	310.735	618.507	9,2	
De 25 a 29 años	252.242	258.549	510.791	7,6	
De 30 a 59 años	1.071.944	1.144.541	2.216.485	33,0	ADULTEZ
De 60 años y más	336.592	359.644	696.236	10,4	PERSONAS ADULTAS MAYORES
TOTAL	3.329.034	3.380.696	6.709.730	100,0	
SEXO (%)	49,6	50,4			

Fuente: procesamiento propio a partir de Encuesta Permanente de Hogares 2013.

El escenario poblacional actual es el resultado de cambios demográficos muy importantes ocurridos en los últimos 60 años. Entre 1950 y 2002 se verificó un rápido crecimiento poblacional, debido a la combinación de altas tasas de fecundidad³ y tasas de mortalidad en franco descenso –especialmente la de menores de 1 año⁴–. Pero entre 2002 y 2010, la tasa de fecundidad se redujo notablemente –de 4,3 a 2,5 hijos en promedio por mujer (CEPEP, 2009)–, provocando una reducción en la proporción de niños, lo que conjuntamente con la continua reducción de la tasa de mortalidad, resultará en un escenario caracterizado por un progresivo envejecimiento de la población que hará que una de cada cinco personas sea adulta mayor en torno a 2050 (gráfico 5).

Gráfico 5
Distribución porcentual de la población total por grupos de edad y sexo, Año 1950, 2010 y 2050.

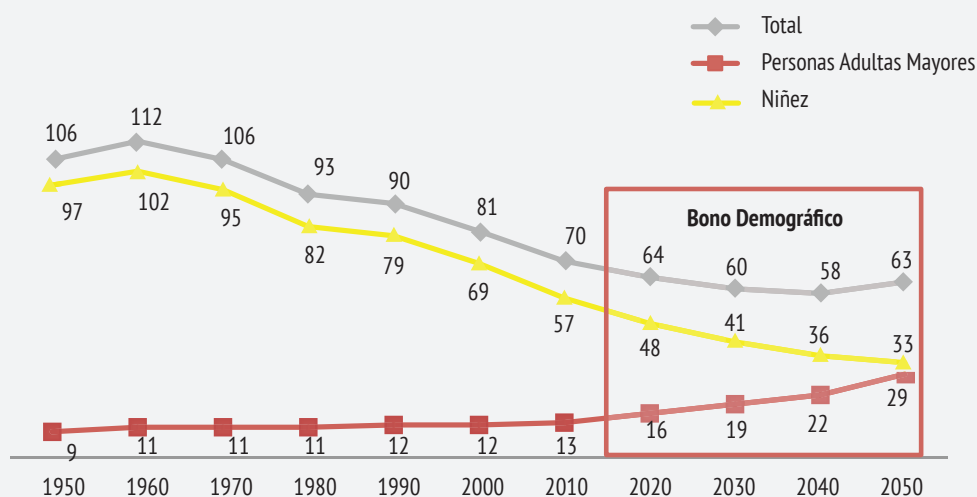


Fuente: STP/ DGEEC. 2005. Paraguay: Proyección de Población Nacional por sexo y edad, 2000-2050.

- 3 Desde los primeros registros oficiales de población (1950) se evidencian altas tasas globales de fecundidad (6,5 hijos) con una tendencia descendente sostenida. Se prevé que la fecundidad media llegará a alcanzar el nivel de replazo en el quinquenio 2030-2035 según las proyecciones nacionales de población (DGEEC, 2005a).
- 4 Al descender la natalidad, la principal causa del aumento poblacional fue la disminución de la mortalidad, en especial la infantil y la de los adultos mayores (DGEEC, 2005b). Paraguay ingresa a la década del 50 con una tasa bruta de mortalidad de 8,8 por mil habitantes, la cual desciende sostenidamente hasta la actualidad (2010-2014), llegando a 5,5 por mil. Posteriormente comenzará a ascender como consecuencia del proceso de envejecimiento de la población. Esta disminución constituye un importante logro, dado que refleja mejoras en los sistemas sanitarios, educativos, económicos y sociales, al tiempo que representa un aumento de la longevidad de las personas.

Los cambios mencionados originaron el actual *bono demográfico*, es decir la ventana histórica de potencialidad productiva. Esta oportunidad sociodemográfica se presenta como un potencial para el crecimiento económico y del desarrollo sostenido del país. Según proyecciones poblacionales basadas en datos de la DGEEC (2005), existe una mayor y creciente presencia de población económicamente activa (personas de 15 a 59 años en edad productiva) y un menor número de personas que dependen de ellas (menores de 15 años y adultas mayores). Como puede verse en el gráfico 6, el “bono demográfico” durará hasta el 2050, cuando se estima que la reducción de la tasa de dependencia⁵ se revertirá, a raíz del incremento del número de adultos mayores.

Gráfico 6
Relación de dependencia total, de la niñez y de personas adultas mayores,
Año 1950-2050.



Fuente: elaboración propia a partir Proyección de la Población Nacional por Sexo y Edad, 2000-2050.

La emigración internacional en Paraguay está representada principalmente por jóvenes. El 68,3% de los emigrantes en los últimos 5 años con información (2008-2012) tenían entre 15 y 29 años al momento de irse del país, lo que en cifras absolutas representa a más de 98 mil

⁵ En la actualidad se cuenta con aproximadamente 70 personas dependientes por cada 100 independientes (57 personas de 0 a 14 años y 13 de 60 años y más por cada 100 personas entre 15 y 59 años). El índice se divide en dos grupos (menores de 15 años y de 60 años y más) a modo de analizar el impacto que tiene cada uno sobre la población económicamente activa. Debe tenerse en cuenta que los grupos son teóricos, es decir, las personas no dejan de ser económicamente activas de manera automática a los 60 años, y no todas las personas de entre 15 y 59 años son económicamente activas, por tanto las tendencias en las relaciones de dependencia representan un indicativo del impacto económico resultante de los cambios entre grupos etarios.

jóvenes. De hecho, el promedio de edad de las personas antes de emigrar era de 27 años, lo que da cuenta de una emigración compuesta esencialmente por personas jóvenes. Las principales características de la adolescencia y juventud que salió del país para residir en el extranjero son:

- Mayormente varones (52,9%) frente a 47,1% del sexo femenino.
- El país de destino más recurrente es la Argentina (79,8%), seguido muy de lejos por España (11%).
- La principal razón que motiva la salida del país es laboral (87,9%), fundamentalmente en busca de mejores condiciones laborales o salariales, pues el 56,3% de la población adolescente y juvenil emigrante tenía trabajo antes de ir a residir en el exterior, desempeñándose predominantemente como agricultores (24,8%) o trabajadores no calificados (39,9%). Otro 13,1% buscaba trabajo antes de emigrar, por lo que su salida del país estuvo impulsada por el desempleo.

La población adolescente y joven tiene un potencial determinante en esta ventana de oportunidades demográficas. De aplicarse las políticas adecuadas en protección social y las que respectan a la salud, a la educación y al empleo, este grupo poblacional podrá constituirse no solamente en un capital humano pujante con capacidades para trabajar y producir mayores ingresos, así como ahorrar e invertir, sino también en un actor social protagonista de su crecimiento personal y del desarrollo del país, por lo que la inversión en este sector poblacional se torna en una prioridad de gran relevancia.



Recuadro 1.

Invertir en Juventud: un imperativo del desarrollo

Al momento de dimensionar la magnitud que tienen las políticas públicas de juventud, importa analizar cuánto se invierte en jóvenes y cómo se distribuye dicha inversión. Se trata, sin duda, de una dimensión de gran relevancia, pero a la vez, atravesada por limitaciones metodológicas que dificultan analizar el tema con cierta rigurosidad, dados los formatos con que se presenta -en todos los países de la región- la información presupuestaria, agrupada por sectores de política pública (educación, salud, desarrollo rural, etc.) y no por sectores poblacionales (niñez, juventud, adultos mayores, etc.). Un reciente informe de CEPAL y OIJ (“Invertir para Transformar”) viene a llenar este importante vacío informativo y analítico, centrando la mirada en el análisis de la denominada “inversión social”, esto es, la inversión en educación, salud, protección social y vivienda, asumiendo que existen otras áreas que también habría que incluir (inserción laboral, seguridad, etc.) pero sobre las que no se cuenta con información suficiente para el conjunto de los países de la región.

De acuerdo a esta fuente, con información de 2012, se estima que el conjunto de países iberoamericanos invierte el 21,2% del PIB en áreas sociales (19,1% en América Latina, excluyendo

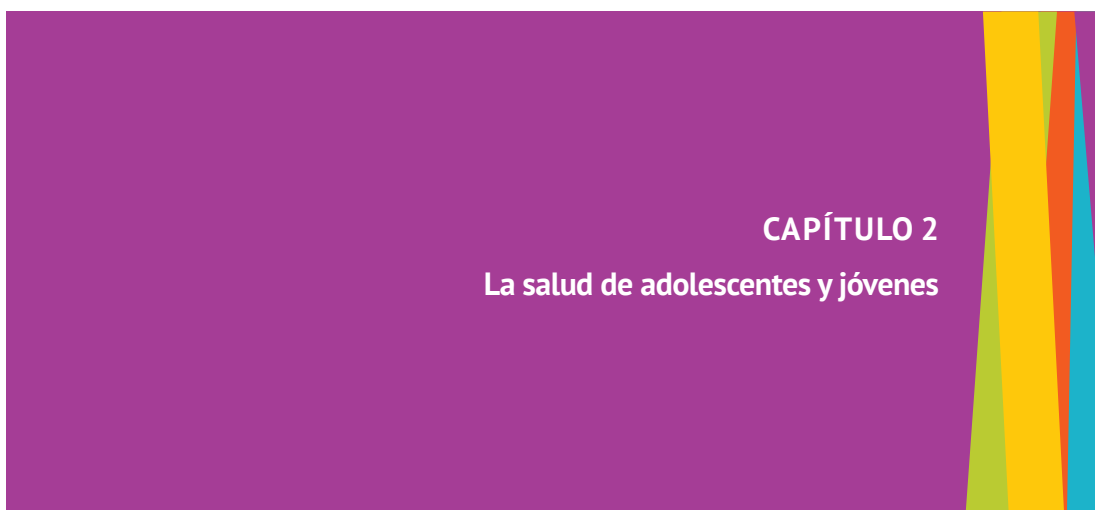
España y Portugal), y en dicho marco, el 10,4% de la inversión social está dirigida a jóvenes, lo que equivale al 2,2% del PIB regional. Si se excluye a España y Portugal, esta inversión social en jóvenes se ubica, en América Latina, en el 2,3% del PIB y en el 12% del gasto social. La misma varía significativamente entre países: en algunos casos (como Brasil, Colombia, El Salvador, España y Portugal) se invierte menos del 10% del gasto social en juventud, mientras que en otros (como Bolivia, Cuba, Ecuador y Paraguay) se destina más del 20% del gasto social a este sector poblacional.

Del mismo modo, la inversión social en jóvenes difiere relevantemente entre áreas específicas, destacándose claramente la inversión en educación (que llega casi al 80% del total) seguida de lejos por la inversión en vivienda (ubicada apenas por debajo del 20%) y en protección social (con cifras del entorno del 3%), panorama que se completa con inversiones prácticamente residuales en salud (con cifras ubicadas por debajo del 1% en casi todos los países de la región), mostrando curvas totalmente invertidas entre inversión en salud y grupos etarios. Y aún en este marco, también puede verificarse una importante variabilidad en la inversión por áreas sociales, en los diferentes países de la región, destacándose algunos casos (como Bolivia, Chile, España y Paraguay) donde la inversión está prácticamente concentrada en educación, frente a otros (como Guatemala, República Dominicana y Perú) donde la inversión social está un poco más distribuida, verificándose inversiones en educación por debajo del 60% en Perú y por debajo del 50% en los otros dos países mencionados.

Complementariamente, el informe CEPAL – OIJ (2014) analiza la inversión que se concreta en cada país, teniendo en cuenta la significación de la población joven en la población total de cada uno de ellos, lo cual permite visualizar la brecha entre la denominada orientación proporcional del gasto según el peso numérico de los jóvenes y la prioridad que actualmente se le otorga en el presupuesto público social. Y en este sentido, el informe establece que la razón del gasto público en juventud en relación con el peso demográfico de los mismos es de 0,41, lo que evidencia un déficit del 60% en la participación del gasto real frente al gasto teóricamente distribuido equitativamente. Y dentro de este promedio, también se verifican diferencias relevantes entre países, entre algunos (como Brasil, Colombia, Costa Rica, España y El Salvador) con los porcentajes más bajos (en el entorno del 40%) frente a otros (como Bolivia, Panamá y Paraguay) que se ubican en posiciones intermedias (con inversiones ubicadas en el entorno de 0,75) y aún otros (como Cuba y Ecuador) con inversiones superiores a 1, lo que indica una proporción del gasto mayor al peso numérico que tiene la juventud en dichas sociedades.

En su conjunto, la situación en Paraguay no es de las más precarias, pero de todos modos muestra elementos preocupantes. Así, mientras en conjunto, el país invierte el 0,81 de lo que debería invertir teniendo en cuenta el peso demográfico de las y los jóvenes en la sociedad, prácticamente la totalidad de dicha inversión se concentra en educación (94,1%), invirtiendo apenas 0,7% en salud, 2,8% en asistencia social y 2,4% en vivienda y otros sectores no especificados. En números absolutos, además, la inversión en educación se ubicó en 2012 en 296 millones de dólares (cuando en Uruguay fue de 744 millones y en Chile fue de 3.255 millones).

Fuente: CEPAL-OIJ (2014) Invertir para Transformar: La Juventud como Protagonista del Desarrollo. Madrid.



Las oportunidades de tener una vida larga y saludable, de insertarse y permanecer en el sistema educativo y, finalmente, de contar con un trabajo decente están asociadas a las buenas condiciones de salud desde la niñez. La adolescencia y la juventud enfrentan riesgos muy importantes que les obstaculizan la construcción de un proyecto de vida a largo plazo: la maternidad temprana, fenómeno que incide negativamente en la continuidad de los estudios y por esa vía en su desempeño laboral presente y futuro; los accidentes que implican consecuencias físicas y provocan discapacidades, las infecciones de transmisión sexual y las adicciones, entre otros, afecta la construcción de autonomía y el crecimiento de adolescentes y jóvenes.

2.1 La salud sexual y reproductiva

La tasa de fecundidad en adolescentes viene disminuyendo en menor proporción que la de los otros grupos de edades. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva (ENDSSR, 2008) muestra que, al igual que la tasa global de fecundidad (TGF), la tasa específica de fecundidad⁶ adolescente (15 a 19 años) viene disminuyendo. No obstante, esta última lo hace a un ritmo mucho menor que los demás grupos etarios, incluso con un

⁶ La tasa global de fecundidad (TGF) es el número promedio de hijos e hijas que nacerían de una mujer de una cohorte hipotética de mujeres que durante su vida fértil tuvieron sus hijos de acuerdo a las tasas de fecundidad por edad de un determinado período de estudio (normalmente de un año determinado) y no estuvieran expuestas a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta el término del período fértil. Mientras que la tasa específica de fecundidad es el cociente entre el total de hijos tenidos por las mujeres de un grupo de edad y el total de mujeres de ese grupo de edades.

estancamiento del descenso entre 2004 y 2008 (una disminución de solo 3,1% en dichos años) (cuadro 2)⁷.

Cuadro 2
Evolución de la tasa global de fecundidad (TGF), las tasas específicas por grupos de edades y cambio relativo entre fechas.

AÑO	TASA ESPECÍFICA DE FECUNDIDAD						TGF
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	
1998	87	216	214	167	132	37	4,3
2004	65	150	142	122	69	36	2,9
2008	63	120	133	97	49	30	2,5
Disminución de las tasas en %							
Entre 1998 a 2008	27,6	44,4	37,9	41,9	62,9	18,9	41,9
Entre 2004 a 2008	3,1	20,0	6,3	20,5	29,0	16,7	13,8

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva, ENDSR 2008, Cuadro 4.1.

Según datos actuales del MSPBS⁸, el 18,3% del total de nacimientos registrados en 2013 corresponden a madres adolescentes (15-19 años). Para 2 de cada 10 adolescentes de este grupo, no se trataba del primer embarazo. También preocupa el embarazo en la primera etapa de la adolescencia (10 a 14 años, definido a efectos de este informe). En la última década (2004 – 2013) se evidencia un incremento del 62,6% en el número de nacidos vivos registrados en esta granja etaria, con lo cual, dos de los nacimientos diarios en el país corresponden a este grupo. Además, el panorama se agrava al considerar que solo 1 de cada 8 adolescentes asistió a controles prenatales durante el embarazo. El embarazo en este grupo etario por lo general es producto de situaciones de violencia y exclusión y de la dinámica –en definitiva– de una sociedad profundamente patriarcal.

El embarazo en las mujeres adolescentes y especialmente en las menores de 15 años agrega importantes riesgos a su salud, pudiendo derivar en una muerte temprana. Las complicaciones pueden conducir al aborto espontáneo, parto de pre término, hijos con bajo peso al nacer o una mayor necesidad de cesárea, con lo cual también aumenta la probabilidad de muerte durante el parto, ello debido a su menor desarrollo físico (CEPEP, 2009; Banco Mundial, 2003).

⁷ No se incluye la tasa específica de fecundidad del grupo de 10 a 14 años dado que la encuesta de referencia capta información para el grupo de mujeres en edad fértil de 15 a 44 años de edad.

⁸ Procesamiento propio a partir de datos de la Dirección General de Información Estratégica en Salud del MSPBS (2013).

En efecto, la mortalidad a raíz de las complicaciones en el embarazo, parto y puerperio constituye la segunda causa de muerte más importante en mujeres de 15 a 29 años la primera es debido a causas externas como se verá más adelante, (MSPBS, 2013). Desde 1997 a 2013, la mortalidad materna adolescente ha tenido una importante participación en el total de muertes maternas en el país, oscilando entre 17,5% y 6,9% (MSPBS, 2013).



Recuadro 2.

Mortalidad materna en Paraguay

Las principales causas de mortalidad materna en Paraguay son las hemorragias, el aborto, la toxemia y la septicemia, cuyas raíces están en la falta de acceso a la información y a una atención prenatal, del parto y puerperio oportuna y con calidad. El informe del CEPEP (2009: 25) muestra la relevancia que tiene la demora en la atención de las emergencias obstétricas en la mortalidad materna (en el 69% de los casos la demora se produce en el servicio de salud, el 29% en las casas y el 2% en el camino). Esto explica el hecho de que, a pesar de haber habido un gran aumento en el acceso al parto en los servicios, este acceso no ha tenido un impacto proporcional en el indicador de muerte materna.

El aborto como causa de muerte materna afecta particularmente a las adolescentes y jóvenes de 15 a 29 años, siendo esta la primera causa de muerte en 2010, ya que afectó a más de un tercio de las mujeres que fallecieron por muerte materna (procesamiento propio del UNFPA a partir de datos del MSPBS). Un estudio de 2003 de la investigadora Clyde Soto encontró que más de un tercio de las muertes maternas de mujeres entre 15 y 19 años fueron por este motivo, mientras que para las mujeres de entre 20 y 29 años, esta proporción se reduce al 26%.

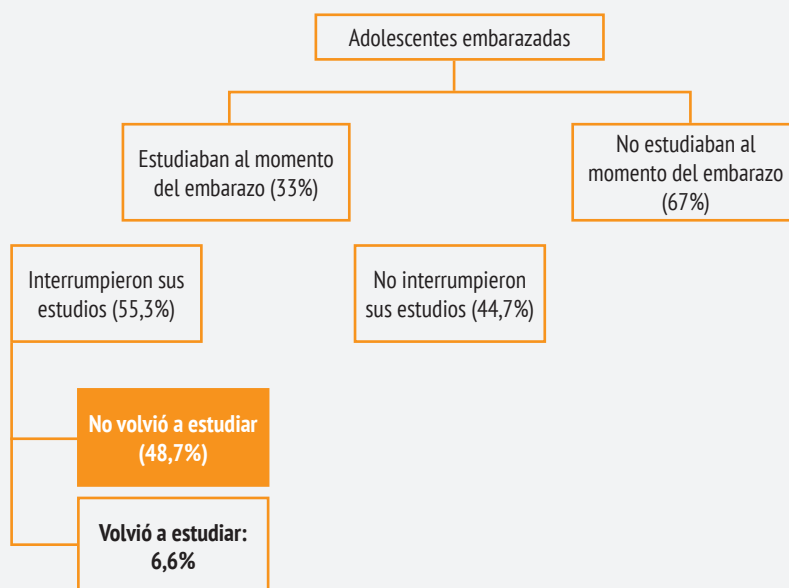
La ENDSSR muestra que el 16,6% de las mujeres entre 15 y 44 años reportaron un aborto; el 15,5% fue espontáneo, mientras que el 0,8% fue provocado. La prevalencia del aborto provocado es mayor en adolescentes y va disminuyendo con la edad. Las mujeres urbanas reportaron mayor porcentaje de abortos, así como las de nivel socioeconómico alto (CEPEP, 2009: 271). La penalización del aborto induce a la práctica clandestina, afectando desigualmente a las mujeres pobres y rurales, quienes lo hacen en peores condiciones que el resto.

