Informe sobre juventud en el Paraguay. Insumos para una política pública de juventud

UNFPA BID

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Informe sobre juventud en el Paraguay. Insumos para una política pública de juventud

Asunción, Paraguay

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo
Serafini, Verónica
Informe sobre juventud en el Paraguay. Insumos para una política pública de juventud / Verónica Serafini.
158 páginas. 21,59cmx27,94cm — (Monografía del BID; 1106)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Youth-Social aspects-Paraguay. 2. Youth-Economic aspects-Paraguay. 3. Youth-Education-Paraguay. 4. Youth-Employment-Paraguay. 5. Youth-Government policy-Paraguay. 6. Youth-Health and hygiene-Paraguay. I. Fondo de Población de las Naciones Unidas. II. Banco Interamericano de Desarrollo. Representación de Paraguay. III. Título. IV. Serie.
IDB-MG-1106

Códigos JEL: J13, I10, I20, I30
Palabras claves: Paraguay, juventud, salud, educación, mercado laboral

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo (“BID”) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (“UNFPA”). Todos los derechos reservados.

Autoridades
Rocío Galiano Marés, Representante Nacional del Fondo de Población de las Naciones Unidas
Edna Armendáriz, Representante del Banco Interamericano de Desarrollo en Paraguay

Ficha técnica

Esta publicación es resultado de una iniciativa impulsada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Coordinación
Verónica Heilborn Díaz, Oficial de Género y Adolescencia, UNFPA Paraguay
Soledad Feal Zubimendi, Economista de país, BID Paraguay

Equipo Técnico
Verónica Serafini Geoghegan, investigadora principal
Claudina Zavattiero, especialista en Población y Desarrollo, UNFPA Paraguay
Lilian Meza, procesamiento de datos cuantitativos parte del equipo de la investigadora principal
Víctor Imas y Nadia Rodríguez, entrevistas y procesamiento de datos cualitativos, parte del equipo de la investigadora principal

Comité Consultivo
Secretaría Nacional de la Juventud
Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Ministerio de Educación y Ciencias
Ministerio de la Niñez y Adolescencia
Ministerio de la Mujer
Secretaría Nacional de Deportes
Ministerio de Hacienda
Unidad Técnica del Gabinete Social, Presidencia de la República
Organización Presencia Joven
Grupo Juvenil Somos *Pytyvohára*
Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA) Paraguay

Colaboradores
Contribuyeron a la realización de este estudio el equipo de UNFPA Paraguay: Mirtha Rivarola, Patricia Aguilar e integrantes del Consejo Consultivo Adolescente y Joven del UNFPA.

Corrección de estilo y edición: Lilian Sánchez
Diseño y diagramación: Lorena Barrios y Jazmín Troche

Esta publicación debe citarse como:
UNFPA y BID (2023). Informe sobre juventud en el Paraguay. *Insumos para una política pública de juventud.* Asunción, Paraguay.

Octubre de 2023
Asunción, Paraguay

ISBN digital: 978-99953-51-16-8

Índice

9 Índice de tablas

12 Índice de recuadros

13 Índice de figuras

14 Siglas y acrónimos

17 Prólogo

19 Presentación

21 Resumen ejecutivo

29 Introducción

1. Contexto nacional en el que se inserta la juventud

34 1.1. Escenario demográfico actual y perspectiva futura

39 1.2. Contexto socioeconómico

43 1.3. Las políticas públicas y la inversión social

2. Salud

50 2.1 Las condiciones de salud

62 2.2. Acceso a los servicios de salud

66 2.3. Breves conclusiones

3. Educación

71 3.1. El acceso y calidad de la educación

83 3.2. Incidencia de la pandemia

85 3.3. Uso de las TIC

86 3.4. Vínculo entre el trabajo y el estudio

91 3.5. Breves conclusiones

4. Empleo e ingresos

97 4.1. La oferta y demanda de trabajo

106 4.2. Características principales de la ocupación

114 4.3. La calidad del trabajo remunerado

122 4.4. El nivel de ingresos laborales

127 4.5. Breves conclusiones

5. Otros ámbitos

130 5.1. Participación social y política

133 5.2. Violencia y sus consecuencias

136 5.3. Adolescentes en conflicto con la ley y jóvenes privados de libertad

138 5.4 Jovenes viviendo en fronteras

141 **6. Conclusiones**

150 **Bibliografía**

Índice de tablas

Tabla 1. Número y distribución de nacidos vivos según grupo de edad de la madre (valores absolutos y relativos), Paraguay, 2017 a 2021 55

Tabla 2. Porcentaje de la población de 15 a 29 años que asiste a una institución de educación formal según grupos de edad, Paraguay, 2017 a 2021 71

Tabla 3. Porcentaje de la población de 15 a 29 años que asiste a una institución de educación formal por grupos de edad según área de residencia y sexo, Paraguay, 2021 72

Tabla 4. Porcentaje de la población de 15 a 29 años que asiste a una institución de educación formal por grupos de edad y tipo de institución según área de residencia y sexo, Paraguay, 2021 74

Tabla 5. Porcentaje de la población de 15 a 29 años por razones de inasistencia a una institución de educación formal y grupos de edad según área de residencia y sexo, Paraguay, 2021 79

Tabla 6. Porcentaje de la población de 15 a 29 años por razones de inasistencia a una institución de educación formal según área de residencia y sexo, Paraguay, 2019 a 2021 83

Tabla 7. Población de 15 a 29 años de edad por área de residencia y sexo según si estudia y trabaja, Paraguay, 2021 87

Tabla 8. Condición laboral de la población de 15 a 29 años de edad (%), Paraguay, 2017 a 2021 97

Tabla 9. Condición laboral de la población de 15 a 29 años de edad por área de residencia y sexo según grupos de edad (%), Paraguay, 2021 98

Tabla 10. Población de 15 a 29 años de edad según razones para permanecer fuera de la fuerza de trabajo, por área de residencia y sexo (%), Paraguay, 2017 a 2021 ..... **100**

Tabla 11. Población de 15 a 29 años de edad según razones para permanecer fuera de la fuerza de trabajo y grupos de edad, por área de residencia y sexo (%), Paraguay, 2021 ..... **101**

Tabla 12. Población dentro de la fuerza de trabajo de 15 a 29 años de edad según su condición de ocupación, por área de residencia y sexo (%), Paraguay, 2017 a 2021 ..... **102**

Tabla 13. Población dentro de la fuerza de trabajo de 15 a 29 años de edad según su condición de ocupación y grupos de edad, por área de residencia y sexo (%), Paraguay, 2021 ..... **104**

Tabla 14. Población ocupada de 15 a 29 años de edad según categoría ocupacional (%), Paraguay, 2017 a 2021 ..... **107**

Tabla 15. Población ocupada de 15 a 29 años de edad según tamaño de empresa (%), Paraguay, 2017 a 2021 ..... **109**

Tabla 16. Población ocupada de 15 a 29 años de edad por sectores económicos (%), Paraguay, 2017 a 2021 ..... **110**

Tabla 17. Población asalariada de 15 a 29 años de edad según algunos indicadores de calidad del empleo (%), Paraguay, 2017 a 2021 ..... **117**

Tabla 18. Población ocupada de 15 a 29 años que no aporta a una caja de jubilación según grupos de edad, por área de residencia y sexo (%), Paraguay, 2021 ..... **118**

Tabla 19. Ingreso laboral neto mensual en la ocupación principal de la población ocupada de 15 a 29 años de edad, por área de residencia y sexo (guaraníes constantes), Paraguay, 2017 a 2021 ..... **122**

Tabla 20. Ingreso laboral neto mensual en la ocupación principal de la población ocupada de 15 a 29 años de edad según grupos de edad, por área de residencia y sexo (guaraníes constantes), Paraguay, 2021 ..... **123**

Tabla 21. Ingreso laboral neto mensual promedio de la población ocupada de 15 a 29 años de edad en su ocupación principal por sexo, según deciles de ingreso per cápita mensual (guaraníes), Paraguay, 2021 ..... **125**

Tabla 22. Incidencia de Pobreza Multidimensional y Pobreza Monetaria (%), Paraguay, 2021 ..... **126**

Índice de recuadros

Recuadro 1. Mujeres y cuidado: obligaciones y aspiraciones **77**

Recuadro 2. Transición escuela-trabajo de la juventud rural **89**

Recuadro 3. Marihuana: alternativa frente a la ausencia de trabajo y políticas **105**

Recuadro 4. Trabajo familiar no remunerado: subsidio e invisibilidad juvenil **108**

Recuadro 5. Juventud rural **112**

Recuadro 6. Historias laborales precarias **116**

Índice de figuras

Figura 1. Distribución relativa de la población de 15 a 29 años de edad según área de residencia, Paraguay, 1950 a 2100 36

Figura 2. Porcentaje de población de 15 a 29 años de edad según principales características sociodemográficas, Paraguay, 2021 39

Figura 3. Variación porcentual acumulada de los ingresos laborales promedio de la ocupación principal. Paraguay, 2000 a 2021 40

Figura 4. Índices de desarrollo e inversión social por persona, países seleccionados de América Latina, último año disponible 46

Figura 5. Índice de Progreso Juvenil, países seleccionados de América Latina, 2016 a 2020 47

Figura 6. Distribución porcentual de las defunciones por causas externas según grupo de edad y sexo, Paraguay, 2021 51

Figura 7. Razón de mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos total y por grupos de edad en la juventud, Paraguay, 2017 a 2021 53

Figura 8. Distribución de nuevos diagnósticos de VIH según edad y sexo, Paraguay, 2021 57

Figura 9. Porcentaje de la población de 15 a 29 años según reporte de enfermedad o accidente (A), y en caso de haber reportado alguna enfermedad o accidente si asistió o no a una consulta médica (B), Paraguay, 2017 a 2021 63

Figura 10. Porcentaje de la población de 15 a 29 años sin acceso a consulta en servicios de salud cuando estuvo enferma o accidentada, Paraguay, 2021 65

Figura 11. Tasa de retención y egreso de la cohorte de 12 años (2009-2020) según departamento (por cada 100 estudiantes), Paraguay, 2020 75

Figura 12. Ingreso laboral neto mensual en la ocupación principal de la población ocupada de 15 a 29 años de edad según grupos de edad, por área de residencia y sexo (guaraníes constantes), Paraguay, 2021 124

Siglas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CENPTRA	Centro Nacional de Prevención y Tratamiento de Adicciones
COVID-19	Enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2
EEB	Educación Escolar Básica
EM	Educación Media
EPHC	Encuesta Permanente de Hogares Continua
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPS	Instituto de Previsión Social
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MH	Ministerio de Hacienda
MNP	Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
MTESS	Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Ninis	Ni estudian ni están dentro de la fuerza de trabajo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible, Agenda 2030
PIB	Producto Interno Bruto
PISA-D	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes para el Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PRONASIDA	Programa Nacional de control del VIH/sida/ITS
SEDAMUR	Servicio de Atención a la Mujer
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SNEPE	Sistema Nacional de Evaluación Educativa
SNPP	Servicio Nacional de Promoción Profesional
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USF	Unidades de Salud de la Familia
VIH	Virus de la inmunodeficiencia humana

Uso del lenguaje

Con el fin de evitar la sobrecarga textual y agilizar la lectura del presente documento se ha optado por el uso de sustantivos y adjetivos genéricos en lugar de la mención repetitiva de vocablos diferenciadores de género y sexo, dejando claro que, en todos los casos pertinentes, dichos genéricos incluyen a mujeres y hombres sin discriminación.

Consideración especial sobre cifras en valores absolutos

Teniendo en consideración que el Instituto Nacional de Estadística presentó resultados preliminares del censo nacional de población y viviendas 2022, con un volumen considerablemente inferior al de las proyecciones nacionales de población vigentes, se optó por presentar cifras en valores relativos toda vez que se utilice la Encuesta Permanente de Hogares, debido a que el factor de expansión de la muestra está ajustado a las proyecciones.

Prólogo

En las últimas décadas, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tanto de manera conjunta como independiente, han incluido entre sus líneas de investigación la construcción de conocimiento sobre las oportunidades y los desafíos de la juventud en Paraguay, destacando que este grupo de población cuenta con altas potencialidades para transformar el escenario social y económico actual si se realiza una decidida apuesta en las esferas de la salud, la educación, el trabajo, entre otros ámbitos prioritarios.

De este modo, el informe se suma y da continuidad a la línea de investigación iniciada hace casi una década atrás con estudios previos como "Paraguay joven: Informe sobre juventud (2015)", "Cuenta regresiva ¿Cómo aprovechar el bono demográfico en Paraguay? (2017)", "Gasto público social en adolescencia y juventud, 2013-2016. Paraguay (2018)".

Ello ha permitido constatar avances en indicadores claves del desarrollo, así como la permanencia de ciertas brechas que demandan mayores impulsos para progresar en ámbitos más rezagados, y temáticas emergentes que requieren atención.

Con la convicción de que la integración de la población juvenil es crucial en los procesos de desarrollo, este informe analiza la situación de las juventudes en Paraguay, así como el esfuerzo realizado por el Estado para mejorar su calidad de vida. Los hallazgos posibilitan identificar brechas, barreras, desafíos y posibles abordajes para así incrementar el potencial de este segmento de la población, y generar las condiciones para aumentar su bienestar, garantizando un abordaje integral y el pleno ejercicio de sus derechos.

Se pone a disposición este informe, presentado en puertas de un nuevo gobierno, para que sirva como insumo para la planificación de políticas públicas que potencien el capital humano de las juventudes.

En este sentido, el estudio se constituye, además, en una herramienta para compartir información basada en evidencias promotoras de un desarrollo sostenible y equitativo.

Edna Armendáriz

Representante del Grupo BID en Paraguay

Rocío Galiano Marés

Representante Nacional del UNFPA

Presentación

El estudio sobre juventud en el Paraguay es una iniciativa impulsada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Mediante el análisis de información actualizada y confiable sobre la población joven pone nuevos conocimientos a disposición de una amplia gama de actores, con miras a que, a partir de ellos, se planteen intervenciones en políticas públicas que respondan al desafío de desarrollar en forma oportuna las capacidades de la juventud, redundando en beneficios de toda la población.

En este sentido, el informe continúa la tendencia de los estudios previos "Paraguay joven: Informe sobre juventud" (UNFPA y SNJ, 2016) y "Cuenta regresiva ¿Cómo aprovechar el bono demográfico en Paraguay?" (UNFPA, 2017) y da cuenta de la situación actual de la juventud luego de la irrupción de la pandemia, en ámbitos como características sociodemográficas, acceso al sistema de salud, de educación, al empleo, entre otros aspectos; e identifica brechas, barreras socioculturales, retos y riesgos que deben ser atendidos por medio de políticas y de inversión pública acordes con los requerimientos de cada grupo.

De este modo, el estudio aporta evidencia y lineamientos de políticas públicas a la Secretaría Nacional de la Juventud, institución que tiene como misión construir, implementar y evaluar políticas públicas de juventud para el desarrollo integral del joven. Esto es particularmente relevante considerando que el país tiene en la actualidad y tendrá, por unos años más, el mayor peso relativo de jóvenes en la historia, por lo que tomar decisiones que incidan positivamente, antes que inicie su descenso, será clave tanto para la actual generación como para el desarrollo económico y social del país.

Además, este documento es estratégicamente presentado en tiempos de recuperación pospandemia por COVID-19 y en arranque de un nuevo periodo de gobierno. En este sentido, sienta las bases diagnósticas del estado de situación y las recomendaciones para pasar a la acción en los siguientes años.

El estudio contó con el acompañamiento de la Secretaría Nacional de la Juventud a través de sus autoridades y equipo técnico, además de un Comité Consultivo creado para la revisión y discusión de los hallazgos presentados en cada ámbito, el cual fue conformado y coordinado por la Secretaría.

Resumen Ejecutivo

Actualmente el 27 % de la población paraguaya tiene entre 15 y 29 años de edad (CELADE, 2022). Las proyecciones de población anticipan que el volumen de población joven continuará creciendo hasta aproximadamente el 2043, con lo cual el país tiene la oportunidad de aprovechar las ventajas que ofrece el plus de población en edades activas para la generación de riquezas y desarrollo nacional.

El riesgo de perder el bono demográfico es alto. Paraguay tiene unos 20 años más para aprovechar la oportunidad de ampliar las capacidades de la juventud y generar las condiciones para el bienestar de las personas y el desarrollo del país. El desafío no es solo mejorar sino también reducir las brechas que persisten entre hombres y mujeres, jóvenes rurales y urbanos, indígenas, afrodescendientes, entre otros grupos vulnerabilizados, lo cual exige incorporar el enfoque de género, de interculturalidad y territorial en las políticas, programas y acciones.

Las desigualdades territoriales en las coberturas de los servicios persisten a pesar de que algunas brechas han tendido a cerrarse. No obstante, la mayor parte de los servicios, en particular los especializados o dirigidos a grupos específicos de la población, permanecen concentrados en las áreas urbanas y especialmente metropolitanas.

Adicionalmente al esfuerzo necesario para ampliar coberturas y mejorar la calidad es fundamental llenar los vacíos en las políticas. Numerosos y profundos problemas extendidos en cantidad de jóvenes afectados no cuentan con programas e incluso políticas.

Uno de los principales temas pendientes es la implementación de la política de cuidado, fundamental para visibilizar, reconocer y redistribuir la sobrecarga de trabajo no remunerado en las mujeres jóvenes, la cual obstaculiza

su autocuidado en salud, su permanencia en el sistema educativo y la calidad de su acceso al mercado laboral. Otra política transversal a las áreas de estudio, que se identifica como deficitaria, es el sistema de transporte público eficiente y de calidad.

La eficiencia y el impacto de las intervenciones públicas dependen de que se dirijan a las causas de los problemas de manera oportuna y garantizando el abordaje integral de los problemas.

En los ámbitos de salud, educación y empleo, la adolescencia se convierte en una etapa que define de manera importante las condiciones del resto de la vida de las personas, es por ello, que es de suma importancia contar con políticas públicas adecuadas que potencien su calidad de vida. Esto implica que la adolescencia y juventud se visibilice en todas las políticas y que se cuente además con políticas específicas.

Los temas de salud en la juventud que exigen una mirada particularmente prioritaria por parte de la política de salud atendiendo a la gravedad de sus consecuencias en términos de morbimortalidad son: en el caso de las mujeres, el suicidio y el embarazo en la adolescencia, y de los hombres, los accidentes. En este grupo etario ya se observan factores de riesgo en torno a los hábitos de vida no saludables como sedentarismo, mala alimentación, uso y abuso de tabaco, alcohol y otras drogas, que además pueden conllevar a enfermedades crónicas no transmisibles como obesidad, hipertensión y diabetes. Otro problema, no menor, son las altas tasas de suicidio, depresión, ansiedad, y el consumo problemático de sustancias.

Al respecto, las principales recomendaciones en este ámbito giran en torno a garantizar el derecho a la salud de todas las personas adolescentes y jóvenes, para lo cual se requiere de un abordaje diferenciado con enfoque de derechos, de género y de interculturalidad que contemple las necesidades específicas de estos grupos etarios, las brechas en el acceso y los determinantes, considerando las consecuencias y el impacto en sus vidas, la de sus familias y en el desarrollo del país. De allí se desprenden las siguientes recomendaciones específicas:

- Incrementar la inversión y mejorar la calidad del gasto social en salud, a fin de financiar la cobertura nacional de las unidades de salud familiar, y la universalización de la implementación del modelo de atención integral a adolescentes en todo el Sistema Nacional de Salud, acorde a estándares, desde el nivel primario de atención.

- Ampliar la cobertura del seguro social, a través de la formalización del empleo juvenil y la ampliación de la red de servicios del Instituto de Previsión Social.
- Fortalecer programas de educación y el acceso a información para desarrollo de habilidades blandas, promover hábitos y estilos de vida saludable, para adolescentes y jóvenes, sus familias y comunidades, enfatizando la prevención de adicciones, accidentes, embarazos no intencionales, infecciones de transmisión sexual y VIH, promoción de autoestima, autocuidado, salud mental, la no violencia y alimentación saludable, desde un abordaje intersectorial, interinstitucional e interdisciplinario con enfoque de género y de derechos, culturalmente respetuoso, para contribuir al pleno desarrollo de adolescentes y jóvenes, a la toma de mejores decisiones y a su calidad de vida.
- Garantizar que los modelos de atención y la oferta de cuidados de salud de adolescentes y jóvenes por nivel de atención contenga orientación, información, atención integral calificada, incluyendo salud mental, salud sexual y reproductiva, prevención de embarazos no intencionales, prevención, detección y atención de casos de violencia, referencia y contrarreferencia.
- Ampliar la oferta de tratamiento y rehabilitación en los casos de consumo problemático de alcohol y otras drogas que incluyan diferentes modalidades de intervención acorde a lo estipulado en la ley Nº 7018/2022 de Salud Mental.
- Poner en marcha estrategias para mejorar la educación vial y el control del cumplimiento de la normativa de tránsito y seguridad vial, con el objetivo de prevenir accidentes, así como fortalecer la atención oportuna y la rehabilitación de las víctimas de accidentes.
- Afianzar las competencias requeridas del personal de salud para prestar servicios de salud integral calificados a personas adolescentes y jóvenes, conforme al paquete básico de servicios establecido, incluida la evaluación psicosocial y física adecuada y el cuidado holístico individual. Asimismo, que respeten, protejan y velen por que se cumplan los derechos de adolescentes y jóvenes en el ámbito de salud.
- Mejorar la infraestructura, equipamientos de los establecimientos de salud, los horarios de atención y tecnología para garantizar la prestación de servicios de salud integrales, inclusivos y de calidad, tanto intramurales

como extramurales, conforme al modelo de atención y al paquete de servicios establecido por nivel de atención para adolescentes y jóvenes.

- Asegurar la disponibilidad de insumos y medicamentos acorde al paquete de servicios por nivel de atención, para adolescentes y jóvenes.
- Involucrar a familias, comunidades para promover y apoyar el acceso y utilización de establecimientos de salud integrales por parte de personas adolescentes y jóvenes y para identificación oportuna de factores y signos de riesgo.
- Involucrar a los demás sectores e instituciones para implementar las acciones que brindan educación e información basada en evidencia para la promoción de la salud y bienestar, para la prevención de la morbimortalidad evitable de este grupo poblacional, y contribuir de esta manera al desarrollo del máximo potencial a adolescentes y jóvenes sin dejar a nadie atrás.

En el ámbito de la educación, la exclusión educativa en el nivel formal persiste a pesar de la existencia de oferta hasta el Nivel Medio. La oferta en el nivel superior o no formal es baja, además de la existencia de obstáculos de todo tipo que limitan el acceso o desincentivan a los jóvenes. Entre los obstáculos más importantes se encuentran los económicos –necesidad de trabajar y aportar al hogar y los costos de estudiar– y los familiares –necesidad de destinar tiempo en el hogar–.

El desinterés por estudiar es un factor que debe ser abordado en primer lugar con un mejor conocimiento de las percepciones juveniles y, en segundo lugar, a través de una evaluación de las barreras que impiden una transición escuela-trabajo más fluida. Probablemente debido a la baja calidad y pertinencia del aprendizaje y la desvinculación entre los currículos educativos y la demanda laboral la juventud no sienta la existencia de los retornos económicos. El siguiente apartado propone algunas recomendaciones:

- Universalizar la Educación Media ampliando la oferta educativa.
- Integrar y ampliar la cobertura de los numerosos programas, como Tekoporã, alimentación y kits escolar y becas, para incentivar la permanencia en el sistema educativo.
- Implementar políticas de cuidado que reduzcan el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres.
- Garantizar la pertinencia de la oferta educativa indígena, así como las políticas de protección social que permitan su permanencia y el aprendizaje de calidad.

- Diseñar una estrategia para garantizar el acceso, la permanencia y los logros educativos de las personas con discapacidad.
- Coordinar con el MSPBS la integración de los contenidos educativos necesarios para la promoción y la prevención de la salud, incluyendo aquellos que permitan prevenir la violencia y el abuso sexual.
- Mejorar la calidad de la enseñanza tanto en la educación formal como no formal.
- Aumentar la oferta territorial de educación continua y vincular la misma al mercado laboral.
- Monitorear los efectos de todas las intervenciones en las brechas educativas.
- Fortalecer la educación terciaria con una mayor oferta de tecnicaturas y licenciaturas vinculadas con la demanda del mercado laboral.
- Impulsar un debate sobre la pertinencia y calidad de la educación superior de manera a avanzar en las reformas que requieren el aumento de las capacidades y oportunidades de la juventud y el mercado laboral.
- Desarrollar evaluaciones e investigaciones para comprender mejor las causas de exclusión educativa, lo que permitirá conocer los costos de oportunidad, percepciones y barreras que tiene la juventud de acuerdo con su edad, sexo, área de residencia, nivel socioeconómico, orientación sexual, entre otras características.
- Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías, en particular en las poblaciones más rezagadas.

Las actuales condiciones del mercado laboral juvenil constituyen un problema para la juventud y para el país. Las personas jóvenes pierden la oportunidad de desarrollar sus potencialidades y de contar con autonomía económica a lo largo de su vida y el país desaprovecha la oportunidad de reducir la pobreza y las desigualdades, y favorecer la sostenibilidad del crecimiento económico, de la seguridad social y de la deuda pública.

La transformación que requieren los jóvenes y el país exige medidas urgentes que se presentan a continuación:

- Concientizar e informar sobre los derechos laborales y la vigencia del marco normativo, programático y organizacional de la oferta pública de manera que la juventud pueda demandar y ejercer su ciudadanía económica.

- Poner el trabajo remunerado adolescente permitido y juvenil como prioridad en la agenda pública y en el diálogo social, incorporando como temas específicos la transición de la escuela al trabajo, la formación laboral continua y la inclusión en el sistema de seguridad social contributiva.
- Incorporar las desigualdades existentes (económicas, territoriales, de género y étnicas) y las causas que impiden un acceso de calidad al trabajo en cualquier intervención, política, programa o plan.
- Apoyar la aspiración emprendedora de la juventud de manera a aumentar su productividad, competitividad y formalización tributaria y laboral a través del apoyo al acceso a la información, la asistencia técnica y la inclusión financiera (cuentas bancarias, créditos, seguros, ahorro, entre otros productos).
- Ampliar la cobertura y eficacia de los servicios de empleo, mejorando los procesos de digitalización.
- Analizar el sector de empleo en plataformas digitales y elaborar una propuesta de formalización a partir del análisis de experiencias internacionales.
- Aumentar cobertura y calidad de los servicios de formación profesional, recalificación y certificación de competencias.
- Incrementar los sistemas de pasantías con garantía de remuneración decente para consolidar la formación profesional de los jóvenes en las empresas y el sector público y facilitar la transición escuela-trabajo.
- Crear un sistema de financiamiento para la educación superior que incluya transferencias monetarias condicionadas, becas y crédito estudiantil atendiendo a los costos de oportunidad y a las desigualdades económicas, territoriales, étnicas y de género.
- Crear productos financieros (ahorro, seguros, créditos) adaptados a la realidad juvenil y con base en una fuerte educación financiera.
- Diseñar e implementar un sistema de cuidados que reduzca el tiempo de trabajo no remunerado, especialmente de las mujeres, de manera a limitar los obstáculos que impiden la continuidad de los estudios, una transición fluida entre la escuela y el trabajo, la permanencia en el mercado laboral y la formalización.

- Evaluar y rediseñar el sistema de seguridad social contributiva de manera a adaptarse a las dinámicas laborales y aspiraciones juveniles. La flexibilidad laboral no debiera ser un factor de exclusión de la seguridad social, la cual exige un diseño que admita la constante movilidad ocupacional y la portabilidad de los recursos involucrados.
- Fortalecer las funciones de fiscalización y mejorar la normativa actual en materia de trabajo doméstico remunerado en casas de familia, ya que actualmente existe un conflicto jurídico de inspección en los recintos privados.
- Mejorar los sistemas de información pública de manera a aumentar la eficacia y eficiencia de los mecanismos de control y fiscalización del cumplimiento de las normas laborales.

Además de la mirada general a la adolescencia y juventud, es necesario analizar grupos específicos que no cuentan con políticas pero que son relevantes por el tamaño que representan, por su invisibilidad o por los riesgos y vulneraciones extremas de sus derechos. Este estudio ha relevado la existencia de diversos grupos al respecto, como la juventud excluida del trabajo y del sistema educativo (en ocasiones llamados ninis), jóvenes víctimas de violencia, adolescentes en conflicto con la ley y jóvenes privados de libertad, juventudes en zonas de fronteras, entre otros.