Otra consecuencia del embarazo temprano es el impacto en la formación educativa. Para una importante proporción de adolescentes (67%) la deserción escolar se da previamente al embarazo y no a raíz de este. Alrededor de la tercera parte de las mujeres de 15 a 19 años se encontraban estudiando al momento de quedar embarazadas, más de la mitad de ellas interrumpieron sus estudios y sólo el 6,6% los retomó (gráfico 7).

La interrupción de las actividades escolares a raíz de un embarazo, o incluso previamente al mismo, tiene altos costos a mediano y largo plazo en la vida de la adolescente y en la sociedad en general. El embarazo a edades tempranas, como ya se destacara, reduce las oportunidades

laborales y con esto la posibilidad de mejores ingresos, pero además tiene otras consecuencias menos estudiadas que repercuten en la autonomía de la adolescente, incrementando su vulnerabilidad ante situaciones de pobreza o de violencia intrafamiliar, más aún considerando los patrones culturales de nuestra sociedad.

Gráfico 7
Distribución porcentual de adolescentes embarazadas que estaban estudiando al momento del primer embarazo, según consecuencias educativas, Año 2008.



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva, CEPEP, 2009.

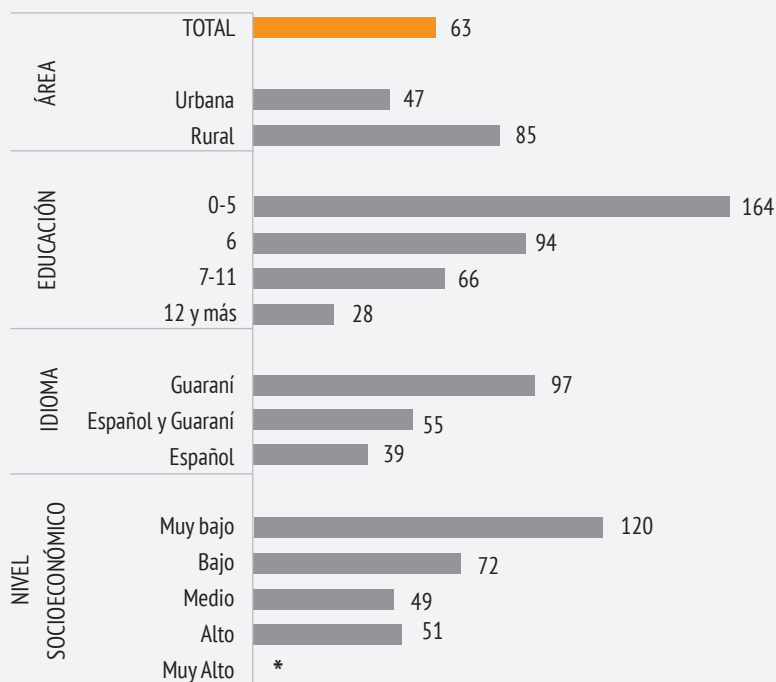
Las causas del embarazo adolescente y juvenil son múltiples y se manifiestan de variadas formas. Las razones que explican el embarazo temprano se han venido estudiando desde algunos años (Armendáriz y Medel, 2010; Stern 1997; Pantelides s/f) mostrando la complejidad del problema y sobre todo la influencia de múltiples variables, y las dificultades para distinguir las direcciones de causa-efecto.

Condiciones individuales, familiares, sociales, económicas y culturales son señaladas como determinantes y estas se manifiestan, en un número importante de casos, como ausencias o vacíos en la vida de las adolescentes que limitan sus oportunidades futuras, por lo que no pueden ni tienen incentivos para postergar la maternidad. El embarazo en este tramo de edad puede ser visto como una consecuencia de falta de información y acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, a las condiciones materiales del hogar y a la falta de oportunidades, a la violencia, a la falta o deficiencia de los programas de educación integral de la sexualidad y a la ca-

rencia de un real ejercicio de sus derechos. Pero también en determinados contextos culturales el embarazo constituye de una manera simbólica el paso hacia la adultez, una forma de adquirir valoración social y respecto en la comunidad.

En Paraguay se han estudiado algunas de las características diferenciales de la fecundidad adolescente, constatándose importantes brechas por área de residencia, educación, idioma hablado habitualmente en el hogar y nivel socioeconómico (gráfico 8).

Gráfico 8
Tasa específica de fecundidad adolescente (por 1.000 mujeres entre 15 y 19 años), según área de residencia, educación, idioma y nivel socioeconómico, Año 2008.



* Número insuficiente de casos: menos de 25 nacimientos.

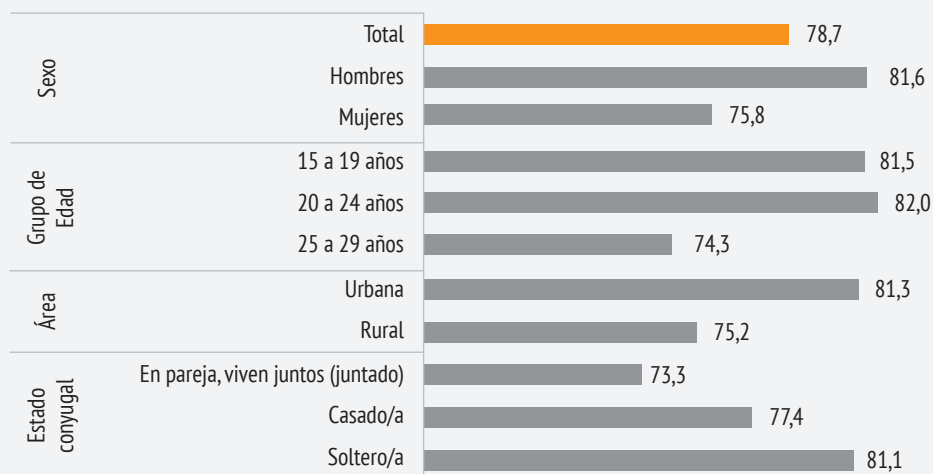
Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva, ENDSSR, Cuadro 4.2

Con datos de la ENDSSR 2008 y por medio de técnicas multivariantes se analizaron los factores que más se relacionan con la maternidad adolescente (Zavattiero, 2014), hallándose que el riesgo de maternidad en la adolescencia aumenta a partir de pautas o normas culturales como la unión temprana y el uso del idioma guaraní para comunicarse en el hogar, y también a raíz de la carencia de conocimientos tales como no haber recibido educación integral de la sexualidad, no usar métodos anticonceptivos en la primera relación sexual y creer que no va a quedar embarazada.

También la discriminación de género limita a las mujeres en la decisión sobre el uso de métodos anticonceptivos y sobre tener o no una relación sexual. Las mismas normas sociales incentivan a los varones a construir su masculinidad a partir de conductas que implican riesgos no sólo para las mujeres sino para sí mismos (Vivo, López Peña, Saric; 2012).

La mayoría de los jóvenes conoce los métodos anticonceptivos y manifiesta usarlos, especialmente entre los más jóvenes. La Encuesta Nacional de Juventud (ENJ) 2010 aborda este tema mostrando similares tendencias que la ENDSSR (2008). La mención total de uso de métodos anticonceptivos fue de 78,7%, es decir, casi 4 de cada 5 adolescentes y jóvenes que están sexualmente activos señalan que usan algún método anticonceptivo⁹. Los hombres reportaron usar anticonceptivos en una proporción más alta que las mujeres, 81,6% frente al 75,8% respectivamente. Los grupos de edad más jóvenes (15-19 y 20-24 años) reportaron un mayor uso de anticonceptivos que la juventud adulta (25-29 años), al igual que la juventud urbana y soltera (gráfico 9).

Gráfico 9
Procentaje de la población de 15 a 29 años que ya tuvieron relaciones sexuales y reportaron usar métodos anticonceptivos según características, Año 2010.



Fuente: Encuesta Nacional de Juventud 2010.

El condón es el principal método utilizado por adolescentes y jóvenes sexualmente activos. Siete de cada diez jóvenes mencionó el condón como método usado con fines anticonceptivos o de prevención de infecciones de transmisión sexual, dicha cifra varía según la edad de las y los adolescentes y jóvenes. El 85,8% de las y los adolescentes señaló su uso, frente al

⁹ La prevalencia de uso de anticonceptivos fue medida a través de una pregunta de respuesta múltiple sobre el uso de algún método de anticoncepción o de prevención de infecciones de transmisión sexual en relaciones sexuales.

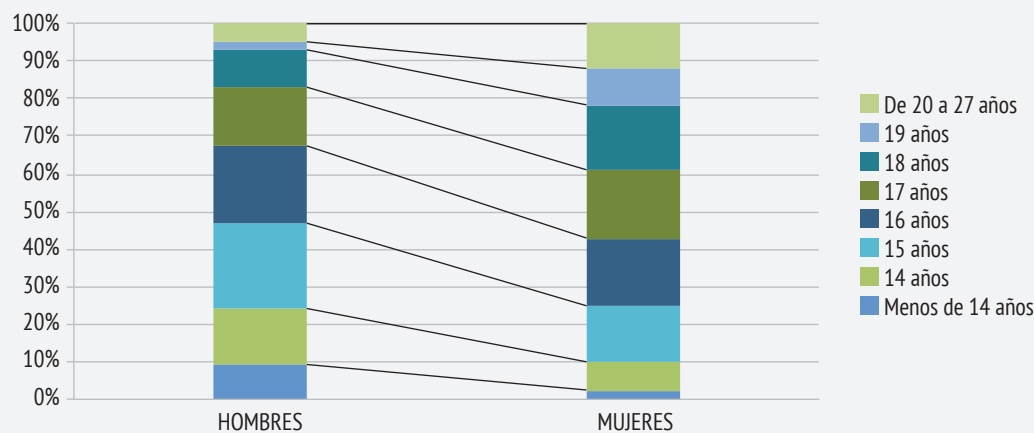
73,3% de la juventud de 20 a 24 años y al 57,3% de quienes tienen entre 25 a 29 años. El segundo método más mencionado fue la pastilla anticonceptiva, indicado por el 15,3%. Los demás métodos anticonceptivos mencionados totalizan menos del 10% cada uno. Cabe destacar que el 7% mencionó haber usado anticoncepción de emergencia.

En relación a la proporción de embarazos adolescentes y al uso de métodos anticonceptivos, cabe la interrogante de porqué si una importante porción de las adolescentes y jóvenes utilizan métodos anticonceptivos se reporta un alto número de embarazos en esas edades. No se conocen estudios específicos al respecto, no obstante, la investigación realizada por CEPEP (2011) revela que entre las adolescentes (15 a 19 años) que pensaban que no podían quedar embarazadas al momento del primer embarazo por primera vez, el 40,9% manifestó haber usado un anticonceptivo, lo cual sugiere desconocimiento en el uso del método elegido.

Adicionalmente, sólo el 25,7% de las adolescentes manifestaron conocer cuándo es más probable quedar embarazada durante el ciclo menstrual, cifra que disminuye a 20,7% en adolescentes sin educación sexual (CEPEP, 2009).

Un factor protector ante la temprana maternidad podría ser postergar el inicio de las relaciones sexuales, no obstante los jóvenes están iniciando su vida sexual cada vez más temprano. Al respecto, la ENJ (2010) señala que las edades centrales de la primera relación sexual se extienden entre los 14 y los 19 años, siendo los hombres quienes declaran iniciar su vida sexual antes que las mujeres. El 46,6% de los hombres y el 24% de las mujeres declararon haberse iniciado sexualmente a los 15 años o antes. A los 18 años el 92,8% admitió haberse iniciado sexualmente, en comparación a un poco más del 78,4% de las mujeres. A partir de los veinte años ya se han iniciado sexualmente ambos sexos (gráfico 10).

Gráfico 10
Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años* por sexo, según edad de iniciación sexual, Año 2010.

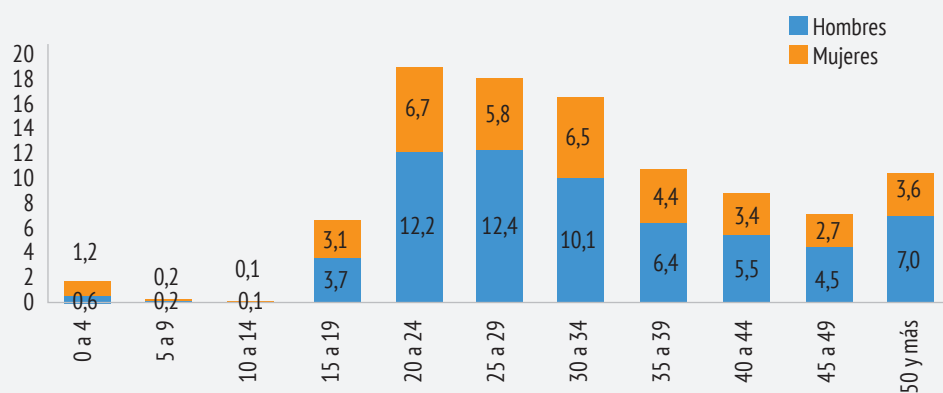


* Se excluyen casos de no responde o no recuerda la edad. Fuente: Encuesta Nacional de Juventud 2010.

Un porcentaje importante de los nuevos casos de VIH corresponden a los jóvenes. La magnitud y evolución de la epidemia del VIH, así como su concentración en determinados grupos poblacionales, implican un desafío para la salud pública. En 2013 se registraron 1.209 nuevos diagnósticos de VIH en el Paraguay, esto es una tasa de 17,8 por cada 100.000 habitantes, siendo la vía sexual la más frecuente de transmisión (98,5%). Los nuevos diagnósticos se concentran mayormente en hombres (64,4%). No obstante, según fuentes clínicas, las mujeres infectadas tienen menor tiempo de supervivencia que los hombres, porque tienden a buscar tratamiento más tarde (si es que llegan a hacerlo) (Bury, Morrison, McLachlan, 1992).

De cada 10 nuevos diagnósticos de VIH, más de 4 corresponden a adolescentes o jóvenes, y dentro de este grupo los de 20 a 24 años presentan mayor incidencia. En los tres grupos etarios que componen la adolescencia y la juventud se registran mayores casos masculinos que femeninos (gráfico 11). El importante peso relativo de jóvenes en los nuevos diagnósticos ha dado lugar a que en América Latina se hable de un “rejuvenecimiento” de la epidemia (CEPAL, 2000, en CEPAL, 2009).

Gráfico 11
Distribución porcentual de nuevos diagnósticos de VIH por grupos de edad y sexo,
Año 2013.

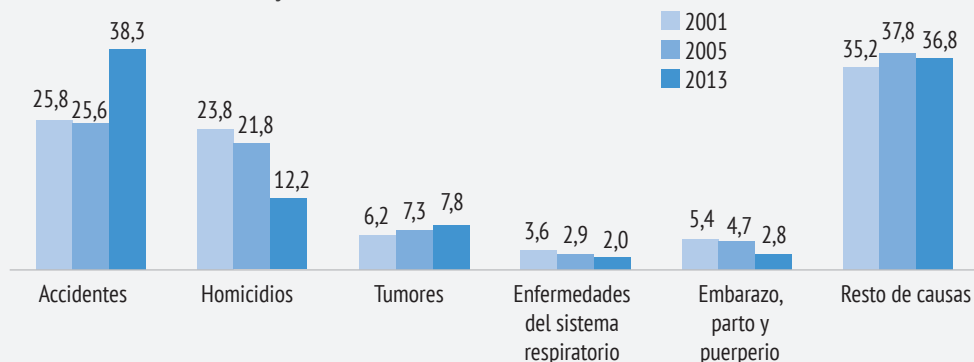


Fuente: elaboración propia a partir de Informe 2013, Programa Nacional de control del VIH/sida/ITS.

2.2 Otros factores de riesgo de la salud de adolescentes y jóvenes

Los accidentes y homicidios son las principales causas de mortalidad adolescente y juvenil. En la última década los accidentes y homicidios se mantienen en primer lugar, aunque con cambios en su composición interna, porque en este período el peso relativo de los accidentes se incrementó de manera sustancial, sobre todo entre los 15 y 24 años, mientras que el de homicidios se redujo, inclusive en valores absolutos (gráfico 12).

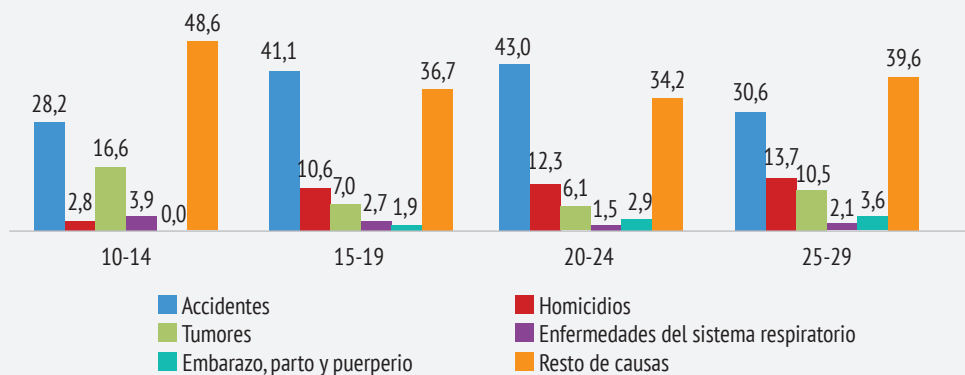
Gráfico 12
Distribución de la población de 15 a 29 años según principales causas de mortalidad por año, Año 2001, 2005 y 2013



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Indicadores de Mortalidad INDIMOR. Año 2001, 2005 y 2013, Cuadro 25A

Los accidentes explican casi la mitad de las defunciones entre 15 y 24 años. Los homicidios aparecen como una causa importante, sobre todo entre los 25 y 29 años. Por su parte, los tumores constituyen la tercera causa de muerte más importante, sobre todo en el último tramo de edad (25 a 29 años) (gráfico 13). Las complicaciones del embarazo, parto y post parto corresponden a la sexta causa de muerte en el grupo de adolescentes (2013). En las mujeres, los tumores de mama y cuello uterino ocupan los primeros lugares. Como se verá en el próximo apartado, los servicios de salud se comportan de manera diferentes con las mujeres más jóvenes, privilegiando a las mujeres adultas, a pesar de que la prevención de las principales causas de mortalidad debiera empezarse a edades tempranas.

Gráfico 13
Distribución de la población de 10 a 29 años según principales causas de mortalidad por grupos etarios, Año 2013.



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Indicadores de Mortalidad INDIMOR. Año 2013

Si bien no pudo hallarse evidencia empírica en Paraguay que profundice el conocimiento sobre los tipos y causas de accidentes en este grupo etario, los estudios realizados en América Latina muestran que los principales accidentes son los de tránsito y que entre las causas principales se encuentran las conductas de riesgo asociadas a la presión que ejercen los pares –por ejemplo en el exceso de velocidad–, el desconocimiento e incumplimiento de las normas viales (uso de casco, cinturones de seguridad) y la conducción bajo los efectos del alcohol (OMS, 2012).

Las conductas masculinas altamente valorizadas llevan a este grupo a tener comportamientos de elevado riesgo, razón por la cual son ellos los más afectados por estos tipos de violencia.

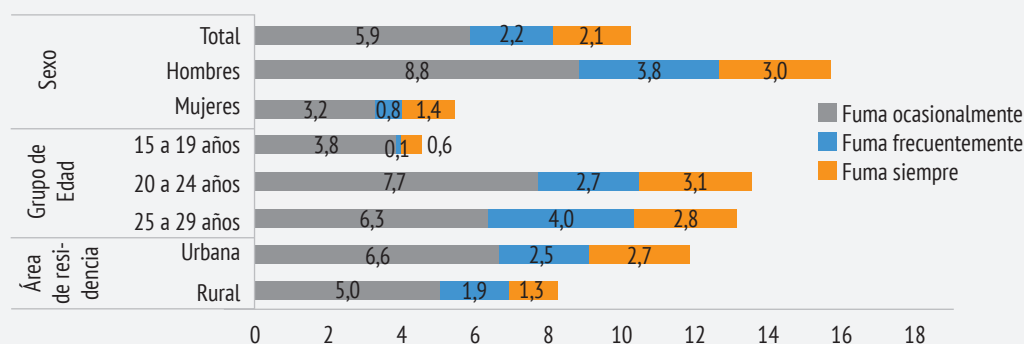
El consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias adictivas afecta particularmente a la adolescencia y a la juventud y es uno de los factores de riesgo que enfrenta este grupo etario. Según la Encuesta Nacional de Juventud (2010), poco más de la mitad de la juventud encuestada señaló que consume algún tipo de bebidas alcohólicas (54%). La percepción de adolescentes y jóvenes sobre las razones por las que consumen alcohol y los grupos que mayormente dan estas explicaciones fueron diversos, encontrándose en orden de importancia lo siguiente:

- El querer divertirse o celebrar es la principal razón expuesta por adolescentes y jóvenes. En mayor medida fue expresada por adolescentes y jóvenes urbanos que rurales y por los grupos de edad más jóvenes.
- Para desconectarse u olvidarse de los problemas es el segundo motivo más importante para consumir alcohol. Fue mencionado en mayor proporción por las mujeres que por los hombres y, por adolescentes y jóvenes urbanos más del doble de veces que las y los jóvenes rurales.
- Porque las amigas y los amigos les estiran, se menciona como tercera razón más importante. Es mayormente expresada por las y los adolescentes y jóvenes urbanos y en menor medida por jóvenes adultos (25 a 29 años).
- Porque no tienen control y porque sus familias no se ocupan de ellos se ubica en cuarto y quinto lugar respectivamente. Estas razones fueron mencionadas en mayor proporción por las mujeres, y por los adolescentes y jóvenes urbanos.

Con respecto al consumo de tabaco, la mayoría de las y los adolescentes y jóvenes reportó no fumar (89,1%). Entre quienes sí lo hacían (10,2%), la mayoría señaló hacerlo ocasionalmente (5,9%), frecuentemente (2,2%) y siempre (2,1%)¹⁰. El gráfico 14 resume las principales características de la adolescencia y juventud que reportó fumar. Las mujeres, las y los adolescentes y la juventud campesina reportaron fumar menos que los hombres, las y los adolescentes y la juventud urbana, y los de mayor edad.

10 Un 0,5% de adolescentes y jóvenes reporto no sabe/ no responde.

Gráfico 14
Porcentaje de población de 15 a 29 años según reporte de consumo de tabaco por características, Año 2010.



Fuente: Encuesta Nacional de Juventud 2010.

Además de abordar el consumo de alcohol y tabaco entre los jóvenes, la ENJ 2010 también buscó conocer acerca del consumo de sustancias adictivas¹¹. Los resultados indican que la mayoría (63%) mencionó no saber de ninguna persona que consuma sustancias adictivas¹².

Entre quienes declararon saber o haber escuchado que algún conocido/a consume alguna sustancia, se mencionaron en orden de importancia el consumo de marihuana, cocaína y crack o chespi. Según las características de adolescentes y jóvenes, se ha encontrado lo que se menciona a continuación:

- Los hombres señalaron en mayor proporción que conocen a personas que consumen marihuana, cocaína y crack o chespi, en comparación con las mujeres.
- Las y los adolescentes y jóvenes urbanos reportaron conocer a personas que consumen marihuana y cocaína, entre tres y cuatro veces más que las y los adolescentes y jóvenes rurales.
- En el caso de la marihuana y la cocaína, son las y los adolescentes quienes conocen a consumidores en mayor medida que las y los jóvenes mayores a 20 años. En el caso del crack o chespi, las diferencias según la edad no son significativas.

11 El abordaje fue indirecto y consistió en preguntar a las y los adolescentes y jóvenes si sabían o habían escuchado que algún conocido/a consumía alguna de las sustancias de una lista que les fue leída.

12 Este alto nivel de respuestas “no sabe” puede indicar la dificultad en abordar información sensible en el contexto de una encuesta. No obstante, se incluyó en el informe dado que son los únicos datos disponibles a nivel nacional.

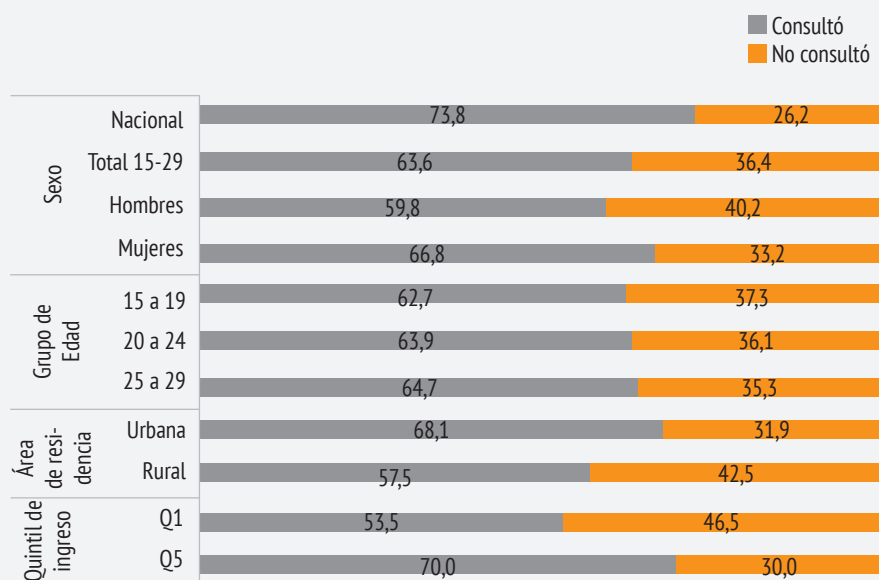
2.3 El acceso a servicios de salud

La adolescencia y la juventud tiene menos acceso a los servicios de salud que el resto de la población. Como se observa en el siguiente gráfico, si bien alrededor del 26,2% de la población total no consulta los servicios de salud, este porcentaje es mayor (36,4%) en el grupo de jóvenes de 15 a 29 años.

También se observan desigualdades en el grupo de adolescentes y jóvenes según nivel socioeconómico, área de residencia, sexo y grupos de edad. La mayor brecha se encuentra entre el quintil de menor ingreso –que coincide con pobreza extrema– y el quintil más rico. La segunda brecha más importante es entre el área urbana y rural, en desventaja para la adolescencia y juventud campesina.

Entre hombres y mujeres también hay una brecha importante, con una mayor exclusión masculina. Esta menor asistencia a los servicios de salud por parte de los hombres, estar asociada con prácticas culturales. Por grupo de edad las brechas son más reducidas, no obstante revelan un menor acceso en el grupo de 15 a 19 años, lo cual debiera ser un alerta teniendo en cuenta los antecedentes de embarazos y muertes maternas arriba presentados (gráfico 15).

Gráfico 15
Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años según acceso a consulta en servicios de salud cuando estuvieron enfermos o accidentados, Año 2013.



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, 2013

La principal razón para no consultar es la automedicación. Según los datos de la EPH, la automedicación aparece como una razón especialmente señalada por las y los adolescentes y jóvenes, especialmente en el caso de los del quintil más rico (cuadro 3), pero esto no explica porqué no recurren a los servicios de salud (que son gratuitos en el sistema público en Paraguay). Al respecto, en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva (CEPEP 2009) se señala que la falta de servicios con personal capacitado para atender a adolescentes, con espacios apropiados y con la garantía de la confidencialidad y calidad del servicio, explican parte del menor acceso a los servicios de salud. Esto refleja un factor de exclusión de las y los jóvenes del sistema de salud, que repercute en mayores riesgos para las adolescentes y jóvenes embarazadas, y en general, en la salud de las y los jóvenes, lo cual ha llevado a que el MSPBS, desde 2014, esté trabajando en la ampliación y en la mejora de la calidad de este tipo de servicios, y aunque queda todavía mucho por hacer al respecto, se empiezan a notar algunos avances en la materia.

Cuadro 3

Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años por características seleccionadas según razón de no consulta por enfermedad o accidente, Año 2013.

RAZONES DE NO CONSULTA	TOTAL	TOTAL 15-29	HOMBRES	MUJERES	15-19	20-24	25-29	URBANA	RURAL	Q1	Q5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Se automedicó	62,4	60,8	61,2	60,5	65,9	60,6	53,6	64,9	56,7	54,7	71,9
La dolencia no era grave	26,5	29,0	28,6	29,5	26,0	30,7	31,7	26,9	31,2	36,0	**
Otra razón*	11,1	10,1	**	**	**	**	**	**	12,2	**	**

* Incluye no hay atención cercana, la atención es mala, las consultas son caras y no tuvo tiempo.

** Insuficiencia muestral.

Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, 2013.

Complementariamente, cabe señalar que en la última década se registraron avances en la disminución de la exclusión en salud, probablemente explicado por la expansión de los servicios de salud y la incorporación de algunos grupos en la cobertura de seguridad social, así como la declaración de gratuidad de las consultas.

El siguiente cuadro muestra un aumento de adolescentes y jóvenes que habiéndose enfermado o accidentado acudieron a consultar, pasando del 42,4% al 63,6% entre el 2000 y el 2013, esto es, un aumento del 50%. Las razones por las cuales las y los adolescentes y jóvenes no acuden a consultar, por su parte, no se han modificado con el tiempo.

Cuadro 4

Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años según condición de enfermedad juvenil y exclusión de los servicios, Año 2000-1, 2005, 2010 y 2013.

EXCLUSIÓN EN SALUD	2000/01	2005	2010	2013
CONDICIÓN DE ENFERMEDAD	100,0	100,0	100,0	100,0
Se enfermó y consulto	42,4	48,9	59,5	63,6
Se enfermó y no consulto	57,6	51,1	40,5	36,4
RAZONES DE NO CONSULTA	100,0	100,0	100,0	100,0
Se automedicó	30,5	60,0	71,3	60,8
La dolencia no era grave	45,1	24,7	20,0	29,0
Otra razón*	24,4	15,3	8,7	10,1

* Incluye no hay atención cercana, la atención es mala, las consultas son caras y no tuvo tiempo.

Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, 2000-01, 2005, 2010 y 2013.

El acceso a la cobertura de la seguridad social en el país es todavía limitada. Esto es así debido a que el principal mecanismo existente exige contar con un trabajo en relación de dependencia para ser derechohabiente. A nivel nacional, la proporción de personas que cuenta con seguro médico llega al 29,2%, frente a sólo el 24,6% de la juventud. Dentro de este grupo se observan diferencias según la edad, siendo los de menor edad (15 a 19 años) los que más reducen su disponibilidad de seguro. Los principales beneficiados se encuentran en el área urbana y en los quintiles más ricos. La juventud campesina y en situación de pobreza es la más excluida.

La diferencia observada en el porcentaje de acceso al seguro del Instituto de Previsión Social (IPS) entre grupos etarios tiene que ver con el mayor acceso al mercado de trabajo por parte de los de mayor edad, siendo la juventud adulta la que se encuentra trabajando en una proporción más alta y en mejores condiciones (cuadro 5). En los grupos de edad más jóvenes, el acceso a la seguridad social posiblemente esté dado por la adscripción de alguno de los padres.

Como se puede ver en el gráfico 16, el acceso a un seguro de salud ha mostrado avances, aunque bastante lentos en los últimos años. Al inicio del período el 83,4% de la juventud no contaba con este mecanismo de protección, proporción que disminuye al 75,4% en la actualidad. Cabe señalar que el crecimiento en la cobertura se debe más a su vinculación con al seguro del IPS que al de otros seguros, lo que podría estar indicando una progresiva pero lenta formalización del mercado laboral de la juventud que trabaja, o de sus padres si son menores de 18 años.

Las adolescentes tienen menos acceso a atención prenatal que las adultas. Las diferencias en el trato a las mujeres adolescentes y jóvenes con respecto a las adultas se observan en el cuadro 6. Como se puede apreciar fácilmente, las adolescentes reciben menos atención e información en el momento de una consulta que las jóvenes y adultas, siendo particularmente destacables las diferencias constatadas en cuanto a hablar de señales de alarma del embarazo y al examen de las mamas.

Cuadro 5
Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años por características seleccionadas según acceso a seguro de salud, Año 2013.

SEGURO MÉDICO	Total	Total 15-29	HOMBRES	MUJERES	15-19	20-24	25-29	Urbana	Rural	Q1	Q5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
IPS	20,1	15,8	16,7	15,0	13,5	13,0	22,7	20,5	8,3	*	24,6
Seguro privado individual	1,2	1,2	*	1,6	*	*	2,1	1,8	*	*	4,1
Seguro privado laboral	1,0	1,5	*	*	*	*	*	2,1	*	*	4,8
Seguro privado familiar	5,1	4,5	4,0	5,0	5,2	3,5	4,6	6,3	*	*	13,1
Sanidad militar	0,8	0,7	*	*	*	*	*	1,0	*	*	*
Sanidad policial	1,0	1,0	*	*	*	*	*	1,2	*	*	*
Seguro local	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
No tiene	70,8	75,4	75,6	75,2	79,4	78,4	65,8	67,1	88,6	97,6	50,7
NR	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

* Insuficiencia muestral.

Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, 2013.

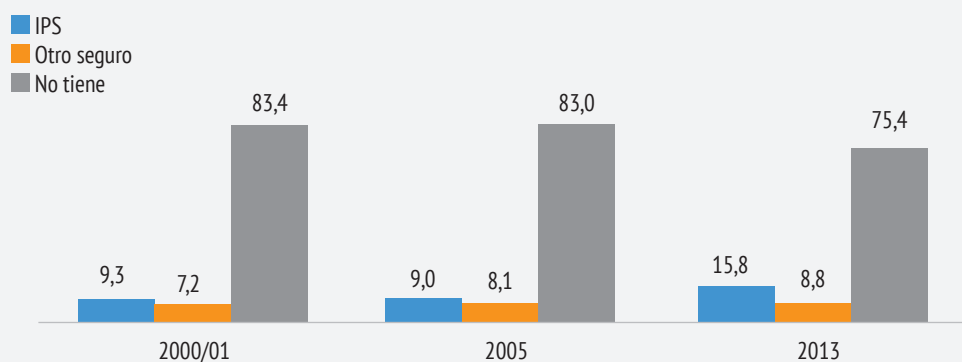
Cuadro 6
Porcentaje de mujeres de 15 a 44 años que recibieron atención específica de salud, según grupos de edad*, Año 2008.

GRUPOS DE EDAD	CON ATENCIÓN PRENATAL	LE HABLARON SOBRE LAS SEÑALES DE ALARMA DEL EMBARAZO	OYÓ HABLAR DE CÁNCER DE MAMA	LE EXAMINARON LAS MAMAS
15-19	94,0	29,2	93,4	19,8
20-24	96,7	45,9	97,2	28,2
25-29	97,2	50,8	98,5	38,4
30-34	98,2	55,7	98,4	42,2
35-39	97,1	56,3	98,5	47,0
40-44	96,8	57,5	98,8	51,0

* Mujeres de 15 a 44 años de edad que recibieron atención de salud específica, con el último nacido vivo en el período junio 2003 a mayo 2008.

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva, ENDSR 2008, Cuadro 8.1, 8.5, 8.23.

Gráfico 16
Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años según evolución del acceso a seguro de salud, Año 2000-1, 2005 y 2013



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, 2000-01, 2005 y 2013.

En este marco, importa tener en cuenta que el MSPBS ha comenzado a trabajar en la denominada “Movilización Nacional para la disminución de la mortalidad materna y del recién nacido 2014-2018”, con el apoyo de la cooperación internacional (UNICEF, OPS/OMS y UNFPA) que en su primera etapa seleccionó a los departamentos con mayores índices de mortalidad materna y muertes neonatales (Alto Paraná, Guaira, Caaguazú, Canindeyú, Concepción y Ñeembucú) y que en su primer año de vigencia ha logrado algunos avances al respecto.

A futuro, habría que ampliar y profundizar estas iniciativas, implementando en paralelo otras complementarias, y en tal sentido, experiencias que se han venido desarrollando en otros países (por ejemplo, las que se han implementado en los últimos años en el marco del Plan Andino para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, que ahora se está empezando a replicar también en Centroamérica) podrían ser consideradas por el MSPBS.

En este sentido, parece pertinente avanzar en el involucramiento de múltiples actores, promoviendo cambios en las y los adolescentes, pero también en las personas adultas que se vinculan con ellos, dándole más espacio a la voz de los propios adolescentes y procurando que los esfuerzos de corto plazo impacten positivamente en los procesos de mediano y largo plazo.

El recuadro siguiente, presenta –a modo de ejemplo– el caso de cuatro buenas prácticas desarrolladas en Perú, que han ido avanzando –precisamente– con estas coordenadas estratégicas y que han sido sistematizadas y presentadas como “buenas prácticas” en estas materias.



Recuadro 3.

¿Cómo prevenir el embarazo en adolescentes, promoviendo el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos?: cuatro buenas prácticas en Perú, apoyadas por el UNFPA y la AECID

En marzo de 2007, las ministras y ministros de Salud del Área Andina emitieron una Resolución en la que se acuerda “reconocer las consecuencias del embarazo no planificado en adolescentes como un problema de Salud Pública dentro de la sub-región y declarar prioritarios los planes para su prevención y atención integral, la conformación de un Comité Sub-regional y la elaboración de un plan de trabajo conjunto con el UNFPA” que aborde dichos temas.

En junio de 2007, en Lima, Perú, se realizó la primera reunión del Comité Sub-regional Andino, en el que se elaboró el “Plan Andino para la Prevención del Embarazo en Adolescentes”, que comenzó a operar en enero de 2008. En dicho marco, Perú asumió la responsabilidad de coordinar la elaboración de un banco de buenas prácticas en prevención del embarazo no planificado en adolescentes y la recopilación de materiales educativos en la temática.

A partir de allí, se identificaron 4 experiencias destacadas en términos de “buenas prácticas” y se procedió a realizar las correspondientes sistematizaciones, con vistas a su replicación y consolidación futuras: “Sistema de Educación de Pares en Pucallpa”, “Centros de Desarrollo Juvenil: Modelo de Atención Integral de Salud para Adolescentes”, “Mejorar el Acceso a la Salud Sexual y Reproductiva para los Adolescentes de 10 a 19 años en Lima, Perú”, y “SserR Jóvenes: Ayudando a Mejorar la Salud Sexual y Reproductiva de las y los Adolescentes y Jóvenes de Sectores Rurales y Periurbanos del Perú”.

Para concretar la evaluación y la sistematización de estas cuatro experiencias, se trabajó en torno a 8 criterios básicos: (1) pertinencia, (2) innovación, (3) proceso e impacto, (4) sustentabilidad, (5) derechos, género e inclusión social, (6) asociación, (7) liderazgo y empoderamiento juvenil, y (8) eficiencia y eficacia de la gestión. El trabajo realizado se sintetizó finalmente en los siguientes hallazgos:

Entren, que todos caben. En primer lugar, es recomendable que las intervenciones sobre temas tan complejos como la salud sexual y reproductiva y el embarazo en adolescentes, impliquen siempre un esfuerzo que convoque a múltiples actores; los establecimientos de salud, las instituciones educativas, los gobiernos locales, las organizaciones comunitarias, las ONG, los medios de comunicación, las agrupaciones de adolescentes y jóvenes, etc.

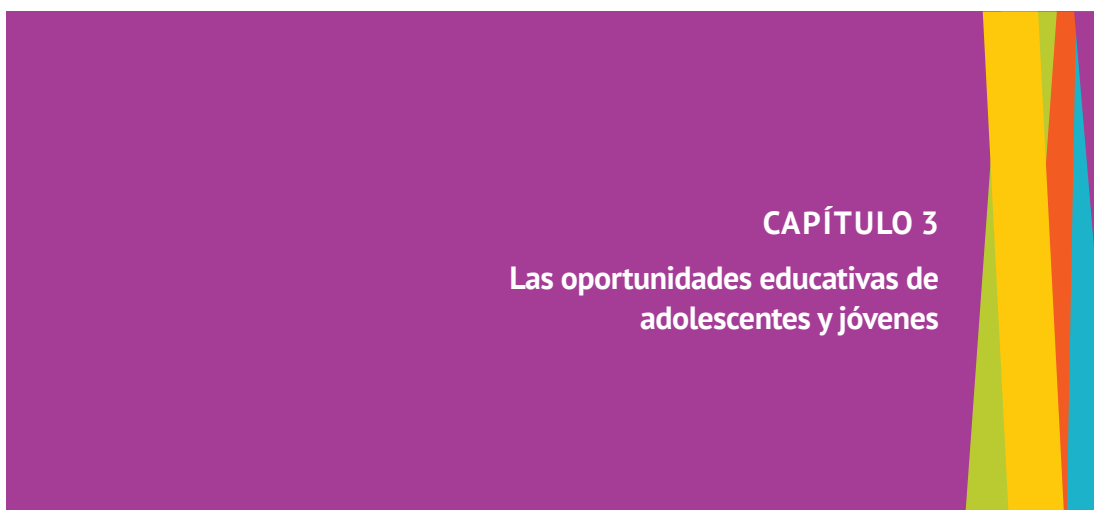
No sólo los adolescentes pueden cambiar. Definitivamente, para reducir el embarazo en adolescentes no sólo las y los jóvenes deben acceder a nuevos conocimientos y adoptar mejores actitudes y prácticas, también deben aprender y variar sus comportamientos y maneras de pensar las y los profesionales de la salud, docentes, padres y madres de familia, dirigentes comunitarios, periodistas, profesionales de las ONG, etc.

Las voces de adolescentes y jóvenes toman el escenario. Es necesario dar paso al protagonismo de adolescentes y jóvenes como promotores de pares que facilitan el acceso a información y servicios disponibles. Pero sobre todo, formarlos como líderes de una generación heterogénea que puede aprender a construir una agenda común con lo cual hacerse escuchar e influir

–recorriendo el camino del diálogo– en las políticas, programas y servicios de salud sexual y reproductiva.

Esfuerzos en el presente que contribuyan a cambios de mediano y largo plazo. Experiencias que logran mejoras en los servicios de salud o educación, que empoderan a adolescentes y cualifican su participación, que sensibilizan y capacitan a profesionales de la salud y docentes, que -usando el símil del teatro- intervienen sostenidamente y con relativo éxito en pequeños escenarios con los actores directamente involucrados, deben también influir en las autoridades, en las políticas y programas que aprueban. Asimismo, estas iniciativas deben buscar incidir en la ciudadanía en general, en sus percepciones y costumbres arraigadas, en el tejido cultural que durante mucho tiempo ha sostenido la doble moral con la que se juzga la sexualidad de varones y mujeres, de adultos y adolescentes, de heterosexuales y homosexuales.

Fuente: Ministerio de Salud (2010) **¿Cómo Prevenir el Embarazo en Adolescentes, Promoviendo el Ejercicio de sus Derechos Sexuales y Reproductivos? La Respuesta de Cuatro Buenas Prácticas Peruanas.** (en el marco del Plan Andino para la Prevención del Embarazo en Adolescentes). MINSA – UNFPA – AECID, Lima.