En esta línea, cabe señalar que el estudio no ha podido visibilizar las características de adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, personas trans, bisexuales, intersexuales y queer (LGTBIQ+) debido a la falta de información oficial. Asimismo, otros grupos como las adolescencias y juventudes indígenas, afrodescendientes y con discapacidad son citadas en menor medida debido a la falta de información actualizada, por lo que se recomienda realizar los esfuerzos necesarios para disponer de datos que permitan evitar este tipo de omisiones en futuros estudios, y principalmente posibiliten el diseño de políticas públicas.

Las políticas deben incorporar la mirada de las juventudes a través de su participación activa en el diseño, implementación y seguimiento. Esta participación no solo permitirá la incorporación de las aspiraciones, expectativas y prioridades juveniles, sino que también servirá de vínculo

entre los tres niveles de gobierno. Sin la debida articulación entre el gobierno central y los gobiernos municipales y departamentales será difícil garantizar el enfoque territorial de las intervenciones y la reducción de las brechas que se originan por la pertenencia a un determinado territorio.

El buen desempeño de la gestión pública exige calidad en la información y evidencia empírica rigurosa. Hay un gran desafío en este sentido debido a la falta de datos primarios y de estudios que analicen a profundidad las causas y factores determinantes de los problemas que afectan a la juventud, así como de las consecuencias.

Introducción

El enfoque del ciclo de vida en la mirada de las políticas públicas exige contar con evidencia empírica rigurosa y análisis oportunos de manera a considerar las potencialidades de cada grupo etario, visibilizar las necesidades y abordar las causas de los problemas que enfrentan, buscando revertir las desventajas.

La adolescencia y la juventud constituyen una etapa de aspiraciones y oportunidades, pero también de importantes cambios y riesgos por la heterogeneidad de los mismos. A las condiciones específicas vinculadas a la edad se agrega la complejidad de las desigualdades de género, étnicas, territoriales, socioeconómicas y de orientación e identidad sexual.

La emergencia sanitaria declarada a raíz de la pandemia causada por el COVID-19 magnificó y visibilizó estas especificidades y puso de relieve que indefectiblemente el país necesita diseñar e implementar políticas públicas para todas las personas, con un rol decisivo del Estado en la provisión de bienestar, protegiéndolas frente a los riesgos y eventos que pueden suponer un daño a las personas o un impedimento al ejercicio de sus derechos constitucionalmente garantizados.

El marco jurídico nacional, las políticas públicas nacionales vigentes como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030, y los compromisos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, abordan los derechos de la adolescencia y juventud en sus diferentes ámbitos. No obstante, es necesario señalar que todavía existen déficits y vacíos para reducir las brechas tanto en el marco institucional y normativo como en la efectividad de los planes y políticas.

Este informe busca analizar la situación de adolescentes y jóvenes en Paraguay, así como el esfuerzo realizado por el Estado para mejorar su calidad de vida y dar cumplimiento a los compromisos nacionales e internaciona-

les. Cabe señalar que en varias partes del estudio se hace referencia a adolescentes y jóvenes atendiendo que la adolescencia constituye el grupo que antecede a la juventud y por tanto su consideración es clave para comprender la realidad de la juventud. En este sentido, de acuerdo a la temática analizada los cortes etarios podrán ser diferentes.

Se optó por un enfoque metodológico mixto que combina un abordaje cuantitativo y cualitativo. En el primer caso, se procesaron datos estadísticos de fuentes secundarias de información que entregan datos retrospectivos de corte transversal disponibles en fuentes oficiales —principalmente la Encuesta Permanente de Hogares Continua producida anualmente por el Instituto Nacional de Estadística (INE)— y de organismos internacionales. Para el abordaje cualitativo, se recogieron las opiniones y percepciones de jóvenes en entrevistas personales que permitieron profundizar las causas y el impacto de determinadas problemáticas. Todo ello fue complementado con revisión bibliográfica y documental especializada en la materia, tanto nacional como internacional.

Por carecerse de información oficial o porque la misma no es actual, no fue posible visibilizar las características sociodemográficas de los grupos de jóvenes indígenas, afrodescendientes y con discapacidad y en mucha menor medida de jóvenes migrantes, lesbianas, gays, personas trans, bisexuales, intersexuales y queer (LGTBIQ+).

El documento se estructura de la siguiente manera: inicia con una introducción y prosigue con el primer capítulo que presenta el contexto nacional en el que se desarrolla la juventud desde el punto de vista económico, social y demográfico, resaltando las potencialidades del bono demográfico, del bono femenino y de una mayor inversión pública social, así como los retos que ha dejado la pandemia por COVID-19, la inestabilidad de los ingresos laborales, el cambio en la estructura por edades de la población y en la conformación de los hogares.

Luego inician los capítulos temáticos que se dividen en tres partes: la situación actual, las políticas y programas públicos disponibles y los lineamientos de políticas públicas con base en los vacíos encontrados. De este modo, el segundo capítulo es en el área de salud y presenta aspectos generales como las causas de mortalidad, las condiciones de salud y el acceso al sistema sanitario, así como particulares de la salud sexual y re-

productiva, el uso de sustancias adictivas, y la salud mental. El capítulo tres se encarga de presentar la situación actual en el ámbito educativo con un análisis de la cobertura de matriculación, la calidad educativa, la retención y causas de deserción. El cuarto capítulo aborda la situación laboral y económica y su relación con la formación educativa. El capítulo cinco se adentra en varias cuestiones relevantes para el desarrollo personal de la juventud como la participación social y política, la violencia, los conflictos con la ley y particularidades de la juventud que reside en zonas de frontera. El documento finaliza con las principales conclusiones y recomendaciones.

El documento fue revisado y recibió aportes por parte de representantes de las instituciones que integraron el Comité Consultivo que acompañó la elaboración del informe y que fue conformado y coordinado por la SNJ.

1

Contexto nacional **en el que se inserta la juventud**

1.1. Escenario demográfico actual y perspectiva futura

Cambios en la estructura por edades con gran relevancia para la juventud: bono demográfico, potencial bono femenino y envejecimiento poblacional

Las tendencias de la dinámica demográfica permiten estimar que la población del país seguirá creciendo de manera sostenida durante unos cincuenta años más, hasta 2073 (CELADE, 2022). A pesar de ello, paulatinamente desde 2002 disminuye el peso relativo del grupo de menores a 15 años, en tanto, el volumen de personas entre 15 y 29 años de edad se estima que continuará creciendo unos años más, producto de una mayor fecundidad en el pasado (CELADE, 2022), por lo que será necesario prever los mecanismos que aseguren que este capital humano sea debidamente atendido por el sistema sanitario, educativo y económico, a través de la prevención y atención en salud, la generación de oferta educativa profesional y de empleos decentes y protegidos.

Estos cambios irreversibles en la estructura por edades de la población, aunque poco perceptibles, ya se encuentran en marcha en Paraguay y se avecinan nuevos escenarios poblacionales. Se prevé que la estructura demográfica pasará de una población joven, con poco más de la mitad con menos de 26 años en 2022, a una en la que primará cada vez más la población adulta mayor, y que llegará a representar un tercio de la población en 2100 (CELADE, 2022). Ínterin se avanza en ese proceso, se mantiene un alto volumen de población en edades activas que pujan por mejores condiciones laborales y educativas. Al mismo tiempo, los requerimientos por seguridad económica, salud y cuidados de las personas adultas mayores comienzan a incrementarse; eso sin que cesen las demandas materno-infantiles.

La población juvenil de 15 a 29 años de edad representa en la actualidad el 27 % de la población total, con lo cual el país tiene la oportunidad de aprovechar las ventajas que ofrece el plus de población en edades activas para la generación de capital humano y desarrollo nacional.

Parte de dicho grupo se integra a la fuerza de trabajo mayormente representada por personas ocupadas, con una tasa de actividad promedio del 65,5 % y una brecha por sexo de 23 puntos porcentuales (77,4 % hombres y 54,0 % mujeres) (INE, 2021), lo que da lugar a un potencial bono femenino en la economía nacional si se incrementa su participación en la actividad económica mediante empleos de calidad. Ello puede traducirse en un aumento sustancial del aporte que realizan las mujeres a los ingresos de sus hogares y, por lo tanto, al crecimiento económico y al desarrollo sostenible del país.

En este sentido, es importante señalar que cuando se adiciona el tiempo de trabajo remunerado y no remunerado las mujeres trabajan más horas que los hombres (OCR, UNFPA, CELADE y STP, 2021), pero ellas tienen mayor carga de trabajo no remunerado. Al no contabilizarse dicho aporte como producción económica, las mujeres quedan invisibilizadas a pesar de que el trabajo que realizan contribuye al bienestar de las personas, con un rol central en la reproducción social.

Proceso de urbanización, migración y conformación de hogares inciden en la juventud

Adicionalmente, también se tienen transformaciones significativas de la distribución de la población en el territorio. Si bien, aunque entre regiones es muy desigual, no ha presentado cambios relevantes en las últimas seis décadas (97 % en la Región Oriental y 3 % en la Occidental), como sí lo ha hecho entre áreas urbanas y rurales (INE, 2015).

Entre 1950 y 2022 el volumen de la población urbana se ha expandido 10 veces, mientras la población rural solamente se ha duplicado, y viene decreciendo desde 2005 (CELADE, 2019)[1]. En términos relativos, la proporción de población rural ha pasado de dos tercios (65,4 %) en 1950 a menos de un tercio (29,7 %) en 2022 (CELADE, 2019). Es decir, de ser un país predominantemente rural y agrario hasta los 90, pasó a experimentar el proceso irreversible de urbanización, el cual se intensificará en los próximos años, con una estimación de alcanzar el 89 % de población residiendo en áreas urbanas en 2100 (CELADE, 2019).

[1] Cabe advertir que la nueva revisión (2022) de estimaciones y proyecciones a largo plazo presentada por CELADE no incorpora la desagregación por área de residencia, por lo que se optó por utilizar las proyecciones de la revisión 2019, pudiendo éstas estar sobreestimadas.

El volumen de población de 15 a 29 años de edad que reside en zonas urbanas seguirá creciendo hasta 2048, en tanto su contraparte rural comenzó a descender en volumen desde el 2010. Se estima que, en 2100, el 91 % residirá en zonas urbanas y solo uno de cada 10 jóvenes en áreas rurales (Figura 1), constituyendo un gran desafío para la producción alimentaria, en especial de la agricultura familiar campesina.

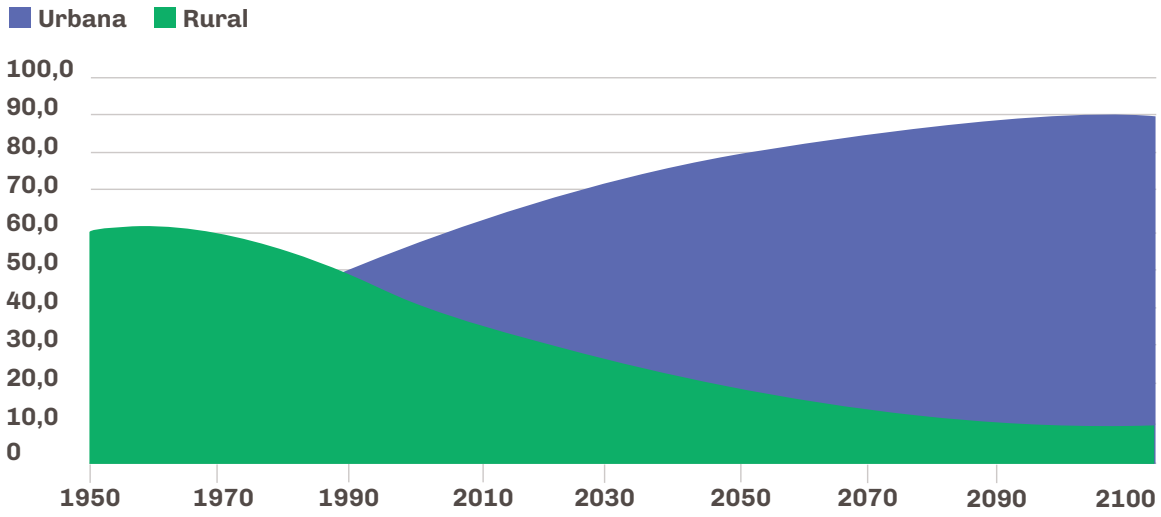

Figura 1. Distribución relativa de la población de 15 a 29 años de edad según área de residencia, Paraguay, 1950 a 2100

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CELADE (2019). Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100 (Paraguay).

Parte de estos cambios se da a raíz de movimientos migratorios en razón de mejores oportunidades educativas o laborales. En 2021, el 8,8 % de la población joven reportó haber migrado recientemente (hace 5 años) a otro lugar del país. Dicho movimiento se da mayormente a través de la salida de personas de Asunción y San Pedro. El departamento Central es de preferencia el destino de las personas jóvenes que migran internamente (INE, 2021).

La juventud vive mayormente en hogares extendidos (41,6 %) o nucleares (40,8 %) y solo el 2,5 % reside en hogares unipersonales, lo que puede estar asociado a altos costos de la vivienda o bajos ingresos para lograr la independencia. Según la relación de parentesco con el jefe de hogar, en gran medida son hijos, hijastros o nietos (67,5 %), lo que refuerza la dependencia del hogar materno/paterno. En contraposición, el 12 % de los jóvenes se declara jefe/a de hogar y otro 10,2 % pareja del jefe/a (INE, 2021).

Lo anterior condice con el porcentaje de jóvenes que se declara soltero/a (73,4 %), frente al 20,9 % en unión y 5,1 % casados/as, estas últimas dos categorías son mayores en el caso de las mujeres jóvenes (32,7 %) frente a los hombres (19,5 %) (INE, 2021), pudiendo, dichas uniones, haber ocurrido a edades tempranas.

Una encuesta realizada en 2016 mostró que 3,6 % de las mujeres de entre 20 y 24 años se casaron o unieron por primera vez antes de los 15 años de edad y 21,6 % antes de los 18 años de edad, es decir, en ambos casos fueron matrimonios o uniones tempranas. Asimismo, el porcentaje de mujeres jóvenes actualmente casadas o en unión cuyos esposos son 10 años o más mayores que ellas asciende a 15,9 % en el caso de mujeres de entre 15 y 19 años y a 17,5 % en el de mujeres de entre 20 y 24 años, en ambos casos la cifra se incrementa cuando se trata de jóvenes rurales (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017).

A pesar de que las uniones tempranas (las que ocurren antes de los 18 años) restringen las oportunidades de un desarrollo integral, profundizando la desigualdad, y las expone a diversas formas de violencia, incluyendo el abuso sexual, esta práctica sigue dándose, debido a normas sociales y culturales que la naturalizan (UNFPA y Plan International, 2021).

Diversidad en la juventud: población indígena, afrodescendiente y con discapacidad

A continuación se realiza un esfuerzo por describir a estas poblaciones aunque debe tenerse en cuenta que debido a que la información disponible data de algunos años atrás, algunas características pueden haber variado.

La población indígena constituye aproximadamente el 2% de la población total[2]; tiene una distribución espacial contraria al resto de la población: 4 de cada 10 personas residen en el Chaco (principalmente en Boquerón y Pte. Hayes), en tanto, en la Región Oriental las personas indígenas se asientan al este del país (departamento de Canindeyú, Amambay y Caaguazú), pero de forma más dispersa. De esta población, el 44,9 % tiene menos de 15 años y el 26,7 % entre 15 y 29 años. Ello significa que en 2017 del total de personas de 15 a 29 años de edad el 1,7 % se autoidentifica indígena (INE, 2017).

Por su parte, la población afrodescendiente en Paraguay (afroparaguayos), registró en el censo nacional de población y viviendas de 2012 un total de 3.867 personas, con una estructura poblacional también joven con 17,4 % de la población menor a 15 años y 27 % entre 15 y 29 años, con lo cual, el 44,4 % de las personas están por debajo de 30 años, otro 42,2 % entre 30 y 59 años y un 13,4 % tiene 60 años y más (INE, 2012).

Respecto a la población joven con discapacidad, el Censo de 2012, registró 56.552 personas de 15 a 29 años con alguna discapacidad, ya sea visual, auditiva, motriz, intelectual o psicosocial. Este grupo representa el 11% del total de personas con discapacidad y se distribuye de forma equitativa entre hombres y mujeres (INE, 2012).

Cabe señalar que no se cuenta con información actualizada que permita dar cuenta en detalle de la realidad y las condiciones de vida de estas poblaciones. Asimismo, no es posible visibilizar las características de jóvenes LGTBIQ+ debido a la falta de información oficial.

La figura 2 resume las principales características sociodemográficas de la juventud en Paraguay.

[2] Recientemente el INE presentó resultados preliminares del Censo Nacional Indígena 2022, que podrían indicar un aumento en el peso relativo de la población indígena en el país.

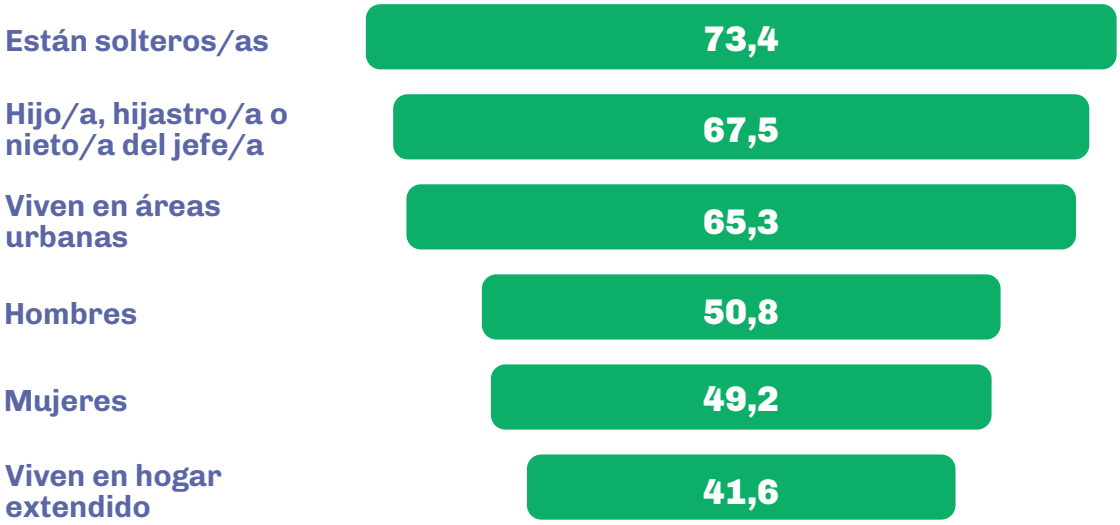

Figura 2. Porcentaje de población de 15 a 29 años de edad según principales características sociodemográficas, Paraguay, 2021

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Nota: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

1.2. Contexto socioeconómico

Crecimiento económico sostenido y estabilidad macroeconómica, sin embargo, el crecimiento se ralentizó y los ingresos laborales son bajos e inestables

El Producto Interno Bruto (PIB) presenta un crecimiento mayormente positivo en las últimas dos décadas (promedio del 3,7 % entre 2002 y 2021). El incremento del PIB se tradujo en un aumento del PIB por persona (BCP, 2022), ubicando al Paraguay entre los países de ingreso mediano-alto según la clasificación del Banco Mundial desde 2014[3].

[3] https://datos.bancomundial.org/country/PY
https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups

El buen desempeño macroeconómico no ha logrado mejorar sostenidamente los ingresos laborales de las personas. En promedio el ingreso laboral se mantuvo en aproximadamente 2.700.000 guaraníes mensuales entre 2013 y 2019, y posteriormente, se observa en 2020 una contracción del 8 % respecto del año anterior (Figura 3).

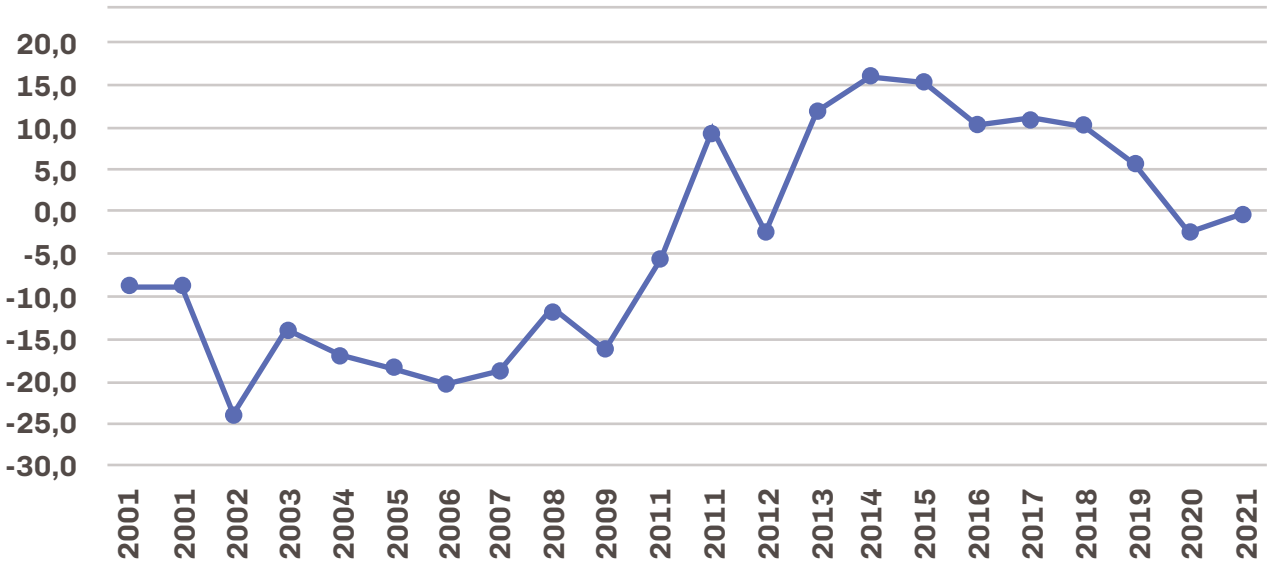

Figura 3. Variación porcentual acumulada de los ingresos laborales promedio de la ocupación principal. Paraguay, 2000 a 2021

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares 2000/01 - 2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 - 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Notas: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay
Corresponde a la población de 10 y más años de edad
Corresponde al ingreso habitual mensual de la ocupación principal de los ocupados a precios constantes de 2021

Vulnerabilidades y un contexto macroeconómico diferente al de años anteriores

La precariedad laboral[4] no solo se verifica en los bajos ingresos laborales obtenidos de la ocupación principal sino también en las condiciones de trabajo. La informalidad laboral no agropecuaria afecta a dos de cada tres personas ocupadas en actividades económicas (64,2 %), indicador que se mantiene prácticamente constante en el último quinquenio y que se eleva en el caso de las personas trabajadoras jóvenes de 15 a 29 años (73 %), en mujeres (66 %) y en el área rural (75 %). Existe una alta proporción de personas trabajando en la informalidad en micro, pequeñas y medianas empresas (76 %) y de personas pobres en la informalidad (88 %) (INE, 2021b).

Ello explica que, en 2021, solo el 17,3 % de la población de 18 a 65 años de edad esté cotizando a alguna caja de jubilación. Esta cifra cayó dos puntos porcentuales luego de la pandemia (se ubicaba en 19 % en 2019), y, de cualquier modo, revela la dimensión de subcobertura del sistema por factores voluntarios, estructurales y genéricos, junto con la implicancia que conlleva la falta de acumulación de aportes durante la trayectoria laboral para la sostenibilidad de las personas en la vejez.

Entre 2002 y 2019 la pobreza monetaria se redujo en un 60 % pasando de 57,7 % a 23,5 %, sin embargo, volvió a aumentar en 2020 (26,86 %) y 2021 (26,89 %) a raíz de la pandemia, retrocediendo a cifras que se tenían en 2015 (INE, 2022a). La pobreza afecta en mayor medida a quienes residen en zonas rurales (34,6 %), así como a la niñez y adolescencia de 0 a 14 años de edad (38,6 %) y a las mujeres (28,1 %) (INE, 2022a).

Por su parte, la pobreza multidimensional incide sobre el 20,76 % de la población en 2021 y se explica en razón de las carencias en dimensiones como trabajo y seguridad social, vivienda y servicios, salud y ambiente y educación (INE, 2022b). La incidencia de la pobreza multidimensional también es significativamente superior en áreas rurales llegando al 40,94 %, frente al 8,98 % en las áreas urbanas del país (INE, 2022b).

[4] Implica que trabajadores independientes no están inscriptos en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) del Ministerio de Hacienda y que trabajadores dependientes no están registrados en el Registro Obrero Patronal del MTESS si son asalariados privados y no aportan a un sistema de jubilación o pensión.

Sumado a ello, en los últimos años el país se encuentra atravesando periodos de crisis ambientales, sanitarias y económicas con nefastas consecuencias y escasas estrategias de resiliencia. Las sucesivas crisis amenazan continuamente los esfuerzos por garantizar el bienestar de las personas en todas las edades y el desarrollo sostenible.

El cambio climático y el clima severo asociado, las sequías de los últimos años, los incendios, las plagas y las enfermedades de los cultivos azotan fuertemente la producción de alimentos, las actividades vinculadas a la cadena productiva y a la economía nacional, la cual, además, recibe los impactos de factores externos tanto de los países vecinos —cuyas economías están más resentidas—, así como europeos debido a los recientes acontecimientos bélicos. Ello provoca inflación de precios y por ende pobreza monetaria.

Además, desde marzo de 2020, se incrementaron progresivamente las pérdidas de vidas humanas y daños a la salud de la población a raíz de la pandemia de COVID-19, así como un fuerte impacto en el mercado laboral; todo esto exacerbó no solo una tendencia de deterioro de las cuentas fiscales, sino que ha impactado en los sistemas de salud, educación y protección, poniendo en riesgo la sostenibilidad de los avances. La pandemia también agravó el déficit fiscal. En 2021, el déficit fiscal fue de 3,6 % del PIB —mayor al límite de 1,5 % PIB establecido por la Ley de Responsabilidad Fiscal—. Ello se dio como resultado de los ingresos (13,5 % del PIB) y los gastos (-17,1 % del PIB) incluida la inversión pública del 2,9 % del PIB (MH, 2022).

Dicho déficit es financiado con endeudamiento público cuyos niveles se elevan del 10,8 % en 2012 al 34,9 % del PIB en 2021 (14 mil millones de dólares) (MH, 2022). Si bien este nivel se ubica entre los más bajos de la región, la capacidad de pago es limitada debido a la también reducida presión tributaria. El servicio de la deuda representa aproximadamente una quinta parte de los ingresos tributarios. Las previsiones de pago de dicha deuda se darán en un plazo de 30 años, es decir, cuando los actuales jóvenes sean personas adultas y el bono demográfico haya expirado.

Los riesgos de la deuda se acrecientan teniendo en cuenta que gran parte de la misma está en moneda extranjera y en un contexto de tasas de interés con tendencia al aumento. A estos riesgos se agrega el aumento de los precios internacionales de *commodities* como el petróleo.

1.3. Las políticas públicas y la inversión social

Garantizar derechos y hacer frente al escenario actual de vulnerabilidades de extensos sectores de la población

El país se esfuerza por avanzar en la formulación de normativas, en la definición de políticas, planes y programas, en implantar reformas sectoriales, en fortalecer la institucionalidad, y en reformular la estructura presupuestaria y tributaria. Se cuenta con políticas globales dirigidas a la población en todas sus edades y otras sectoriales específicas para determinados grupos de población, como se detalla a continuación:

Políticas globales

- Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030
- Política Nacional de Salud, 2015-2030
- Plan Nacional de Educación, 2020-2024
- Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay, 2018-2036
- Marco de Política del Sector Agropecuario, 2020-2023

Políticas para determinados grupos de población

- Política Nacional de la Niñez y Adolescencia, 2014-2024
- Plan de Niñez y Adolescencia, 2020-2024
- Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, 2019-2023
- Plan Nacional de Reducción de la Pobreza *Jajapo* Paraguay, 2020-2030
- Política Nacional de Migraciones
- Política Nacional de Cuidados en el Paraguay, 2030
- Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2015-2030
- IV Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, 2018-2024
- Plan Nacional de Pueblos indígenas

- Política Nacional de Personas Mayores del Paraguay
- Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente en el Paraguay, 2019-2024
- Estrategia Integrada para la Formalización del Empleo en Paraguay, 2018-2023
- Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia

Políticas en proceso de elaboración

- Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las edades, Paraguay 2021-2030

Además, el gobierno recientemente implementó dos importantes procesos en la gestión pública: la instalación del Sistema de Protección Social ¡Vamos! y el cambio hacia Presupuestos por Resultados.