En Paraguay el derecho a la educación integral y permanente está consagrado constitucionalmente¹³, garantizando, además de la asistencia escolar, otros derechos que contribuyen a la calidad y equidad del proceso educativo. La educación es gratuita y obligatoria desde el pre-escolar hasta la educación media, comprendiendo el rango de edad que va de los 5 a los 17 años¹⁴.

La educación es considerada determinante en los objetivos de reducción de la pobreza y de las desigualdades, así como para el acceso a un trabajo decente. Además constituye un factor protector frente a situaciones de riesgo en las edades escolares. A pesar de lo anterior, la adolescencia y la juventud enfrentan dichas situaciones, propias de la edad, que son externas al ámbito educativo y que afectan el ejercicio pleno de este derecho. Entre ellos se hallan el embarazo temprano, las responsabilidades económicas y familiares en el hogar, la inseguridad y las adicciones, entre otros factores que requieren ser abordados desde las políticas públicas para lograr impacto en las condiciones de vida de los individuos y en el desarrollo social del país.

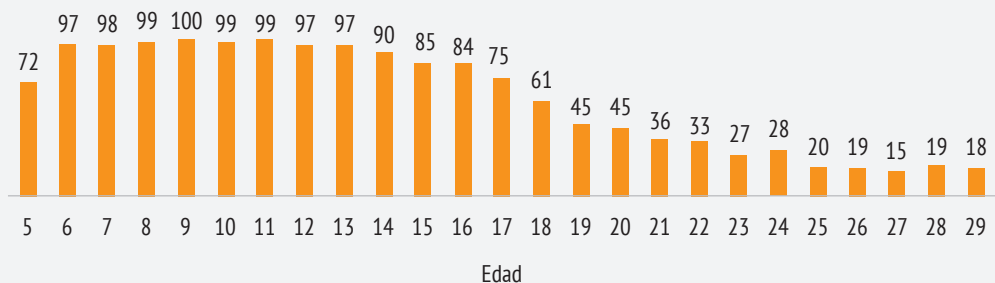
13 Artículo 73.- Del derecho a la educación y de sus fines “Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad, la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo”.

14 El sistema educativo nacional del Paraguay se estructura en niveles (educación inicial, educación escolar básica, educación media, y educación superior), todos administrados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) para el sector oficial, y controlados para el sector privado. Por la Ley 4088/10 se extendió la obligatoriedad educativa a la educación inicial y la educación media así como se estableció la gratuidad en el sector oficial (público) de enseñanza.

3.1 El acceso al sistema educativo

La tasa de desescolarización entre los jóvenes es alta, y aumenta en la etapa de la adolescencia. Los datos de la EPH (2013) muestran una alta tasa de escolarización en el grupo de 6 a 14 años (más del 90% asiste a una institución de enseñanza), pero entre los de 15 a 17 años –grupo que debieran haber concluido la EEB y estar asistiendo a la Educación Media (EM)– la escolarización empieza a caer y se ubica por debajo del 85%. A los 18 años la permanencia en el sistema educativo es apenas por encima del 60% y a los 19 y 20 años disminuye al 45%, bajando aún más para los mayores de 20 años, llegando apenas al 18% en el grupo de 29 años (gráfico 17¹⁵).

Gráfico 17
Tasa específica de escolarización (en porcentaje) de la población de 5 a 29 años, Año 2013.



Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

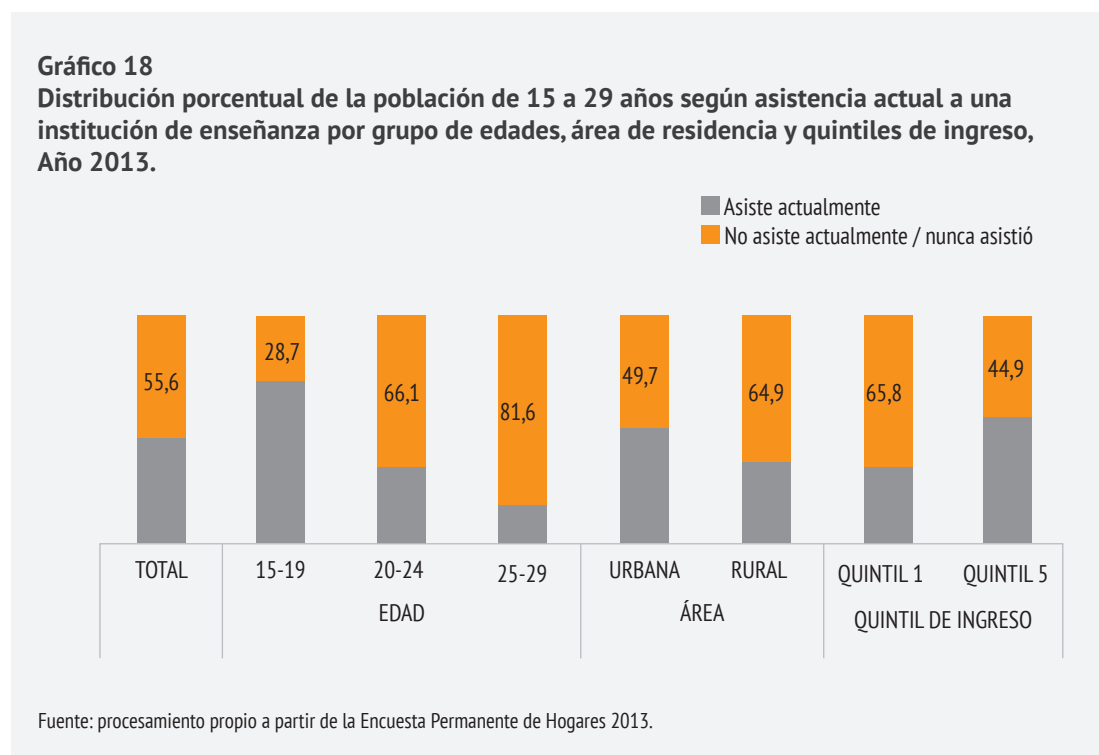
El 55,6% de adolescentes y jóvenes entre 15 y 29 años no asiste actualmente a un establecimiento de enseñanza, lo que implica que más de un millón de adolescentes y jóvenes se halla fuera del sistema educativo, con los riesgos que esto conlleva.

A medida que aumenta la edad se reduce significativamente el acceso a la educación. En la adolescencia la inasistencia es del orden del 28,7%, mientras que en el siguiente grupo (20 a 24 años) la proporción aumenta a 66,1%, llegando al valor más crítico entre las personas de 25 a

¹⁵ Los datos reflejan la cantidad de niños/as y adolescentes que asisten a una institución de enseñanza formal, informal, servicio militar, o bien, individuos que pueden estar estudiando en un nivel inferior o superior a la edad que le corresponde y se presentan como porcentaje de la población de la edad indicada. Este indicador es distinto a la matrícula neta que solo mide a individuos de una edad determinada matriculados en el nivel que les corresponde. También es distinto a la matrícula bruta al incluir a instituciones de enseñanza no formal y servicio militar.

29 años (81,6%), lo cual evidencia que aún hay limitaciones importantes en el acceso a la educación superior en el país¹⁶.

Además, las diferencias de asistencia en el grupo de 15 a 29 años también son marcadas entre el sector rural y urbano, con una brecha de 15,2 puntos porcentuales (64,9% y 49,7% respectivamente), así como entre el quintil más pobre y el quintil más rico (65,8% y 44,9% respectivamente). El gráfico 18 brinda los detalles correspondientes.



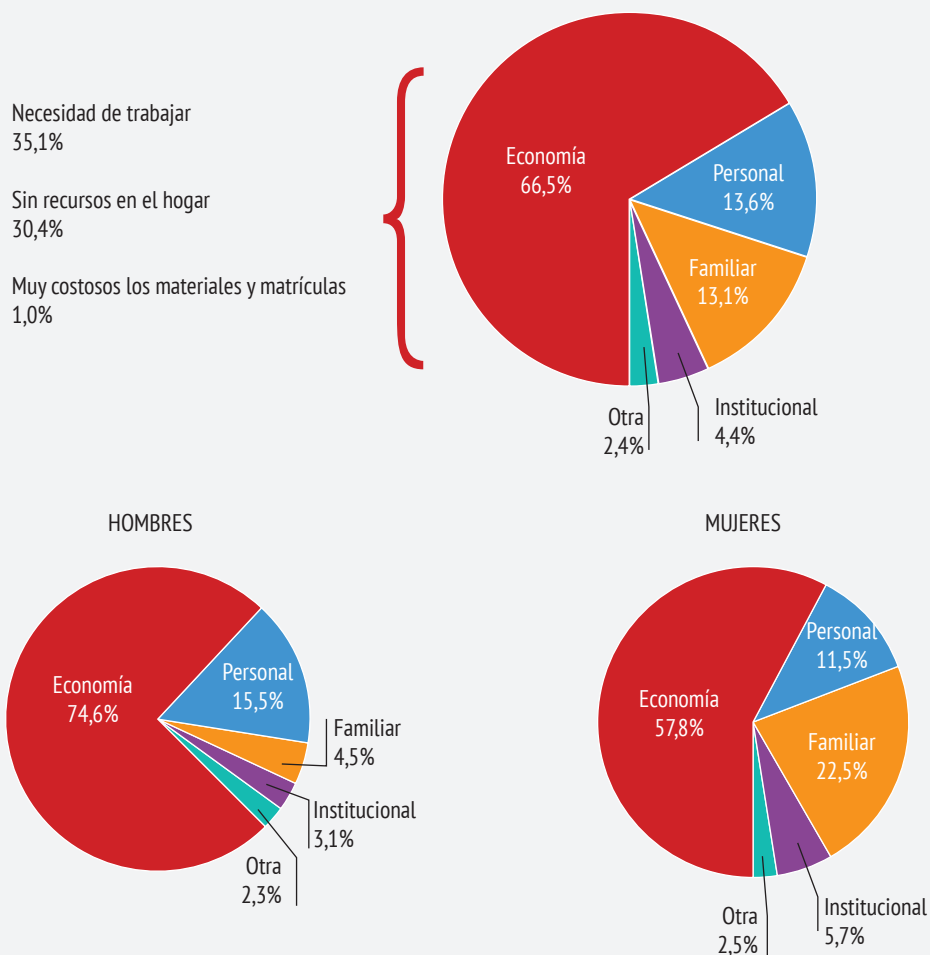
3.2 Razones de inasistencia escolar

Adolescentes y jóvenes no permanecen en el sistema educativo principalmente por razones económicas; en las mujeres –además– cobran relevancia los motivos familiares. Las razones económicas aparecen como las más importantes al alejar de la escuela a 2 de cada 3 adolescentes y jóvenes. Dentro de esta categoría el principal motivo es la necesidad de trabajar (35,1%), seguido de la falta de recursos en el hogar (30,4%). En menor proporción, pero de crucial importancia dado su carácter estructural, están los motivos personales y familiares

¹⁶ Nótese que para la educación superior no existe una edad oficial para cursar los estudios pues está abierta a toda la población que haya concluido la EM, independientemente del grupo de edad al que pertenezcan.

como razones por las cuales más de 1 de cada 4 adolescentes y jóvenes no están actualmente en el sistema educativo; en el caso de las mujeres, estas razones son expuestas por el 34% de las adolescentes y jóvenes. El 6,8% restante de adolescentes y jóvenes alegan motivos asociados a problemas en la oferta educativa u otras razones (gráfico 19).

Gráfico 19
Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años según razones para dejar de estudiar actualmente, Año 2013



Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

La necesidad de trabajar a edades tempranas sin lograr conciliar dicha actividad con los estudios, genera problemas para forjar una trayectoria laboral futura o en su adultez, que permita mejorar los ingresos y las condiciones de trabajo con el paso del tiempo. Es importante señalar que la “necesidad de trabajar”, como motivo de inasistencia, afecta predominantemente a los grupos de jóvenes de mayor edad, a los varones y a quienes residen en el área urbana; contrariamente, la falta de recursos perjudica principalmente a adolescentes (15 a 19 años), casi en la misma proporción a ambos sexos y con mayor incidencia en el área rural. Los motivos familiares se asocian fuertemente a la construcción de roles de género en el hogar, porque el 82% de quienes señalaron esta causa son mujeres (cuadro 7), lo cual muestra la plena vigencia de estereotipos de género en la división sexual del trabajo doméstico, en perjuicio de las mujeres.

Por su parte, no desear estudiar o considerar que la escolaridad alcanzada es suficiente, podrían estar relacionados a la percepción de la falta de pertinencia de la educación en la consecución de logros en diversos ámbitos de la experiencia social (Elías et al, 2013; Peralta et al, 2012), como por ejemplo en el mercado laboral, lo cual se vincula a las limitadas oportunidades ofrecidas a jóvenes.

Por una parte, la ausencia de una carrera del servicio civil que privilegie las competencias educativas para el acceso, permanencia y promoción en el sector público; por otra parte, el peso en la economía de las micro, pequeñas y medianas empresas que absorben fundamentalmente mano de obra familiar; y finalmente, el importante número de adolescentes y jóvenes que trabajan sin remuneración, constituyen signos de que la educación no es un mecanismo determinante para asegurar el acceso a un trabajo decente.

Las razones vinculadas a la oferta educativa tienen poco peso en general, sin embargo, se observan brechas importantes que afectan particularmente al área rural, a las mujeres y al quintil más pobre.

Así, en los últimos años, la política educativa ha avanzado en la instauración de la gratuidad de la matrícula educativa en establecimientos públicos, en los programas de apoyo a la gratuidad educativa (entre los cuales se destaca la provisión de complemento nutricional y útiles escolares, llegando a la universalización de los mismos) así como la expansión de la infraestructura escolar para reducir la distancia entre el hogar y la escuela.

Estas tres medidas deberían haber contribuido a la disminución del gasto de bolsillo de las familias. Sin embargo, parece no haber sido suficiente para que éstas tengan los incentivos necesarios para mantener a sus miembros adolescentes y jóvenes en el sistema educativo, permitiendo, más bien, la salida de uno o varios de dichos miembros al mercado laboral, como un recurso necesario para asegurar la satisfacción de las necesidades familiares.

Cuadro 7

Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años según razones para dejar de estudiar actualmente, por grupo de edad, sexo, área de residencia y quintiles, Año 2013.

RAZÓN DE NO ASISTENCIA ACTUAL		Total 15-29	15-19	20-24	25-29	HOMBRES	MUJERES	Urbana	Rural	Q1	Q5
ECONÓMICA	Necesidad de trabajar	35,1	21,2	37,1	40,2	44,0	25,5	41,3	27,5	18,1	45,6
	Sin recursos en el hogar	30,4	32,6	30,7	29,1	29,5	31,4	24,3	37,9	47,9	13,8
	Muy costosos los materiales y matrículas	1,0	*	*	*	*	*	1,3	*	*	*
PERSONAL	No quiere estudiar	7,5	12,2	6,1	6,4	10,0	4,7	6,1	9,2	7,5	7,0
	Considera que terminó los estudios / No tiene edad adecuada	5,1	*	4,0	8,4	4,6	5,7	8,1	*	*	13,9
	Por enfermedad	1,0	*	*	*	*	*	*	*	*	*
FAMILIAR	Motivos familiares	11,6	18,7	11,1	8,4	4,5	19,2	11,1	12,1	14,6	8,1
	Realiza labores del hogar	1,6	*	*	*	*	3,3	*	*	*	*
INSTITUCIONAL	No existe institución cercana	2,8	*	2,6	2,4	1,6	4,1	*	5,4	4,0	*
	Otras razones institucionales**	1,6	*	*	*	*	*	*	*	*	*
OTRA	Otra razón***	2,4	*	2,7	*	2,3	2,5	3,5	*	*	*
TOTAL		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Insuficiencia muestral.

** Incluye requiere educación especial, institución no ofrece escolaridad completa, docente no asiste con regularidad, institución cercana muy mala y centro educativo cerró.

*** Incluye asiste a enseñanza vocacional o formación profesional, servicio militar y no responde.

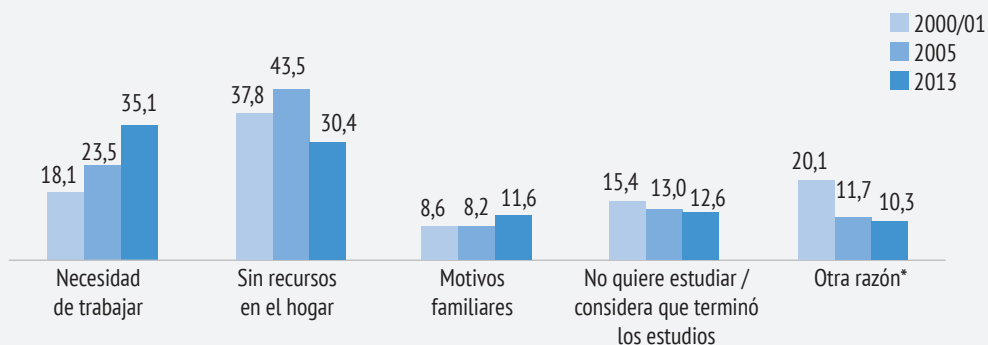
Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, 2013.

En el período 2000 a 2013, por su parte, se han verificado algunos cambios en los motivos para dejar de estudiar, aunque cabe señalar que la importancia relativa de los mismos se mantiene con los años. Las razones económicas continúan siendo las más relevantes e inclusive aumentaron su peso, al igual que las razones familiares. Los motivos cuya incidencia disminuyó fueron “no quiere estudiar o considera que terminó los estudios” y otras razones que mayormente contemplan los problemas con la oferta educativa (gráfico 20).

Sólo el 25% de adolescentes y jóvenes tienen condiciones para dedicarse exclusivamente a estudiar. El 19,4% trabaja y estudia, mientras que el 40,1% se dedica exclusivamente al trabajo. Uno de cada 4 adolescentes y jóvenes se dedica solo al estudio y otro 15,5% no estudia ni trabaja, de este grupo el 74,1% son mujeres (gráfico 21).

Gráfico 20

Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años según principales razones para dejar de estudiar actualmente, Año 2000-1, 2005 y 2013.

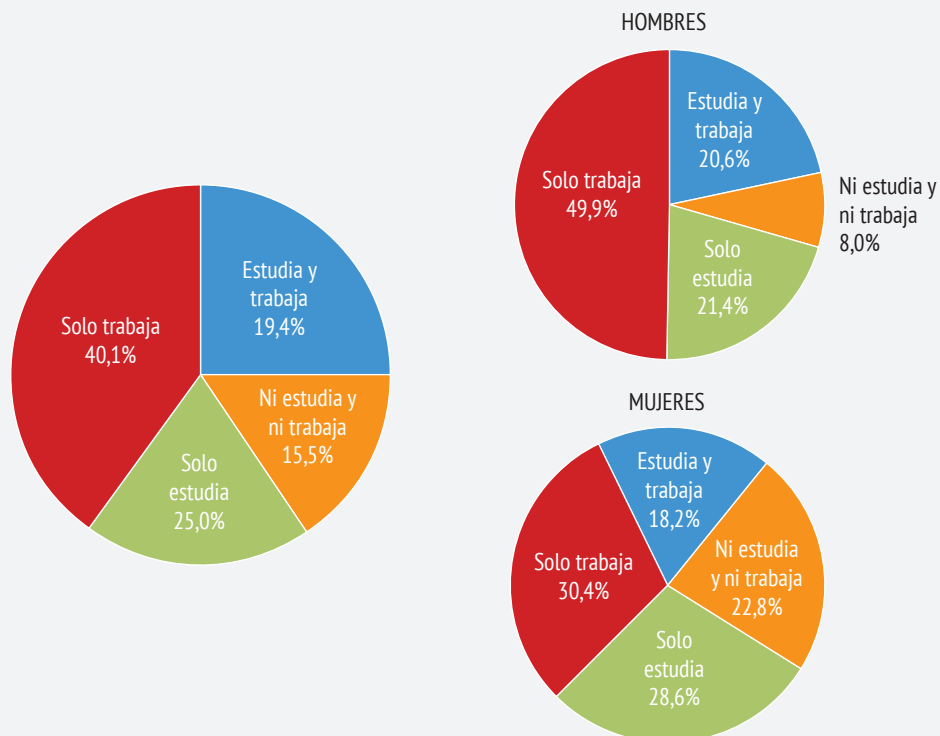


* Incluye: muy costosos los materiales y matrículas, realiza labores del hogar, no existe institución cercana, no tiene edad adecuada, escuela cercana mala, centro educativo cerró, maestro no asiste, no ofrece escolaridad completa, requiere educación especial, servicio militar, otras razones y no responde.

Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

Gráfico 21

Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años según actividades que realizan, Año 2013.



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

Una parte importante de adolescentes y jóvenes que figuran en la categoría de los que “no estudian ni trabajan”, realizan labores del hogar, especialmente las mujeres y en zonas rurales. Sumadas a las razones de inasistencia escolar, el 35,8% de quienes no estudian ni trabajan se catalogan como “laboralmente inactivos”, a pesar de la realización de intensas labores en el hogar, situación que afecta mayormente al grupo de 25 a 29 años, a las mujeres y a quienes residen en zonas rurales.

Al asumir labores en el hogar, estas mujeres quedan fuera del ámbito escolar e incluso del acceso a empleos remunerados, limitando sus opciones presentes y futuras. Esto refleja la vigencia de la división sexual del trabajo y la configuración de los roles de género en la familia, así como en la sociedad, ubicando a las mujeres como las principales responsables de la reproducción y del cuidado de la familia, incluyendo niños y niñas, y también personas adultas mayores.

Otro dato que preocupa es que el 28,8% de jóvenes que no estudian ni trabajan, están buscando algún empleo; en el caso de los hombres esta cifra asciende a 57,3%. Este resultado debe llamar la atención en dos sentidos, por un lado en la adolescencia no deberían estar buscando trabajo, ya que se espera que estén enfocados en la culminación de sus estudios, y por otra parte, en el grupo de jóvenes da cuenta de las limitaciones que presenta el mercado laboral para brindar oportunidades a este grupo (cuadro 8).

Cuadro 8

Distribución porcentual de la población adolescente y joven que no estudia ni trabaja según actividad, por grupos de edad y sexo, área de residencia y quintiles de ingreso, Año 2013.

NO ESTUDIAN NI TRABAJAN	TOTAL (15-29)	15-19	20-24	25-29	HOMBRES	MUJERES	URBANA	RURAL	Q1	Q5
TOTAL NINIS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Labores del hogar	35,8	27,6	35,9	43,8	*	47,8	25,4	47,0	39,8	32,9
Desocupados / No consigue trabajo	28,8	26,1	31,4	28,3	57,3	18,8	37,1	19,9	29,4	*
Motivos familiares	20,7	21,7	20,7	19,6	*	25,4	21,0	20,4	18,4	*
Otra Situación**	14,7	24,6	12,0	*	34,0	8,0	16,6	12,8	12,4	*

* Insuficiencia muestral.

** Incluye persona enferma, persona discapacitada, otros.

Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, 2013.

3.3 Indicadores de eficiencia del sistema educativo

La sobreedad¹⁷ es un grave problema en la adolescencia y la juventud, que refleja los problemas en el acceso y la permanencia en el sistema educativo. En la educación media afecta al 15,8% del alumnado. El porcentaje de alumnos/as que superan en dos o más años a la edad oficial de matriculación para cada grado en el medio rural es en torno a 7 puntos porcentuales mayor que en zonas urbanas (21,3% y 13,9% respectivamente).

Puede deberse a un ingreso tardío al sistema, a la repitencia de uno o más grados, o bien a la deserción escolar temprana, con la consecuente posterior reincorporación. El ingreso tardío suele estar asociado con problemas de accesibilidad a los servicios, en particular en zonas rurales dispersas. En el caso particular de las adolescentes y jóvenes, se adiciona el riesgo de ser víctimas de violencia en el trayecto recorrido entre la casa y la escuela, razón por la cual muchas familias prefieren que no asistan a la escuela. También hay que tener en cuenta la participación de los niños en la fuerza laboral rural, como apoyo a las actividades económicas de sus padres.

El retraso escolar afecta a más de la mitad de los estudiantes de 15 años¹⁸, particularmente a estudiantes de las zonas rurales. Casi 7 de cada 10 jóvenes rurales están con retraso escolar, mientras que en la zona urbana este valor alcanza a cerca de 5 jóvenes de cada 10. La diferencia más marcada al realizar la comparación entre zonas se visualiza entre estudiantes que están atrasados 3 o más años (17,6% en zonas rurales frente a 6,6% en zonas urbanas), (MEC 2010: 40-41).

3.4 Evaluaciones y percepciones de la calidad educativa

El sector educativo formal no retiene a adolescentes y jóvenes, y muestra carencias en la calidad educativa, según el resultado de algunas evaluaciones. Si bien aún hay deficiencias en las evaluaciones disponibles, los resultados de los estudios realizados entre 2001 y 2006 en el tercer y sexto grado, así como para el segundo año de la educación media, evidencian el bajo desempeño educativo (UNESCO - OEI, 2013; Elías et al, 2013). Todas estas evaluaciones se realizaron a partir de la implementación del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) establecido en 1995.

17 Los alumnos están en sobreedad cuando asisten a un grado/curso con dos o más años de edad respecto a la edad reglamentaria para el grado/curso al cual está matriculado. (MEC, 2012).

18 Edad correspondiente al cambio de nivel entre EEB y EM.

La Encuesta Nacional de Juventud (2010) también exploró la percepción que tiene la juventud acerca de la calidad educativa. Casi la mitad respondió que el nivel es regular (47,5%), cerca de una tercera parte (32,0%) considera la calidad educativa como buena, el 8,9% la considera mala o pésima y menos del 8% opinó que el nivel es excelente.

Además adolescentes y jóvenes también opinaron acerca del desempeño docente. En general tienen una percepción bastante positiva sobre las actitudes de los docentes: el 79,4% está de acuerdo con que los docentes tienen un trato igualitario con hombres y mujeres. Los porcentajes son similares con respecto a las categorías que hacen referencia a los valores de igualdad y no discriminación, la preparación para acceder a estudios superiores y la formación en valores democráticos¹⁹. Las opiniones con porcentajes más bajos se dieron en las opciones referentes a las competencias, ya que el 61,5% refirió su acuerdo en que los docentes están bien preparados para dictar materias (gráfico 22).

Gráfico 22

Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años según actitudes con respecto a los docentes, Año 2010.



Fuente: Encuesta Nacional de Juventud 2010.

¹⁹ Estas conclusiones de la Encuesta deberían ser cotejadas con otros estudios que permitan hacer determinados cruces para determinar con mayor precisión estas percepciones. Las presentamos en este estudio por tratarse de una de las pocas encuestas dirigidas específicamente a este grupo poblacional.



Recuadro 4.

¿Está logrando Paraguay, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en la educación secundaria?: datos de la evaluación conjunta con la UNESCO y la AECID

La Meta 3 de los ODM que abarca la educación secundaria general y técnico profesional, así como la educación media a distancia y la formación profesional para personas Jóvenes y Adultas (un componente central de las políticas públicas de juventud) tiene como objetivo asegurar que se satisfagan las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos a través de un acceso equitativo, un aprendizaje adecuado y a programas de habilidades para la vida.

El análisis de los indicadores de la Meta 3 permite mostrar los siguientes resultados: (1) La tasa de alfabetismo de las personas jóvenes y adultas de 15 a 24 años progresó, llegando al 98% en pie de igualdad de las mujeres y los hombres. (2) Los niveles educacionales de esta población (15 a 24 años) se incrementaron. En 2012, uno de cada 3 jóvenes ha culminado la Educación Secundaria Alta (EM), con una mayor proporción de mujeres, lo que indica que permanecen más tiempo en el sistema Educativo que los hombres. (3) Las Tasas Brutas de CINE 2 (EEB 3er ciclo o Secundaria Baja) y CINE 3 (EM o Secundaria Alta) han mejorado significativamente y alcanzado respectivamente el 82% y 68% en 2012. A pesar de esos avances, persisten diferencias muy importantes entre zonas urbanas, rurales y comunidades indígenas, a favor de las zonas urbanas. Asimismo, en 2012, la TBM de Secundaria Alta alcanza el 94% en zona urbana contra 35% en zona rural y 5% en comunidades indígenas. (4) Es muy elevada la cantidad de jóvenes de estas zonas (rurales y comunidades indígenas) que no disponen de las competencias básicas necesarias para trabajar y ganarse la vida decentemente. (5) La mayor parte de las personas jóvenes y adultas de 15 a 24 años acude a programas de secundaria general. Sin embargo, se registra un incremento de la matrícula hacia el bachiller técnico profesional en el último decenio. (6) Los programas de FP y FPI de la Dirección General de Educación Permanente registran también una proporción importante de jóvenes. Asimismo, en FP, casi 1 de cada 3 de los inscritos tienen menos de 18 años. (7) La tasa de transición ha conocido un incremento notable en este periodo, y alcanza el 97% en 2011, lo que evidencia la transición más fluida que existe entre primaria y secundaria.

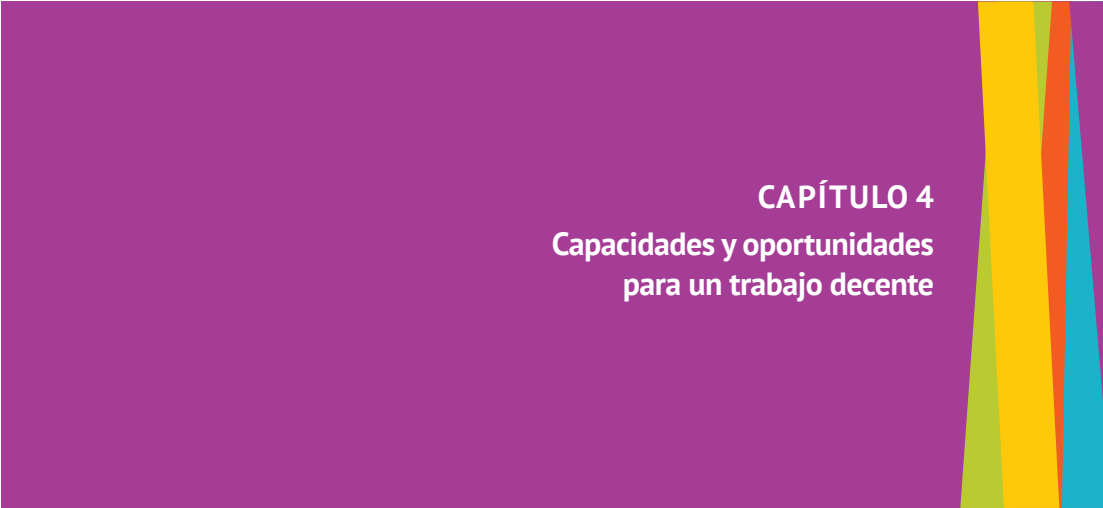
En cuanto a las iniciativas más relevantes para el alcance de la Meta 3, se han destacado la Ley de gratuidad y obligatoriedad de la Educación Media, el Programa de Resignificación de la Media, así como la implementación de becas y del subprograma de útiles escolares, que constituyeron hitos importantes para el avance del logro de la Meta. Por otra parte, las modalidades a distancia y abierta de la Educación Media permitieron flexibilizar la oferta y mejorar el acceso a este nivel educativo. También se considera que el Plan Nacional de Mejoramiento de la Educación Técnico Profesional así como el componente de Formación Profesional de PRODEPA han concurrido a la diversidad de oferta en educación técnica, profesional y vocacional, por ende a la adquisición de habilidades para la vida que permita a una mayor cantidad de jóvenes y adultos seguir aprendiendo con mayor autonomía así como desarrollar intereses y motivaciones individuales.

Si bien se realizaron notables esfuerzos en la última década en el ámbito de la educación secundaria, se pueden mencionar algunos factores que obstaculizaron el avance de la meta: (1)

Falta de continuidad de acciones implementadas debido a los cambios de gobiernos y autoridades. (2) Falta de actualización del análisis del mercado laboral para diseñar propuestas de educación técnico-profesional en adecuación con la demanda de la sociedad, en términos de bienes y servicios. (3) Deficiencia de recursos humanos capacitados en el ámbito de educación para el trabajo. (4) Recursos financieros insuficientes destinados a talleres y herramientas para educación técnico-profesional. (5) Dificultades de articulación interinstitucional e intersectorial para la implementación de acciones.

Los desafíos para el avance en la Meta 3 incluyen, más allá de reforzar el proceso de masificación: (1) Consolidar la expansión de la educación secundaria, especialmente hacia la población más desaventajada y desarrollar estrategias educativas y formativas con el fin de retener a los estudiantes que encontraron mayores dificultades en su trayectoria escolar (programas flexibles y abiertos para conclusión de la Educación Media). (2) Realizar un diagnóstico para determinar las principales líneas de desarrollo del mundo laboral tanto en las zonas urbanas como rurales, de tal forma que las propuestas de educación para el trabajo respondan a estas necesidades y faciliten la inserción laboral de jóvenes y adultos. (3) Fortalecer la formación de jóvenes y adultos para la empleabilidad y la competitividad y priorizar el vínculo entre la teoría y la práctica en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida. (4) Mejorar la capacitación de docentes en el campo de la formación profesional. (5) Instalar un sistema nacional de educación profesional con el fin de promover y valorar el estatus de la formación profesional en la sociedad. (6) Optimizar las sinergias y articulación entre instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil a cargo de la educación técnico profesional y formación profesional.

Fuente: MEC (2014) Informe Nacional Paraguay: Educación para Todos 2000 – 2015. Asunción.



CAPÍTULO 4

Capacidades y oportunidades para un trabajo decente

El trabajo cumple un rol básico y central en la vida de los seres humanos, ya sea por la cantidad de tiempo que una persona le dedica a esta actividad, porque permite la satisfacción de necesidades económicas y psicosociales, o por su interrelación con otras áreas de la vida. En la modernidad, el trabajo constituye uno de los mecanismos de construcción de identidad y de integración social, así como la principal forma de transitar hacia la adultez. Para la juventud es una demanda y aspiración fundamental, que proporciona realización y autonomía económica.

El trabajo se convierte una oportunidad para quienes han logrado avanzar en los estudios. Una inserción laboral temprana, sin haber logrado las capacidades y competencias educativas necesarias, disminuye la probabilidad de movilidad social y con ello de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La 101ª Conferencia Internacional del Trabajo ha alertado sobre la persistencia del desempleo y el subempleo juvenil, por el alto costo socioeconómico que conllevan y la amenaza que representa para el tejido social. La incapacidad de crear suficientes puestos de trabajo decentes, puede tener efectos perjudiciales duraderos en jóvenes (OIT, 2012). En ese sentido, la obtención de un trabajo decente aumenta la oportunidad de constituirse en el camino para el desarrollo personal pleno, por lo cual el desafío no está solo en la juventud y sus familias, sino también en el rol del Estado y del sector privado en garantizar la vigencia de condiciones laborales adecuadas.

4.1. El trabajo adolescente

En Paraguay el trabajo adolescente permitido o no peligroso (14 a 17 años) se encuentra particularmente protegido por el Código Laboral, a diferencia del trabajo infantil (menores a 14 años) que está prohibido, debido a la necesidad de que en esta edad se destine tiempo a la educación y otras actividades que contribuyan a su desarrollo personal, como la recreación y los deportes, entre otras. Para el grupo de 18 años y más rigen las mismas normas laborales que para todos los trabajadores; por esta peculiaridad, en el presente capítulo estos grupos son analizados de forma separada.

En este primer apartado se intenta poner en evidencia, a partir de los datos estadísticos disponibles, el cumplimiento o no del marco jurídico dispuesto para proteger el trabajo realizado por adolescentes en el rango etario de 14 a 17 años (recuadro 5).



Recuadro 5.

Protección al trabajo de menores de 18 años

La normativa laboral señala que:

Art. 36. Los menores que tengan más de doce años y menos de diez y ocho, podrán celebrar contrato de trabajo, con autorización. La misma podrá ser condicionada, limitada o revocada por el representante legal del menor.

Art. 47. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contratantes, aunque se expresen en el contrato: b) Las que fijen labores peligrosas o insalubres para las mujeres embarazadas o en período de lactancia y los menores de dieciocho años, c) las que estipulen trabajos para niños menores de doce años; f) las que fijen horas extraordinarias de trabajo para los menores de dieciocho años;

Art. 111. Son obligaciones del empleador para con el aprendiz: e) poner en conocimiento de los padres, o representantes legales de los aprendices menores de edad, los casos de enfermedad, mala conducta u otras faltas.

Art. 119. Los menores que no hayan cumplido quince años de edad no podrán trabajar en empresa industrial pública o privada o en sus dependencias, salvo lo establecido en el artículo siguiente.

Art. 120. Los menores de quince años pero mayores de doce podrán trabajar en las empresas en las que estén ocupados preferentemente miembros de la familia del empleador, siempre que por la naturaleza del trabajo o por las condiciones en las que se efectúe no sea peligroso para la vida, salud o moralidad de los menores. Exceptuase también el trabajo en escuelas profesionales, ya sean públicas o privadas, siempre que se realice con fines de formación profesional y sea aprobado y vigilado por la autoridad competente.

Art. 121. Para el trabajo de los menores de dieciocho años será necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Presentación de certificado de nacimiento;
- b) Presentación del certificado anual de capacidad física y mental para el trabajo, expedido por la autoridad sanitaria competente;
- c) Autorización del representante legal;
- d) No ser ocupado en empleo peligroso para la vida, la salud o moralidad o que requieran esfuerzos superiores a la capacidad propia de su edad, especificado en leyes o reglamentos;
- e) Que hayan completado la instrucción primaria o que el trabajo no impida la asistencia a la escuela; y,
- f) Que no trabajen días domingos ni en días feriados que la ley señale.

Los exámenes médicos estarán a cargo del empleador y no ocasionarán gasto alguno a los menores o a sus padres. La readaptación física y profesional de los menores corresponde al régimen de seguridad social.

Art. 122. Los menores de quince a dieciocho años no serán empleados durante la noche en un intervalo de diez horas que comprenderá entre las veinte a las seis horas. Se excluye de esta disposición al trabajo doméstico, ejecutado en el hogar del empleador.

Art. 123. Los menores de doce a quince años no podrán trabajar más de cuatro horas diarias ni veinte y cuatro horas semanales. Los menores de quince a dieciocho años no podrán trabajar más de seis horas diarias ni treinta y seis semanales. Para los menores que todavía asistan a la escuela, las horas diarias de trabajo quedarán reducidas a dos y el total de las horas diarias dedicadas a la escuela y al trabajo, no debe exceder de siete.

Art. 124. Todo empleador que ocupe a menores o aprendices menores, está obligado a llevar un Libro de Registro en el que hará constar los siguientes datos sobre ellos: nombre y apellido, edad, fecha de nacimiento, domicilio, labor que desempeña, horario de trabajo, fecha de entrada, situación escolar, número de inscripción en el seguro médico, fecha de salida, número y fecha de expedición del certificado de trabajo. El Libro de Registro, para su validez, deberá tener sus fojas numeradas, selladas y rubricadas por la Dirección General de Protección de Menores, debiendo ser llevado sin enmiendas, raspaduras ni anotaciones entre renglones. El Libro será exhibido a los inspectores u otros funcionarios autorizados, cuando fuere requerido. En los meses de enero y julio de cada año, el empleador deberá remitir a la Dirección General de Protección de Menores un resumen del movimiento registrado en el mencionado Libro.

Art. 125. Se prohíbe la ocupación de menores de dieciocho años en trabajos tales como:

- a) expendio de bebidas embriagantes de consumo;
- b) tareas o servicios susceptibles de afectar su moralidad o sus buenas costumbres;
- c) trabajos ambulantes, salvo autorización especial;
- d) trabajos peligrosos o insalubres;
- e) trabajos superiores a la jornada establecida, a sus fuerzas físicas, o que puedan impedir o retardar el desarrollo físico normal; y

- f) trabajos nocturnos, en los períodos previstos en el artículo 122 y otros que determinen las leyes.

Art. 126. El salario de los menores se ajustará a las siguientes bases:

- a) determinación inicial de un salario convencional, no inferior al 60% (sesenta por ciento) del salario mínimo para actividades diversas no especificadas, conforme a la jornada de trabajo respectiva;
- b) escala progresiva fundada en la antigüedad y merecimientos en relación con los salarios percibidos por los trabajadores mayores de dieciocho años para actividades diversas no especificadas.

Si el menor de dieciocho años realiza un trabajo de igual naturaleza, duración y eficacia que otros trabajadores mayores, en la misma actividad, tendrá derecho a percibir el salario mínimo legal.

Art. 127. Todo trabajador menor de dieciocho años de edad tendrá derecho a vacaciones anuales remuneradas, cuya duración no será inferior a treinta días hábiles corridos.

Art. 179. Los trabajadores menores de dieciocho años no podrán realizar labores vinculadas al manejo de tractores, motores a vapor, cosechadoras y otras máquinas, cuando estas tareas significan peligro para su integridad física.

Art. 180. El trabajo de los menores en las actividades agrícolas, ganaderas, forestales, tambos y explotaciones similares, podrá realizarse con las limitaciones establecidas en la Sección I, Capítulo II, Título III, del Libro I de este Código.

Art. 197. La jornada máxima de trabajo diurno, para los mayores de quince años y menores de dieciocho años, será de seis horas diarias o de treinta y seis horas semanales.

Art. 204. Para los menores de dieciocho años no habrá en ningún caso horas extraordinarias de trabajo, salvo lo dispuesto en el Capítulo V del trabajo rural.

Art. 352. El Reglamento Interno se hará como establezca el contrato colectivo, o conforme a lo dispuesto en el artículo 350, y contendrá e) Labores insalubres o peligrosas que no deben desempeñar los menores de dieciocho años de edad y las mujeres embarazadas o en período de lactancia.

Art. 389. Los empleadores que obligan a los menores de dieciocho años de edad a realizar labores en lugares insalubres o peligrosos, o trabajo nocturno industrial, serán sancionados con la multa establecida en el artículo anterior. Al empleador que ocupe a niños menores de doce años, se le impondrá multa de cincuenta jornales mínimos, por cada menor ocupado en contravención a la ley, que se duplicará en caso de reincidencia. La autorización dada para trabajar por los representantes legales de los menores, en fraude a la ley, constituirá causa de nulidad del contrato de trabajo, y dichos representantes legales serán pasibles de una multa de cincuenta jornales mínimos, por cada menor afectado, que se duplicará en caso de reincidencia.