El Sistema de Protección Social ¡Vamos![5], diseñado sobre la base de un enfoque de derechos y con abordaje de ciclo de vida de las personas, busca dar respuestas integrales a problemáticas multidimensionales. En 2020 inició una fase modélica de implementación en cuatro distritos del país[6]. Dado su incipiente desarrollo, la capacidad para identificar los grupos en situación de vulnerabilidad, atender y revertir esta condición y actuar ante circunstancias de emergencia ha sido limitada. Además, se enfrenta al desafío de universalizar coberturas en medio de cambios acelerados en la transición demográfica, epidemiológica, el proceso de urbanización y el cambio climático. No obstante, se destacan los logros en torno a la fase de diseño del sistema y la definición amplia de protección social alcanzada que permite pasar a una protección social que podría articular e integrar instrumentos contributivos y no contributivos.

Para alcanzar las reformas tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población, el Estado paraguayo ha realizado esfuerzos a través de la inversión social, reflejándose en un progresivo y significativo aumento de los recursos públicos desde 2,6 billones de guaraníes en 2003 a 28,2 billones de guaraníes en 2021 (MH, 2021). El peso relativo respecto al PIB se dupli-

[5] Decreto Presidencial núm. 4775 del 22 de enero de 2021 «por el cual se establece el 'Sistema de Protección Social del Paraguay Vamos', se aprueban el 'Marco estratégico de objetivos y acciones' y la 'Priorización de acciones estratégicas para la planificación plurianual 2019-2023', se lo declara de interés nacional y se dispone su implementación».
[6] https://www.gabinetesocial.gov.py/pagina/664-.html
https://www.lanacion.com.py/pais/2020/06/05/que-proteccion-social-tenemos-los-paraguayos/

có, representando en 2003 una inversión social del 5,4 % frente al 10,9 % en 2021. Lo expuesto también significó un aumento en la inversión social por persona.

A pesar de estas mejoras, en términos relativos Paraguay continúa ubicado entre los países de peor desempeño social y bajo esfuerzo fiscal. El Índice de Desarrollo Humano, que permite visualizar sintéticamente el impacto de la actividad productiva y social sobre el nivel de desarrollo de las poblaciones[7], ubica al país en el nivel de desarrollo humano alto, pero con una posición rezagada respecto a los demás países de la región, ubicándose en 2021 con un valor de 0,717 en el sitio 105, superando solo a Bolivia (107) entre los países limítrofes, mientras que Argentina y Brasil se posicionan a niveles muy superiores ocupando los lugares 47 y 87 respectivamente, entre 189 países del mundo (PNUD, 2022).

En otros índices como el de prosperidad o progreso social, de los 16 países latinoamericanos estudiados, Paraguay se ubica en posición 11, es decir por debajo de la media y superando a Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras. Lo expuesto tiene correlato con los niveles de inversión social por persona que cada país realiza. Así, los dos países que se ubican en primer y segundo lugar en desarrollo en los tres índices presentados exhiben niveles de inversión más altos, con montos por persona de 2.965 USD en Chile y 2.543 USD en Uruguay, esto es, cinco y cuatro veces más que la inversión que realiza Paraguay (Figura 4).

[7] El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida resumida de los logros promedio en las dimensiones clave del desarrollo humano: una vida larga y saludable, acceso a la educación y un nivel de vida digno (PNUD, 2021).

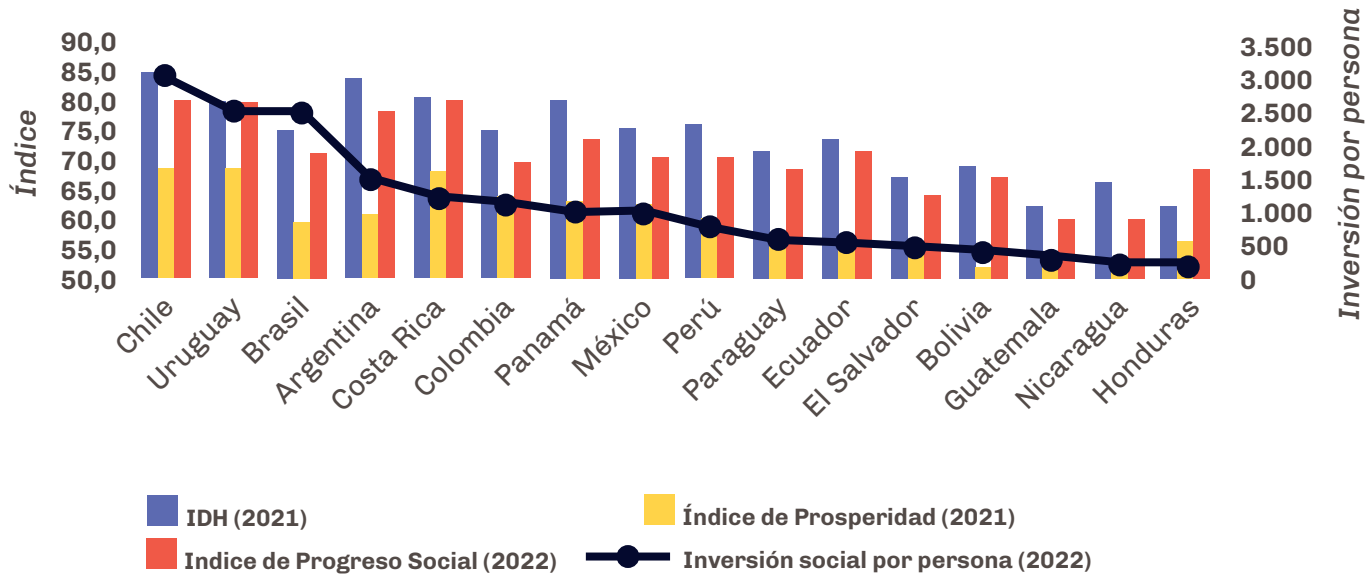

Figura 4. Índices de desarrollo e inversión social por persona, países seleccionados de América Latina, último año disponible

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), IDH 2021.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. Gasto público social según clasificación por funciones del gobierno (por habitante en dólares a precios constantes).
Legatum Institute Foundation. The Prosperity Index
Social Progress Imperative. Progreso Social

En adolescentes y jóvenes, la inversión directa social de Paraguay es de 1,8 billones de guaraníes en 2021 (MH, 2021b) –aproximadamente 257 millones de USD–, cifra que representa el 21,8 % de la inversión estimada total de 8,3 billones de guaraníes que contempla además la inversión indirecta y ampliada. Considerando la inversión directa arroja una inversión por persona adolescente y joven por día de aproximadamente 3.000 guaraníes (o 150 USD al año), a todas luces insuficiente en atención a las demandas que deben ser cubiertas.

En el Presupuesto General de la Nación 2023, la inversión programada para los jóvenes implica un monto de 9,4 billones de guaraníes, con intervenciones directas como 418 nuevas becas para la formación en el exterior, la continuidad del arancel cero en las universidades públicas, la formación en tecnicaturas a través de instituciones del Estado, entre otros[8]. De aquí se

[8] https://bicameral.congreso.gov.py/application/files/6116/6214/3245/MENSAJE.pdf

puede deducir un sesgo de la inversión hacia el área educativa, lo que deja al descubierto otras inversiones necesarias en salud, protección social, entre otros ámbitos.

Los resultados del Índice de Progreso Juvenil, compuesto por las siguientes dimensiones: necesidades humanas básicas, fundamentos del bienestar y oportunidad, para el año más reciente (2020) y la tendencia de los últimos años, indican que, de 17 países de la región, Paraguay se halla en la posición central, con una leve caída en 2020 luego de la pandemia (Figura 5).

Desglosando el mencionado índice, Paraguay logra puntuaciones más altas en los componentes de nutrición y atención médica básica, refugio, agua y sanitización, acceso a la información y las comunicaciones, y derechos personales[9]. En tanto, los puntajes de componentes más bajos son: acceso a educación avanzada, libertad personal y elección, seguridad personal, salud y bienestar, y calidad del medio ambiente.

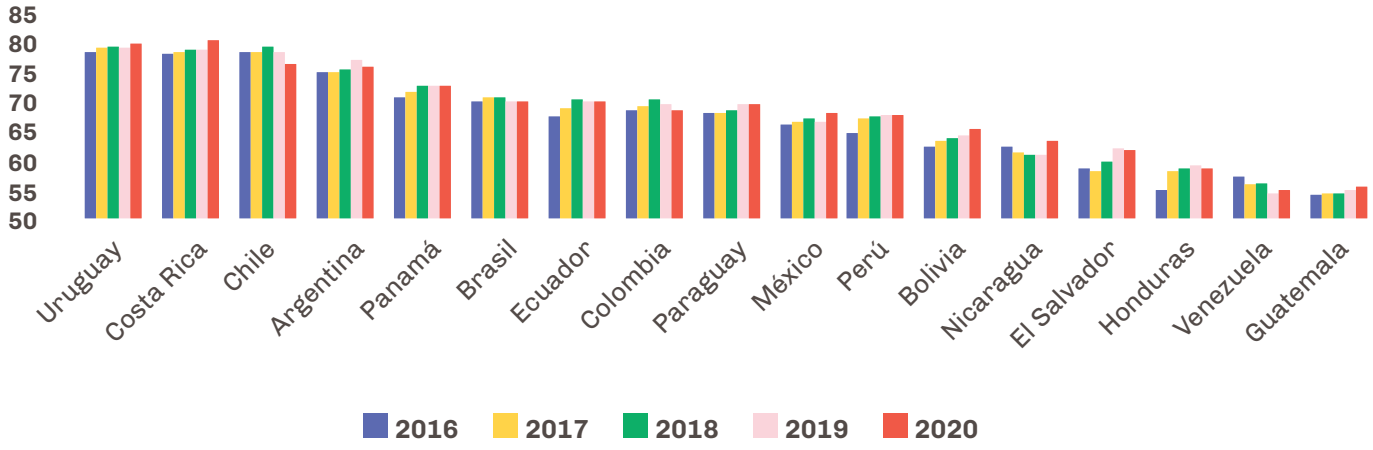

Figura 5. Índice de Progreso Juvenil, países seleccionados de América Latina, 2016 a 2020

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Foro Europeo de la Juventud https://youthprogressindex.org/#

[9] Derechos que presentan los jóvenes que funcionan para propiciar su potencial. Tiene como indicadores: i) Derecho a la participación política, ii) Derecho a la propiedad privada, iii) Acceso a la justicia, iv) Eficiencia de la justicia, y v) Derechos de los niños

2
Salud

2.1 Las condiciones de salud

Morbimortalidad en la juventud: graves consecuencias

Los registros del MSPBS señalan que en 2021[10] ocurrieron 2.132 defunciones de personas de 15 a 29 años de edad, esto es, casi 6 defunciones por día (mayoritariamente hombres, 71 %). El número de defunciones se incrementa con la edad: el 24,4 % ocurrió en personas de 15 a 19 años (520 defunciones), el 35,3 % en personas de 20 a 24 años (753 defunciones) y 40,3 % en personas de 25 a 29 años (859 defunciones).

Del total de muertes en adolescentes de 15 a 19 años registradas en el 2021 (43 defunciones en promedio al mes, con una relación entre mujeres y hombres de 1:3), la primera causa corresponde a causas externas que agrupa suicidio, homicidio, accidente de transporte y otro accidente (347 defunciones, que equivale al 67 % de las muertes registradas en este grupo etario). De cada 10 muertes por causas externas, 8 corresponden a hombres y 2 a mujeres.

Considerando el sexo, en el grupo de hombres de 15 a 19 años, los accidentes de tránsito causaron el 51 % de las muertes, suicidio el 23 %, otras causas externas de traumatismos accidentales representaron el 15 % y los homicidios el 10 %. En mujeres adolescentes de 15 a 19 años, suicidio corresponde al 60 %, accidentes de tránsito 22 %, y, en tercer lugar, homicidios (8 %), junto a otras causas externas de traumatismos accidentales (8 %) (Figura 6).

La segunda causa de muerte en este grupo son los tumores, representando el 13 % en adolescentes mujeres y el 4 % en adolescentes varones. La tercera causa de muerte en el grupo de 15 a 19 años difiere en varones y en mujeres. En varones, se da por enfermedades respiratorias (3 % de las muertes de adolescentes varones) y en mujeres se da por patologías vinculadas al embarazo, parto y puerperio, correspondiendo al 9 % de las muertes en adolescentes de 15 a 19 años.

[10] Datos provisorios del MSPBS.

En el grupo de 20 a 29 años se registraron 1.612 defunciones, de los cuales el 70 % corresponde a hombres jóvenes y el 30 % a mujeres jóvenes. La primera causa de muerte tanto en jóvenes mujeres, como en jóvenes varones son por causas externas (representa el 27 % del total de muertes en mujeres jóvenes y 62 % en hombres en 20 a 29 años). Esto coincide con lo expuesto en el grupo de adolescentes.

La segunda causa de muerte en varones jóvenes son los tumores (corresponde al 5 % del total de defunciones), mientras que la segunda causa en mujeres jóvenes se da por complicaciones del embarazo, parto y puerperio (corresponde al 13 % de decesos de mujeres jóvenes).

La tercera causa de muerte en hombres jóvenes son las vinculadas a síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio, no clasificados en otra parte (4 % de las muertes en varones jóvenes); en tanto, para las mujeres jóvenes son los tumores (12 %).

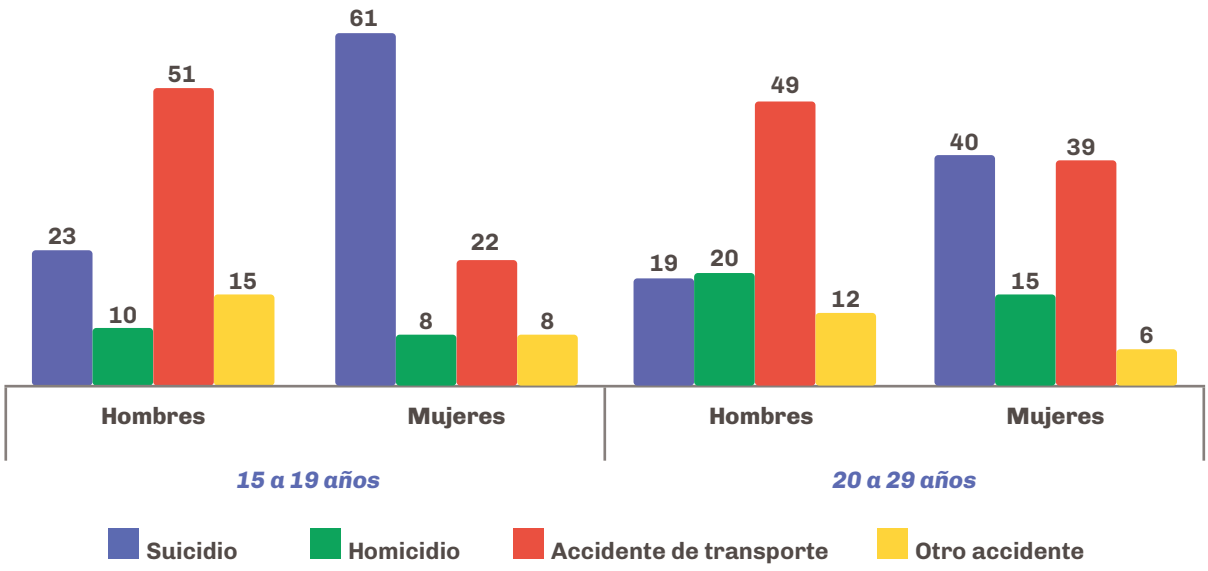

Figura 6. Distribución porcentual de las defunciones por causas externas según grupo de edad y sexo, Paraguay, 2021

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MSPBS/DIGIES/DES. Subsistema de Información de Estadísticas Vitales, Indicadores de Mortalidad. 2021.
Nota: Datos provisorios para el 2021.

Como se mostró, las defunciones en mujeres jóvenes son menos frecuentes que en hombres y coincide en su primera causa —causas externas—. El embarazo, parto y puerperio, es decir, las muertes maternas representan el 9 % de las defunciones del grupo de 15 a 19 años y el 13 % en el caso de mujeres de 20 a 29 años.

La razón de mortalidad materna adolescente ha tenido una tendencia al aumento, pasando de 32,5 muertes maternas en adolescentes por 100.000 nacidos vivos en 2017 a 74,7 muertes maternas en adolescentes por 100.000 nacidos vivos en el año 2020. En el 2021 se registró una razón en adolescentes de 91,8 (Figura 7), ya que en este grupo etario la pandemia no impactó como en los demás[11]. La principal causa directa de muerte materna en adolescentes es la toxemia, lo que sumado al tardío inicio de los controles prenatales incrementa el riesgo de mortalidad materna en este grupo etario.

Estos datos se acentúan al analizar en particular a las adolescentes indígenas. En el 2021, de las 12 muertes maternas en mujeres de 10 a 19 años, 15 % corresponden a adolescentes indígenas. Teniendo en cuenta que la población indígena corresponde al 2 % de la población total del país, la proporción en la mortalidad materna es llamativa. La razón en adolescentes indígenas para el 2021 es de 267 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos, lo que significa que una adolescente indígena tiene 3 veces más riesgo de morir durante el embarazo, parto o puerperio que una adolescente no indígena.

[11] La razón de mortalidad materna a nivel nacional presenta una tendencia al descenso, con variaciones anuales, pasando de 67,3 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos en el 2017 a 78.9 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos en el 2020. Se registra un importante aumento en 2021, llegando a una razón acorde a datos provisorios de 160 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos, debido al impacto de la COVID-19. En ese año, la COVID es responsable directo del 55% de las muertes maternas, y se observa además un aumento en los casos de muerte por aborto, así como un descenso de los casos de toxemia. El MSPBS ha informado que, tras la introducción de la vacunación contra el COVID y la estrategia para inmunizar a embarazadas en el 2021, se logró una importante disminución de la razón en el 2022.

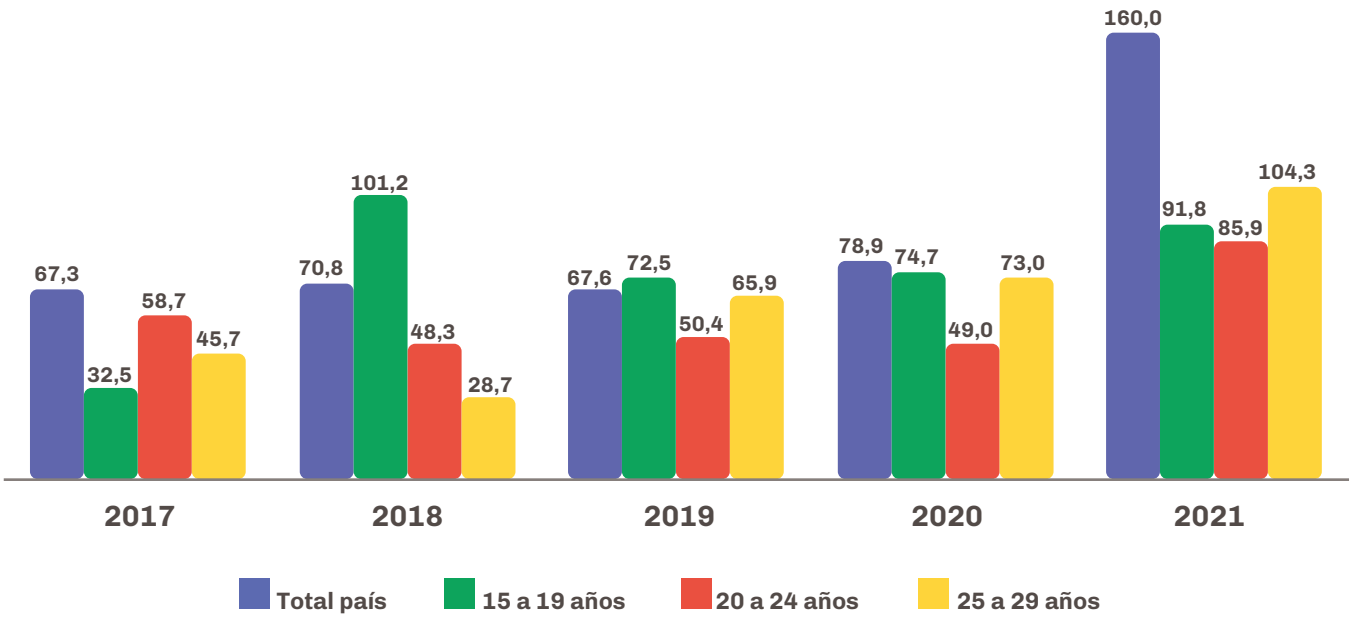

Figura 7. Razón de mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos total y por grupos de edad en la juventud, Paraguay, 2017 a 2021

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MSPBS/DIGIES/DES. Subsistema de Información de Estadísticas Vitales, Indicadores de Mortalidad, 2017-2021.
Nota: Datos provisorios para el 2021.

Salud sexual y reproductiva; embarazo en la adolescencia, un determinante para la trayectoria de vida

La adolescencia y juventud enfrenta variados y complejos problemas relacionados a la salud sexual y reproductiva que a falta de conocimiento, información y habilidades tienen conductas sexuales de riesgo que pueden derivar en embarazos no intencionales, adquisición de infecciones de transmisión sexual como el VIH y se exponen a hechos de violencia.

Según una encuesta realizada en 2016, casi la mitad de las mujeres de entre 15 y 24 años nunca se ha casado o unido, ni ha mantenido relaciones sexuales (48,8 %). En contraposición, una de cada 10 mujeres de entre 15 y 24 años

tuvo relaciones sexuales antes de los 15 años de edad y 12 % de las mujeres de entre 15 y 24 años que mantuvieron relaciones sexuales en los 12 meses anteriores a la encuesta lo hizo con un compañero que era 10 años o más mayor (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017).

Según la fuente citada, casi siete de cada 10 mujeres de entre 15 y 24 años (68,7 %) informó haber usado un preservativo durante la relación sexual con su último compañero sexual que no era su esposo o pareja cohabitante, en los 12 últimos meses.

El embarazo en la adolescencia es uno de los principales factores que contribuyen a la mortalidad materna e infantil y al círculo de enfermedad y pobreza[12]. Según datos del MSPBS, de 103.741 nacidos vivos registrados en 2021[13], 490 corresponden a partos de niñas de 10 a 14 años de edad (0,5 % del total) y 13.075 al grupo de adolescentes de 15 a 19 años de edad (12,6 % del total). Cada 24 horas, se registran 37 nacimientos de niñas y adolescentes de 10 a 19 años de edad, es decir, a diario se podría llenar un aula con niñas y adolescentes que dieron a luz ese día (Tabla 1).

Entre 2017 y 2021, el número de nacidos vivos registrados de adolescentes de 10 a 19 años se ha reducido en 29 %. Sin embargo, las cifras generales esconden grandes desigualdades: en el mismo periodo se incrementó en un 24 % el número de nacidos vivos registrados en adolescentes indígenas de 10 a 19 años, y el porcentaje de adolescentes indígenas de 15 a 19 años de edad que han tenido más de un hijo no se reduce.

Es importante resaltar que en ocasiones el embarazo es producto de coacción, violencia sexual y uniones forzadas. Cabe recordar que en el país todas las relaciones sexuales con menores de 14 años son consideradas un crimen por abuso sexual según la Ley 6002/17 que modifica el artículo 135 del Código Penal (Ley 1160/97) y estupro en el caso en que el hombre persuadiera a una mujer de 14 a 16 años a realizar el coito extramarital (artículo 137). Actualmente, la edad mínima para contraer matrimonio es de 18 años (Ley 5419/15).

La encuesta realizada en 2016 mostró que una de cada siete mujeres de entre 20 y 24 años tuvieron al menos un nacido vivo antes de los 18 años (14,8 %), es decir, fueron embarazos en edad temprana. Dicha cifra se triplica en el caso de las mujeres que solo alcanzaron la educación básica (45,8 %) y se quintuplica en las mujeres indígenas (69 %) (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017).

[12] https://www.paho.org/es/temas/salud-adolescente
[13] Datos provisorios del MSPBS.

Tabla 1. Número y distribución de nacidos vivos según grupo de edad de la madre (valores absolutos y relativos), Paraguay, 2017 a 2021

Año	Grupo de edades de la madre										
	10 a 14 años	15 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años	30 a 34 años	35 a 39 años	40 a 44 años	45 a 49 años	50 a 54 años	Más de 54 años	Total
2017	614	18.463	30.667	28.451	21.878	12.441	3.169	201	11	0	115.895
	0,5	15,9	26,5	24,5	18,9	10,7	2,7	0,2	0,0	0,0	100,0
2018	589	16.797	28.991	27.887	21.365	12.593	3.244	173	3	0	111.642
	0,5	15,0	26,0	25,0	19,1	11,3	2,9	0,2	0,0	0,0	100,0
2019	591	15.178	27.793	27.323	21.136	12.440	3.248	193	8	1	107.911
	0,5	14,1	25,8	25,3	19,6	11,5	3,0	0,2	0,0	0,0	10,0
2020	496	13.379	26.517	26.014	20.442	12.391	3.302	177	3	1	102.722
	0,5	13,0	25,8	25,3	19,9	12,1	3,2	0,2	0,0	0,0	100,0
2021	490	13.075	25.621	26.833	21.372	12.528	3.628	188	6	0	103.741
	0,5	12,6	24,7	25,9	20,6	12,1	3,5	0,2	0,0	0,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MSPBS. Dirección General de Información Estratégica en Salud
http://ssiev.mspbs.gov.py/20220618/nacido_reportes/usuario_multireporte_nacido.php
Nota: Datos provisorios para el 2021.

En cuanto a los cuidados prenatales, las mujeres menores a 20 años muestran porcentajes de cumplimiento de cuatro o más visitas prenatales más bajos, inician las consultas tardíamente y realizan las pruebas en menor proporción que las mujeres de mayor edad (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017).

Aproximadamente tres de cada cuatro mujeres jóvenes casadas actualmente o en unión están usando (o cuya pareja está usando) un método anticonceptivo moderno (69,2 % en el grupo de 15 a 19 años; 74,1 % en el de 20 a 24 años y 71,5 % en el de 25 a 29 años). En este sentido, la necesidad insatisfecha de anticoncepción[14] en la juventud ronda el 12 % de las mujeres de 15 a 29 años (13,9 % en el grupo de 15 a 19 años, 12,6 % en el de 20 a 24 años y de 11,9 % en el de 25 a 29 años) (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017).

Las tasas específicas de fecundidad según grupos etarios de las madres muestran que en 2016 las mujeres entre 25 y 29 años presentan la mayor fecundidad (127 nacimientos por cada 1.000 mujeres), seguido por el grupo de entre 20 y 24 años (120 nacimientos por cada 1.000 mujeres) (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017). Es importante destacar que la fecundidad adolescente tiene un efecto importante desde el punto de vista de la salud y aspectos sociales, puesto que las madres muy jóvenes son generalmente las de alto riesgo obstétrico y las que más dificultades tienen de constituir hogares en condiciones de vida aceptables, en particular, en algunas capas sociales (Miró, 2015).

Existe una brecha en fecundidad adolescente por estrato socioeconómico de 7,5 veces (136 nacimientos por cada 1.000 mujeres en el quintil más pobre y de 18 nacimientos por cada 1.000 mujeres en el quintil de mayores ingresos). Además, mientras que la tasa de fecundidad adolescente es de 72 nacimientos por cada 1.000 mujeres, en adolescentes rurales asciende 103 y en urbanas disminuye a la mitad (57 nacimientos por cada 1.000 mujeres) (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017). Esto indica claramente que las brechas socioeconómicas y la desigualdad en el acceso a educación, salud y protección persisten y requieren de estrategias diferenciadas para disminuir la vulnerabilidad de niñas y adolescentes.

Por su parte, de los 1.318 nuevos diagnósticos del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) en 2021, 563 corresponden al grupo de 15 a 29 años, es decir, 3 nuevas personas jóvenes son diagnosticadas cada 2 días. Ello significa que un poco más de 4 de cada 10 nuevos diagnósticos de VIH (42,7 %) ocurren en personas jóvenes, mayormente hombres (80 %) (Figura

[14] Se refiere a las mujeres fértiles que están casadas o en unión y no están usando ningún método anticonceptivo, pero desean posponer el siguiente parto (espaciamiento) o no desean tener más hijos o hijas (han establecido un límite).

8). Dicha cifra se ha mantenido estable en los últimos años y da cuenta de la ausencia o falla en la prevención mediante educación sexual y acceso a preservativos, sin olvidar su asociación directa con el estigma y la discriminación por ocurrir con mayor frecuencia en grupos como hombres homosexuales, mujeres transgénero y trabajadoras sexuales.

En 2021, además, se captaron 73 casos de mujeres embarazadas de 12 a 51 años con diagnóstico de VIH, que corresponde al 29,6 % de las mujeres diagnosticadas en el mismo rango etario. De ellas, el 61,3 % tiene entre 15 y 29 años (MSPBS, 2022a).