Fuente: LEY 213/93, CODIGO DEL TRABAJO y LEY Nº 496/95.

A pesar de la existencia de normativas legales, para un amplio número de adolescentes y jóvenes, su participación económica se inicia en la niñez. La última Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANA 2011) da cuenta de este grave problema: el 16,3% del total de la niñez (5 a 13 años) realiza actividades económicas (OIT, DGEEC, 2013).

Este es el escenario previo de una parte de la población adolescente (14 a 17 años) que a su corta edad se encuentran trabajando, muchas veces en condiciones laborales inaceptables para garantizar su desarrollo personal, en una etapa en la que deberían estar estudiando.

En particular, destaca la más que precaria situación de las niñas y adolescentes que realizan tareas domésticas, en la particular figura del “criadazgo”, que en la mayor parte de los casos esconde prácticas de explotación notoriamente reñidas con los más elementales derechos de niños, niñas y adolescentes²⁰.

El siguiente gráfico muestra a adolescentes que tempranamente tienen ocupación plena (18,7%) o se encuentran subempleados (10,6%) y en menor proporción, pero no menos importante, están buscando empleo (3,1%). El trabajo en este rango etario afecta más a los varones, a adolescentes que residen en zonas rurales y a quienes se ubican en el quintil de menor ingreso (gráfico 23).

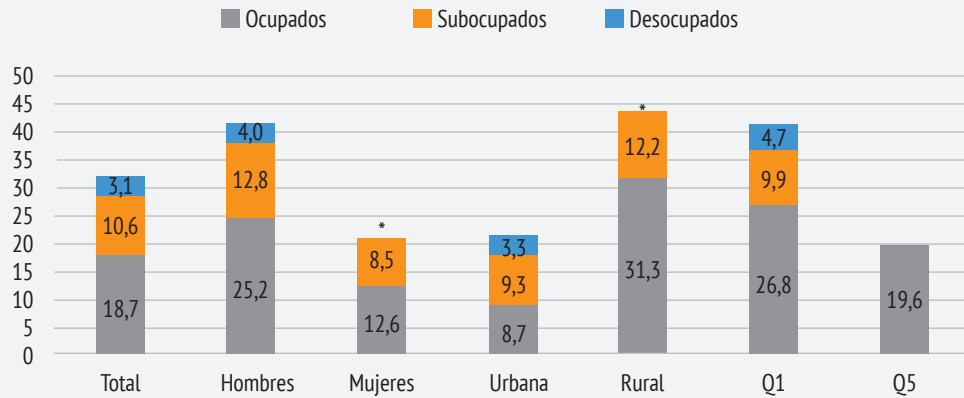
Estos últimos dos grupos están estrechamente vinculados a la pobreza extrema, situación que obliga a adolescentes a buscar ingresos adicionales para colaborar con el mantenimiento de la familia. Ligado a lo anterior, en entornos rurales o pobres la participación laboral femenina es menor, debido a la división sexual del trabajo, en cuyo marco las tareas de cuidado de niños pequeños, ancianos, o personas con discapacidad, queda en mano de mujeres.

El 39,5% de adolescentes económicamente activos llevan a cabo actividades en la rama de la agricultura, ganadería, caza y pesca, a pesar de que estas actividades son consideradas peligrosas en este rango etario y por ende prohibidas por el Código del Trabajo²¹. Los hombres, adolescentes del área rural y del quintil de menores ingresos presentan valores más elevados (49,4%, 59,1% y 66% respectivamente). Para las mujeres la rama predominante es la de servicios, en la cual se incluye el trabajo doméstico (40,7%), seguido de las actividades realizadas en comercio, restaurantes y hoteles (30,9%). El 4,9% de adolescentes económicamente activos desempeña otra actividad prohibida en industrias manufactureras (cuadro 9).

20 Se incluye en este capítulo, aunque en Paraguay el criadazgo no es considerado un empleo, sino que se incluye en la categoría de realización de “tareas” domésticas y no de empleo doméstico.

21 Según el Código del Trabajo son las realizadas en industrias (Art. 119), las vinculadas al manejo de tractores, motores a vapor, cosechadoras y otras máquinas (Art. 179). No ser ocupado en empleo peligroso para la vida, la salud o moralidad o que requieran esfuerzos superiores a la capacidad propia de su edad, especificado en leyes o reglamentos (Art. 121 inc. d).

Gráfico 23
Porcentaje de la población de 14 a 17 años económicamente activa, Año 2013



* Insuficiencia muestral.
Fuente: Encuesta Nacional de Juventud 2010.

Cuadro 9
Distribución porcentual de la población de 14 a 17 años económicamente activa según rama de actividad en la ocupación principal, Año 2013

RAMA DE ACTIVIDAD	TOTAL (14-17)	HOMBRES	MUJERES	URBANA	RURAL	Q1	Q5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	39,5	49,4	23,3	*	59,1	66,0	*
Comercio, Restaurantes y Hoteles	26,8	24,4	30,9	44,1	17,3	*	*
Servicios Comunes, Sociales y Personales	18,4	*	40,7	28,8	12,6	13,5	*
Construcción	6,8	11,0	*	*	*	*	*
Industrias Manufactureras	4,9	*	*	*	*	*	*
Otro**	*	*	*	*	*	*	*

* Insuficiencia muestral.

** Incluye transporte, almacenamiento y comunicaciones, finanzas, seguros, inmuebles.

Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, 2013.

Más de uno de cada 10 adolescentes trabaja sin haber terminado la educación primaria. Según la legislación (Art. 121 inc. e), para que los menores de dieciocho años puedan trabajar, es necesario que hayan completado la instrucción primaria o que el trabajo no impida la asistencia a la escuela. No obstante, el 11,8% de adolescentes que trabajan no finalizaron el nivel primario, situación que vuelve a ser más crítica en hombres, adolescentes del área rural y del quintil de menores ingresos (11,8%, 14,8% y 17% respectivamente) (cuadro 10).

Cuadro 10
Distribución porcentual de la población de 14 a 17 años ocupada según años de estudio, Año 2013.

NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO	TOTAL (14-17)	HOMBRES	MUJERES	URBANA	RURAL	Q1	Q5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primaria inconclusa	11,8	15,0	*	*	14,8	17,0	*
Primaria concluida y más	88,2	85,0	93,5	93,9	85,2	83,0	96,7

* Insuficiencia muestral.

Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, 2013.

El trabajo temprano y las labores del hogar en el caso de las mujeres, se relacionan con la inasistencia escolar. La necesidad de aportar económicamente a la familia conduce a dejar de estudiar para trabajar, constituyéndose en un obstáculo para su proyecto de vida adulta debido a las escasas capacidades y competencias educativas construidas en la juventud. El 16,7% de las personas de 14 a 17 años no se encuentra estudiando y de este grupo el 60,7% trabaja o busca trabajo, cifra que asciende a 83,8% en los varones. La situación de las mujeres de 14 a 17 años que no se encuentran estudiando es un tanto diferente, pues la mayor parte figura en las estadísticas como “económicamente inactiva” (59,8%) pero que están a cargo de la realización de tareas del hogar. Esto muestra que hay una carencia de mecanismos de protección y de políticas de cuidado que garanticen su desarrollo personal y permanencia en el sistema educativo. De esta manera, la adolescencia se convierte en una etapa crucial para perpetuar el círculo perverso de la pobreza.

El trabajo en la adolescencia genera bajos beneficios económicos y escaso acceso a prestaciones sociales. Al impacto negativo que el trabajo puede producir a edades tempranas en términos educativos o en la salud, se le agregan los bajos beneficios económicos, debido a que en parte este no es remunerado, o bien es informal porque no cuenta con contratos ni prestaciones de seguridad social. Entre las y los adolescentes ocupados, el 40,9% es trabajador/a familiar no remunerado/a, un tercio trabaja de forma dependiente, es decir, es empleado (34,3%), el 14% es trabajador/a doméstico/a, ocupación que está particularmente feminizada y otro 10,7% trabaja por cuenta propia.

Del grupo de adolescentes ocupados asalariados, el 95% trabaja sin contrato, es decir sólo con acuerdos verbales, situación que es aún más crítica para las mujeres, quienes residen en zonas rurales y para quienes se ubican en el quintil de ingresos más bajos (96,3%, 96,9% y 100% respectivamente). Una mínima proporción de adolescentes ocupados cuenta con cobertura de la seguridad social (7,2%), no obstante no acceden a este derecho por la vía laboral sino a través de algún familiar.

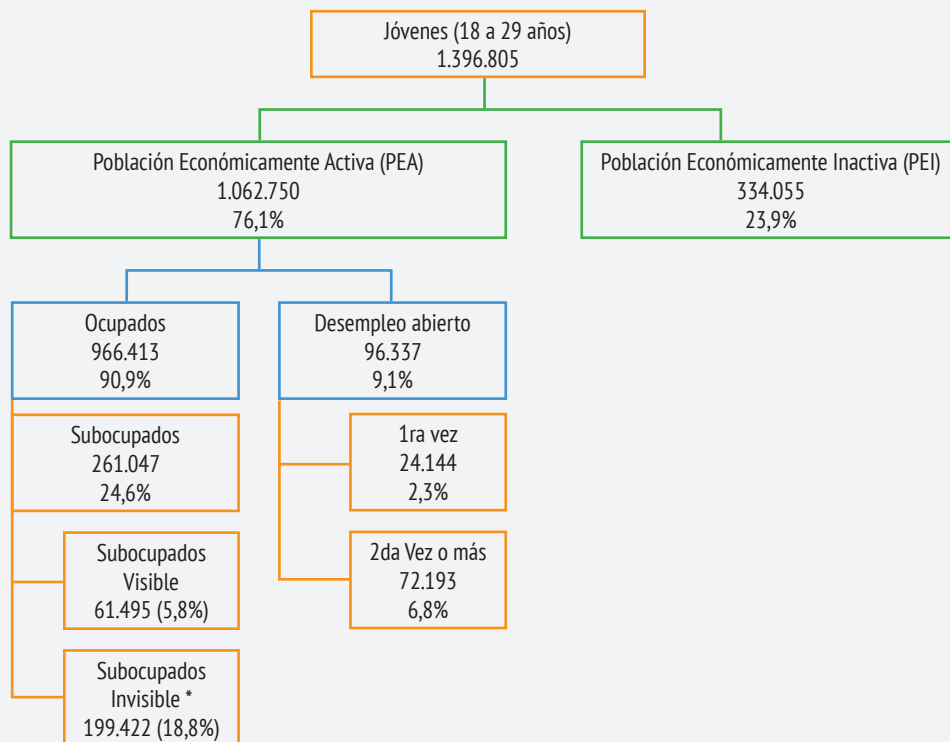
Además, está establecido que todo trabajador menor de dieciocho años de edad tendrá derecho a vacaciones anuales remuneradas, cuya duración no será inferior a treinta días hábiles corridos (Art. 127). Los datos demuestran que el 88,1% de adolescentes ocupados asalariados no accede a este beneficio, y entre los que sí lo hacen, la normativa no se cumple a cabalidad dado que no cuentan con los 30 días correspondientes.

En resumen, se evidencia un escaso cumplimiento de la protección dispuesta para la adolescencia trabajadora en el país, ya sea desde el punto de vista jurídico, dado el alto porcentaje de adolescentes que se ocupan sin los beneficios que le otorga la ley, como desde el punto de vista de los programas sociales que deberían contribuir a la reducción de la necesidad de trabajar en edades tempranas, priorizando que se encuentren estudiando. Una situación como esta, da cuenta del alto costo que tiene para la sociedad y para la adolescencia el trabajo temprano, ya que además de interferir en la calidad de vida presente, obstaculiza sus condiciones futuras, al no permitir que la misma pueda ampliar sus capacidades educativas para insertarse en el mercado en mejores condiciones laborales, lo que le posibilitará en su adultez contar con una mayor protección social: jubilación y seguro médico. Mientras que los beneficios son relativamente bajos, considerando que muchos jóvenes trabajan desde temprana edad como ayudantes y/o aprendices y especialmente en las labores agrícolas de la agricultura familiar, pero sin remuneración.

4.2 El trabajo juvenil

Más de tres cuartas partes de la población juvenil (18 a 29 años) se encuentran económicamente activos (PEA) y la gran mayoría está ocupada, particularmente los hombres, quienes residen en zonas rurales y pertenecen al quintil más rico. El 90,9% de la PEA juvenil trabaja y el 9,1% busca activamente trabajo, es decir, están dentro del mercado laboral. En contraposición, el 23,9% restante está económicamente inactivo (gráfico 24). El porcentaje de ocupación juvenil es inferior a la media general del país (95%).

Gráfico 24
Población juvenil (18 a 29 años) en el mercado laboral, Año 2013.

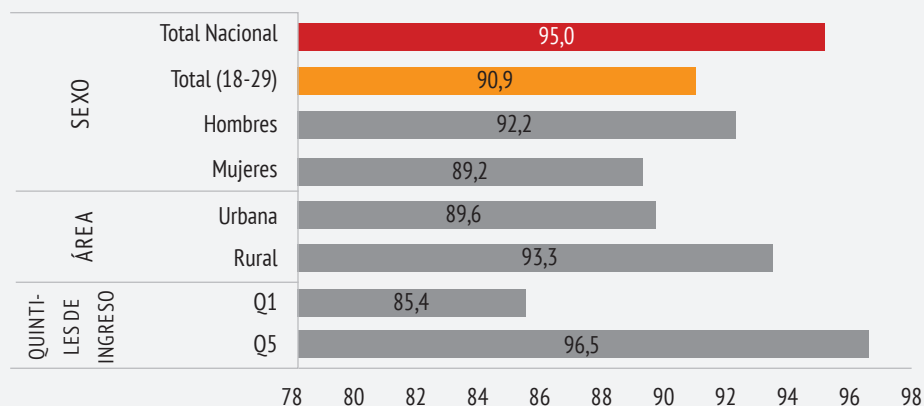


* Sólo para asalariados

Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, 2013.

La tasa de ocupación juvenil favorece a los hombres con el 92,2% de participación en la PEA, frente al 89,2% de las mujeres, revelando la problemática que enfrentan las mujeres jóvenes en lo referente a su autonomía económica. En el área urbana la ocupación juvenil es más baja que el rural (89,6% y 93,3% respectivamente). El porcentaje de ocupación aumenta notoriamente en la medida en que aumentan los niveles de ingresos, presentándose la mayor brecha entre el quintil con menos ingresos (85,4%) y el quintil de mayor ingreso (96,5%). El gráfico 25 brinda la información correspondiente.

Gráfico 25
Tasa de ocupación de la población de 18 a 29 años según características, Año 2013.



Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

4.3 La precariedad laboral en la juventud

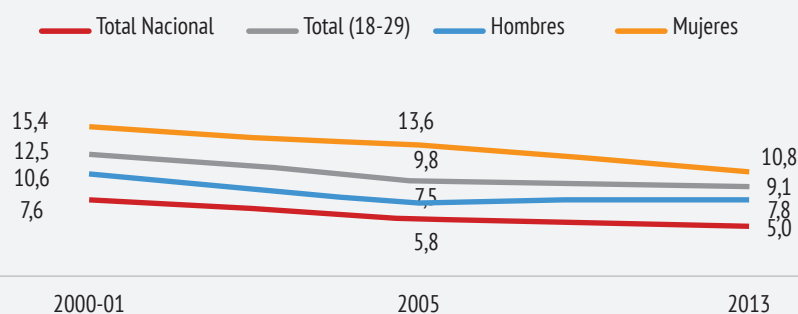
Altas tasas de desempleo y subocupación caracterizan a la juventud. La tasa global de subutilización (subempleo más desempleo) llega a 1 de cada 3 jóvenes, dando cuenta de la relevancia de la problemática laboral en este grupo etario.

Más de la mitad de la población desocupada del país son jóvenes y si bien se ha reducido la brecha de género entre jóvenes desocupados, las mujeres siguen siendo las más desfavorecidas.

El 9,1% de la PEA juvenil se encuentra desocupada, cifra que es casi dos veces mayor que la media nacional (5,0%), siendo las mujeres más desfavorecidas que los hombres con un 10,8% y 7,8% respectivamente.

De todos modos, importa destacar que la brecha entre hombres y mujeres ha experimentado una importante disminución respecto del 2005, dado que el nivel de desocupación femenina ha descendido en 20,6%, mientras que la desocupación masculina aumentó en 4,5% (gráfico 26).

Gráfico 26
Tasa de desempleo abierto en jóvenes de 18 a 29 años por sexo, Año 2000-01, 2005 y 2013.



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, 2000-01, 2005 y 2013.

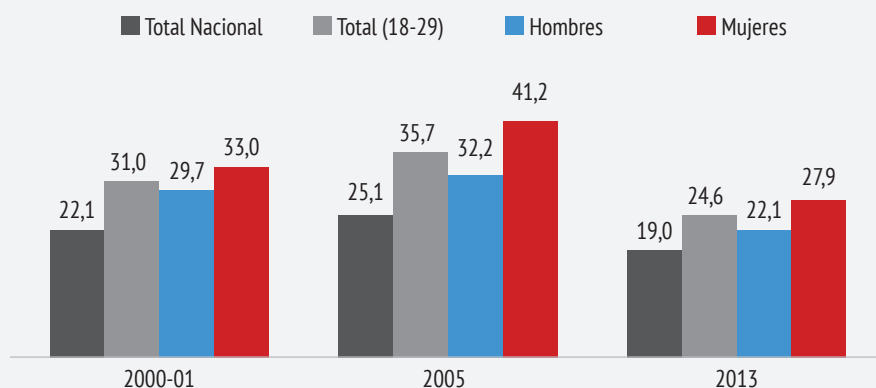
En el área urbana la desocupación es mayor que en el área rural (10,4% y 6,7% respectivamente). La mayor brecha se encuentra en los quintiles de ingresos, con una distancia de 11,1 puntos porcentuales entre el quintil de menores ingresos (14,6%) y el de mayor ingreso (3,5%) reflejando una mayor inserción laboral de la juventud con nivel socioeconómico alto, probablemente debido a su mayor nivel educativo e información para encontrar empleo²².

La subocupación afecta casi a un cuarto de la población juvenil, especialmente a las mujeres, a quienes residen en zonas rurales y a jóvenes del quintil más bajo. La subocupación juvenil se ubica 5,5 puntos porcentuales por encima de la tasa global de subocupados (24,6% y 19% respectivamente); así, el 39,8% del total de subocupados del país son jóvenes. También en este caso se observa una tendencia a la disminución de este problema respecto del año 2005, así como una reducción en la brecha de género (gráfico 27).

Al igual que en el desempleo, las mujeres están en desventaja frente a sus pares masculinos; el 27,9% de las mujeres se ocupan de manera precaria en el mercado laboral, mientras que en el caso de los hombres, esta cifra alcanza al 22,1%. También afecta en mayor proporción a jóvenes del área rural (29%) que a jóvenes urbanos (22,1%) y en el caso de jóvenes del quintil de menores ingresos, el porcentaje de subempleo es más del doble que los del quintil de mayores ingresos (29,8% y 11,4% respectivamente), dando cuenta de que el trabajo decente está reservado para un grupo privilegiado (gráfico 28).

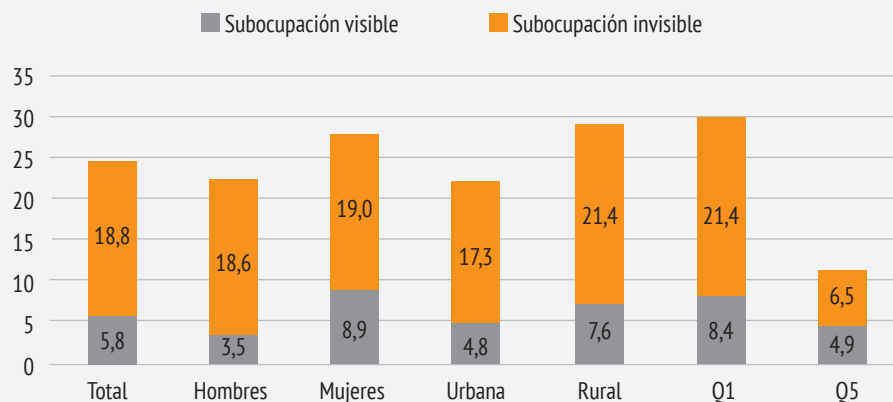
²² En promedio, la juventud del quintil con mayor ingreso tiene 13 años de estudio frente a 8 años de estudio de la ubicada en el quintil con menor ingreso (EPH 2013).

Gráfico 27
Tasas de subempleo en jóvenes de 18 a 29 años por sexo, Año 2000-01, 2005 y 2013



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, 2000-01, 2005 y 2013.

Gráfico 28
Tasa de subocupación visible e invisible en jóvenes de 18 a 29 años, según características, Año 2013.



Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

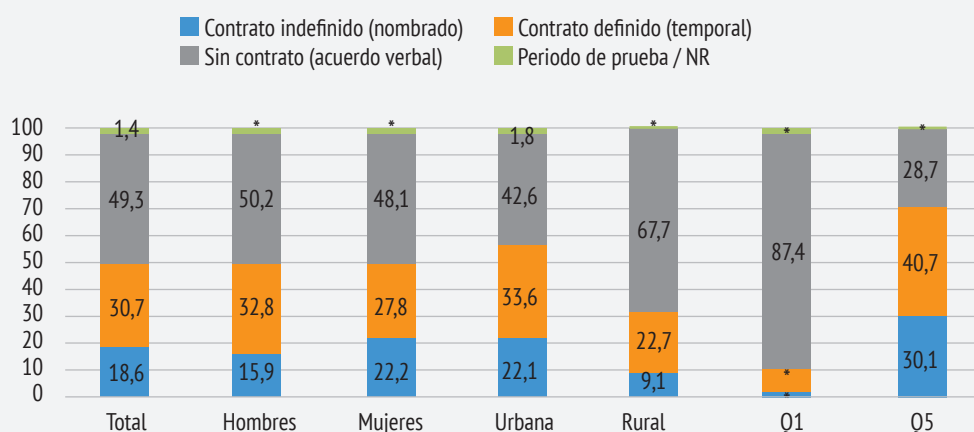
Gran parte de la subocupación juvenil es invisible (18,8%), es decir, son jóvenes asalariados o en relación de dependencia (empleados y obreros públicos y privados) quienes trabajando más de 30 horas por semana no llegan a percibir el salario mínimo vigente. No se observan variaciones importantes por sexo, pero sí por quintiles de ingreso, con una brecha de 15 puntos porcentuales en desmedro de jóvenes del quintil más bajo respecto del quintil de mayores ingresos.

La incidencia de la subocupación visible, es decir las personas que trabajan menos de 30 horas al mes, es mayor en las mujeres (8,9%) que en los hombres (3,5%). Esto podría darse por la necesidad que tienen las mujeres de equilibrar trabajo remunerado con las labores del hogar y los estudios.

La juventud enfrenta una alta inestabilidad laboral reflejada en la informalidad, dada por el incumplimiento de las normas laborales, tales como la firma de un contrato y el aporte a un sistema de jubilaciones y pensiones, entre otros. La población asalariada juvenil constituye el 70,9% de la juventud ocupada, abarcando la categoría ocupacional de empleado y obrero público o privado y el empleo doméstico. De ellos, sólo el 49,3% tiene algún tipo de contrato; 30,7% con contrato definido y apenas el 18,6% posee un contrato por tiempo indefinido, que les permite acceder a mejores condiciones de empleo y a cierta estabilidad laboral.

El trabajo juvenil urbano presenta mejores condiciones en este sentido, el 55,6% del grupo de jóvenes que trabaja de manera dependiente en zonas urbanas tiene contrato, mientras que en el área rural solo el 31,9% accede a este derecho. No existen variaciones importantes entre hombres y mujeres. A medida que se incrementa el nivel de ingreso, por su parte, mejoran notablemente las condiciones contractuales, el 87,4% de las y los jóvenes asalariados ubicados en el quintil de menores ingresos, trabaja sin ningún tipo de contrato, mientras que jóvenes ubicados en el quintil con mejores ingresos es el grupo que más posibilidades tiene de poseer contratos en sus puestos laborales (70,7%). El gráfico 29 brinda la información correspondiente.

Gráfico 29
Distribución porcentual de la población de 18 a 29 años ocupada asalariada según situación de contrato en la ocupación principal, por características, Año 2013.



* Insuficiencia muestral.

Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

Más de 3 de cada 4 jóvenes en Paraguay trabajan sin gozar de los beneficios que proporciona un trabajo formal, como seguridad social y jubilación. Entre la población joven ocupada (asalariada, independiente, trabajadora familiar no remunerada y cuentapropista) solo el 23,2% realiza aportes a un sistema de jubilación, valor que se ubica en torno a la media nacional (21,3% de los ocupados).

En el área rural, solo el 11% de la población joven ocupada realiza aportes, en tanto en zonas urbanas se triplica dicho valor (30,2%). Las desigualdades también se observan por nivel socioeconómico, ya que el aporte es prácticamente inexistente en jóvenes ocupados del primer quintil, mientras que en el quintil más rico, el 39% está adscrito a algún sistema de jubilación.

La falta de aporte a algún sistema de seguridad aumenta la precariedad del empleo. De hecho Paraguay está ubicado como el país con mayor índice de empleo informal juvenil en América Latina, según la Organización Internacional de Trabajo (OIT), en su informe Panorama Laboral 2011 (con información correspondiente al año 2010)²³.

El ingreso medio de la población juvenil ocupada es inferior al salario mínimo, siendo las mujeres, quienes residen en zonas rurales y el grupo del quintil de ingresos más bajos, los que perciben menor remuneración. La media de ingresos de la ocupación principal de jóvenes es de 1.540.917 Gs. ubicándose por debajo del salario mínimo vigente de 1.658.232 Gs.²⁴ en 2013. La media de los ingresos en el área urbana es ligeramente superior al mínimo, mientras que en el área rural solo alcanza al 61,9% del salario mínimo.

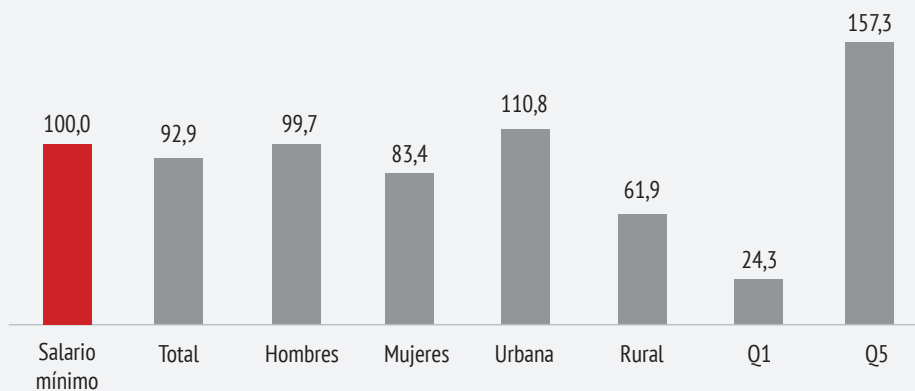
Una diferencia importante en la media de los ingresos también se observa por sexo: los hombres ganan en promedio casi el salario mínimo (99,7%), mientras que las mujeres solo llegan al 83,4% del mismo. Las desigualdades entre jóvenes con menor y mayor ingreso se expresa también en la remuneración que obtienen por su trabajo. En el quintil más pobre el ingreso promedio representa menos de un cuarto del salario mínimo vigente (24,3%), mientras que en el quintil más rico ganan alrededor de un salario y medio, es decir seis veces y media más que los primeros (gráfico 30).

23 Las ediciones más recientes del Panorama Laboral de América Latina y el Caribe de la OIT (2012, 2013 y 2104) no brindan información más actualizada al respecto, pero es de presumir que la situación no se ha modificado significativamente.

24 Actualmente (2015) el salario mínimo vigente es de 1.824.055 gs.

Gráfico 30

Porcentaje de ingreso medio de la población de 18 a 29 años en relación al Salario Mínimo de 2013, según características, Año 2013.



Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

La juventud trabaja en promedio más de las horas estipuladas, en particular los hombres y jóvenes del área urbana. La juventud trabaja en promedio 46,2 horas semanales en la actividad principal, poco más de las 44 horas estipuladas normalmente, siendo los hombres, en el área urbana y en el quintil de mayores ingresos los que más horas trabajadas presentan (48,2, 47,4 y 47,4 horas respectivamente). Esto atestigua –en general– la ardua jornada que tiene la juventud en su inserción laboral, más aún cuando encontramos que la mitad de ellos (51,3%) trabajan más de 48 horas semanales, es decir, más de 8 horas al día de lunes a sábado. Este porcentaje también es más alto en el área urbana (53,6%) y en los hombres (55,5%).

La precariedad laboral y las desigualdades en la calidad del empleo señaladas tienen que ver con los sectores y ocupaciones que absorben en mayor medida la oferta de trabajo juvenil. En Paraguay, la seguridad social, integrada por los componentes de salud y jubilación, está vinculada al trabajo en relación de dependencia, que es predominante en los sectores secundario y terciario de la economía. Si bien en el sector primario hay trabajo en relación de dependencia, el mismo tiene poco peso y las posibilidades de fiscalización por parte de los organismos que tienen competencia para ello, son mínimas. Esta misma dificultad se da en las pequeñas empresas, que es donde se ubica una proporción importante de la juventud.

4.4 La juventud laboralmente inactiva

Casi una cuarta parte de la juventud se encuentra laboralmente inactiva (23,9%), esto es, que no está trabajando ni buscando trabajo en el mercado laboral. La inactividad laboral es más frecuente en las mujeres jóvenes (35,5%), y en jóvenes del quintil de menor ingreso (33,6%).

La razón por la que la mayor parte de la juventud no trabaja ni busca trabajo es por ser estudiante (43,7%), realidad preponderante en el caso de los hombres (70,6%), en jóvenes que residen en zonas urbanas (55,3%) y para quienes pertenecen al quintil más rico (72,7%). En tanto, las mujeres no participan activamente del mercado laboral, principalmente debido a la realización de labores del hogar (37,6%), y lo mismo ocurre con jóvenes de zonas rurales y del quintil de menores ingresos (42,6% y 45,2% respectivamente).

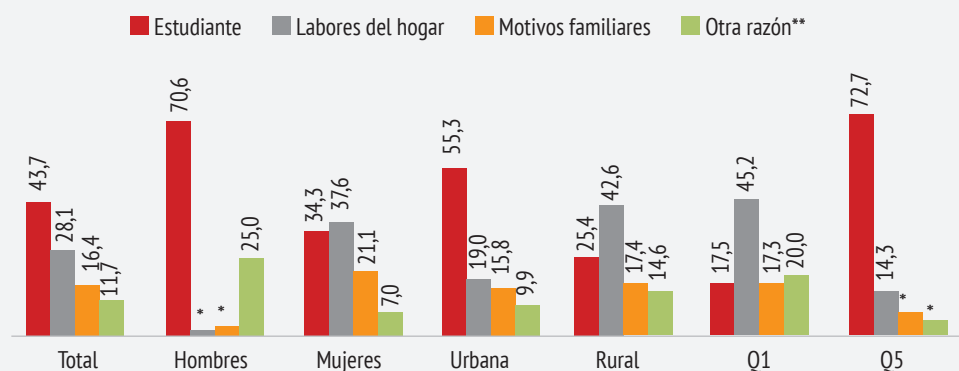
El motivo familiar es la razón por la cual el 16,4% de jóvenes se encuentran inactivos; esto tiene un abanico de posibles interpretaciones muy indefinidas, que pudieran relacionarse con la poca edad para trabajar, confundirse con las labores domésticas y el cuidado de niños/as y ancianos, así como con algunos motivos culturales.

La mayor inactividad en los estratos con menores ingresos es consistente con las estadísticas educativas, que muestran una mayor permanencia en el sistema educativo de la adolescencia y la juventud de los quintiles más altos. Probablemente la explicación esté dada por la menor necesidad de trabajar en edades tempranas, así como de los mayores costos de oportunidad de dejar de estudiar y tasas de retorno más altas del estudio en los quintiles superiores de ingreso.

Las razones por la que dejaron su última ocupación apoyan las hipótesis anteriores, ya que en el primer estrato (quintil más pobre) las labores del hogar y motivos familiares son las razones predominantes, mientras que en el último estrato (quintil más rico) es el estudio (gráfico 31).

En suma, estamos ante un panorama sumamente crítico, que debiera ser tenido en cuenta al momento de diseñar e implementar políticas públicas destinadas a generar y asignar empleos, terreno en el cual, si bien existen iniciativas relevantes (como la Política de Empleo Juvenil 2011 – 2020) no se han concretado las inversiones necesarias como para implementar efectivamente las medidas allí incluidas.

Gráfico 31
Distribución porcentual de la población de 18 a 29 años según razón de inactividad laboral, Año 2013



* Insuficiencia muestral.

** Incluye: no consigue trabajo, enfermedad, discapacidad, otra situación.

Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.



Recuadro 6.

Política de Empleo Juvenil 2011 - 2020: una experiencia a retomar, potenciar y consolidar

El 2 de diciembre de 2011 fue firmada en Uruguay, la Declaración de los Ministros de Trabajo del MERCOSUR sobre la promoción del empleo decente para los jóvenes, en donde se reconoce –entre otras cosas– la necesidad de identificar las herramientas para diseñar y ejecutar una política regional de empleo para jóvenes.

El Gobierno Nacional del Paraguay había creado con anterioridad (el 2 de diciembre de 2008) la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil (MEJ) “como organismo interinstitucional, consultor, planificador y coordinador de políticas de empleabilidad y empleo cierto para la juventud”, instalada como un espacio de carácter tripartito.

El objetivo fundamental de esta instancia fue diseñar y ejecutar una Política de Empleo Juvenil, la que fue finalmente aprobada por el Presidente de la República, por el Decreto N° 8620, el 19 de marzo de 2012. Para su elaboración, la MEJ contó con el apoyo técnico de la OIT.

Dicha Política, está estructurada en torno a los siguientes principios: (1) universalidad, (2) indivisibilidad, (3) igualdad y no discriminación, (4) eficiencia, (5) participación, y (6) rendición de cuentas. Asimismo, está construida a partir de los siguientes enfoques orientadores: (1) generación de un marco promotor concertado del empleo juvenil, (2) énfasis en el mejoramiento de las capacidades de los recursos humanos, (3) generación de empleo decente y trayectoria de trabajo, y (4) perspectiva de género. En este marco, la Política de Empleo Juvenil identificó 7 grandes

desafíos a encarar: (a) visión de largo plazo, (b) integración y articulación, (c) conocimiento, (d) desarrollo de competencias, (e) estabilidad, (f) evaluación continua, y (g) participación.

El Plan tiene como objetivo general, “desarrollar e implementar estrategias que permitan a los jóvenes construir trayectorias de trabajo decente”. Para ello, está estructurado en torno a cuatro pilares fundamentales: (1) empleo, (2) empleabilidad, (3) emprendimiento y (4) aspectos transversales.

En el componente de empleo, se incluyen los siguientes ejes de acción: (1) asistencia e información, (2) inserción directa, y (3) incentivos a la demanda de empleo juvenil. En el componente de empleabilidad, por su parte, se incluyen los siguientes ejes de acción: (1) acceso a la capacitación laboral, y (2) pertinencia y calidad de la formación. En el componente de emprendimiento, se incluyen otros dos ejes de acción: (1) cultura emprendedora y (2) iniciativas y programas para el emprendimiento. En el eje de aspectos transversales, finalmente, se incluyen 7 ejes para la acción: (1) sustentabilidad, coordinación, rectoría y objetivos en el mediano y largo plazo, (2) sensibilización a la sociedad sobre la problemática del empleo juvenil, (3) igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, (4) igualdad de oportunidades entre los diversos grupos juveniles, (5) política de empleo juvenil a nivel local, (6) ventanilla única, y (7) ajustes de propuesta para la segunda etapa de la Política de Empleo Juvenil.

En todos los casos, la propuesta incluye la identificación precisa de los productos/resultados esperados, las actividades a desarrollar, los indicadores/metas a alcanzar, los plazos para la implementación y la unidad responsable de concretarlo, junto con los organismos involucrados. Sin embargo, no incluye metas precisas ni la asignación de partidas presupuestales específicas para su implementación efectiva.

Fuente: MJT (2012) Política de Empleo Juvenil 2011 – 2020. Elaborada por la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil (Decreto 197/08). Asunción.



Conclusiones y recomendaciones finales

La adolescencia y la juventud, como grupo poblacional objeto de políticas sociales y económicas, es un desafío pendiente para el Estado paraguayo. Este conjunto poblacional representa el 27,8% de la población actual y tal como se vio a lo largo de los capítulos de este documento, los riesgos y precariedades que enfrentan las trayectorias juveniles, además de obstaculizar las capacidades y oportunidades de adolescentes y jóvenes, ponen en riesgo el desarrollo humano de todo el país. Si bien existen acciones desde el sector público dirigidas a la adolescencia y juventud, su cobertura es limitada y dichas acciones no logran reducir las desigualdades persistentes en este grupo etario, sobre todo entre el área urbana y rural y entre jóvenes pobres y no pobres. Si bien las brechas de género se redujeron, se requiere aumentar los esfuerzos al respecto, sobre todo en el ámbito laboral, donde se observan mayores desigualdades a las verificadas en la población adulta. A continuación se presentan conclusiones y recomendaciones en tres ámbitos particularmente relevantes: (i) sociodemográfico, (ii) económico y (iii) normativo, programático e institucional.

En el plano sociodemográfico

En la actualidad, adolescentes y jóvenes (15 a 29 años) constituyen el grupo etario que mayor peso tiene en la estructura poblacional, siendo la cifra más elevada en el período 1950 - 2050. Paralelamente disminuye su peso el grupo de menores de 15 años, mientras que el de los adultos mayores aún no es significativo, aunque ha empezado a crecer. Esto implica un gran desafío para las políticas públicas a corto y mediano plazo, porque deberán concentrarse más y mejor en la atención de la adolescencia y juventud, teniendo en cuenta que se trata de un contingente con potencialidades para contribuir al desarrollo del país.

Uno de los problemas que enfrentan la adolescencia y la juventud, es su débil inclusión del sistema de salud. Si este problema es particularmente preocupante en la población en general, la evidencia revela que se acentúa en este grupo etario. Al parecer, las razones van más allá de la imposibilidad de pagar los servicios o de la distancia del hogar a las instituciones sanitarias. Aun al acceder al sistema, los datos indican que adolescentes y jóvenes reciben menos información y asistencia, especialmente las mujeres en lo referido a salud sexual y reproductiva, no pudiendo ejercer plenamente sus derechos sexuales y reproductivos.

Desde esta perspectiva, el desafío de la política sanitaria no solo es garantizar el acceso al sistema de salud, eliminando obstáculos económicos y geográficos, sino sobre todo asumir efectivamente su integralidad, incorporando medidas para atender los problemas específicos que le afectan y apelando a los factores protectores, con el objetivo de asegurar la vigencia de derechos en este campo y por esta vía contribuir al desarrollo de una vida más plena por parte de adolescentes y jóvenes, promoviendo la toma de decisiones asertivas en esta población y operando para prevenir conductas que pueden generar situaciones de alto riesgo: relaciones sexuales sin protección y con múltiples parejas; consumo de tabaco, alcohol y otras drogas; conducción de vehículos a edades tempranas y sin utilización de los elementos de protección, en estado de ebriedad o siendo pasajero de un conductor ebrio; y propensión a peleas físicas y con armas; entre otras. Obviamente, muchos de estos factores no son competencia directa de las instituciones de salud, pero éstas deben considerarlas para cumplir adecuadamente las metas propuestas, en el marco del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2014-2018 y las principales orientaciones estratégicas del MSPBS.

El llamado “bono demográfico” se presenta como una oportunidad, al tiempo que obliga a reorientar las políticas educativas hacia la enseñanza media y superior. La ampliación de la cobertura, así como la permanencia y graduación de la educación media y/o técnica deberían constituirse en las prioridades de la política educativa. Los logros en esta área están determinados por la eliminación de los impedimentos económicos²⁵, disminuyendo los costos de estudiar, de la necesidad de aportar económicamente al hogar y de los obstáculos socioculturales sustentados en la división sexual del trabajo, obligando a las mujeres a hacerse cargo casi de manera exclusiva de las tareas domésticas y del cuidado de los miembros de la familia.

La permanencia en el sistema educativo contribuye centralmente con la plena vigencia del derecho a la educación y se constituye –a su vez– en uno de los mecanismos para disminuir las conductas de riesgo, no solo por el contenido de los programas curriculares que contribuyen a un mayor conocimiento acerca de las formas de evitar infecciones de transmisión sexual o embarazos no deseados, sino también como espacio de relacionamiento con pares y adultos que

25 La Secretaría Nacional de Juventud viene implementando los programas de apoyos económicos y el Ministerio de Educación y Cultura es de becas, los que han beneficiado hasta la fecha a más de 6.000 jóvenes estudiantes de la educación superior.

le ayuden a fortalecer su autoestima y desarrollar destrezas sociales, cognitivas y emocionales, necesarias para resolver problemas y tomar decisiones pertinentes, en esta etapa clave de la vida de las personas. Estas dos garantías –permanencia y calidad– deben ser aseguradas a través de diversas estrategias que formen parte de las políticas educativas, de protección social y de cuidado. Ayudar a disminuir los costos de bolsillo, así como aumentar el costo de oportunidad de dejar de estudiar por salir a trabajar tempranamente, exige programas pertinentes de becas estudiantiles y transferencias en efectivo. Para la juventud adulta, la formación técnica y superior debe considerarse una prioridad, dadas las exigencias actuales del mercado. La política de cuidado debe enfocarse de manera prioritaria a una equitativa distribución de las tareas en el ámbito del hogar.

El Programa Avancemos de Costa Rica, podría ser un buen referente a tener en cuenta en este sentido. Concebido como la gran mayoría de los programas de transferencias condicionadas existentes en América Latina, *Avancemos* tiene la particularidad de concentrarse exclusivamente en familias pobres que tienen hijos/as adolescentes, en edad de participar en la enseñanza secundaria, por lo cual, está en completa sintonía (y colabora centralmente) con uno de los grandes objetivos del propio Plan Nacional de Desarrollo de aquel país: la universalización de la enseñanza secundaria. El Programa Tekoporã podría ser ajustado a futuro, en línea con este tipo de enfoques y prioridades, atendiendo –a su vez– al desafío del egreso de las familias que han formado parte de esta iniciativa durante varios años y cuyos hijos/as han ido creciendo.