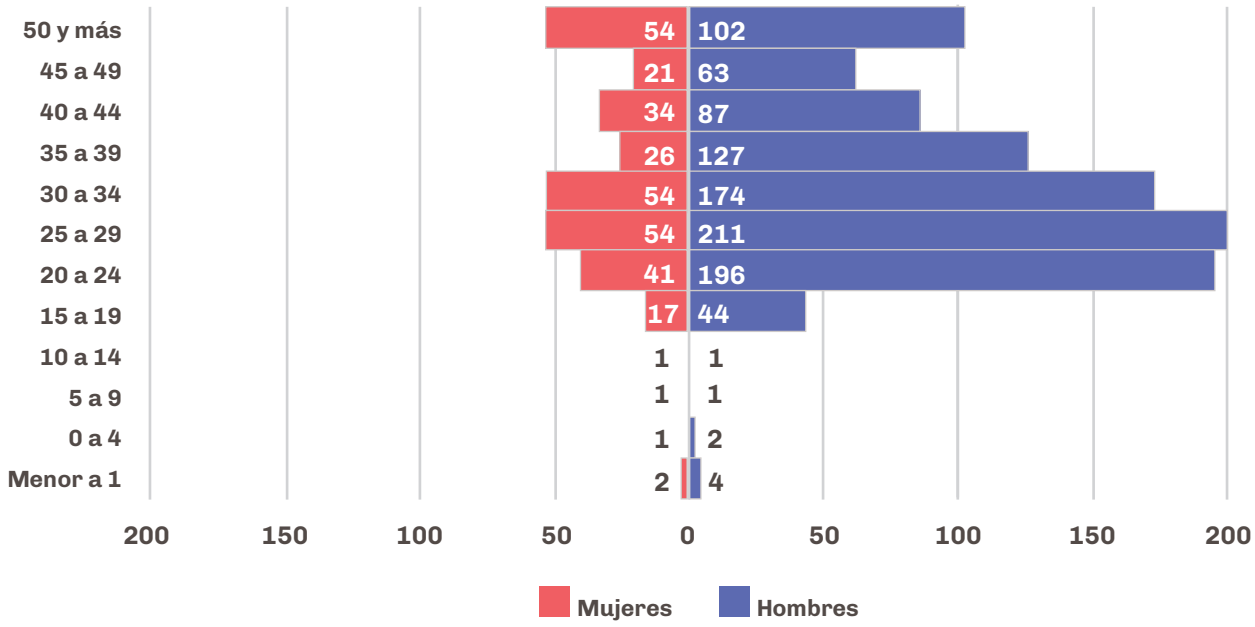

Figura 8. Distribución de nuevos diagnósticos de VIH según edad y sexo, Paraguay, 2021

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MSPBS. Programa Nacional de control del VIH/sida/ITS (PRONASIDA), Situación Epidemiológica del VIH Paraguay 2021.

La tasa de nuevos diagnósticos de VIH en personas de 15 a 19 años y 20 a 24 años presenta una tendencia creciente en los últimos 10 años. En el grupo de 15 a 19 años pasó de 11,2 nuevos diagnósticos por cada 100.000 habitantes en 2012 a 14,1 en 2019 y en el grupo de 20 a 24 años se ha incrementado de 35,3 a 43,8 en el mismo periodo. Ambas tasas presentan una disminución en 2020 y nuevamente un repunte en 2021, lo que puede deberse a un menor acceso al sistema de salud y diagnóstico debido a la pandemia (MSPBS, 2022a).

En 2016, el porcentaje de mujeres de entre 15 y 24 años que han mantenido relaciones sexuales durante los 12 meses antes de la encuesta, que se hicieron la prueba del VIH durante los últimos 12 meses anteriores a la encuesta y que conocen el resultado asciende a 21,9 %. Cabe resaltar que entre las mujeres de entre 15 y 24 años de edad solo el 27,5% identifican correctamente dos formas de prevenir la transmisión sexual del VIH y rechazan las concepciones erróneas más comunes sobre la transmisión del VIH (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017).

Alimentación, nutrición y consumo de sustancias adictivas: detonantes de enfermedades con consecuencias a lo largo de la vida

Muchas enfermedades no transmisibles están asociadas con comportamientos establecidos durante la adolescencia y juventud a partir del consumo de tabaco y de alcohol, así como de problemas nutricionales y una dieta no sana.

Los resultados de la Encuesta Mundial de Salud Escolar (OMS, 2017) realizada a estudiantes de octavo y noveno grado de la Educación Escolar Básica y a los tres cursos de la Educación Media (primero, segundo y tercero), en 49 escuelas y colegios de 12 departamentos del país y Asunción, muestran que el 2,0 % de los escolares tienen bajo peso, el 25,3 % presenta sobrepeso o riesgo de obesidad y el 7,4 % tiene obesidad. La prevalencia de los tres estados nutricionales es superior en los varones, aunque la diferencia es leve.

Con respecto al hambre, según la misma fuente, solo el 2,5 % de los estudiantes declaró haber pasado hambre en los últimos 30 días previos a la consulta debido a que no había suficiente comida en su casa. El 41 % comió fruta habitualmente dos o más veces al día, en los últimos 30 días, y el 25,1 % consumió verduras tres o más veces en igual periodo. Cabe aclarar que esta encuesta no incluye a adolescentes fuera del sistema educativo, entorno en el cual estas cifras podrían ser mayores.

En cuanto al consumo de bebidas gaseosas el 60,1 % manifestó haber consumido una o más veces por día en los últimos 30 días. Se observa que el consumo de esta bebida es superior en los varones que en las mujeres. El 15 % de los estudiantes manifestó haber recurrido a los restaurantes de comida rápida en los últimos 7 días (OMS, 2017).

El 22,4 % de los estudiantes no estaba físicamente activo en los 7 días anteriores a la encuesta, siendo los varones los que menos actividad física realizaron con un 16,5 % y las mujeres con un 27,9 %. Con respecto a la pregunta de si pasaron tres o más horas al día realizando actividades sedentarias durante un día típico o usual, el 34,0 % respondió afirmativamente con predominio de las mujeres con un 36,7 % frente a un 31,7 % de los varones. Asimismo, el 6,3 % reportó que alguna vez un médico o enfermero les dijo que tenían presión arterial alta o hipertensión y otro 7,7 % que su nivel de azúcar en la sangre es alto o tiene diabetes.

La prevalencia del consumo de bebidas alcohólicas en el último mes alcanza casi el 30 % de adolescentes y jóvenes escolarizados, con leve predominancia en hombres, y con un incremento con la edad: 13,8 % de los estudiantes de 12 a 14 años ha consumido bebidas alcohólicas en el último mes, seguido del 27,1 % de los encuestados de 15 a 16 años y del 31,6 % de jóvenes de 17 años y más. La edad de inicio del consumo se da en promedio a los 13,8 años (SENAD, 2023b).

Por su parte, la prevalencia de consumo de tabaco en el último mes es del 1,2 % de adolescentes y jóvenes escolarizados, sin embargo, la prevalencia de consumo de cigarrillo electrónico (vapeador) asciende a 15,9 %, en ambos casos con mayor representación de hombres e incremento con la edad. La edad de inicio del consumo en promedio es a los 14,2 años para tabaco y 14,8 años para vapeadores (SENAD, 2023b).

Además del consumo de tabaco y alcohol, la dependencia o adicción a sustancias de consumo ilegal se manifiesta como una enfermedad crónica recurrente que requiere de intervenciones complejas, personalizadas e interdisciplinarias (SENAD, 2023a). La misma representa una seria amenaza en la adolescencia y juventud con repercusiones en el funcionamiento personal y social, pudiendo llegar a consecuencias fatales por suicidio o sobredosis.

En Paraguay, la prevalencia de consumo de drogas en adolescentes y jóvenes escolarizados de 12 años y más sigue avanzando y se estima que no hay perspectivas de descenso (SENAD, 2023a). La prevalencia varía dependiendo de la sustancia consumida y en todos los casos aumenta con la edad (SENAD, 2023b). Los resultados del consumo en el último mes anterior a la encuesta son los siguientes:

- En 2014 la marihuana tuvo una prevalencia de consumo de 2,3 % entre los adolescentes, en tanto, en 2023 ascendió a 3,3 %. Los jóvenes escolarizados encuestados en 2023 han referido en un 8,0 % en el consumo de marihuana alguna vez en la vida, en tanto, el 6,0 % continuaba con el consumo en el último año (SENAD, 2023b).

- La prevalencia de consumo de la cocaína también registra un aumento en la última década. En 2014 fue del 0,7 % entre los adolescentes y en 2023 del 1%. La prevalencia fue mucho mayor en hombres (SENAD, 2023b).

- La prevalencia de consumo de la cocaína fumable (pasta base, chespi o crack) se duplicó en los últimos diez años. En 2014 era de 0,3 % entre los adolescentes y se incrementó a 0,7 % en 2023. Esta droga fue citada como la que motiva con mayor frecuencia la demanda de tratamiento en centros de tratamiento o en grupos de narcóticos anónimos (SENAD, 2023a).

Las solicitudes de ingreso a centros de tratamiento registradas en el año 2020 duplican la cantidad de personas que recibieron tratamiento en el mismo año (SENAD, 2023a). Según reporte del Centro Nacional de Prevención y Tratamiento de Adicciones (CENPTRA) dependiente del MSPBS, las personas que acuden a consultas externas son mayormente adolescentes y jóvenes de 15 a 25 años, con predominancia de hombres[15].

Una muestra de pacientes fichados por primera vez en 2018 en el CENPTRA demuestra que el inicio de consumo de drogas se da en la adolescencia entre los 15 y 18 años. En promedio el consumo inicia a los 15 años con marihuana

[15] https://www.mspbs.gov.py/portal/8847/centro-de-adicciones-unico-en-el-pais-abocado-al-tratamiento-integral-del-adicto.html

e inhalantes, a los 16 años se registra el inicio de consumo de benzodiazepina y cocaína clorhidrato o pasta base (comúnmente conocida como chespi –cocaína fumable– o crack), a los 17 años el consumo de alucinógenos y a los 18 años el de anfetaminas. En todos los casos mencionados, las mujeres presentan edades promedio de inicio levemente inferiores a la de los hombres, aunque la prevalencia es menor en ellas (SENAD, 2015).

El último estudio de la SENAD (2023b) muestra incluso un escenario menos alentador en el que las edades de inicio o el primer contacto con la sustancia se adelanta levemente: los jóvenes escolarizados inician el consumo de marihuana a los 14,7 años, la cocaína a los 15 años, seguido por el chespi a los 15,2 años de edad.

La experimentación temprana con sustancias (antes de los 15 años) se asocia con prevalencias más elevadas de consumo diario de tabaco, alcohol y a policonsumo regular o consumo concurrente de 2 o más drogas en el último mes (Hernández y otros, 2009). En el último estudio en centros de tratamiento, 80 % consumían 2 a 5 sustancias[16] (SENAD, 2018).

Centurión y Rodríguez-Riveros (2017), con base en un estudio realizado con 222 alumnos de los Bachilleratos Científico y Técnico del primer al tercer curso de un colegio público de la ciudad de San Lorenzo, determinaron que el 5 % de los estudiantes había consumido alguna vez alguna droga ilegal, en mayor proporción marihuana, con una periodicidad de consumo de una vez por semana en compañía de amigos/as y en la casa de un amigo/a o familiar.

Samudio y otros (2021) en 2019 estudiaron los factores de riesgo asociados a consumo de drogas en 47 adolescentes de 12 a 18 años en situación de vulnerabilidad que habitan en zonas marginales de área urbana de la capital del país (barrios San Felipe y Santa Ana), encontrando que ser de sexo masculino, tener antecedente de consumo de drogas en la familia, el abandono escolar, y el consumo de alcohol en la etapa de la adolescencia son factores de riesgo para el consumo de drogas ilícitas. Al igual que los demás estudios, la droga mayormente consumida es marihuana y crack (producto de degradación de la cocaína), pudiendo deberse a la alta comercialización del mismo en zonas marginales. Los consumidores reportaron problemas ocasionados por uso de sustancias: arresto, participación en asalto, violencia contra miembros de su familia, internaciones, peleas con terceros.

[16] Opiáceos, sedantes, tranquilizantes, ansiolíticos, antidepresivos, barbitúricos, anabólicos, ketamina, benzodiacepinas, marihuana, cocaína fumable, cocaína clorhidrato, solventes, basuco, hashis, éxtasis, LSD y alucinógenos.

Salud mental: ámbito que requiere urgente atención

La referida encuesta que se viene citando (OMS, 2017) reveló que casi uno de cada 7 estudiantes jóvenes (13,8 %) llegó a considerar seriamente la posibilidad de suicidarse, superando las mujeres con un 18,1 % a los varones con un 9,1 %. El sentimiento de soledad es otro aspecto que tiene un porcentaje de 11,1 % siendo también las mujeres las de mayor porcentaje.

Entre mayo y junio del 2021, el Banco Mundial (2022) llevó a cabo Encuestas de Alta Frecuencia en varios países de Latinoamérica y el Caribe con el objetivo de evaluar el impacto de la pandemia sobre la población. Paraguay se posicionó en cuarto lugar (empatando con Ecuador y Bolivia) entre los países con resultados más preocupantes dentro del Índice de Vulnerabilidad de la Salud Mental[17], por detrás de Chile, Perú y Haití.

Esta encuesta permite procesar algunos datos desagregando por grupos etarios y sexo, obteniendo como resultado que las mujeres son las más afectadas en cualquiera de las dimensiones durante los 30 días anteriores a la aplicación de la encuesta, resaltando en las jóvenes haber tenido manifestaciones agresivas o irritabilidad en el hogar. Debe tenerse en cuenta que el estudio se llevó a cabo durante la pandemia, periodo en el cual las mujeres han experimentado un incremento significativo en las tareas del hogar, introduciendo así un desgaste adicional a su bienestar mental, según lo señala el estudio[18].

2.2. Acceso a los servicios de salud

Relevancia del servicio público, pero se mantiene la brecha en el acceso a la atención a la salud

La Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) recoge información sobre salud de la población joven que reporta alguna enfermedad o accidente durante los últimos 90 días previos a la entrevista. Dicho indicador presenta un cambio importante a partir de la pandemia: entre 2017 y 2019

[17] considera la incidencia de cinco problemas de salud mental sobre los encuestados en los treinta días anteriores a las entrevistas: 1) dificultad para dormir; 2) ansiedad, nerviosismo o preocupación; 3) actitudes agresivas o irritabilidad con otros miembros del hogar; 4) conflictos o discusiones con personas fuera del hogar y 5) sentimientos de soledad.
[18] https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/salud-mental-en-paraguay-lo-que-revelan-los-datos

en promedio un tercio de las personas de 15 a 29 años reportó haber estado enferma o accidentada y entre 2020 y 2021 dicha cifra disminuyó a la mitad (14 %), lo que puede deberse a una menor exposición a enfermedades y accidentes a raíz del confinamiento social (Figura 9A).

El acceso a consultas médicas por parte de la juventud que se enferma o accidenta, si bien mostraba mejoras en el tiempo (entre 2017 y 2019 en torno al 60 % de la población enferma o accidentada consultó con un profesional de la salud), este indicador registró una caída de 5 puntos porcentuales durante la pandemia (2020 y 2021), lo que representa un retroceso de más de 5 años (Figura 9B). Cualquiera sea el caso, la cobertura no alcanza a ser completa.

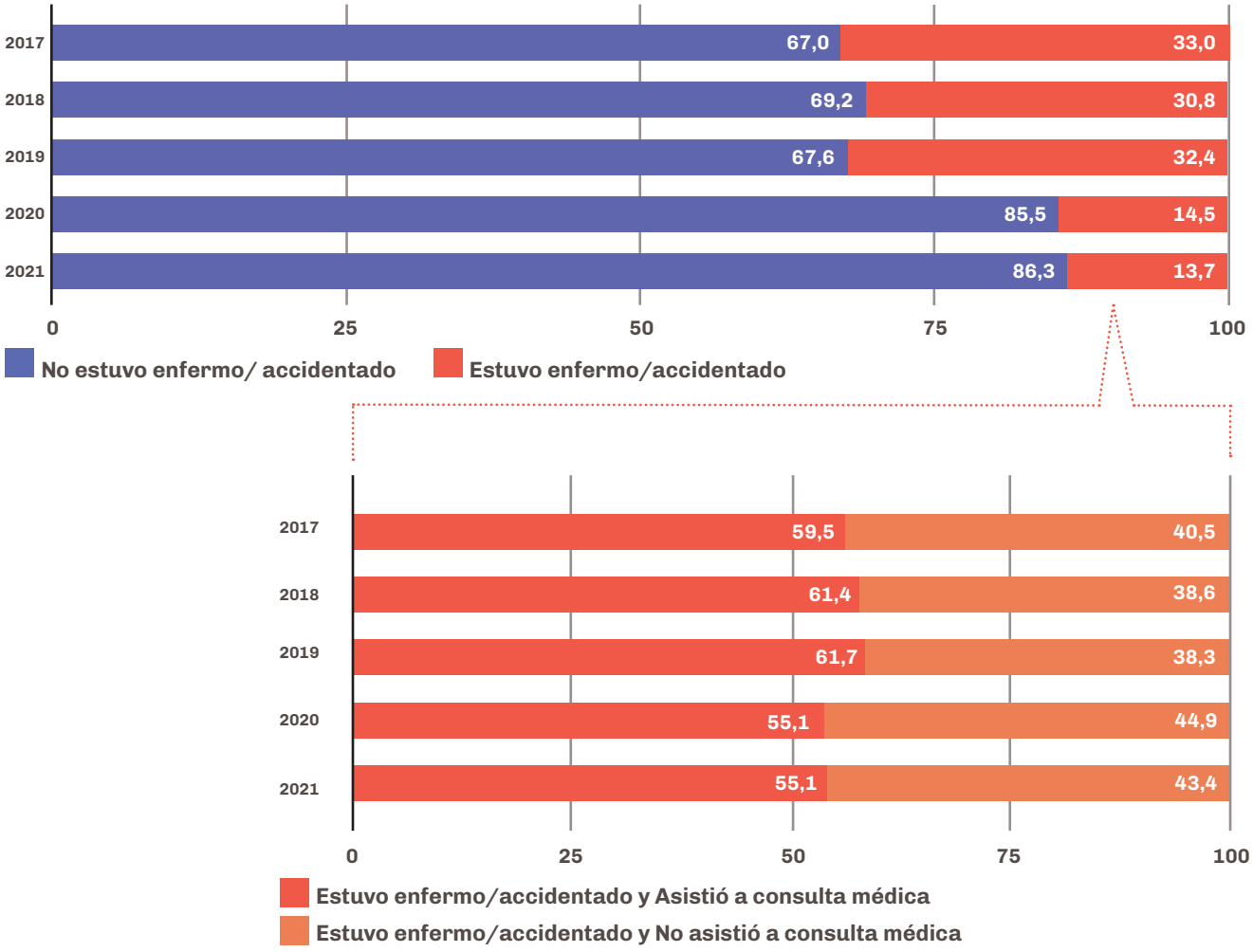

Figura 9. Porcentaje de la población de 15 a 29 años según reporte de enfermedad o accidente (A), y en caso de haber reportado alguna enfermedad o accidente si asistió o no a una consulta médica (B), Paraguay, 2017 a 2021

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 – 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Nota: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

De la juventud que reportó alguna enfermedad o accidente en 2021 y accedió a una consulta médica, preferentemente lo hace en el sector público en establecimientos del MSPBS (69 %) de diferente envergadura (Hospitales, Centros, Puestos o Unidad de Salud Familiar) para la atención de primer a tercer nivel (INE, 2021). La cobertura se incrementó 4 puntos porcentuales respecto de 2017.

A los servicios de MSPBS asisten mayormente la población rural y las mujeres (78,3 % y 73 % respectivamente), incluso aumenta a 83 % cuando se trata de mujeres jóvenes del área rural. La participación del MSPBS como proveedor de salud disminuye conforme aumenta la edad en este grupo, así, el 77 % de las personas de 15 a 17 años asiste a algún establecimiento de salud, seguido del 72 % del grupo de 18 a 24 años y en el grupo de 25 a 29 años disminuye a 62 % (INE, 2021).

Complementariamente, una de cada cinco personas de 15 a 29 años de edad tiene seguro médico (20,2 %), en mayor medida del Instituto de Previsión Social (IPS). De allí que las personas aseguradas a algún mecanismo son en gran parte mayores de edad (78 %). El aseguramiento, si bien disminuyó en la pandemia, posiblemente por el impacto en el mercado laboral formal, se mantiene sin mucha variación en los últimos 5 años, con una brecha de 2 puntos porcentuales en detrimento de las mujeres (INE, 2021)

De este modo, la exclusión en salud en 2021 alcanzó al 43,4 % de la juventud que habiendo reportado alguna enfermedad o accidente no asistió a una consulta médica. Las personas que no acceden a una consulta médica son mayormente adolescentes de 15 a 17 años (50,8 %), los hombres rurales (46,8 %) y las mujeres urbanas (45 %) (Figura 10).

Tres de cada cuatro adolescentes y jóvenes justifican no asistir a una consulta para tratar la enfermedad o accidente más reciente por optar por la automedicación (72,7 %) —mayormente en el grupo de 15 a 17 años, 84,5 %—, seguido de una de cada cuatro personas por considerarlo una dolencia no grave (24,7 %). Las barreras geográficas, económicas o institucionales tienen muy baja relevancia.

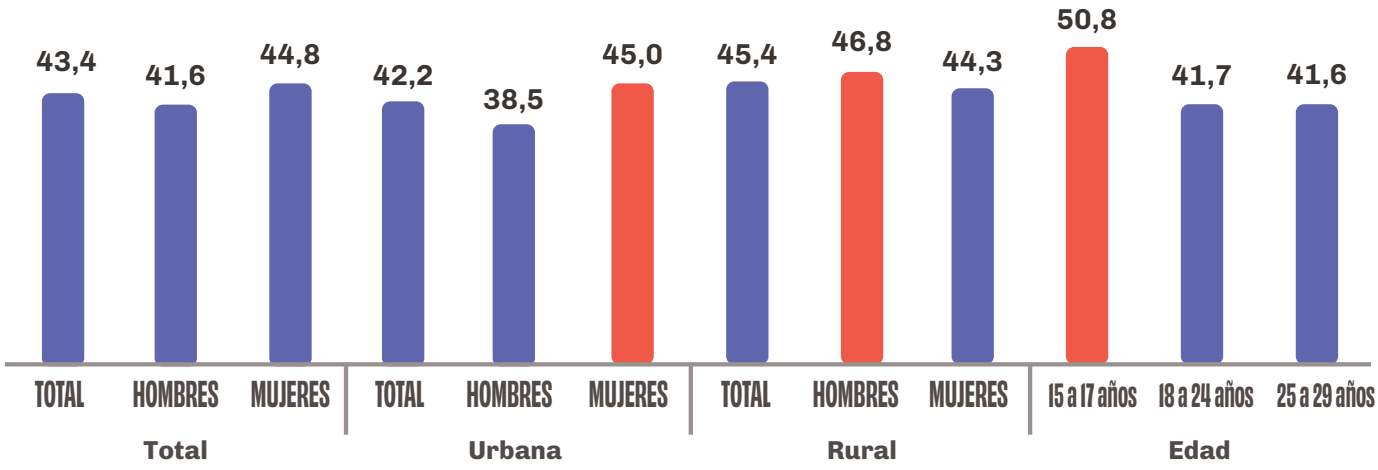

Figura 10. Porcentaje de la población de 15 a 29 años sin acceso a consulta en servicios de salud cuando estuvo enferma o accidentada, Paraguay, 2021

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Nota: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

2.3. Breves conclusiones

Los datos exponen cómo los problemas y necesidades en materia de salud difieren según características personales. Las evidencias demuestran que para avanzar hacia el acceso universal y al disfrute del máximo nivel de salud y bienestar, el abordaje interinstitucional, intersectorial e interdisciplinario es clave, así como el involucramiento de las familias y comunidades para la adopción de hábitos de vida saludables, de comportamientos seguros, y la toma de mejores decisiones.

Este abordaje diferenciado debe contemplar a todas las adolescencias y juventudes, con intervenciones enfocadas a reducir las brechas en el acceso, en particular de adolescentes y jóvenes indígenas, de quintiles socioeconómicos más bajos, en personas con discapacidad, del colectivo LGTBIQ+, migrantes, adolescentes y jóvenes embarazadas y puérperas, personas adolescentes y jóvenes privadas de libertad, entre otros grupos de especial atención.

El Sistema Nacional de Salud enfrenta importantes desafíos para alcanzar las metas establecidas en la Política Nacional de Salud en torno a garantizar el acceso universal a la salud de la población en general y en particular de adolescentes y jóvenes, quienes requieren de políticas y estrategias inclusivas con enfoque de género y de derechos, así como un abordaje diferenciado por ciclo de vida, tanto en materia de promoción y prevención como de atención integral e interdisciplinaria, a fin de evitar muertes prevenibles y alcanzar el máximo nivel de salud posible.

Las deficiencias del sistema se manifiestan en la conformación de un sistema fragmentado y segmentado[19] dado que los dos principales subsistemas públicos ejercen sus funciones de manera descoordinada y dirigida a diferentes grupos poblacionales.

El Ministerio de Salud si bien es de cobertura universal, cuenta con la mitad de los recursos que las recomendaciones señalan como mínimo de alrededor del 6 % del PIB, mientras que el Instituto de Previsión Social atiende a la

[19] La fragmentación se da cuando los diversos subsistemas no operan en forma coordinada y sinérgica, e impide una estandarización adecuada de la calidad, contenido, costo y aplicación de las intervenciones de salud. La segmentación impone condiciones de acceso como la capacidad de pago para la provisión y el aseguramiento que restringe el ejercicio del derecho a la salud y el logro de mejores resultados de salud, lo que, en suma, promueve un uso poco eficiente de los recursos al interior del sistema en su conjunto.

población ocupada en relación de dependencia, por lo cual se dirige a los estratos de ingresos más altos. Tal como se verá en el apartado sobre el mercado laboral juvenil, este se caracteriza por su informalidad, incluso más alta que el promedio nacional, por lo que una baja proporción de jóvenes tiene protección financiera frente a una enfermedad o accidente.

Una reforma del sistema de salud inició el fortalecimiento de la estrategia de Atención Primaria de la Salud a través de la implementación de Unidades de Salud de la Familia (USF)[20] en los territorios como mecanismo de acceso al sistema de salud.

La adolescencia y juventud cuentan con algunas medidas específicas destinadas a enfrentar los principales problemas que les aquejan. En este sentido, se encuentra en proceso de actualización el Plan Nacional de Salud Adolescente 2023-2030, en tanto, se encuentran vigentes:

• Plan Nacional de Prevención y Atención a la violencia basada en género desde el Sistema Nacional de Salud 2020-2025 que establece líneas de acción para dar respuesta a la violencia intrafamiliar, sexual y basada en género desde este ámbito. En este caso la maternidad o paternidad a edades tempranas está ubicada como factor de riesgo para la niñez.

• Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva 2019-2023 y en este marco se elaboró la Guía de Atención en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes con Discapacidad: Hacia una Salud Inclusiva. Esta herramienta está dirigida a profesionales de la salud, y se encuentra dividida en dos ejes, el primero, de salud inclusiva que incluye a la afectividad como base y línea de importancia en la comprensión y práctica de la salud sexual y reproductiva y, el segundo, la atención con calidad, respeto e inclusión a adolescentes con discapacidad.

• Política de promoción de la actividad física con enfoque en el ciclo vital 2015-2025. La segunda estrategia de esta política hace referencia a la juventud cuando señala como objetivo “Fomentar la creación de una alianza entre los municipios con los sectores de Juventud, Ambiente, Cultura y Salud para realizar eventos ecológicos, culturales y de salud integrados, a nivel nacional”.

[20] https://www.mspbs.gov.py/portal/26094/dia-de-la-juventud-establecimientos-de-salud-brindan-atencion-integral-a-adolescentes.html

No se han encontrado instrumentos que operativicen estos planes y políticas, así como tampoco referencias específicas en el presupuesto de salud. Al respecto, el estudio realizado por UNFPA (2017: 39) señala que, del total del gasto público social dirigido a la juventud, la segunda función más importante es la salud —después de la educación— con una participación que variaba entre 4,8 % (2013) y 6,9 % (2015). Dado que el gasto social es relativamente bajo y que el destinado a la juventud es todavía menor, estas cifras dan cuenta de la escasa prioridad de la inversión en salud dirigida a la juventud.