En este sentido, importa recordar que uno de los ámbitos de mayor vacío institucional y programático en Paraguay es el relativo a la protección social de la juventud, entendida esta política como la dirigida particularmente a disminuir las vulnerabilidades y los riesgos asociados a la pobreza. En el imaginario social se concibe a esta etapa como una en la que se concentran las conductas de riesgo, pero paradójicamente no hay suficientes acciones gubernamentales en tal sentido. Si bien la oferta educativa puede constituir un primer paso, no basta para garantizar el acceso y la permanencia y menos aún es posible considerar a la escuela como un espacio de contención y un factor de protección. Frente a determinadas conductas propias de la edad, el Estado responde solo parcialmente a través del sistema educativo, complementando apenas –desde el sistema judicial– con medidas vinculadas a adolescentes en conflicto con la ley, que siguen priorizando el encierro como la principal estrategia, desarrollando en paralelo sólo algunas iniciativas piloto centradas en medidas alternativas a la privación de libertad, como por ejemplo, las vinculadas con la promoción de la denominada justicia juvenil restaurativa.

En su conjunto, entonces, se hace prioritario revisar los programas existentes, tanto de asistencia como de seguridad social, y rediseñarlos para incluir las necesidades de la adolescencia y juventud y ampliar su cobertura, ya que los existentes solo llegan a una escasa proporción de la población afectada por el problema. Uno de los principales objetivos de esta política debería ser –por cierto– reducir el trabajo infantil y adolescente, por su impacto negativo en la permanencia en el sistema educativo y en el desarrollo personal.

En el plano económico

Muchos jóvenes inician actividades laborales a muy temprana edad, por lo que el trabajo adolescente se convierte en uno de los principales problemas a enfrentar, dada su repercusión negativa en la permanencia en el sistema educativo, en sus oportunidades laborales futuras y en otros aspectos de su desarrollo personal y social. Por ello, importa no perder de vista, que en esta etapa lo fundamental es estudiar, y hay que evitar por todos los medios que el ingreso temprano al mercado de trabajo desincentive la permanencia en el sistema educativo.

La situación es diferente en la juventud. La tasa de desocupación juvenil es casi el doble que la media nacional, y la precariedad laboral de los que trabajan –además– es muy alta. La juventud representa el 39,8% de todos los subocupados del país, con bajo acceso a contratos laborales y jubilaciones o pensiones, y remuneraciones que se sitúan por debajo del mínimo establecido legalmente. Dichos aspectos se suman a la inactividad, especialmente de las mujeres, y a la limitada formación para el trabajo existente. Las aspiraciones y los graves problemas laborales de la juventud contrastan con la todavía insuficiente preocupación estatal respecto al tema, empezando por la histórica inexistencia de una institucionalidad adecuada para atender esta problemática (que apenas recientemente se vio compensada, con la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) que además es sistémica, dado que afecta a gran parte de la población adulta y especialmente a las mujeres.

Frente a la necesidad de trabajar y en un contexto de cada vez mayor exigencia y competitividad, la juventud se inserta laboralmente con una educación de baja calidad y pertinencia, en un mercado donde prima el incumplimiento de la legislación laboral, evidenciada en los bajos niveles de cobertura de los seguros sociales y de la vigencia de remuneraciones que se siguen ubicando (en gran medida) por debajo de los mínimos establecidos legalmente. De esta manera, el trabajo pierde eficacia como uno de los principales mecanismos de tránsito hacia la adultez y de integración y movilidad social. El Estado debe incidir cualitativamente en la ampliación de las capacidades educativas necesarias para una inserción con alta productividad, en la provisión de información e intermediación laboral, en el cumplimiento de la normativa laboral vigente por parte del sector privado y en la implementación de políticas laborales activas, a efectos de ir superando (al menos gradualmente) los elevados niveles de desempleo, subempleo y empleo precario que afectan a las y los jóvenes, y así ir mejorando el capital humano necesario para el desarrollo. Para ello, la política educativa y la política laboral deben incluir mecanismos fluidos de comunicación que permitan la formación de los recursos humanos que requiere el mercado, tanto para el trabajo en relación de dependencia como para el trabajo independiente. La intermediación laboral aparece como una estrategia de política que debe ser fortalecida.

El incremento de la capacidad fiscalizadora del sector público, así como la ampliación de la cobertura de seguridad social hacia otros colectivos laborales, más allá de los que se encuentran

en relación de dependencia, contribuirán de manera sustantiva a una trayectoria de vida con calidad. La implementación de políticas laborales activas que logren insertar a la juventud en empleos de calidad se hace imprescindible en el marco de un modelo económico que por la vía del mercado no genera la cantidad de puestos de trabajo que demanda el contexto demográfico actual y mucho menos con la calidad que requiere la disminución de la pobreza y la desigualdad económica.

Finalmente, cabe destacar la necesidad de que todas estas políticas públicas incorporen las especificidades que requieren las diferencias entre hombres y mujeres, entre jóvenes urbanos y rurales y entre los grupos etarios que conforman la juventud, distinguiendo claramente los años de adolescencia, brindando en tal sentido una atención pertinente y específica. La evidencia empírica muestra que en Paraguay hay una fuerte prevalencia de condiciones que en edades avanzadas tienen una connotación altamente positiva (como el trabajo y el embarazo, que hacen a la integración estable en el mundo adulto), pero que en la adolescencia constituyen obstáculos a su futuro, sobre todo para quienes se encuentran en situación de pobreza y/o vulnerabilidad.

En el ámbito normativo, programático e institucional

Los avances observados recientemente en Paraguay muestran un interés por abordar, desde el sector público, las necesidades y aspiraciones de adolescentes y jóvenes. En los últimos años estuvo en vigencia un *Plan Nacional de Juventud* y se diseñaron y pusieron en práctica varios planes y programas sectoriales, entre los que se destacan entre otros: la *Política Nacional de Empleo Juvenil 2011 – 2020*, *Ley de Inserción al Empleo Juvenil (1951/2013)*, el *Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad en la Adolescencia 2010 - 2015* y el *Programa Nacional para la Prevención y Atención Integral de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Violencia Basada en Género, Doméstica e Intrafamiliar. 2010-2015*. Sin embargo, faltaría una mayor integralidad entre estas políticas y de blindar recursos para que la implementación sea que la cobertura sea plena y de esta forma lograr cambios sustanciales en las condiciones de vida de sus destinatarios.

Un paso muy importante para la institucionalidad dado en el marco del actual Gobierno, fue el cambio de Viceministerio de la Juventud, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, a Secretaría de la Juventud, dependiente de la Presidencia de la República, con lo cual dicha instancia no sólo mejora su estatus legal, sino que adquiere autonomía para trabajar en todos los ámbitos, más allá del educativo. Cabe destacar que esta Secretaría cuenta con su Plan Estratégico Institucional 2014-2015. En el mismo sentido, importa destacar que el Plan Nacional de Desarrollo recoge, en su “visión al 2030”, un enfoque proactivo sobre los jóvenes, al

sostener –entre otros elementos de gran relevancia– que se aspira a construir un país competitivo, con una democracia representativa, participativa y pluralista . . . con atención a los pueblos indígenas; con fuerte protagonismo de la mujer; *con jóvenes visionarios y entrenados liderando el país*; con un Estado solidario, subsidiario, transparente y que promueva la igualdad de oportunidades (Gobierno Nacional, 2014).

Sin embargo, en paralelo se ha avanzado poco en el plano normativo, acompañando dichos cambios superestructurales. Si además se tiene en cuenta la dispersión de normativas existentes en relación a temas que atañen a la adolescencia y juventud, resulta evidente que sería importante la ratificación de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes como un primer paso hacia la reivindicación de su plena ciudadanía, y de su protagonismo estratégico en el desarrollo del país. Para avanzar en este plano, además, sería fundamental contar con la participación de adolescentes y jóvenes, de modo de ir logrando su vinculación y posterior ejercicio de los derechos. Y para ello, sería relevante realizar acciones de divulgación de los principales instrumentos de derechos de la juventud, de modo de favorecer su utilización y aumentar el empoderamiento de adolescentes y jóvenes.

La incorporación en la agenda pública y la construcción e implementación de una política pública dirigida a la adolescencia y juventud requiere –además– el conocimiento de la problemática, de sus causas y consecuencias. En comparación a otros grupos poblacionales como adultos mayores, indígenas y población rural, entre otros, en temas de juventud se ha encontrado un mayor nivel de producción académica, desde diversas concepciones y por diversos autores –ONG, universidades, instancias del Estado y agencias internacionales–; no obstante, es necesario dar un salto cualitativo en la producción de información desde enfoques teóricos y sociales pertinentes, aportando nuevas miradas acerca de las juventudes, asumiendo la diversidad de grupos juveniles existentes. Se debe lograr, además, la sostenibilidad en el tiempo de los estudios cuantitativos/descriptivos, a modo de contar con una serie de análisis de temas que en general incumben a la juventud. El *Observatorio de Juventud* podría constituirse en un mecanismo que potencie la producción y difusión de conocimientos específicos con la periodicidad necesaria. Se insta, por tanto, a generar una comunidad académica y a la institucionalización de la investigación en el tema, así como el fomento de vínculos cercanos de dicha comunidad académica con los tomadores de decisiones.

En el incipiente proceso de evaluación de políticas y programas existente, por su parte, no se ha incluido el ciclo de vida como uno de sus ejes transversales, por lo que –en general– no se cuenta con información de resultados de la gestión pública por grupos etarios. Sería muy importante incorporar esta perspectiva, para mejorar la información y tomar los recaudos necesarios para garantizar que las políticas de carácter general tengan impacto positivo en las juventudes, o se incorporen medidas de mitigación en los casos de efectos adversos, que generalmente no se advierten a tiempo por la falta de información pertinente. En términos metodológicos,

por su parte, el sector público requiere contar con una definición clara, conceptual y operativa, de lo que se entiende por adolescencia y juventud. Según la disciplina que estudie a este grupo etario y la dimensión desde donde se lo haga –educativa, sanitaria, política, económica– pueden encontrarse diversas definiciones con una multiplicidad de criterios y rangos etarios, ocasionando incluso una superposición entre lo que se entiende por juventud y por adolescencia. Lo anterior termina obstaculizando la integralidad de los planes y programas, afectando a la eficacia de los mismos, por lo que debería ser superado resueltamente a futuro.

En estos y otros planos afines, la Secretaría Nacional de la Juventud viene trabajando intensamente desde su reciente instalación, por lo que cabe esperar que en las acciones previstas para 2015 y 2016, varios de estos desafíos sean encarados efectivamente (SNJ 2014a).



Recuadro 7.

Componentes centrales sugeridos para la estrategia integrada a construir

Por todo lo dicho, es imperativo agrupar dinámicamente las múltiples iniciativas programáticas existentes, procurando dotar de una racionalidad efectiva a las futuras políticas integradas de juventud, trabajando –por ejemplo– en torno a los siguientes cuatro componentes, considerados particularmente relevantes:

Protección social y cuidados: Con base en los programas que ya se vienen realizando en términos sectoriales y a partir de los esfuerzos por articular las acciones de la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ), la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia (SNNA) y la Secretaría de Acción Social (SAS), sumando también al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), se abordarían a futuro los principales desafíos enfrentados por adolescentes y jóvenes que viven en condiciones de vulnerabilidad y riesgo, desplegando acciones que permitan llenar los vacíos constatados en las políticas de protección social destinadas a la niñez y a la adolescencia, articulándolas más y mejor con las que tratan de impactar en adultos. Las y los adolescentes de 14 a 18 años serían el principal referente en este campo.

Educación y trabajo: Asumiendo los importantes desafíos que implica la elevada “desinstitucionalización” de jóvenes en estas dos áreas clave del desarrollo, visible en las elevadas tasas de desempleo, subempleo y empleo precario de las y los jóvenes, y en la todavía escasa magnitud de la matrícula educativa (en enseñanza media y superior) junto con las carencias en cuanto a la calidad de la educación que se brinda a las generaciones jóvenes y a las diferencias en los logros educativos entre diferentes grupos de adolescentes y jóvenes (urbanos y rurales, pertenecientes a diferentes etnias, hombres y mujeres, etc.) este componente debería hacer un énfasis particular en la inclusión social, procurando ampliar la cobertura y la calidad de la educación, junto con la ampliación del acceso a trabajos decentes por parte de las personas jóvenes, centrando los esfuerzos especialmente en el grupo de 18 a 24 años. Los Ministerios de Educación y Trabajo serían los principales actores, pero habría que lograr la activa participación del Ministerio de Industria y Comercio, del Ministerio de Agricultura y Ganadería (a través de la Dirección de Género y Juventud Rural), de las Cámaras Empresariales y de las Organizaciones Sindicales.

Seguridad y convivencia: Asumiendo que los jóvenes son la amplia mayoría entre las víctimas y los victimarios en el campo de las diversas violencias existentes (y recordando que dichas violencias son notoriamente diferentes para hombres y para mujeres jóvenes) habría que ampliar y mejorar sustancialmente las acciones vinculadas con la prevención de la violencia y el fomento de la convivencia, especialmente en centros educativos, comunidades locales y espacios públicos, al tiempo que habría que mejorar notoriamente el tratamiento de las y los jóvenes que han cometido delitos, tanto en el caso de los que están reclusos en el sistema carcelario como entre los que se procura trabajar desde lógicas más “restaurativas” que “punitivas”, priorizando las medidas alternativas a la privación de libertad. El Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y el Ministerio de la Defensa Pública, serían actores claves, al igual que algunos Gobiernos Departamentales y Locales prioritarios.

Participación ciudadana: Asumiendo que las y los jóvenes no son sólo (ni fundamentalmente) un grupo vulnerable enfrentando diversos riesgos, habría que desplegar acciones integradas que los reconozcan como actores estratégicos del desarrollo, integrando esfuerzos que permitan canalizar su contribución al país a través del voluntariado y otras modalidades de acción solidaria (en respaldo a los programas de combate a la pobreza, prevención de la violencia, fomento de estilos saludables de vida, etc.) junto con la construcción de espacios diversos y convergentes para el fomento de la participación ciudadana (a través de actividades lúdicas, deportivas, recreativas, y culturales, en espacios universales, más que en espacios específicos), como un mecanismo para la canalización de demandas y propuestas (en experiencias de presupuesto participativo, control social de políticas públicas, desarrollo local, etc.) y en respaldo a la afirmación democrática de la sociedad, a todos los niveles. Las responsabilidades, en este caso, recaerían en un amplio conjunto de instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, con un fuerte protagonismo de los gobiernos locales y de los propios movimientos juveniles.

Fuente: Ernesto Rodríguez (2014) **Políticas Públicas de Juventud en Paraguay: Bases para el Diseño de un Plan de Acciones Integradas para el Período 2015 – 2018**. SNJ - BID, Asunción.

Bibliografía

- Aguilar, V. (1993): *Problemas públicos y agenda de gobierno*. (México, D.F., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa)
- Armendáriz, A; Medel, B (2010): *Propuesta de intervención para prevenir el embarazo en adolescentes*. Revista Synthesis 55. pp. 19-24. UACH, México.
- Banco Central del Paraguay (2014): *Informe Económico 2014 - Anexo Estadístico*. (Asunción, BCP)
- Banco Mundial (2003): *Salud de los adolescentes*. En: www.worldbank.org/hnp. Junio 2013.
- Bury, J; Morrison, V; McLachlan, S (1992): *Working with women and AIDS: Medical Social and Counselling Issues*, London: Routledge,
- Caputo, L; Palau, M; Segovia, D (2009): *La juventud paraguaya en el contexto regional*. Cuaderno de Difusión I. (Asunción, BASE-IS, iBASE, Instituto Polis, IDRC).
- Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) (2009): *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008 (ENDSSR 2008)*: Informe final. (Asunción, CEPEP)
- Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) (2011): *Salud Sexual y Reproductiva en Adolescentes y Jóvenes*. Resultados en base al análisis de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva, 2008 (Asunción, CEPEP).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2009): *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas. Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) (2014): *Invertir para Transformar: la Juventud como Protagonista del Desarrollo*. Madrid.
- Congreso Nacional; Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC); Secretaria Técnica de Planificación (STP); Cooperación Técnica Alemana (GTZ) (2003): *Juventud en cifras*. DGEEC – STP, Fernando de la Mora.
- Elías, Rudy; et. al. (2013): *Informe de Progreso Educativo Paraguay El desafío es la equidad*. PREAL. (Asunción, Instituto Desarrollo).
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2011): *Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe 2011*, Invertir en juventud. CEPAL – UNFPA, Santiago.
- Gobierno Nacional (2014): *Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030*. Presidencia de la República, Asunción.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). (2013): *Datos Mundiales de Educación Séptima edición 2010/2011*. En: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Paraguay.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (2011): *Panorama Laboral 2011, para América Latina y el Caribe*. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, OIT, Lima.
- Organización Internacional del Trabajo (2012): *La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción, resoluciones y conclusiones de la 101ª Conferencia Internacional del Trabajo*, OIT, Ginebra.
- Organización Mundial de la Salud (2012): *¿Por qué hay tantos jóvenes implicados en accidentes de tránsito?* En: www.who.int/features/qa/59/es
- Pantelides, E (sin fecha): *Aspectos sociales del embarazo y la fecundidad adolescente en América Latina*. En: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/22069/lcg2229-p1.pdf>
- Peralta, N; Misiego, P, Prieto, J. (2012): *Deserción en la Educación Media*. Centro de Investigación e Innovación Educativas (MEC)-Instituto Desarrollo, Asunción.
- Perú. Ministerio de Salud (2010): *¿Cómo Prevenir el Embarazo en Adolescentes, Promoviendo el Ejercicio de sus Derechos Sexuales y Reproductivos? La Respuesta de Cuatro Buenas Prácticas Peruanas*. MINSA – UNFPA – AECID, Lima.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009): *Informe sobre Desarrollo Humano para Mercosur. Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano*. PNUD, Nueva York.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010): *Necesidad y capacidad de agencia de la juventud de Asunción*. En Notas sobre Desarrollo Humano. PNUD, Nueva York.

República del Paraguay (1992): *Constitución de la república del Paraguay*. Asunción. En: <http://www.constitution.org/cons/paraguay.htm>.

República del Paraguay (1993): *Ley No. 213/93 Que establece el Código del trabajo*. Asunción.

República del Paraguay (1994): *Leyes complementarias: Ley No. 496/94, que modifica, amplía y deroga artículos de la Ley No. 213/93, "Código del trabajo"*. Asunción.

República del Paraguay. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2005): *Paraguay, Proyección de la Población Nacional por Sexo y Edad, 2000-2050*. DGEEC-STP, Fernando de la Mora.

República del Paraguay. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2013): *Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2013, Principales indicadores de empleo*. DGEEC-STP, Fernando de la Mora.

República del Paraguay. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, IPEC/OIT (2013): *Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2011, Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay*. Asunción.

República del Paraguay. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC); Viceministerio de la Juventud (VMJ); Secretaría Técnica de Planificación (STP); Cooperación Técnica Alemana (GTZ) (2000): *Juventud en cifras*. DGEEC – VMJ, Fernando de la Mora.

República del Paraguay. Ministerio de Educación (MEC) (2011): *Estadísticas Educativas Paraguay 2010*. Ministerio de Educación y Cultura, Asunción.

República del Paraguay. Ministerio de Educación (MEC) (2014): *Informe Nacional Paraguay: Educación para Todos 2000 – 2015*. Ministerio de Educación y Cultura, Asunción.

República del Paraguay. Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) (2012): *Política de empleo juvenil 2011 – 2020*. Elaborado por la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil (Decreto 197/08). Asunción.

República del Paraguay. Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) (2013): *Memoria de la Mesa Nacional para la Generación de Empleo Juvenil: Acciones desarrolladas Años 2008 al 2013*. Asunción.

República del Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) (2010): *Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010 – 2015*. Asunción.

República del Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) (2013): *Informe 2013, Programa Nacional de control del VIH/sida/ITS*, MSPBS / PRONASIDA, Asunción.

República del Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social/ Sub-Sistema de Información de las Estadísticas Vitales (MSPBS/SSIEV) (2013): *Indicadores de Mortalidad serie 2001, 2005 y 2013*, MSPBS, Asunción.

Rodríguez, Ernesto (2014): *Políticas Públicas de Juventud en Paraguay: Bases para el Diseño de un Plan de Acciones Integradas para el Período 2015 – 2018*. Asunción.

Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ) (2014a): *Plan Operativo Anual 2015, con Anteproyecto de Presupuesto*. Borrador al 06/06/2014. Asunción.

Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ) (2014b): *Caracterización y Lineamientos de Políticas Públicas para la Población Joven del Paraguay*. Informe de Consultoría, SNJ – UNFPA, Asunción.

Stern, C. (1997): *El embarazo en la adolescencia como problema público: una visión crítica*. Salud pública México, vol.39, n.2, pp. 137-143. En: <http://dx.doi.org/10.1590/S0036-36341997000200008>

Vivo, Sigrid; Paula López Peña; Drina Saric (2012): *Salud sexual y reproductiva para jóvenes*. BID, Washington.

Zavattiero, Claudina (2014): *El comportamiento sexual y reproductivo de las adolescentes en Paraguay*. Tesis de maestría Universidad Nacional de Asunción (no publicado).

PARAGUAY JOVEN

Informe sobre juventud



SECRETARÍA
NACIONAL
DE LA JUVENTUD



Fondo de Población
de las Naciones Unidas

ISBN: 978-99953-51-12-0



9 789995 135112 0