Es imperativo aumentar la cobertura sanitaria de manera a avanzar progresivamente hacia el acceso universal a los servicios de salud y que estos sean de calidad. Una particular atención es necesaria prestar a la salud sexual y reproductiva y la salud mental, así como a la reducción de los embarazos no intencionales en la adolescencia, la mortalidad especialmente por causas externas tanto en hombres como en mujeres y la prevención de violencias.

3

Educación

3.1. El acceso y calidad de la educación

La adolescencia constituye una franja etaria con importantes riesgos educativos e impactos en la juventud

Solo la mitad de los niños y niñas que empiezan la escuela terminarán la Educación Media. La mayoría dejará de estudiar entre el séptimo grado y el primero de la media.

Según datos de la EPHC, entre 2017 y 2021, la exclusión escolar[21] de la niñez entre 6 a 14 años se ubica en promedio en 2,5 %; sin embargo, entre los de 15 a 17 años —grupo que debiera haber concluido la Educación Escolar Básica (EEB) y estar asistiendo a la Educación Media (EM)— la escolarización cae y la exclusión se ubica en un promedio de 17,6 % en el quinquenio mencionado. Esto significa una caída de 15 puntos porcentuales en la tasa de asistencia de un nivel a otro, mostrando la relevancia de implementar políticas que contribuyan a la permanencia en el sistema educativo durante la adolescencia (Tabla 2).

Tabla 2. Porcentaje de la población de 15 a 29 años que asiste a una institución de educación formal según grupos de edad, Paraguay, 2017 a 2021

Año	Total	15 a 17 años	18 a 24 años	25 a 29 años
2017	**38,5**	78,9	34,2	15,0
2018	**38,8**	81,8	33,8	15,1
2019	**38,9**	83,8	34,1	14,5
2020	**39,1**	83,5	33,6	14,4
2021	**39,2**	83,9	36,1	13,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 – 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Nota: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

[21] Los datos reflejan la asistencia 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 les 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.

La exclusión educativa es probablemente el peor problema que enfrenta la juventud ya que reduce cualquier posibilidad de romper con la transmisión intergeneracional de pobreza. Entre los 18 y 24 años, dos tercios de jóvenes están fuera del sistema, proporción que aumenta al 85 % a partir de los 25 años. En suma, 6 de cada 10 adolescentes y jóvenes de entre 15 y 29 años no asisten a un establecimiento de enseñanza, aspecto que empeora en el área rural, y con ello ven reducidas sus posibilidades de aspirar a niveles superiores de educación.

El 2021 muestra una desventaja para los hombres especialmente cuando se eleva la edad. La ventaja que tienen las mujeres en el ámbito educativo respecto de los hombres se reduce de manera importante en el sector rural (Tabla 3).

Tabla 3. Porcentaje de la población de 15 a 29 años que asiste a una institución de educación formal por grupos de edad según área de residencia y sexo, Paraguay, 2021

Grupos de edad	Total			Urbana			Rural		
	Total	**Hombres**	**Mujeres**	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**
Total	**39,2**	**37,5**	**41,0**	**43,4**	**41,1**	**45,6**	**31,4**	**31,2**	**31,6**
15 a 17 años	**83,9**	81,3	86,8	**88,4**	85,8	91,3	**77,0**	74,9	79,5
18 a 24 años	**36,1**	33,5	38,8	**42,2**	39,1	45,2	**23,6**	23,1	24,2
25 a 29 años	**13,3**	11,6	15,0	**16,8**	14,8	18,8	**6,7**	5,5	7,8

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Nota: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

La educación pública absorbe la mayor parte de la matrícula, especialmente en la EM. Los datos para el último año disponible señalan una cobertura del sector público del 63,0 % en el grupo de 15 a 29 años, que al contemplar el sector rural asciende a ocho de cada diez estudiantes asistiendo a escuelas públicas. En el caso del grupo de 15 a 17 años la educación pública cubre al 84,2 %, y en sectores rurales, la cobertura pública llega al 95,2 %. En los otros dos grupos de edad, quienes estarían en educación superior, el sector privado aumenta su participación de manera sustancial superando al sector público, sin embargo, su presencia es mayormente urbana (Tabla 4).

Tabla 4. Porcentaje de la población de 15 a 29 años que asiste a una institución de educación formal por grupos de edad y tipo de institución según área de residencia y sexo, Paraguay, 2021

Sector	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total									
Total	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0
Público	**63,0**	65,4	60,8	**56,3**	58,2	54,6	**80,6**	82,4	78,6
Privado	**32,8**	31,0	34,6	**38,8**	37,4	40,1	**17,2**	15,9	18,6
Privado subvencionado	**4,2**	*	4.7	**4,9**	*	*	*	*	*
15 a 17 años									
Total	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0
Público	**84,2**	85.1	83,2	**77,8**	78,4	77,2	**95,2**	95,9	94,4
Privado	**8,0**	8.6	*	**11,7**	*	10,4	*	*	*
Privado subvencionado	**7,8**	*	*	**10,5**	*	*	*	*	*
18 a 24 años									
Total	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0
Público	**47,8**	50,0	45,9	**43,9**	45,9	42,2	**62,4**	62,9	61,9
Privado	**50,8**	48,7	52,6	**54,7**	52,4	56,5	**36,5**	37,1	35,8
Privado subvencionado	**1,4**	*	*	**1,5**	*	*	*	*	*
25 a 29 años									
Total	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0	*	*	*
Público	**34,9**	35,2	34,6	**33,7**	31,9	35,1	*	*	*
Privado	**65,1**	*	65,4	**66,3**	*	64,9	*	*	*
Privado subvencionado	*	*	*	*	*	*	*	*	*

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Notas: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay
(*) insuficiencia muestral (menos de 30 casos).

El sistema educativo presenta problemas de equidad territorial

Más allá de la asistencia y los niveles de exclusión es importante señalar que en 2020, de cada 100 niños, niñas y adolescentes que ingresaron a primer grado en 2009 solo 50 logran matricularse en el tercer curso de la EM en 2020 (tasa de retención), y 46 lograron egresar, o lo que es igual, completar la EEB y EM. Ello implica que unos 54 de cada 100 niños, niñas o adolescentes, por algún motivo, no culminó el proceso de asistencia a alguna institución de enseñanza formal, y, por ende, no recibió la instrucción escolar garantizada constitucionalmente.

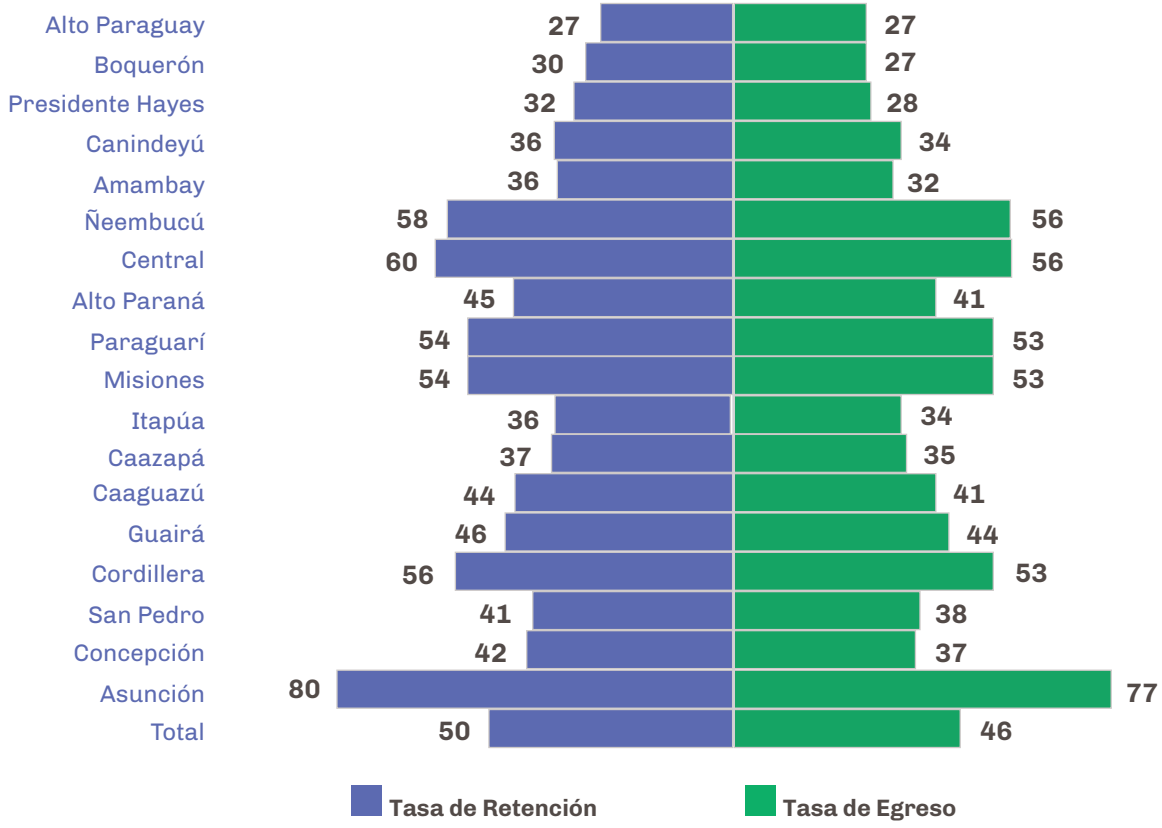

Figura 11. Tasa de retención y egreso de la cohorte de 12 años (2009-2020) según departamento (por cada 100 estudiantes), Paraguay, 2020

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEC-DGPE. SIEC y Registro Único del Estudiante.

Las desigualdades en las coberturas deben analizarse a la luz de la información existente sobre la distribución de los recursos públicos. Los estudios de Imas y Ávila (2016), Molinier (2016) y Villalba y Ortega (2020) exponen los problemas de equidad territorial que enfrenta el financiamiento público, en algunos casos debido a la normativa vigente. Los royalties y compensaciones destinados a educación tienen como principal criterio la afectación territorial de las represas, sin considerar las necesidades educativas o las prioridades de los planes de desarrollo locales, departamentales o centrales. Esta situación no solo no contribuye a reducir las desigualdades, sino que las profundiza. Además, a pesar de la relevancia de las instituciones públicas, estas adolecen de problemas en su infraestructura.

Obstáculos económicos para dejar de estudiar; necesidad de un abordaje desde las políticas públicas con enfoque de género y territorial

El conocimiento de las razones de inasistencia es fundamental para el diseño de la política pública y de mecanismos para garantizar la permanencia en el sistema educativo. Igual que en el caso del aprendizaje, en la exclusión escolar confluyen múltiples factores tanto desde la oferta educativa como desde el contexto familiar y socioeconómico.

Los obstáculos económicos —necesidad de trabajar y sin recursos en el hogar— son los más importantes tanto para hombres como para mujeres y en ambas áreas de residencia, aunque con mayor peso en los hombres del sector urbano. El 67,2 % de los hombres está afectado por esta barrera, cifra que se eleva al 70,7 % en el sector urbano (Tabla 5).

Recuadro 1. **Mujeres y cuidado: obligaciones y aspiraciones**

El trabajo doméstico y de cuidado que las mujeres realizan en la casa no suele ser visibilizado, valorado, ni remunerado. Esto a pesar de las largas jornadas de trabajo extenuante, el cuidado de las personas y de los animales domésticos y de granja cuando se vive en el campo. A falta de remuneración y a pesar de la recarga de trabajo en el hogar, muchas mujeres jóvenes deben encontrar espacios para alguna changa, labores manuales o algún cultivo para obtener ciertos ingresos, con los cuales, poder satisfacer algunas necesidades personales.

"Cuando yo estaba en el colegio me dedicaba menos a la casa, pero cuando terminé y tuve que dedicarme más a la casa me sentí desesperada porque me preguntaba ¿será que yo siempre voy a seguir así? Y eso me hace sentir mal porque yo tenía una meta y luego vengo y me encuentro a ese nivel. Allí una no lleva en cuenta día ni hora, solo sabés cuando amanece, anochece y al día siguiente vuelve a amanecer, eso es lo que sabés. Y a nadie le importa. Solo cuando te enfermás y la ropa está sucia o la casa está sucia o no está la comida, parece que se dan cuenta. Pero yo creo que ni ahí. Y yo quiero esforzarme porque no quiero quedarme así, solamente en la casa. No da gusto. Quiero salir a buscar trabajo a veces, pero sé que es difícil conseguir.
Para tener algún ingreso suelo plantar también. Por ejemplo, un cuarto de rama ya es suficiente, a veces es rama o sino sésamo. Y cuando es así yo trabajo en m producción y también mi familia me ayuda un poco. Es que en la casa hay mucho trabajo, se lava mucha ropa, se limpia, se lava cubiertos, pero en la casa no es que trabajás y cobrás. Por ahí es que me dan una parte, todos trabajamos y luego la ganancia que queda, por ahí me pasan un poquito para comprar algunas cosas"
(Paola, mujer de 20 años de edad, dedicada a las labores de la casa y de cuidado del asentamiento Crescencio González, distrito de San Vicente, departamento de San Pedro).

En el caso de las mujeres, como segunda razón más importante están los motivos familiares. A nivel nacional, el 21,9 % de ellas señaló esta razón de inasistencia, con un aumento en el sector rural que afecta al 26,3 % de las mujeres (Tabla 5). Esta barrera se relaciona con los roles de género que asigna la sociedad de manera diferenciada a las mujeres. Las responsabilidades de trabajo doméstico y de cuidado que asumen las mujeres casi exclusivamente, tienen como consecuencia la reducción de sus oportunidades educativas. Se agrava la situación si se considera que no hay políticas que faciliten la socialización de estas tareas. Las coberturas de jardines de infantes son bajas mientras que las opciones para el cuidado de calidad de personas mayores o con discapacidad son casi nulas.

Ambas razones ameritan la necesidad de analizar los costos económicos para las familias derivadas de la asistencia escolar, así como los costos de oportunidad. Sin esa consideración, las respuestas serán incompletas y no lograrán la permanencia en el sistema educativo hasta el egreso de la Educación Media, tal como señala la normativa que declara la obligatoriedad y gratuidad.

Además, llama la atención el alto peso que tienen las razones personales —no desear estudiar o considerar que la escolaridad alcanzada es suficiente— (14 %) especialmente entre los 15 y 17 años (36 %) (INE, 2021). Esta percepción podría estar relacionada con la falta de pertinencia de la educación, lo cual se vincula con la falta de logros en el ámbito social o laboral (Elías et al., 2013; Peralta et al., 2012). El estudio realizado por Novella et al. (2018: 54) señala que, en Paraguay, el 27 % de jóvenes de 15 a 24 años que, habiendo completado la educación primaria, desea completar la educación secundaria, frente al 85 % de jóvenes que, habiendo concluido la educación secundaria, aspiran a completar la educación superior en alguna de sus modalidades (ya sea universitaria o no universitaria, e incluyendo posgrados), lo que da cuenta de una mayor aspiración educativa a medida que ascienden de nivel.

Demelenne (2014:135) señala que, en el caso particular del sector rural, el sistema educativo se ha limitado a expandir la infraestructura sin considerar la alfabetización en lengua materna y observa dificultades de implementación de los programas de educación bilingüe, “a pesar de que la reforma educativa paraguaya se define como bilingüe e intercultural”.

Las razones vinculadas con la oferta educativa tienen bajo peso relativo en el promedio nacional, pero aumentan su relevancia en el sector rural y en las mujeres (Tabla 5). La distancia entre el hogar y el establecimiento educativo continúa siendo un factor de exclusión. Este problema no es menor debido a la dispersión geográfica y la necesidad de aumentar inversiones costo efectivas con eficiencia a la vez de garantizar el derecho a la educación.

Tabla 5. Porcentaje de la población de 15 a 29 años por razones de inasistencia a una institución de educación formal y grupos de edad según área de residencia y sexo, Paraguay, 2021

Razones	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0
Económicas	**61,8**	67,2	55,9	**65,5**	70,7	60,0	**56,0**	62,0	49,3
Familiares	**13,8**	6,3	21,9	**12,6**	6,5	19,1	**15,6**	6,0	26,3
Personal	**15,3**	18,1	12,3	**14,8**	16,1	13,4	**16,1**	21,0	10,7
Institucional	**4,1**	3,3	5,0	**1,1**	1,1	1,2	**8,7**	6,6	11,1
Otros	**5,0**	5,1	4,9	**6,0**	5,6	6,4	**3,6**	4,4	2,7
15 a 17 años									
Total	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0
Económicas	**35,8**	32,9	40,4	**37,9**	30,3	51,0	**34,2**	35,0	33,0
Familiares	**16,3**	8,7	28,2	**7,9**	6,3	10,8	**22,6**	10,6	40,3
Personal	**39,1**	51,1	20,1	**51,4**	60,9	35,0	**29,7**	43,2	9,8
Institucional	**5,9**	4,3	8,5	**-**	-	-	**10,5**	7,8	14,4
Otros	**2,9**	3,0	2,8	**2,7**	2,4	3,2	**3,0**	3,4	2,5

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Nota: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

El Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) señala que el 68,5 % de los adolescentes se encuentra en una trayectoria educativa acorde con su edad, el 21,3 % tiene un año de rezago y el 10,2 % dos o más años de rezago. Más estudiantes guaraní hablantes están fuera de su trayectoria educativa esperada y más estudiantes socioeconómicamente desfavorecidos se encuentran con rezago escolar en comparación con sus pares de estratos más altos (MEC, 2019: 35). En 2021, el 16,1 % de las y los jóvenes de entre 15 y 17 años ya no asistían a una institución de educación formal (INE, 2021).

La política educativa ha avanzado en reducir los costos derivados de la asistencia escolar transfiriendo recursos a los establecimientos educativos de manera a reemplazar el pago de matrícula, aumentó el esfuerzo en la entrega de útiles escolares y de complemento nutricional; sin embargo, la gratuidad no está totalmente garantizada. Casi 50 mil jóvenes no asisten porque considera muy "costosos los materiales".

Las medidas implementadas no fueron suficientes por lo que continúan las brechas de cobertura. Además de los costos económicos es necesario considerar los costos de oportunidad considerando el aporte de tiempo y dinero de los jóvenes en sus hogares. A pesar de la obligatoriedad y gratuidad de la EM vigente desde 2010, las familias tienen un importante aporte económico en este nivel. El Banco Mundial (2018:13) estimó que el aporte público a la educación es del 75,7 % mientras que el restante 24,3 % es aporte de los hogares. En el nivel superior público, el aporte de los hogares aumenta al 33,6 % y el del sector público baja al 66,4 %.

Las medidas de política pública necesarias para garantizar una cobertura universal exigen un análisis minucioso sobre el gasto de bolsillo, los costos de oportunidad y las percepciones juveniles de manera diferenciada por grupos específicos. El cierre de las brechas con inversiones costo efectivas requiere medidas acordes con las problemáticas particulares.

Estas metas mantienen la inversión en educación muy por debajo de los estándares internacionales e incluso de países de ingreso medio alto similares a Paraguay (MEC, 2022a). El cumplimiento de estas metas teniendo en cuenta la Agenda 2030, compromiso asumido por Paraguay, implicaría probablemente llegar al menos al 6 % del PIB, tal como lo recomienda la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Otros indicadores señalan la existencia de desigualdades con grupos que se ubican por debajo de los promedios nacionales. El promedio de años de estudio de la población de 15 a 17 años es de 8 años para los que hablan guaraní y de 9,1 años para los castellanohablantes; mientras que los promedios por quintiles de ingreso para este segmento de la población son de 7,8 años (20 % más pobre) y 9,4 años (20 % más rico) (MEC, 2019).

Esta situación pone en perspectiva el déficit del Estado paraguayo para garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza hasta la Educación Media y su rol en la reducción de la pobreza, ya que, en Paraguay, la probabilidad de ser pobre se reduce drásticamente luego de 12 años de estudio, en coincidencia con otros estudios regionales (Serafini, 2018 y MEC, 2022b).

Aumentar competencias básicas: urgente y gran desafío para potenciar a la juventud

Paraguay junto con República Dominicana son los dos países con el rendimiento más bajo en todas las áreas evaluadas en comparación con los 12 países de América Latina y el Caribe. Paraguay forma parte de los 72 países que implementa la evaluación del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), prueba estandarizada que aporta datos sobre la calidad, equidad y eficiencia del sistema educativo, impulsada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

PISA-D es la modalidad aplicada e incorpora a países de ingreso medio y bajo ajustando sus indicadores de manera que puedan ser comparables con los países incorporados a PISA. PISA-D incluye a jóvenes fuera del sistema educativo. Es necesario recordar que Paraguay en un país de ingreso medio alto, sin embargo, utiliza PISA D igual que Guatemala, Honduras, Ecuador, Panamá, Zambia, Senegal y Camboya.

En el Paraguay, en el año 2017, la mayoría de los estudiantes se encontraba por debajo del nivel de competencias mínimas en todas las áreas evaluadas en PISA-D. El 68 % de los estudiantes se encuentra por debajo del nivel básico de competencias en lectura; 92 % de ellos no alcanza el nivel básico en matemática y 76 % de ellos se encuentra en la misma situación en ciencias (MEC, 2019).

En Matemáticas, Paraguay tiene los peores rendimientos entre los 12 países latinoamericanos que participaron de las pruebas. El porcentaje de estudiantes que no logra competencias mínimas es muy superior a la media regional (1,3 veces). Los recursos socioeconómicos se asocian positivamente a los niveles de aprendizaje. Los más vulnerables económicamente tienen peores desempeños y los más favorecidos mejores desempeños. No obstante, resulta llamativo que en el grupo del 25 % más rico, solo el 2 % logró un nivel adecuado de aprendizaje en matemáticas (nivel 3 en PISA-D), frente a un 80 % que no posee las competencias mínimas y a un 18 % que alcanzó una instrucción básica (nivel 2).

Las variaciones en el rendimiento de los estudiantes se hallan asociadas a características socioeconómicas, el idioma hablado en el hogar, y el tipo de institución educativa a la que asisten (área, tipo de gestión y tamaño de la institución). Es así, que los estudiantes de 15 años con rendimiento más bajo en el país son los que provienen de contextos más desfavorecidos, que hablan guaraní en sus casas la mayor parte del tiempo y que asisten a instituciones oficiales rurales. Por su parte, las diferencias de rendimiento entre hombres y mujeres no se consideran sustancialmente importantes en ninguna de las áreas evaluadas; es decir, presentan niveles de competencias similares, en promedio.

El estudio de Novella (2018) muestra el nivel que los jóvenes en 7 países de América Latina y el Caribe han alcanzado entre habilidades: matemáticas, hablar fluidamente el inglés y la facilidad en el manejo de dispositivos digitales. Se eligieron estas habilidades por considerarse asociados al proceso de digitalización, globalización e irrupción de robots. En matemáticas Paraguay se encuentra por debajo de Chile y Colombia, pero mejor que El Salvador y México e igual que Haití. En “hablar fluido en inglés” obtuvo el menor puntaje de todos, mientras que en destreza en uso de tecnologías digitales solo está por encima de Haití.

La educación sexual integral, que entre otras cosas es considerada una herramienta fundamental para prevenir abusos y embarazos no intencionales, se encuentra contemplada en la Ley 1680/01, Código de la Niñez y la Adolescencia (artículo 14), donde se especifica que “el Estado, con la activa participación de la sociedad y especialmente de los padres y familiares,

garantizará servicios y programas de salud y educación sexual integral del niño y adolescente". Sin embargo, en el currículo educativo nacional el proceso de la educación sexual integral[22] no está priorizado ni claramente explicitado.

3.2. Incidencia de la pandemia

Impacto en la asistencia y el aprendizaje, así como en los ingresos a largo plazo

La pandemia y sus consecuencias sanitarias y económicas ocasionó un aumento de la inasistencia escolar tal como se mostró en los párrafos anteriores. El análisis de las razones de inasistencia señala que, en 2020, los motivos económicos aumentan de manera importante y si bien en 2021 cae levemente, este problema se mantiene (Tabla 6).

Tabla 6. Porcentaje de la población de 15 a 29 años por razones de inasistencia a una institución de educación formal según área de residencia y sexo, Paraguay, 2019 a 2021

Razones	2019			2020			2021		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Económicas	**57,1**	61,9	51,8	**62,8**	66,7	58,5	**61,8**	67,2	55,9
Familiares	**12,5**	3,9	21,8	**13,0**	5,2	21,5	**13,8**	6,3	21,9
Personal	**16,5**	19,0	13,8	**12,7**	15,3	9,9	**15,3**	18,1	12,3
Institucional	**5,3**	4,5	6,2	**4,4**	3,9	4,8	**4,1**	3,3	5,0
Otros	**6,6**	7,2	5,9	**5,7**	6,3	5,1	**5,0**	5,1	4,9

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2019 – 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Nota: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

[22] La educación sexual integral "es un proceso que se basa en un currículo para enseñar y aprender acerca de los aspectos cognitivos, emocionales, físicos y sociales de la sexualidad" (UNESCO, 2018).

A nivel regional, el Banco Mundial, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y UNESCO (2022:17) estimaron que después de la pandemia, los niveles de rendimiento en lectoescritura y en matemáticas de los estudiantes del nivel primario caerían a niveles similares a los de hace más de diez años y que las pérdidas de aprendizaje se traducirían en una disminución de cerca del 12 % en los ingresos a lo largo de la vida de un estudiante actual. Señaló igualmente que las pérdidas de aprendizaje son muy altas, y más graves, sobre todo para los primeros grados, los estudiantes de menor edad y la población en pobreza. Alrededor de cuatro de cada cinco estudiantes de 6° grado no serían capaces de entender e interpretar adecuadamente un texto de longitud moderada.

Un estudio sobre uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el sistema educativo en el año escolar 2020 (OEI, MEC y otros, 2021) señala que el 17 % de estudiantes de Educación Media no utilizó TIC, en el sector rural esta cifra se eleva al 26 %. Menos del 16 % en este mismo nivel tuvo acceso a computadoras portátiles y menos del 7 % a computadoras de escritorio.

Los dispositivos más utilizados fueron los teléfonos celulares inteligentes. El acceso a internet por estudiante del sector oficial se dio principalmente a través de datos de celular. Solo uno de cada cuatro estudiantes tuvo acceso por cable o wifi, con rezagos muy marcados en el área rural. Una alta proporción de docentes y directores no tuvo acceso diario a computadoras para su gestión educativa (35 %) o para impartir sus clases (23 %) según OEI, MEC y otros (2021).

La evaluación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEPE) encontró que en 2015 el acceso a las TIC también contribuye a la mejora del rendimiento en Matemáticas y Castellano, con mejoras sustanciales entre estudiantes ubicados en los dos extremos del acceso a tecnología (MEC, 2018).

3.3. Uso de las TIC

Nativos digitales; oportunidades y riesgos

Las TIC, con un rápido progreso de aplicaciones, servicios e infraestructuras, representan una herramienta de desarrollo que transforma el mundo laboral, educativo, social, y la forma de recreación. Sin embargo, en la adolescencia y juventud también pueden implicar riesgos para la salud mental y exposición a situaciones de violencia.

Galeano y otros (2016), en una encuesta a adolescentes de cuatro departamentos del país, encontraron que en Paraguay a partir de los 12 años se presenta un cambio en el patrón de acceso a las TIC e Internet. Entre los 12 y 14 años el 74 % de los adolescentes deja de usar los teléfonos de sus padres, amigos o hermanos y pasa a tener un celular propio. dicha cifra asciende al 90,3 % en el grupo de 15 a 17 años.

A nivel nacional, según la EPHC 2021, el 77 % de la población de 10 años y más utilizó Internet, mientras que en adolescentes y jóvenes ascendió al 91 % (94 % en áreas urbanas y 86 % en rurales). En cuanto a los tipos de uso, en la dimensión social, el 68 % de los adolescentes usa redes sociales con frecuencia (WhatsApp 77 % y Facebook 62 %). En cuanto al entretenimiento y ocio, el 68 % descargan o escuchan música y el 44 % juega videojuegos con frecuencia. Con relación al uso educativo, el 75 % realiza sus tareas con ayuda de las TIC algunas o muchas veces (Galeano y otros, 2016).

Otro estudio analizó el uso de las TIC por sexo. El mayor uso por parte de las mujeres y los varones se encuentra en la dimensión de comunicación e información (mensajería instantánea, redes sociales). El menor uso de las TIC por parte de las mujeres corresponde a la dimensión lúdico-ocio (juegos, descarga de música o vídeos), y por parte de los varones a búsqueda de información académica (Maidana y Coppari, 2020).

La Royal Society for Public Health encontró que el 91 % de los jóvenes entre 16 y 24 años utiliza Internet para acceder a redes sociales, y que este uso está relacionado al aumento de las tasas de depresión, ansiedad y sueño insatisfactorio (Maidana y Coppari, 2020). Por su parte, Coppari (2014) halló una relación positiva y moderada entre el uso de las TIC en la dimensión lúdico-ocio y los comportamientos de tecnoestrés en adolescentes. Ello es con-

sistente con la nueva Clasificación Internacional de Enfermedades (versión nº 11) que añadió la adicción a los videojuegos como un trastorno mental (OMS, 2018).

En la investigación realizada por Galeano y otros (2016) se reporta que en Paraguay menos de la mitad de los adolescentes es supervisado en el uso de las TIC (44 %) y que a medida que aumenta la edad se incrementa el contacto con personas desconocidas, llegando al 38 % en el grupo de 15 a 17 años. El 39 % de los y las adolescentes recibe contenido pornográfico de manera no intencionada, principalmente a través de WhatsApp. Al 18 % de las personas encuestadas le pidieron que envíen fotos o grabación de contenido sexual, en tanto, 4 % fue extorsionado o chantajeado con enviar o publicar contenidos eróticos propios. En estos casos las víctimas por lo general son mujeres.

3.4. Vínculo entre el trabajo y el estudio

Las oportunidades educativas y laborales de la juventud se definen en la niñez y adolescencia, siendo esta última etapa crucial ya que hay un punto de inflexión en materia educativa con la exclusión escolar y el peso del trabajo remunerado y no remunerado

El 47,6 % de la juventud solo se dedica a trabajar en la esfera mercantil (es decir sin contemplar el trabajo no remunerado en el hogar), siendo esta etapa un periodo crucial para la acumulación de capital humano que garantice una trayectoria laboral de calidad durante la adultez y calidad de vida en la vejez. El 18,2 % combina el trabajo con la educación, mientras que apenas el 21,0 % estudia de tiempo completo (Tabla 7).

Estas condiciones son muy diferentes entre hombres y mujeres y el área urbana y rural. Las mujeres están particularmente sobrerrepresentadas en el grupo de personas que no estudia ni trabaja en el mercado (22 %), de ellas el 91 % tienen 18 años o más, es decir, están en edad plena de trabajar y estudiar. Son las mal llamadas ninis, ya que, en realidad, según la Encuesta de

Uso del Tiempo 2016 (DGEEC, MH y BID, 2017), ellas trabajan en sus hogares en trabajo doméstico o de cuidado sin remuneración en un promedio de 36 horas semanales. En términos relativos, el mayor peso de este grupo se observa en el sector rural (34 %).

Para este grupo de mujeres no existen políticas. Las principales intervenciones que los países diseñan en este sentido están constituidas por la provisión de servicios de cuidado o las becas estudiantiles que facilitan a las mujeres la reducción del tiempo de trabajo no remunerado, ya sea a través del uso de servicios públicos o la contratación de servicios privados.

Tabla 7. Población de 15 a 29 años de edad por área de residencia y sexo según si estudia y trabaja, Paraguay, 2021

Condición educativa y laboral	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0
Solo estudia	**21,0**	18,0	24,2	**22,9**	19,6	26,1	**17,6**	15,0	20,5
Solo trabaja en el mercado laboral	**47,6**	57,3	37,5	**46,1**	53,3	39,0	**50,3**	64,4	34,6
No estudia ni trabaja en el mercado laboral	**13,2**	5,1	21,5	**10,5**	5,5	15,4	**18,3**	4,4	33,8
Estudia y trabaja	**18,2**	19,6	16,7	**20,5**	21,5	19,5	**13,8**	16,2	11,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Nota: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

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 también adultos mayores.

El análisis del periodo 2017-2021 no muestra cambios relevantes en los pesos relativos, lo que debería ser motivo de preocupación ya que se esperaría que disminuya progresivamente el grupo de jóvenes que no estudia.

Novella et al. (2018:48) analiza a qué se dedica el grupo de los ninis y encuentra que el 96,3 % se dedica a labores/negocios domésticos, el 54,2 % cuida a familiares, 36 % busca trabajo y que 2,5 % cuenta con alguna discapacidad. Solo el 1,2 % no realiza ninguna de estas actividades.

Borda, Contreras y González (2018) asocian la probabilidad de ser ninis, especialmente en el caso de las mujeres, a la unión o maternidad/paternidad temprana. Ambas anteceden a la exclusión escolar, esto a pesar de que está vigente la Ley N° 4084, de "Protección a los estudiantes en estado de gravidez y estado de maternidad".

Una trayectoria laboral de calidad tiene como uno de sus fundamentos la convergencia entre el aumento de las competencias educativas y la demanda laboral. A medida que cambia la estructura productiva y las exigencias mundiales en términos de competitividad, el aumento de las cualificaciones se hace más imprescindible.

La educación superior tiene el desafío de generar las competencias y habilidades duras y blandas que requiere el mercado. El marco institucional de la educación superior en Paraguay es amplio, pero de baja cobertura y fragmentado. El MEC tiene a su cargo la regulación de la educación superior no universitaria y la gestión de la formación docente. Adicionalmente se encuentran el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), el Sistema Nacional de Formación Laboral (SINAFOCAL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), el Ministerio de Agricultura y Ganadería para la formación agropecuaria y las universidades públicas y numerosas privadas.

No se han encontrado evaluaciones de la gestión de estos organismos, por lo que no se puede concluir con respecto a la pertinencia y calidad de sus intervenciones. Los registros administrativos e informes muestran que la matrícula es baja, tal como se evidencia en las encuestas de hogares. La educación técnica y superior no cuenta con suficientes mecanismos de control, monitoreo o evaluación que contribuyan a garantizar la calidad de la enseñanza. A esta situación se agrega la falta de coordinación e integración entre las diversas modalidades de oferta pública dirigida a vincular la trayectoria educativa con la laboral: educación media, técnica, vocacional, formación para el trabajo y universidades.

Recuadro 2. **Transición escuela-trabajo de la juventud rural**

La educación profesional es un sueño anhelado por la juventud rural, sin embargo, el acceso a alguna institución técnica o carrera universitaria tiene barreras importantes. Por un lado, casi siempre deben migrar a alguna ciudad donde se localizan las universidades, lo que implica abandonar el hogar e ir a casa de un pariente o alquilar un espacio para vivir; por otro lado, las universidades a las que acceden son casi siempre privadas, cuyos costos hacen muy difícil lograr estudiar una carrera universitaria.

> ***"Quería estudiar, pero todo era muy costoso. No tenía luego posibilidades, ya que en mi caso tenía que ir a Santaní u otra ciudad importante, pagar el alquiler de una pieza, el costo de la matrícula, la mensualidad y el derecho a examen, pagar la comida y hasta el pasaje. Solo trabajando y aun así no sé si me iba a alcanzar porque todo es muy caro y yo en particular no tengo ningún pariente cercano en la ciudad"*** (Griselda, mujer de 29 años, dedicada actualmente a la agricultura familiar y a las labores de la casa en Yataity, San Pedro).

Los jóvenes hacen todo tipo de esfuerzos para poder estudiar. A pesar de no tener tierra propia, tratan de cultivar algún rubro agrícola en la tierra familiar o de algún pariente y changar para lograr ciertos ingresos que alimenten las esperanzas de alcanzar una carrera universitaria.

> ***"Terminé mi educación secundaria hace casi ya cuatro años y no pude seguir estudiando, porque estamos en el interior y debemos migrar para poder estudiar. Eso implica muchos gastos. No hay universidad cerca. Quería estudiar Ingeniería Agronómica y era muy costoso. En Villarrica encontré Ingeniería Zootecnia y voy a tener que migrar. Para cubrir los costos tengo algunas planificaciones en el campo; por el momento sembré cebolla y con eso creo que voy a tener un buen ingreso. La idea es cultivar eso como rubro principal cada año, pero lo hago con mi cuñado en su tierra porque soy sin tierra. También hago todo tipo de changas para mantenerme y ahorrar un poquito. Y con eso voy a procurar sostener el tema alquiler, comida y los gastos que voy a tener dentro de la universidad"*** (Jorge, hombre de 21 años, sin tierra, dedicado a la agricultura familiar y principalmente a la changa en la comunidad de Ñuverá, distrito de Paso Jovai, departamento de Guairá).

Otros inician su carrera universitaria, pero no pueden terminar, casi siempre, por razones económicas o porque nuevas situaciones se presentan en la vida, como la conformación de una familia o la oportunidad laboral.

> ***"Hice hasta primer año de licenciatura en Educación Escolar Básica y ahí me quedé. Dejé por motivos económicos. No podía solventar mensualmente las cuotas, porque es privada. Iba desde Huber Duré hasta Maracaná, pero tenía que pagar mensualidad y derecho a examen. Eran cuatro años. Hice un año y después ya no pude pagar G 250.000 y subía. Dejé el estudio y con intenciones de trabajar me fui a la Argentina ante una oportunidad, pensando juntar plata para venir y volver a estudiar, pero llegué allí y la realidad era diferente, tuve que quedarme tres años por allá. Ahora que estoy de vuelta siempre sueño en retomar, pero ya tengo familia y tengo que dedicarme a ellos"*** (Víctor, hombre de 28 años, con tierra, dedicado a la agricultura familiar en el asentamiento Huber Dure, distrito Maracaná, departamento de Canindeyú).

El resultado final es la desconexión con las necesidades del mercado laboral (Borda, Cresta y Brizuela, 2018; Banco Mundial, 2018). Un estudio sobre la demanda de graduados por la industria agroalimentaria dio cuenta de la dificultad para contratar profesionales con las competencias necesarias, tanto blandas y duras, para abordar los desafíos de la competitividad que exige el sector.

En particular se señala la dificultad de encontrar jóvenes con capacidad para aplicar sus conocimientos en la práctica, lo que hace que uno de los mecanismos principales de contratación sea a través de las pasantías. Casi el 65 % de las empresas contrataron a sus expasantes y, en el 83,3 % de los casos, los profesionales universitarios reclutados de esa manera permanecen en la misma compañía (Borda, Cresta y Brizuela, 2018: 80).

La baja pertinencia del sistema educativo formal se refleja en la percepción generalizada. Parece subsistir la percepción de que el conocimiento necesario para emprender debe ser autogestionado o que la formación y capacitación debe ser buscada en los programas de emprendedurismo ofrecidos por las organizaciones de la sociedad (Pisani, et al. 2020: 201).

3.5. Breves conclusiones

Este apartado hace un breve recuento de la situación educativa desde la adolescencia con el objetivo de evidenciar que el desafío de aumentar el capital humano de la juventud se inicia garantizando su permanencia en el sistema educativo y el aumento de los logros del aprendizaje.

La educación continua, así como los logros educativos no dependen solo de la oferta educativa ni del presupuesto en educación. Como se pudo ver en este capítulo, son múltiples los factores que impiden la permanencia en el sistema educativo y la culminación de la educación media y la permanencia en el sistema. Estos determinantes tienen que ver tanto con factores de la oferta educativa como con la situación económica de la familia y el proceso de socialización.

El aumento de las capacidades y oportunidades educativas requiere que además funcione bien el sistema de salud y los mecanismos de protección social, incluyendo las políticas de cuidado destinadas a reducir y redistribuir el tiempo de cuidado actualmente sobrecargado en las mujeres. Un buen desempeño público en estas áreas no solo contribuirá a la expansión de la cobertura sino también a mejoras en el aprendizaje.

El sistema educativo tampoco contribuye a reducir las desigualdades y según el MEC (2018), las profundiza. Los estudiantes ubicados en el quintil de menores recursos (20 % más bajo) asisten a instituciones educativas cuya infraestructura y recursos educativos son también los más precarios. Al contrario, los establecimientos que reciben a estudiantes ubicados en el quintil más beneficiado presentan mejores condiciones, y ello, paradójicamente le posibilita el posterior acceso a la universidad pública.

En los establecimientos de peor calidad, las instalaciones complementarias como cocina o enfermería son relativamente inexistentes y el acceso a uso de tecnologías, incluyendo internet, es también muy limitado o nulo entre estos jóvenes.

Ortiz, Goetz y Gache (2017:11) señalan que "la política educativa descuida los mecanismos de compensación [...] la gestión del sistema educativo muestra problemas de eficacia e incluso una incapacidad de lograr tres objetivos cruciales: generar condiciones de compensación de las desigualdades, equilibrar espacialmente la disponibilidad de los servicios y articular políticas públicas en el territorio".

De acuerdo con el diagnóstico realizado en el marco del diseño del Plan Nacional de Transformación Educativa 2030[23], la inversión en educación no supera la media regional (la inversión actual del Paraguay es de 3,3 % del PIB) (MEC, 2022b). Además, el mayor porcentaje del monto asignado a educación está destinado a cubrir los salarios docentes.

El documento de PISA confirma estas conclusiones y señala que el gasto por estudiante en Paraguay en comparación con el PIB per cápita es solo el 52 % de lo observado en los países de América Latina que participaron en las pruebas PISA. El promedio de los recursos invertidos por cada estudiante durante su vida escolar (de 6 a 15 años de edad) para los países de la región que participaron en las pruebas PISA fue de U$S 26.633 en valores de paridad del poder adquisitivo (PPA) en el 2013. Para este mismo año, en Para-

[23] Proceso truncado y posteriormente reconvertido bajo la denominación de Plan Nacional de Desarrollo Educativo Paraguay 2040.

guay, la inversión acumulada por estudiante para este rango de edad fue de US$ 13.756 PPA. Paraguay ocupó el tercer lugar más bajo en inversión por estudiantes entre los 12 países analizados (MEC, 2019: 102).

Adicionalmente, los pocos recursos que invierte Paraguay pueden tener mayor eficiencia. La conversión de recursos a aprendizajes en Paraguay es menor a lo observado en promedio en los países que tomaron las pruebas PISA y PISA-D. Paraguay puede aumentar los aprendizajes con el mismo presupuesto si alcanza los niveles de eficiencia promedio de los países que tomaron las pruebas PISA y PISA-D.

El estudio realizado por UNFPA (2017: 35 y 39) señala que entre 2013 y 2015, más del 80 % del total de recursos públicos a la juventud se destinó a educación dando cuenta de la relevancia que tiene esta función en el presupuesto público; sin embargo, dado que la prioridad fiscal de este grupo etario es baja en el presupuesto total —1 % del PIB—, también es baja la parte destinada al aumento del capital humano.

4

Empleo e **ingresos**

Este capítulo presenta las principales características laborales de la juventud paraguaya, iniciando por el análisis de la población en edad de trabajar que está fuera de la fuerza de trabajo. La evidencia para América Latina muestra que a medida que aumentó el nivel educativo de adolescentes y jóvenes se retrasó la entrada al mercado laboral. Paraguay no es la excepción, ya que el aumento de las coberturas de educación básica y media se dio en paralelo a la reducción de la proporción de adolescentes que trabaja.

No obstante, esta tendencia también coincidió con el periodo de reducción de la pobreza por lo que habría que considerar un conjunto de determinantes que actuaron de manera conjunta. Al mejorar las condiciones económicas de los hogares, expandirse los programas de protección social y aumentar los ingresos laborales de los adultos, las familias pudieron prescindir en alguna medida de los ingresos y el tiempo dedicado por adolescentes al trabajo remunerado.

Por otro lado, una importante proporción de mujeres está fuera de la fuerza laboral por el imperativo social que las ubica como las principales responsables del trabajo no remunerado —doméstico y de cuidado— en los hogares.

El análisis del trabajo en la juventud exige considerar aspectos de género, territoriales y generacionales, así como integrar diversas variables y perspectivas, muchas de ellas con tendencias en el largo plazo.

El periodo considerado en este trabajo abarca los últimos 5 años en el que confluyen la ralentización económica, el estancamiento de la reducción de la pobreza y el retroceso de algunos indicadores sociales que reflejan el nivel de bienestar de los hogares. Adicionalmente se agrega la llegada de la pandemia que contribuyó a profundizar las tendencias anteriores.

4.1. La oferta y demanda de trabajo

El comportamiento del empleo juvenil no condice con las aspiraciones de autonomía económica y el aumento de las credenciales educativas. La oferta de trabajo no acompaña esta evolución dados los niveles de desocupación y subocupación

Del total de jóvenes en edad de trabajar, alrededor de dos tercios integra la fuerza de trabajo, es decir, buscan trabajo o trabajan (Tabla 8). Este nivel es inferior al promedio nacional que se ubica en torno al 72 % en ese mismo periodo.

Tabla 8. Condición laboral de la población de 15 a 29 años de edad (%), Paraguay, 2017 a 2021

Condición laboral	2017	2018	2019	2020	2021
Población en edad de trabajar	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Población en la fuerza de trabajo	64,2	65,5	66,5	66,8	65,8
Población fuera de la fuerza de trabajo	35,8	34,5	33,5	33,2	34,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 – 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Nota: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

Al analizar de manera más específica el último año disponible de la EPHC (2021) se pueden observar importantes variaciones por sexo y área de residencia. La participación económica de los hombres en el sector urbano se eleva al 74,9 % mientras que la de las mujeres rurales cae al 45,8 %, dando cuenta de las desventajas que enfrentan las mujeres en general y las del sector rural en particular (Tabla 9).

Como es de esperar, a medida que aumenta la edad, aumenta la oferta de trabajo. No obstante, cabe señalar la alta participación económica adolescente (15 a 17 años). En este grupo de edad, 30,8 % de adolescentes ya está en el mercado laboral, cifra que sube hasta el 44,3 % en el caso de los hombres, lo que pone en riesgo su permanencia en el sistema educativo y la calidad de su aprendizaje (Tabla 9).

A partir de los 18 años crece la participación económica hasta llegar al grupo de 25 a 29 años en el sector urbano al 94,8 % en los hombres y al 72,9 % de las mujeres. En las mujeres rurales esta proporción cae al 59,8 %. Este es el grupo de menor participación económica si se considera el sexo y el área de residencia (Tabla 9).

Tabla 9. Condición laboral de la población de 15 a 29 años de edad por área de residencia y sexo según grupos de edad (%), Paraguay, 2021

Situación en la Fuerza de Trabajo	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total									
Población en edad de trabajar	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0
Población en la fuerza de trabajo	**65,8**	76,9	54,3	**66,7**	74,9	58,5	**64,1**	80,6	45,8
Población fuera de la fuerza de trabajo	**34,2**	23,1	45,7	**33,3**	25,1	41,5	**35,9**	19,4	54,2
15 a 17 años									
Población en edad de trabajar	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0
Población en la fuerza de trabajo	**30,8**	44,3	15,7	**25,2**	36,4	13,3	**39,3**	55,5	19,7
Población fuera de la fuerza de trabajo	**69,2**	55,7	84,3	**74,8**	63,6	86,7	**60,7**	44,5	80,3
18 a 24 años									
Población en edad de trabajar	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0
Población en la fuerza de trabajo	**71,4**	80,9	61,4	**72,5**	78,3	66,8	**69,0**	85,7	49,0
Población fuera de la fuerza de trabajo	**28,6**	19,1	38,6	**27,5**	21,7	33,2	**31,0**	14,3	51,0
25 a 29 años									
Población en edad de trabajar	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0
Población en la fuerza de trabajo	**81,3**	94,8	68,3	**83,7**	94,8	72,9	**76,7**	94,7	59,8
Población fuera de la fuerza de trabajo	**18,7**	5,2	31,7	**16,3**	5,2	27,1	**23,3**	5,3	40,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Nota: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

Las brechas entre hombres y mujeres que se encuentran fuera de la fuerza de trabajo se amplían en el grupo de 18 a 24 años, dando cuenta de las dificultades que muestra la oferta laboral femenina en coincidencia con el periodo de mayor cantidad de hijos nacidos vivos (Tabla 9).

Para las mujeres, la primera razón reportada para encontrarse fuera de la fuerza de trabajo es la de estudiar, al igual que los hombres, pero la segunda es "razones familiares". En el periodo estudiado había una tendencia al aumento de la primera y la reducción de la segunda; sin embargo, en 2020 se revierte, probablemente relacionado con los efectos de la pandemia que obligaron a las mujeres a dedicar más tiempo al cuidado, incluyendo el apoyo escolar a la niñez y a las tareas domésticas. En 2021 permanece estable la primera razón y aumenta la segunda, ubicándose al mismo nivel de 2018 (Tabla 10).

La encuesta del uso del tiempo realizada en 2016 muestra que más del 90 % de las mujeres jóvenes realiza trabajo no remunerado en sus hogares. En el quintil (20 %) de menores ingresos le dedican entre 17,6 horas semanales (14 a 17 años) y 35,8 horas semanales (25 a 29 años). Los hombres por su parte le dedican entre 12,2 horas y 15,5 horas, respectivamente. Si bien en el quintil de ingresos más altos las mujeres le dedican menos horas, sigue siendo importante la realización de estas actividades: 13,3 horas (14 a 17 años) y 23,1 horas (25 a 29 años) (DGEEC, MH y BID, 2017). Los hombres por su parte destinan 7,2 y 11,3 horas semanales dependiendo del grupo de edad (Zavattiero, Serafini, 2019:32).

Alrededor del 4,5 % señala que no trabaja ni busca trabajo por tener una enfermedad o discapacidad, lo que ameritaría una investigación con mayor profundidad sobre las causas de ambos problemas (Tabla 10), igual que en el caso de la exclusión escolar en que el 2 % señala que no estudia por estas mismas razones. La principal causa de mortalidad en este grupo de edad son los accidentes de tránsito, lo que podría estar obstaculizando las oportunidades laborales y educativas de la juventud.

Tabla 10. Población de 15 a 29 años de edad según razones para permanecer fuera de la fuerza de trabajo, por área de residencia y sexo (%), Paraguay, 2017 a 2021

Razón para permanecer fuera de la fuerza de trabajo	2017	2018	2019	2020	2021
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Estudia	55,2	57,6	62,3	59,7	59,7
Razones familiares	33,2	30,3	26,8	27,6	31,4
Enfermo/discapacitado	4,9	4,9	4,4	4,2	4,5
Otros	6,7	7,1	6,5	8,0	4,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 – 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Nota: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

Si bien en términos proporcionales una enfermedad o discapacidad presenta una incidencia reducida en el mercado laboral, no deja de significar un requerimiento de atención especializada para insertarse productivamente, de manera que su enfermedad o discapacidad no se traduzca en un alto nivel de dependencia. Debido al tamaño de la muestra de la encuesta no es posible desagregar los datos por edad, área de residencia o sexo, lo que exige una encuesta especializada de manera a conocer esta población a mayor profundidad y diseñar las políticas que se requieren para garantizar la permanencia en el sistema educativo, la inclusión económica y el aporte al crecimiento económico.

Tabla 11. Población de 15 a 29 años de edad según razones para permanecer fuera de la fuerza de trabajo y grupos de edad, por área de residencia y sexo (%), Paraguay, 2021

Razones para permanecer fuera de la fuerza de trabajo	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total									
Total	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0
Estudia	**59,7**	76,7	50,8	**66,8**	77,0	60,6	**47,3**	76,0	35,9
Razones familiares	**31,4**	7,8	43,6	**25,3**	9,0	35,0	**42,0**	5,0	56,8
Enfermo/discapacitado	**4,5**	*	*	*	*	*	*	*	*
15 a 17 años									
Total	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0
Estudia	**88,7**	91,7	86,5	**91,0**	91,5	90,6	**84,4**	92,1	79,2
Razones familiares	**7,2**	**2,9**	**10,3**	**5,1**	**2,6**	**7,1**	**11,0**	**3,6**	**15,9**
Enfermo/discapacitado	*	*	*	*	*	*	*	*	*
18 a 24 años									
Total	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0
Estudia	**49,1**	66,0	40,3	**59,4**	67,9	54,1	**30,2**	60,9	19,9
Razones familiares	**38,9**	12,5	52,5	**30,1**	13,9	40,5	**54,9**	8,5	70,5
Enfermo/discapacitado	*	*	*	*	*	*	*	*	*
25 a 29 años									
Total	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0
Estudia	**10,9**	20,4	9,4	**16,0**	19,5	15,3	**4,1**	21,9	1,9
Razones familiares	**75,2**	18,8	84,2	**70,6**	28,8	78,4	**81,3**	-	91,5
Enfermo/discapacitado	*	*	*	*	*	*	*	*	*

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Notas: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay
(*) insuficiencia muestral (menos de 30 casos).

Dentro del grupo de la juventud que ofrece su fuerza de trabajo, una parte busca y no encuentra empleo (población desocupada). En los 5 años estudiados, la tasa de desocupación fue aumentando, pasando de 9,4 % a 12,6 %, con un pico en el año 2020. La tasa de subocupación también muestra una tendencia creciente, pasando de 4,9 % en 2017 a 5,0 % en 2021, con un nivel máximo en 2019 de 7,9 %. En total, sin considerar el año de la pandemia, se observa un persistente deterioro de los niveles de empleo juvenil, ubicándose siempre por encima del promedio nacional (Tabla 12).

Tabla 12. Población dentro de la fuerza de trabajo de 15 a 29 años de edad según su condición de ocupación, por área de residencia y sexo (%), Paraguay, 2017 a 2021

Condición de ocupación	2017	2018	2019	2020	2021
Población ocupada	90,6	89,3	89,8	87,2	87,4
Población desocupada	9,4	10,7	10,2	12,8	12,6
Población subocupada por insuficiencia de tiempo de trabajo[24]	4,9	6,2	7,9	7,5	5,0
Subutilización de la fuerza de trabajo (desocupada más subocupada)	14,3	16,9	18,1	20,3	17,6
Promedio nacional (15 años y más) Subutilización de la fuerza de trabajo (desocupada más subocupada)	10,6	11,5	12,3	14,0	11,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 – 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Nota: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

[24] Este indicador se refiere al número de personas cuyas horas de trabajo en el periodo de referencia son insuficientes en relación con una situación de empleo alternativo que esas personas desean desempeñar y para la que se encuentran disponibles. Antiguamente, este indicador se conocía como “subocupación visible”.

La desocupación y la inactividad derivada de la pandemia afectaron a los jóvenes más fuertemente que a los adultos y en particular a las mujeres; sin embargo, la recuperación fue más rápida en las mujeres que en los hombres, tal como señalan Velasco y Reinecke (2022).

Dos estudios sobre la búsqueda de empleo en Paraguay (OIT, PNUD, 2016; PNUD, 2021) encontraron que la mayor parte —alrededor del 80%— de quienes buscan empleo lo hacen a través de redes de contactos y no por vías institucionales como los servicios de orientación laboral del MTESS o agencias privadas de empleos.

Ser mujer y tener mayor educación aumentan el uso de estos mecanismos modernos. No obstante, el porcentaje permanece bajo. El 23,1 % de las mujeres jóvenes urbanas utilizaron alguno de estos mecanismos, así como el 30,8 % de los jóvenes con más de 12 años promedio de estudio. Estos datos revelan la importancia de difundir y ampliar los servicios de intermediación laboral, atendiendo a las dinámicas territoriales.

Al analizar los datos con mayores niveles de desagregación para el año 2021 se puede observar cómo se acumulan las desigualdades. La desocupación es un fenómeno más urbano que rural, afectando bastante más a las mujeres. La subocupación también afecta más a las mujeres, especialmente rurales. A nivel nacional un cuarto de las mujeres (24,7 %) enfrenta alguno de estos dos problemas, proporción que se eleva a casi un tercio en el sector rural (29,7 %). Esto significa casi tres veces más al nivel de promedio nacional (12,3 %) (Tabla 13). Ser mujer joven y rural constituye un obstáculo para la autonomía económica de las mujeres.

En la población más joven (15 a 17 años) estos indicadores empeoran mostrando la brecha existente entre la oferta y la demanda laboral. La necesidad de trabajar en edades tempranas se manifiesta en el alto número de adolescentes que se incorporan al mercado; sin embargo, no encuentran trabajo o trabajan menos horas de que las que quisieran.

A partir de 18 años la desocupación y subocupación se reducen, pero se mantienen relativamente altos sobre todo en el caso de las mujeres. Los hombres, al llegar al rango de edad entre 25 y 29 años, equiparan e inclusive mejoran los indicadores con respecto al promedio nacional.

Las mujeres, sin embargo, permanecen por encima del promedio nacional y acumulan fuertes desigualdades entre ellas. El promedio nacional de subutilización de fuerza de trabajo es de 12,3 %, si se analiza solo el de las mujeres sube a 16,7 %, si son mujeres jóvenes a 24,7 % y si son mujeres jóvenes rura-

les a 29,7 %. En el rango de 18 a 24 años, la subutilización en el sector rural se eleva al 34,9 %. Esto significa que solo en el sector rural existe un gran caudal de mujeres que requieren políticas laborales específicas a su situación particular.

Tabla 13. Población dentro de la fuerza de trabajo de 15 a 29 años de edad según su condición de ocupación y grupos de edad, por área de residencia y sexo (%),

Condición de ocupación	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total									
Población desocupada	**12,6**	8,6	18,4	**14,6**	11,0	19,0	**8,6**	4,5	16,7
Población subocupada por insuficiencia de tiempo de trabajo	**5,0**	4,1	6,3	**3,4**	3,2	3,7	**8,2**	5,7	13,0
Subutilización de la fuerza de trabajo (desocupada más subocupada)	**17,6**	12,7	24,7	**17,9**	14,2	22,7	**16,8**	10,3	29,7
15 a 17 años									
Población desocupada	**12,3**	9,3	21,8	**18,2**	15,3	26,6	**6,5**	3,6	16,5
Población subocupada por insuficiencia de tiempo de trabajo	**6,6**	6,5	7,1	**4,3**	3,6	6,3	**9,0**	9,2	8,1
Subutilización de la fuerza de trabajo (desocupada más subocupada)	**19,0**	15,8	28,9	**22,5**	18,9	32,9	**15,5**	12,8	24,6
18 a 24 años									
Población desocupada	**14,6**	9,7	21,3	**16,1**	11,9	20,9	**11,2**	5,9	22,4
Población subocupada por insuficiencia de tiempo de trabajo	**4,8**	4,2	5,6	**3,1**	2,9	3,4	**8,3**	6,3	12,5
Subutilización de la fuerza de trabajo (desocupada más subocupada)	**19,3**	13,8	26,9	**19,2**	14,8	24,3	**19,5**	12,2	34,9
25 a 29 años									
Población desocupada	**5,7**	3,6	8,5	**4,6**	4,0	5,3	**8,2**	3,0	15,9
Población subocupada por insuficiencia de tiempo de trabajo	**4,9**	3,3	7,1	**3,6**	3,4	3,7	**7,7**	3,0	14,8
Subutilización de la fuerza de trabajo (desocupada más subocupada)	**14,8**	10,1	21,1	**15,3**	12,2	19,2	**13,8**	6,0	25,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Nota: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

La estructura del empleo, tal como se verá a continuación, se caracteriza por una juventud que trabaja con altos niveles de concentración en ocupaciones y sectores de baja productividad y elevada precariedad. Una parte también en actividades fuera del marco de la ley.

Recuadro 3. **Marihuana: alternativa frente a la ausencia de trabajo y políticas**

Ante la condición de sin tierra de los jóvenes y la falta de trabajo en el asentamiento, la comunidad o ciudades cercanas, una alternativa cada vez más frecuente es ir a trabajar en los cultivos de marihuana, especialmente en las zonas norte y centro de la Región Oriental del país, a pesar de los peligros que esto implica por las condiciones de ilegalidad en la que se desarrolla la actividad y otros riesgos.

> ***"Unos amigos que suelen ir me invitaron. Hablé con mis padres y ellos aceptaron porque no hay muchas opciones aquí, solo ir a la Argentina, pero allí también la situación no está muy bien como antes. Vamos al monte por semanas, luego volvemos a nuestras casas y después nos vamos otra vez. Estamos en campamentos y trabajamos en los rosados, plantamos, cuidamos las plantaciones, cosechamos y a veces hasta prensamos si es que no se vende en bolsas. Sabemos que es peligroso estar allí, pero no tanto también, porque la policía casi no hace caso; el problema son los dueños o los capataces que andan armados o si se va la SENAD"*** (Eugenio, hombre de 19 años, dedicado a la changa, distrito de Maracaná, departamento de Canindeyú).

Trabajar en los cultivos de marihuana puede tener cierto atractivo para los jóvenes, pero también puede constituirse en la posibilidad para iniciarse en la adicción o incorporarse a las organizaciones delictivas.

"La paga no es tanto por plata, nos dan también un poco, pero si nos quedamos mucho tiempo nos dan para nuestro celular o incluso para nuestra moto. A mi mamá el capataz le regaló para su lavarropa porque me voy con mi hermano. Algunas veces da gusto también porque podemos tomar, nos llevan cerveza o cualquier cosa para tomar y también le llevan a algunas chicas para cocinar, se quedan allí y nos divertimos con ellas. De la comunidad indígena son. Difícil es estar allí, pero da gusto también. Nosotros no fumamos, solo nos vamos para trabajar, pero de noche cuando farreamos algunos fuman también. Nosotros no nos metemos con ellos, pero esos que son más antiguos ya se entienden más con el capataz y le dan para su arma" (Mario, hombre de 21 años, dedicado a la changa, distrito de Maracaná, departamento de Canindeyú).

Adicionalmente a los ingresos relativamente seguros, también reciben asistencia "técnica" y aseguran la venta de su cosecha a un precio bastante más estable que el de otros cultivos. Frente a la situación de la agricultura familiar, cuya política tiene baja cobertura y calidad (Imas, 2020), la marihuana es un rubro más seguro y rentable (Garat, 2016).

4.2. Características principales de la ocupación

Juventud sobrerrepresentada en el trabajo doméstico y como familiar no remunerado

La estructura del empleo juvenil se mantuvo sin alteraciones relevantes durante el periodo estudiado. La mayor parte de los jóvenes se encuentra ocupado en el sector privado dependiente, en segundo lugar, en el trabajo por cuenta propia, en tercer lugar, en el trabajo familiar no remunerado, en cuarto lugar, el trabajo doméstico y finalmente en el sector público.

La estructura y los pesos relativos de las diferentes ocupaciones o sectores difieren con respecto al promedio nacional. Una diferencia muy importante está en el lugar que ocupa el trabajo en el sector público. En el promedio nacional se encuentra en el tercer lugar después del trabajo en el sector privado y por cuenta propia.

En 2021, el peso del trabajo juvenil en el sector público es de la mitad (4,8 %) que el promedio nacional (9,6 %), revelando el problema que tiene la juventud para acceder a este sector. De la misma manera, si bien el trabajo por cuenta propia ocupa el segundo lugar en ambos casos —promedio nacional y promedio juvenil—, el peso en el grupo etario juvenil es alrededor de la mitad (17,9 %) que el promedio nacional (32,1 %). Por otro lado, la juventud está sobrerrepresentada en el trabajo doméstico y como familiar no remunerado, categorías que implican los mayores niveles de precariedad e inclusive trabajo sin remuneración (Tabla 14).

En la Tabla 14 también puede verse que, en 2020, año de la pandemia, toma fuerza el trabajo por cuenta propia y el trabajo familiar no remunerado, sobre todo en el sector rural.

Tabla 14. Población ocupada de 15 a 29 años de edad según categoría ocupacional (%), Paraguay, 2017 a 2021

Categoría ocupacional	2017	2018	2019	2020	2021
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Empleado / obrero público	4,9	4,5	4,6	3,6	4,8
Empleado / obrero privado	58,1	59,3	56,8	53,5	56,6
Empleador o patrón	1,6	1,9	1,8	1,5	1,5
Trabajador por cuenta propia	15,8	15,3	17,4	20,0	17,9
Trabajador familiar no remunerado	10,9	10,0	10,0	12,6	11,6
Trabajador/a doméstico/a	8,4	9,1	9,2	8,7	7,6

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 – 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Nota: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

Recuadro 4. **Trabajo familiar no remunerado: subsidio e invisibilidad juvenil**

Muchos jóvenes están involucrados en las actividades laborales de la familia, realizando con su trabajo un importante aporte para la generación del ingreso familiar, sin recibir una remuneración a cambio; generalmente, porque estos ingresos son para cubrir los gastos del hogar y no siempre alcanza para la reproducción familiar en su totalidad o lograr mayores condiciones de bienestar y autonomía económica de sus miembros. Esto obliga a los jóvenes a depender de los padres o buscar otras alternativas de generación de ingresos para cubrir sus necesidades personales, tales como vestimenta, teléfono, motocicleta y actividades de ocio, entre otros. Esta situación suele ser también una causa importante para la migración de los jóvenes, concomitante a la falta de ofertas laborales en la comunidad o ciudades pequeñas.

> ***"No, no recibo ninguna remuneración por mi trabajo. Así como esto te toca a vos, no. La ganancia por la venta de la producción vuelve a entrar en el ruedo grande para pagar las deudas o comprar alimentos. Yo trabajo en la casa principalmente, también ayudo en la chacra cuando se necesita y en la huerta que es lo que más me toca a mí y de donde hago un poco para mi platita"*** (Griselda, mujer de 29 años, dedicada actualmente a la agricultura familiar y a las labores de la casa en Yataity, San Pedro).

> ***"El trabajo que hago en la chacra es para la familia. Nos organizamos toda la familia y todo lo que producimos es para la familia. Por ese trabajo no tengo una remuneración directamente, pero papá y mamá me ayudan, cuando me falta algo ellos me dan para comprar. Sobre todo, mamá es quien siempre sabe lo que me puede faltar y si hay me da para comprar. Por ahora, el centro de todo es mi cuota de la facultad"*** (Mariela, mujer de 19 años, estudiante de licenciatura en Educación Escolar Básica y trabajadora en agricultura familiar, del asentamiento Huber Duré, distrito de Maracaná, departamento de Canindeyú).

> ***"Mi familia tiene un pequeño almacén, un kiosko, frente a la casa. Ahí nos turnamos siempre con mi hermana, mi mamá y yo; mi papá sale a changar. Ponele que medio tiempo, a veces todo el día tenía que atender ahí. Lo que ingresa de allí es para los gastos de la casa porque con el trabajo de mi papá no alcanza. Por eso no recibo ninguna paga; a veces saco algún diez mil´i o le pido a mi mamá, pero eso ni para la cerveza alcanza; solo para cargar saldo puede ser. Cuando demasiado estoy necesitando le digo a mi papá para ir a trabajar con él, pero no siempre se puede también. Por eso es que me fui a Carapeguá a trabajar con mi tía, que tiene un negocio más grande, pero tuve que dejar mi estudio, que también coincidió con la pandemia que se hizo todo virtual y así, ya no pude seguir" (***Roberto, hombre de 23 años, trabaja en un almacén en Carapeguá, oriundo del Barrio Pablo VI, centro de la ciudad de Santa Rosa, departamento de Misiones).

Entre 2017 y 2021 se observa un aumento del peso relativo de la juventud que trabaja sola o en empresas de 2 a 5 personas del 50,4 % al 55,1 %. En contrapartida, el trabajo en empresas de mayor tamaño se retrajo (Tabla 15).

Algunos estudios que abordaron el tema a partir de un enfoque cualitativo señalan varias hipótesis al respecto de la decisión de trabajar solos o en microempresas. Monroy Peralta (2017) señala que muchos jóvenes entrevistados sienten que el mercado de trabajo en el Paraguay es precario, que carece de formalidad en los contratos laborales, seguros médicos y jubilaciones y que ofrece pocas oportunidades de empleo por lo que deciden "emprender".

Al respecto, Pisani, et al. (2020: 233) señalan que "la gran mayoría de las mipymes [micro, pequeñas y medianas empresas] nacen por necesidad y no por emprender" y encuentra que la mayor parte de los cuentapropistas informales son microempresarios por necesidad.

Tabla 15. Población ocupada de 15 a 29 años de edad según tamaño de empresa (%), Paraguay, 2017 a 2021

Tamaño de empresa	2017	2018	2019	2020	2021
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Solo	12,7	13,2	14,0	16,3	14,9
2 a 5 personas	37,7	35,8	34,4	40,5	40,2
6 a 50 personas	25,6	27,2	25,9	22,3	23,3
51 y más personas	10,1	11,2	10,2	7,5	9,3
Trabajador/a doméstico/a	8,4	9,1	9,2	8,7	7,6
No sabe	5,0	3,4	6,2	4,5	4,6

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 – 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Nota: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

La participación económica juvenil por sectores no muestra cambios significativos en el periodo. El comercio y otros servicios absorben a más de la mitad y le siguen en importancia relativa el sector primario y la industria (Tabla 16). Casi la mitad de los jóvenes son trabajadores no calificados o vendedores, alrededor del 14 % son operarios o artesanos y el 11 % trabaja en agricultura, ganadería o pesca.

Tabla 16. Población ocupada de 15 a 29 años de edad por sectores económicos (%), Paraguay, 2017 a 2021

Sectores económicos	2017	2018	2019	2020	2021
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	15,3	15,4	15,4	17,2	15,8
Industrias manufactureras	12,1	13,4	11,8	11,6	12,6
Electricidad, Gas y Agua	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Construcción	9,4	8,1	9,2	9,1	9,2
Comercio, Restaurantes y Hoteles	31,6	29,7	29,4	30,1	32,7
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	3,1	3,0	2,9	2,7	3,6
Finanzas, Seguros, Inmuebles	6,5	7,9	7,3	6,0	6,2
Servicios Comunales, Sociales y Personales	21,5	22,1	23,6	22,7	19,7
No reportado	*	*	*	*	*

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 – 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Notas: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay
(*) insuficiencia muestral (menos de 30 casos).

La política laboral destinada a aumentar la demanda laboral juvenil se limita a la existencia de una normativa con algunos incentivos que por su dimensión en monto y cobertura no tienen impacto, en algunos casos ni siquiera han sido implementados. Al respecto, la Ley N° 4951/2013 "De Inserción al Empleo Juvenil" cuenta con varios mecanismos que implican subsidios a las remuneraciones e incluso para el financiamiento del servicio de cuidado para jóvenes con hijos que se beneficien con esta ley. Esta ley no se implementa porque no está creado el fondo que financia sus acciones.

El Código laboral incluye la modalidad del contrato de aprendizaje que permite contratar a adolescentes y jóvenes entre 16 y 29 años para trabajar como aprendices

durante dos años como máximo. Los aprendices menores de edad podrán trabajar hasta 6 horas diarias y percibir no menos del 60 % del salario mínimo. Los jóvenes de 18 a 25 años podrán trabajar 8 horas y percibir no menos del 60 % del salario mínimo y horas extraordinarias. En todos los casos, los aprendices deberán contar con IPS y estar registrados en la Dirección de Registro Obrero Patronal del MTESS. Esta modalidad también cuenta con el apoyo del SNPP en materia de formación laboral. Los registros del MTESS señalan que alrededor de 1.000 jóvenes anuales se incluyen en esta modalidad.

El documento de la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2021) muestra que los jóvenes tienen menos acceso a productos financieros y que están sobrerrepresentados en el uso de instrumentos de crédito informales. Por otro lado, en los jóvenes el uso de instrumentos financieros electrónicos supera el de los instrumentos tradicionales en instituciones financieras formales.

Para el ámbito rural tampoco existen una oferta específica. La juventud campesina demanda atención en términos de acceso a la tierra, inclusión financiera (seguro agroclimático, créditos, ahorro), acceso a mercados y a información, infraestructura productiva y asistencia técnica para enfrentar el cambio climático, entre otras demandas. El empleo rural no agropecuario tampoco está atendido.

Recuadro 5. **Juventud rural**

La juventud rural ocupada trabaja mayoritariamente en actividades agropecuarias y, en menor medida, en comercio, restaurantes y hoteles de ciudades cercanas, en servicios comunales, sociales y personales y en la construcción. No obstante, los jóvenes adolescentes son los que más se involucran en las actividades agropecuarias como parte del trabajo familiar, mientras que, conforme aumenta la edad va disminuyendo la participación en la agricultura familiar y aumenta el trabajo en empleos rurales no agropecuarios. Esto depende de la oferta laboral en el territorio que por lo general es escasa y varía bastante según las zonas del país. La constante es que los jóvenes terminan migrando a falta de opciones.

> ***"Aquí en la zona hay una fábrica de harina, pero actualmente redujeron más la cantidad de personal. Después en la ciudad hay comercios, despensas, una distribuidora de cerveza, donde algunos jóvenes se emplean. Los que todavía no se fueron, trabajan en la chacra con su familia. También hay campos, de 50 a 100 hectáreas donde se puede hacer changas. Otros van a las estancias de capataz con su pareja o su familia para cuidar animales, ordeñar vacas, etc., pero la verdad no hay casi trabajo"*** (Griselda, mujer de 29 años, dedicada actualmente a la agricultura familiar y a las labores de la casa en Yataity, San Pedro).

La changa suele ser la alternativa laboral más frecuente de los jóvenes rurales para lograr ingresos para sus gastos personales; sin embargo, no garantiza la construcción de una trayectoria laboral de calidad —ingresos adecuados, seguridad social, capital social— ni calidad de vida.

> ***"Si, hay trabajo para los jóvenes. Ahora mismo hay pelada de caña dulce que genera ingreso. Eso comenzó desde abril y sigue hasta ahora. O sea, hay caña dulce, yerba, o si no te vas a carpir. Si querés trabajar hay changa y con eso se puede mantener por lo menos para los gastos personales y aportar un poco para la casa también. Durante el mes de abril hasta diciembre hay; enero, febrero y marzo no hay nada"*** (Jorge, hombre de 21 años, sin tierra, dedicado a la agricultura familiar y principalmente a la changa en la comunidad de Ñuverá, distrito de Paso Jovai, departamento de Guairá).

La migración temporal o permanente en busca de trabajo es la alternativa cuando en el asentamiento, comunidad o ciudades cercanas no hay demanda laboral suficiente. Los destinos principales son Asunción u otras ciudades importantes o, Argentina, al igual que ir al Chaco a trabajar en los grandes establecimientos ganaderos o emplearse temporalmente en las obras viales o en las construcciones urbanas.

> ***Los jóvenes aquí de mi comunidad trabajan ajeno o migran a Asunción y trabajan en comercios, en el mercado o en la calle. Algunos se van también al Chaco a las estancias. Ahora por ejemplo se juntaron jóvenes de entre 15 a 18 años y entraron en esa empresa LT, que hace rutas asfaltadas en varias partes. Allí es donde muchos jóvenes trabajan ahora. Y eso demuestra también lo difícil que está la situación porque antes en Yarigua'a había muchos jóvenes y ahora prácticamente se fueron todos"*** (Araceli, mujer de 19 años, estudiante en licenciatura en Educación Escolar Básica, de la comunidad de Yarigua'a, Distrito Sapucai, departamento de Paraguarí)

En el caso de las mujeres la sobrecarga de trabajo suele ser mayor a la de los hombres por las funciones que la sociedad les asigna culturalmente en actividades no remuneradas como trabajo doméstico y de cuidado en el hogar, colaborando en la agricultura familiar y realizando changas para obtener ingresos propios.

> ***"Trabajo en la casa, le ayudo a mi mamá, porque somos muchos en la casa y hay mucho trabajo. También trabajo en la chacra a veces cuando hace falta. Y cuando necesito para mis cosas personales entonces voy con mis hermanos a changar, a pelar caña dulce o a cosechar yerba"*** (Sadi, mujer de 17 años, dedicada al trabajo doméstico y a la changa en la comunidad de Ñuverá, distrito de Paso Jovai, departamento de Guairá).

La cantidad de horas trabajadas por semana en promedio es relativamente alta, llegando en 2021 a un promedio de 42 horas semanales en la ocupación principal según la EPHC. Los hombres y la juventud urbana trabajan en la esfera mercantil más horas que las mujeres y que la juventud rural. En el sector urbano la cantidad de horas promedio aumenta a 44 y si son hombres a 46. Las mujeres campesinas son las que menos horas trabajan en la esfera mercantil (34 horas) acercándose a otros indicadores señalados anteriormente como la subocupación (trabajaron menos de 30 horas). Ello puede estar explicado por la alta carga de trabajo no remunerado, principalmente bajo responsabilidad de las mujeres que dificulta su inserción en la esfera mercantil.

Al analizar el comportamiento de esta variable en los últimos 5 años se puede observar una lenta reducción de las horas laborales. En 2017, según la EPHC, el promedio general llegaba a 45 horas mientras que los hombres urbanos trabajaban 48 horas y las mujeres rurales 36 horas. Es decir, la cantidad de horas laborales se redujo entre 2 y 3 horas dependiendo del sexo y el área de residencia.

Si bien estos resultados son consistentes con el deterioro general de la economía ocurrido desde 2015, sería importante profundizar el análisis del mercado laboral juvenil para analizar otras posibles explicaciones como los cambios normativos o la política educativa.

4.3. La calidad del trabajo remunerado

Problemas para conseguir un trabajo decente

Para que la inserción económica de la juventud se traduzca en una trayectoria laboral de calidad a lo largo de su vida y que beneficie tanto a su autonomía económica como al desempeño de la economía deben garantizarse determinadas condiciones.

Una de ellas, la educación formal y la formación laboral continua. Como se vio en los apartados anteriores, Paraguay debe hacer un gran esfuerzo para garantizar al menos 12 años promedio de estudio y aprendizajes de calidad, tal como establecen el marco normativo que garantiza la obligatoriedad y gratuidad hasta la educación media.

Las coberturas todavía más bajas en los niveles de educación superior y no formales también constituyen una deuda pendiente con la juventud y su derecho y necesidad de insertarse en empleos decentes y productivos.

Una segunda condición es la inclusión en el sistema de seguridad social, con lo cual no solo se garantiza la protección financiera de la salud, sino también la autonomía económica en la vejez gracias a la jubilación. Paralelamente se fortalece el pilar contributivo de la seguridad social y se contribuye a la sostenibilidad financiera del subsistema, ya que el mismo se basa en la solidaridad intergeneracional.

Desde esta perspectiva, al margen de la discusión sobre el cambio del modelo económico para que genere las oportunidades económicas que exige el aprovechamiento del bono demográfico, la generación de capacidades y competencias y la formalización del trabajo son condiciones indiscutibles.

En este sentido, además de los altos niveles de desocupación y subocupación, la juventud enfrenta problemas de precariedad e inestabilidad laboral dado 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.

Recuadro 6. **Historias laborales precarias**

La situación de pobreza, en la cual viven muchas familias en el Paraguay, suele ser causante de otras situaciones extremas que afectan a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el país, como ser: la migración, el trabajo infantil, el abandono de los estudios, la venta callejera, las adicciones y la violencia en sus diversas formas, entre otros. El trabajo infantil suele afectar la escolaridad de los niños y adolescentes o la calidad del aprendizaje, en las ciudades pueden empujarlos a la permanencia en situación de calle y a las adicciones. El trabajo informal de adolescentes y jóvenes, como vendedores ambulantes u otra actividad en condiciones de precariedad y desprotección, difícilmente contribuyan al desarrollo personal y a perspectivas de bienestar.

El azar o "la suerte" para un cambio de situación, no es la regla. Son las políticas de protección social las que deberían velar por que las personas, en todo su ciclo de vida, puedan tener las condiciones y las oportunidades para desarrollarse y salir adelante.

> ***Comencé a andar por la calle desde los 10 años por ahí, vendiendo empanadas que hacía mi mamá, en Yaguarón. Después vinimos a Asunción y seguí vendiendo empanadas, después vendía diarios también sobre Azara y Brasil, luego me junté con unos socios y empezamos a fumar de todo y me fundí. Vivía en la calle y a veces nomas me iba a casa... Cuando estaba bien, o sea cuando me recuperaba un poco vendía cualquier cosa sobre Eusebio Ayala: caramelo, chocolate, frutas, depende de lo que nuestro patrón nos daba... Un tiempo fui limpiavidrios también, eso cuando estuve muy mal, pero era muy jetu´u porque la gente te trata muy mal... Me mantenía con lo que vendía en la calle. Ganaba muy poco, pero me daba para comer. Difícil es trabajar en la calle, tenés que vender sí o sí para sacar algo, no importa el calor o el frío. De todo tenés que aguantar. A cualquiera le pedía trabajo porque no tenía problema de hacer lo que sea, pero nadie me daba... Cuando estaba por Yaguarón me iba a la escuela y aquí en Asunción también me fui unos años y después abandoné.***
>
> ***Pero después de todo tuve mucha suerte. Una noche en que estaba tirado muy de pasta sobre Azara, un señor me llevó a su casa y desde ahí cambió mi vida, me dio trabajo en un taller y me ayudó a terminar el colegio y después a entrar en la facultad. Toda su familia siempre fue muy kalida conmigo, hasta ahora. El resto ya sabés, vivo con mi compañera, le tengo a mi hijo y un laburo fijo.***
>
> ***Nunca recibí nada de ninguna institución pública, ni mi mamá, ni mis hermanos. Somos pobres, pero nunca le pedimos nada a ninguna institución para que nos ayude"*** (Sergio, hombre de 27 años, dedicado actualmente al diseño gráfico en una empresa en Fernando de la Mora).

En 2021, la población asalariada juvenil representaba el 73,0 % de la juventud ocupada total, abarcando la categoría ocupacional de empleado y obrero público o privado (61,4%) y de empleo doméstico (11,6 %). De ellos, el 57,8 % tenía apenas un contrato verbal y solo el 22,0 % tenía un contrato por tiempo indefinido, lo cual les permite acceder a mejores condiciones de empleo y a cierta estabilidad laboral y de ingresos previsibles (Tabla 17).

La tendencia en los últimos años ha sido la misma con casi el 60 % de la jventud sin contrato mientras que menos del 25 % cuenta con contrato por tiempo indefinido. La pandemia mostró su efecto, ya que en 2020 se observa una importante caída del peso relativo de jóvenes con contrato indefinido y el aumento del contrato verbal (Tabla 17).

El trabajo juvenil urbano presenta mejores condiciones en este sentido, ya que el 24,3 % del grupo de jóvenes que trabaja de manera dependiente en zonas urbanas tiene contrato indefinido, mientras que en el área rural solo el 15,3 % accede a este derecho. En el sector urbano, las mujeres presentan ventajas; en el sector rural no se verifican brechas por sexo.

Tabla 17. Población asalariada de 15 a 29 años de edad según algunos indicadores de calidad del empleo (%), Paraguay, 2017 a 2021

Indicadores de calidad del empleo	2017	2018	2019	2020	2021
Asalariados/as[1] que no aportan a una caja de jubilación	78,9	79,3	78,5	81,5	80,2
Tipo de contrato	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Contrato indefinido/nombrado	19,2	20,6	27,3	23,8	22,0
Contrato definido temporal sin emisión de factura legal	21,4	18,5	14,0	14,3	18,8
Contrato verbal	56,9	59,1	57,2	59,5	57,8
Otros	2,5	1,8	1,5	2,4	1,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 – 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Notas: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay
[1] Incluye trabajo asalariado en el sector público, en el sector privado y en trabajo doméstico

Alrededor del 80 % de jóvenes ocupados está fuera de algún sistema de seguridad social, lo que ya da cuenta del nivel de informalidad laboral y de la pérdida de oportunidad del país en el fortalecimiento del sistema contributivo. Con respecto al total de jóvenes rurales, solo el 10 % aporta a algún mecanismo jubilatorio (Tabla 18)[25]. Estas cifras proporcionan una idea del desaprovechamiento que hace la seguridad social del bono demográfico.

A medida que aumenta la edad se reduce la exclusión sobre todo en el sector urbano, que es donde se concentra la mayor parte de los asegurados. Del 100 % de la población juvenil que aporta, el 80 % se encuentra allí.

Tabla 18. Población ocupada de 15 a 29 años que no aporta a una caja de jubilación según grupos de edad, por área de residencia y sexo (%), Paraguay, 2021

Grupos de edad	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	**80,2**	**81,7**	**77,8**	**75,2**	**77,1**	**72,5**	**89,5**	**88,8**	**91,0**
15 a 17 años	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
18 a 24 años	82,2	84,0	79,4	78,1	80,5	75,0	90,6	89,5	93,5
25 a 29 años	72,7	72,5	72,9	67,0	67,3	66,5	83,9	82,0	86,9

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Notas: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay
[1]Incluye trabajo asalariado en el sector público, en el sector privado y en trabajo doméstico

Además, es importante contemplar las transiciones laborales que ocurren entre el estatus formal y el informal, esto es, entre estar cubierto por la seguridad social contributiva y aportar al IPS para la jubilación y no estarlo, lo que afecta el monto de sus contribuciones y, por tanto, el monto de su haber jubilatorio en el momento del retiro. Ovando (2017) analiza las transiciones entre status según aporte a la jubilación para la población joven (15 a 29 años) en el período que comprende del primer trimestre de 2010 al cuarto trimestre de 2016 para zonas urbanas (Asunción y áreas urbanas del departamento Central), encontrando que el 13,2 % de los jóvenes que inicial-

[25] Cabe destacar que este indicador es diferente a la tasa de informalidad que considera como criterio el aporte a una caja de jubilaciones para los trabajadores en situación de dependencia y la tenencia o no del RUC para trabajadores independientes, cuya cifra para jóvenes se presenta en el capítulo 1.

mente declaran estar aportando a una caja de jubilación lo dejaron de hacer, en tanto que el porcentaje de jóvenes que no estaban aportando y se insertaron a un sistema de aporte para jubilación es menor y se ubica en 12,5 %.

La exclusión de la juventud del sistema jubilatorio contributivo tiene como una razón la debilidad institucional en materia de fiscalización de todos los organismos con competencia o capacidad para detectar incumplimientos con el cruzamiento de información como el MTESS, el Instituto de Previsión Social, el Ministerio de Hacienda o el Ministerio de Industria y Comercio. Los bajos costos de evasión por parte de las empresas contrastan con los altos costos sociales que conlleva tener a la mayoría de la población excluida del sistema de seguridad social contributiva.

Una segunda razón estaría dada por el tamaño de las empresas en que se concentra la juventud. Al ser muy pequeñas se podría suponer un bajo nivel de productividad y dificultad de cumplir con las condiciones exigidas por la seguridad social.

La tercera razón está en el diseño del sistema. Por un lado, al estar históricamente centrado en el trabajo en relación de dependencia excluye a al menos el 30 % de la población ocupada de forma independiente. Por otro lado, la base imponible de la cotización en el régimen general para el sector privado en la mayoría de los regímenes es el salario mínimo; sin embargo, los jóvenes no logran ese nivel de ingresos hasta cerca de los 25 años, lo que estaría desincentivando la afiliación.

Finalmente, otro factor desmotivador es la imposibilidad de trasladar los aportes en caso de movilidad laboral del sector privado al público o viceversa dado el modelo de reparto solidario y no de capitalización individual que imposibilita trasladar el ahorro al no existir cuentas individuales. A pesar de la vigencia de la figura de “intercajas”, este mecanismo no es suficientemente flexible para garantizar la movilidad de recursos que exige la dinámica laboral.

Los costos burocráticos del acceso a la seguridad social por parte de los empleadores especialmente en el caso de empleos temporales o flexibles y la deficiente gestión de los servicios de salud en el caso del IPS para los trabajadores también podrían estar reduciendo los incentivos (Montt, Setrini y Arce, 2021).

Los estudios realizados en el marco del trabajo del Proyecto "Laboratorio Participativo para la Formalización del Empleo" (MTESS, PNUD, 2021; Mongelós, et al., 2022) profundizan el análisis de las condiciones de trabajo en dos sectores: construcción y trabajo doméstico. Estos dos sectores absorben a alrededor del 16 % del trabajo juvenil, por lo tanto, sus hallazgos son relevantes para una amplia proporción de jóvenes.

Para el caso de las construcciones, el análisis realizado en Asunción y el departamento Central señala que la mayoría de las personas que se insertaron en un trabajo informal en este rubro "eran adultos jóvenes, bilingües y sin educación terciaria, pero no pertenecen a los grupos económicamente más vulnerables. Las estadísticas también sugieren que la mayoría llegó a un acuerdo laboral a través de contratos verbales, no tenían garantizado un fondo de jubilación, ni contaron con seguro médico, y en general, no tuvieron vacaciones. Además, no permanecen en un mismo establecimiento por extensos periodos, reflejando que los trabajos suelen ser temporales" (MTESS, PNUD, 2021:19).

Mongelós, et al. (2022) en su análisis sobre el trabajo doméstico remunerado agrega la agresión verbal como otra expresión de la mala calidad del trabajo, sufrida especialmente por las jóvenes, así como las largas jornadas laborales, sin limitaciones de horario, y ni vacaciones o feriados, sobre todo en la modalidad "sin retiro". En este ámbito la inspección laboral se encuentra con el obstáculo jurídico relativo al acceso a las viviendas.

La percepción de la juventud sobre el empleo muestra una interpretación correcta de esta realidad. Los jóvenes entrevistados, según el estudio de Borda, Contreras y González (2018) opinan que el primer empleo es precario y sirve para adquirir experiencia. El segundo empleo, generalmente en el comercio o servicios, permite seguir estudiando. Son puestos de mala calidad, con salarios bajos, alta rotación y horarios extenuantes. Estos dos tipos de empleos generan alto riesgo de deserción escolar por sus condiciones. Por último, está el empleo a futuro. Ese es de mayor calidad y asociado a los estudios realizados y las aspiraciones personales. Sin embargo, los jóvenes también piensan que es para una minoría que cuenta con buenos contactos en la empresa privada o vínculos políticos en el caso del trabajo en el sector público.

Los jóvenes perciben, además, otras barreras que dificultan el acceso al trabajo, entre las que destacan la falta de experiencia laboral o la edad (39,3 %), la falta de habilidades o calificaciones (25,3 %), el desajuste entre el empleo y las preferencias o necesidades (22,8 %) y otros factores como problemas de salud, discapacidad o prejuicios (12,6 %) (Borda, Contreras y González, 2018: 358). Los jóvenes señalan "la falta de políticas para satisfacer las demandas del sector, de formación, acceso al crédito y asesoramiento" (Pisani, et al., 2020: 201).

Al respecto de la percepción de los jóvenes sobre las barreras de acceso al trabajo, el estudio de OCDE (2018: 22) da cuenta de una transición de la escuela al trabajo complicada: "más de la mitad de los estudiantes que dejan el sistema educativo acaban en situación de inactividad, desocupación o trabajo informal. Las tasas anuales de deserción escolar muestran que, entre los jóvenes urbanos (de 15 a 29 años), alrededor del 30 % de los varones quedan inactivos tras dejar la escuela, casi el 10 % desempeña un empleo en la economía informal y el 25 % queda desocupada. El porcentaje restante se incorpora a empleos formales. Las mujeres jóvenes muestran transiciones significativamente peores: solo alrededor del 15 % accede a un empleo formal tras dejar la escuela, un 40 % quedan inactivas, un 12 % trabaja en la economía informal y más del 35 % quedan desocupadas".

Las intervenciones en materia de formación laboral son implementadas a través del SNPP y del SINAFOCAL, cuya cobertura es relativamente baja derivada del también reducido presupuesto con que cuentan (Velasco, Reinecke, 2022).

Un ámbito que se encuentra en expansión y que ocupa a jóvenes es el trabajo en plataformas. El estudio de Borda et al. (2021: 39) tomando como muestra una empresa de repartidores encontró que el 50 % tenía entre 18 y 25 años. Por ser una nueva modalidad de trabajo se encuentra desprovisto de regulación y protección, con algunos grupos que están demandando políticas contra la desprecarización laboral como el caso del Sindicato de Nacional de Trabajadores en Moto.

4.4. El nivel de ingresos laborales

La juventud dispone de ingresos laborales inferiores al salario mínimo

Las brechas son mayores en el caso de las mujeres y en el sector rural. Las mujeres rurales disponen de poco más de la mitad del salario mínimo mientras que los hombres urbanos logran llegar a este salario mínimo.

En los últimos 5 años, aumentó la brecha entre los ingresos reales[26] y el salario mínimo. La mayor brecha, como es de esperar fue en el año 2020. La recuperación verificada en 2021 no logra situar los ingresos reales en los niveles anteriores a la pandemia con respecto al salario mínimo. En 2017, el ingreso laboral de la juventud (luego de los descuentos por IPS o impuestos) era del 91,7 % del salario mínimo, en 2020 la brecha aumenta más de 10 puntos porcentuales, ya que los ingresos reales representan el 81,0 % y en 2021 la brecha se reduce ya que esta proporción sube al 87,0 %. Como es de esperar, los ingresos laborales de las mujeres presentan brechas mucho más amplias (Tabla 19).

Tabla 19. Ingreso laboral neto mensual en la ocupación principal de la población ocupada de 15 a 29 años de edad, por área de residencia y sexo (guaraníes constantes), Paraguay, 2017 a 2021

Años		Total			Urbana			Rural		
	SM	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
2017	2.041.123	**1.871.975**	1.976.661	1.697.626	**2.001.343**	2.097.622	1.855.925	**1.561.392**	1.719.898	1.223.837
2018	2.112.562	**1.939.759**	2.037.229	1.783.155	**2.082.204**	2.171.457	1.946.484	**1.619.695**	1.755.488	1.372.109
2019	2.192.839	**1.959.369**	2.067.238	1.790.929	**2.123.856**	2.213.306	1.995.943	**1.575.588**	1.762.868	1.213.781
2020	2.192.839	**1.776.260**	1.895.541	1.599.596	**1.930.630**	2.061.130	1.756.657	**1.439.223**	1.579.073	1.176.335
2021	2.289.324	**1.990.981**	2.049.981	1.896.298	**2.182.160**	2.225.995	2.120.725	**1.561.996**	1.715.444	1.222.050

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 – 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Notas: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay. El ingreso laboral mensual considerado corresponde al ingreso corriente y es el monto neto o líquido, es decir, el monto obtenido luego del descuento del aporte al IPS o a la Caja Fiscal.

[26] Es una medida del salario o ingreso luego del descuento de la seguridad social o impuestos. El ingreso laboral mensual considerado corresponde al ingreso corriente y es el monto neto o líquido, es decir, el monto obtenido luego del descuento del aporte al Instituto de Previsión Social (IPS) o a la Caja Fiscal.

La siguiente tabla muestra que, en el año 2021, la juventud llegó al salario mínimo en el tramo de edad de 25 a 29 años y solo en el sector urbano. En el sector rural ni hombres ni mujeres llegan a ese nivel de ingresos (Tabla 20, Figura 12).

Tabla 20. Ingreso laboral neto mensual en la ocupación principal de la población ocupada de 15 a 29 años de edad según grupos de edad, por área de residencia y sexo (guaraníes constantes), Paraguay, 2021

Grupos de edad	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	**1.990.981**	2.049.981	1.896.298	**2.182.160**	2.225.995	2.120.725	**1.561.996**	1.715.444	1.222.050
15 a 17 años	**1.016.771**	1.022.862	987.759	**1.028.726**	1.033.284	1.007.421	**1.000.329**	1.008.639	959.687
18 a 24 años	**1.756.404**	1.852.559	1.608.570	**1.874.815**	1.972.144	1.748.653	**1.467.816**	1.619.784	1.101.476
25 a 29 años	**2.443.260**	2.540.567	2.301.716	**2.732.589**	2.784.929	2.662.316	**1.799.799**	2.050.773	1.361.440

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Notas: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay. El ingreso laboral mensual considerado corresponde al ingreso corriente y es el monto neto o líquido, es decir, el monto obtenido luego del descuento del aporte al IPS o a la Caja Fiscal.
Salario mínimo legal: Gs. 2.289.324

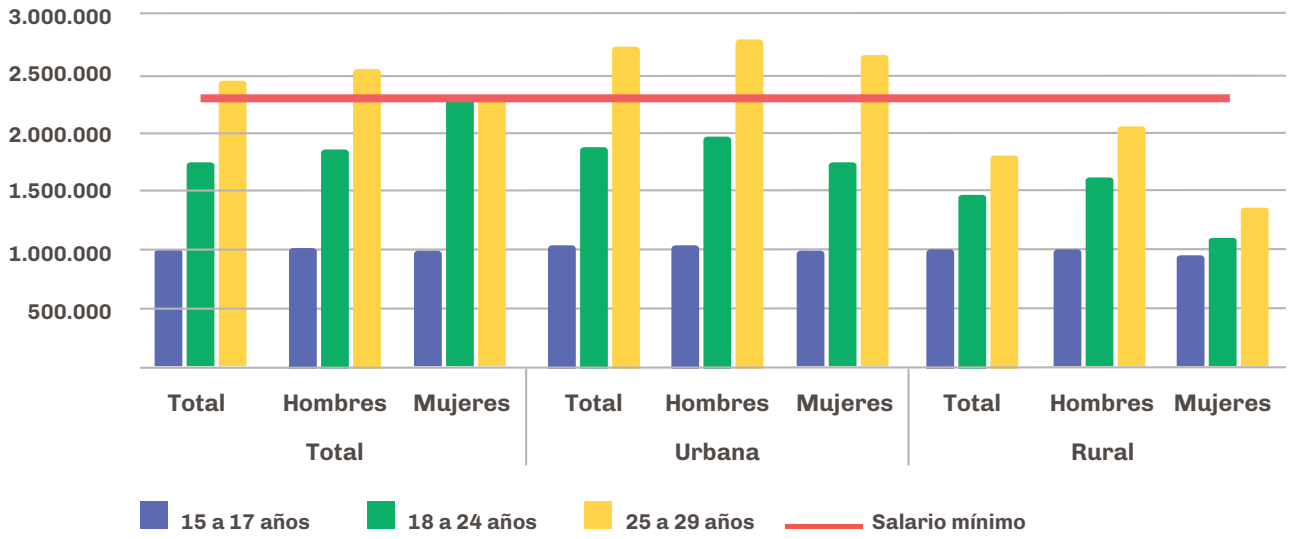

Figura 12. Ingreso laboral neto mensual en la ocupación principal de la población ocupada de 15 a 29 años de edad según grupos de edad, por área de residencia y sexo (guaraníes constantes), Paraguay, 2021

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Notas: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay. El ingreso laboral mensual considerado corresponde al ingreso corriente y es el monto neto o líquido, es decir, el monto obtenido luego del descuento del aporte al IPS o a la Caja Fiscal.
Salario mínimo legal: Gs. 2.289.324

En 2021, el monto de dicho salario fue de 2.289.324 guaraníes en el segundo semestre del año, cifra que no fue alcanzada en promedio por las personas ocupadas de 15 a 29 años. El mencionado monto es alcanzado solamente por los hombres jóvenes en el noveno decil y por las mujeres en el décimo. Además, es importante resaltar que la brecha por sexo es mayor en los estratos más bajos de la distribución (Tabla 21).

Tabla 21. Ingreso laboral neto mensual promedio de la población ocupada de 15 a 29 años de edad en su ocupación principal por sexo, según deciles de ingreso per cápita mensual (guaraníes), Paraguay, 2021

Deciles para el total país	Población de 15 a 29 años		
	Total	Hombres	Mujeres
Total	**1.990.692**	2.049.981	1.893.580
10% más pobre	**794.419**	906.806	475.883
2	**1.077.640**	1.186.863	869.833
3	**1.209.828**	1.406.545	889.593
4	**1.591.854**	1.665.812	1.392.105
5	**1.473.208**	1.575.871	1.311.857
6	**1.765.216**	1.948.551	1.517.298
7	**1.891.965**	2.008.394	1.658.199
8	**2.024.818**	1.942.445	2.113.169
9	**2.324.914**	2.461.541	2.106.458
10% más rico	**3.681.826**	3.630.381	3.762.176

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.
Notas: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay
No incluye ingresos iguales a cero, es decir trabajadores familiares no remunerados
Corresponde al ingreso corriente. El ingreso laboral mensual utilizado es el monto neto o líquido, es decir, descontando el aporte a IPS o a la Caja Fiscal.
Sombreado corresponde a ingresos menores al salario mínimo de 2021: 2.289.324 guaraníes.

En 2021, el 21,3 % de la juventud presentaba pobreza multidimensional y el 23,9 % de la juventud se encontraba en situación de pobreza de ingresos. Al combinar ambos tipos de pobreza se tiene una afectación en la población joven del 33,4 %, esto es, personas de 15 a 29 años de edad que ven limitadas sus posibilidades de desarrollo, de ellas, 11,7 % presentan ambos tipos de pobreza (INE, 2022a y 2022b).

Tabla 22. Incidencia de Pobreza Multidimensional y Pobreza Monetaria (%), Paraguay, 2021

Categorías		Pobreza Monetaria		
		No Pobre	Pobre	Total
Pobreza Multidimensional	No Pobre	66,6	12,1	78,7
	Pobre	9,5	11,7	21,3
	Total	76,1	23,9	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable
Nota: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

4.5. Breves conclusiones

Las condiciones laborales de la juventud presentan peores condiciones que el promedio nacional y muestran desigualdades que se acumulan. Las mujeres muestran más desventajas que se profundizan si viven en el área rural.

La precaria situación laboral se inicia en la adolescencia con el abandono escolar, los bajos niveles de aprendizaje, la entrada temprana al trabajo remunerado o la sobrecarga de trabajo no remunerado. Cada uno de estos problemas afecta de manera diferenciada según el sexo y el área de residencia por lo cual requieren políticas con instrumentos específicos que consideren las desigualdades de género y territoriales.

137
SOS

5

Otros **ámbitos**

5.1. Participación social y política

La iglesia, el club de fútbol y los centros estudiantiles como espacios de participación juvenil. Cambio en los niveles de participación electoral

La inexistencia de una línea de investigación continua sobre la participación social y política juvenil parece ser el principal hallazgo en este tema. La revisión bibliográfica da cuenta de la escasa producción de conocimiento en torno al tema a pesar del peso que tiene la juventud con respecto a la población, de las numerosas formas de expresión de sus demandas y del impulso que ha tenido en los últimos años la formación de posgrado.

La última Encuesta Nacional de Juventud (García y otros, 2018) permite construir algunas hipótesis con respecto a la cultura política de la juventud y, sobre todo, tratar de entender el camino que está tomando este grupo etario en términos de sus expectativas y oportunidades de inclusión en las instituciones de un sistema que tiene a la democracia no solo como forma de gobierno sino también como conjunto de valores organizadores de la convivencia.

La mitad de la juventud (50,7 %) está a favor de la democracia como forma de gobierno; sin embargo, al 24,4 % le da lo mismo un gobierno dictatorial o uno democrático y el 13,1 % prefiere un gobierno dictatorial (García, 2017: 3). Estas proporciones muestran un ligero cambio con respecto al 2010 año en que se realizó la misma encuesta y que encontró que el 51,9 % estaba de acuerdo con la democracia, el 14,2 % prefiere un gobierno dictatorial y al 21,3 % le da lo mismo un gobierno dictatorial o democrático.

La crisis de deslegitimación política se observa más claramente en la confianza en las instituciones. En 2017, el 48,7 % no confiaba en ninguna de las instituciones tradicionales, proporción que llegaba solo al 33,7 % en 2010. Ninguna institución política tiene más del 10 % —Policía, Fuerzas Armadas, gobernaciones, municipalidades— de confianza por parte de jóvenes. Los tres poderes del Estado –Ejecutivo, Legislativo, Judicial— apenas llegan al 3 % de confianza.

Entre las instituciones sociales que más confían se encuentran la familia (49,7 %), en segundo lugar, la escuela/colegio/universidad (20,0 %) y en tercer lugar la iglesia (17,5 %). Esta percepción es relativamente coherente con las formas de participación de la juventud. La iglesia (44,0 %) y los centros estudiantiles (15,5 %) son dos espacios de participación juvenil junto con instancias locales como la asociación o comisión vecinal (17,1 %). El club de fútbol es la segunda instancia de participación más relevante (23,1 %).

Los partidos políticos se encuentran en cuarto lugar con la confianza del 4 % de jóvenes. Al respecto, uno de los trabajos más recientes es el de Riveros (2016) que además de analizar los datos electorales disponibles, realiza un recorrido conceptual con el objetivo de plantear la relevancia de abordar la participación juvenil desde miradas que incorporen las diversas formas que toma la misma.

Esta mirada amplia incluye desde el ejercicio del voto como la perspectiva "tradicional" y las manifestaciones públicas hasta el activismo "on line" y las acciones de censura a determinadas formas de consumo. Este abordaje teórico da luces sobre el amplio alcance del tema inexplorado en nuestro país.

Al respecto de la participación electoral, Riveros (2016) e Ibarrola (2022) realizan un recuento de la participación electoral. El trabajo más reciente tiene como objetivo contrarrestar la opinión generalizada sobre la baja participación de este grupo etario.

Los dos estudios encuentran un importante cambio en los niveles de participación luego de 2012, año en que se elimina una "barrera burocrática" (Ibarrola, 2022: 1) al iniciarse la inscripción automática en el padrón electoral de jóvenes al cumplir 18 años.

La participación electoral de la juventud no muestra brechas importantes en comparación con la de las personas adultas, al contrario, Ibarrola señala que ha ido aumentando hasta ubicarse en las elecciones municipales de 2021 en el 58 %—electores de 18 a 29 años con respecto al total de la población en ese tramo de edad—, cifra cercana al 60 % de participación a nivel nacional.

Similar al comportamiento adulto, en las elecciones presidenciales la participación de jóvenes es mayor que en las municipales. Esto debería ser motivo de preocupación para las autoridades locales, ya que muchas de las

necesidades y aspiraciones juveniles se resuelven fundamentalmente en el ámbito local, especialmente en el primer tramo de edad como la Educación Media, la prevención en salud, el uso del tiempo libre en recreación y deportes, el cuidado, entre otros.

El nivel de participación más alto hasta el momento fue en las elecciones municipales de 2021, lo que podría estar vinculado a la percepción de mayor competencia entre candidaturas gracias al reciente desbloqueo de listas.

Para Ibarrola (2022: 4), además de la inscripción automática, para el fomento del sufragio es la educación cívica, "pero no como se la implementa hoy, reducida a un mero ejercicio de memorización de hechos históricos, normas cívicas y reglas de gobierno" sino "con prácticas de enseñanza en aula que permiten que los jóvenes debatan y aprendan sobre temas políticos contemporáneos. El involucramiento activo en estos temas antes de cumplir los 18 años aumenta la probabilidad de votar. Además, permite que los jóvenes aumenten sus conocimientos y desarrollen habilidades como, por ejemplo, comunicarse de manera efectiva con alguien que tiene puntos de vista diferentes, desarrollando la confianza de un joven en su propia capacidad para participar".

La relativamente baja participación juvenil podría deberse a la "desconexión de intereses" que siente la juventud con respecto a la participación política partidaria y electoral "no hay crecimiento personal, no hay espacios de desarrollo independiente, son limitadas las oportunidades de formación en las competencias necesarias para resolver los problemas sociales. Rendir su individualidad y capitular frente a personas con ideas retrógradas por motivos básicos como la jerarquía o la antigüedad desmotiva incluso a quienes forman parte de los partidos" (Riveros, 2016: 52). "Las organizaciones de la sociedad civil se perciben como espacios alternativos a los partidos donde el desarrollo y la posibilidad de generar impacto positivo son comparativamente mayores" (Riveros, 2016: 53).

Los eventos juveniles con mayor impacto en los últimos años han sido las manifestaciones llamadas "UNA No te calles" por parte de universitarios en 2015 y un año después en 2016 las marchas de estudiantes secundarios. En el primer caso renunciaron el rector y otros altos funcionarios, además de ser imputados por el sistema de justicia, y en el segundo caso renunció la ministra de Educación.

5.2. Violencia y sus consecuencias

La violencia juvenil incluye una serie de actos que van desde la intimidación y las riñas al homicidio, pasando por agresiones sexuales y físicas que ocasionan una mortalidad prematura, morbilidad y lesiones

Según el MSPBS (2022b), en 2021 se realizaron 1.357 consultas a causa del maltrato. De ellas, 158 corresponden al grupo etario de 10 a 14 años (12 %), seguido de 180 consultas en personas de 15 a 19 años de edad (13 %), otras 86 en el de 20 a 24 años (6 %) y 134 entre 25 y 29 años (10 %). De los 400 casos de consultas en el grupo de jóvenes (que representan el 41 % del total de consultas), la tercera parte corresponde a casos de abuso sexual (31,5 %), especialmente en mujeres. Las consultas por abuso físico y psicológico se registran en menor cuantía (18,8 %), igualmente con mayor afectación en mujeres, sin embargo, ello no significa que dichos abusos tengan menor relevancia, sino que podría estar señalando una baja valoración a la gravedad del hecho al momento de decidir consultar. En cualquiera de los casos este ámbito exhibe una alta vulnerabilidad.

Por su parte, según datos de la Policía Nacional, en 2020, 1 de cada 3 denuncias de violencia familiar tiene como víctima a una persona joven de 14 a 29 años de edad (70 casos en el grupo de 14 a 17 años y 690 casos en el de 18 a 29 años). La mayor parte de las denuncias en estos dos grupos (83 %) se da en mujeres de 18 a 29 años.

Asimismo, el Ministerio de la Mujer reportó en 2021 que 1.278 mujeres que han sufrido violencia (física, sexual o psicológica) fueron atendidas en el Centro Ciudad Mujer. De ellas, 27 tenían entre 15 y 17 años de edad (2,1 %) y otras 352 mujeres entre 18 y 29 años (27,5 %). En el mismo año 2021, el Servicio de Atención a la Mujer (SEDAMUR) atendió a 652 mujeres víctimas de violencia física, sexual o psicológica en manos de su actual o anterior pareja y 34 mujeres en manos de personas que no era su pareja. De ellas, en el pri-

mer caso, el 17 % tenía entre 15 y 24 años (113 casos) y en el segundo, el 32 % tenía entre 15 y 24 años (11 casos). Más grave aún, 4 de cada 10 casos de feminicidio registrados en 2021, fueron en mujeres entre 21 y 30 años (14 de 35 casos registrados)[27].

Finalmente, el Ministerio Público, en 2021, registró 101 casos de presuntas víctimas de trata de personas, de las cuales, el 24% eran adolescentes de 14 a 17 años de edad.

En cuanto a las actitudes hacia la violencia doméstica, el 8,6 % de las mujeres de 15 a 19 años opina que está justificado que un esposo golpee a su esposa o compañera en diferentes circunstancias, en los siguientes dos grupos etarios (20 a 24 y de 25 a 29 años) disminuye a 5,5 % (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017).

Por su parte, la Encuesta Mundial de Salud Escolar (OMS, 2017) captó que el 15,4 % de los estudiantes refirió haber recibido por lo menos una vez algún tipo de agresión física y el 18,3 % manifestó haber participado en una pelea física. Los que manifestaron haber sufrido lesiones graves llegan al 36,9 % siendo los varones los más afectados. Los estudiantes que fueron intimidados o humillados uno o más días en los últimos 30 días llegan al 16,8 %. Los varones sufrieron mayor intimidación, la diferencia con las mujeres no es significativa.

Violencia de género, flagelo producto de desigualdades estructurales

La violencia de género constituye uno de los problemas más importantes de las mujeres jóvenes afectando en diferentes ámbitos: en la familia, en el lugar de trabajo y la productividad, en la calle, entre otros. Este flagelo se deriva de desigualdades estructurales, por lo que las medidas para enfrentar requieren medidas integrales y de largo plazo.

La manifestación más grave de la violencia es el feminicidio. En el periodo 2019-2022 se registraron 143 muertes, es decir, un promedio de 36 anuales. El 39,6 % fueron mujeres adolescentes (4,2 %) y jóvenes de 18 a 29 años (35,4 %).

[27] Entre los servicios más importantes con que cuenta el Ministerio de la Mujer para la atención a mujeres en situación de violencia y trata se encuentran: el SEDAMUR, Línea 137 SOS MUJER, Centro Ciudad Mujer, Ciudad Mujer Móvil, Centros Regionales de las Mujeres en los departamentos de Canindeyú, Alto Paraná, Pedro Juan Caballero y Filadelfia, así como también dos albergues ubicados en Central y Canindeyú.

Los agresores también son relativamente jóvenes, la mayoría oscila entre los 18 y 44 años, con un promedio de 37 años. Un tercio tenía entre 18 y 29 años. La mayor parte de los mismos era una persona conocida: 85,8 % pareja o expareja. Solo el 5,6 % eran desconocidos (Observatorio de la Mujer de Paraguay).

Hay pocas investigaciones sobre las diversas formas de violencia que enfrenta la juventud. González, Alcaráz y Mongelós (2021: 52-55) abordaron las principales características del acoso sexual callejero, problema que afecta a casi 8 de cada 10 mujeres.

La mayor incidencia de este tipo de acoso se da en la juventud, lo que confirma la especial vulnerabilidad de las mujeres jóvenes a la violencia. El 52,3 % se detectó en el rango de 18 a 30 años, aunque también afecta a mujeres adultas e inclusive a niñas. De hecho, las mujeres encuestadas empezaron a padecer situaciones desde la adolescencia temprana.

El principal lugar es la vía pública donde 6 de cada 10 mujeres encuestadas señalaron haber sufrido acoso. El segundo espacio es el transporte público, con el 15,4 % de respuestas positivas. El 68,2 % de las mujeres enfrentaron acoso dos veces o más, el 16,3 % de forma reiterada y 12,4 % casi siempre.

El 42,8 % de las mujeres manifestó que no hizo nada o ignoró la situación y el 31% evitó a la persona o se alejó. Solo el 3,9 % refirió que decidió acercarse a una comisaría para realizar una denuncia. Las autoras señalan dos elementos para comprender este comportamiento. En primer lugar, el hecho de que las mujeres han sido socializadas para naturalizarlo o aceptarlo, no así para enfrentarlo. En segundo lugar, no existe una sanción social importante para esta forma de violencia debido a la inexistencia de una normativa explícita al respecto. De esta manera, la calle es percibida como un espacio hostil para las mujeres, predominando las sensaciones de incomodidad, miedo y desprotección.

En general, los servicios de atención a la violencia son de baja cobertura y están centralizados en Asunción. Debido a la incidencia sobre las mujeres y los determinantes de género, se dirigen principalmente a las mujeres. Entre los servicios más importantes se encuentran el SEDAMUR, SOS Mujer 137 y cuatro albergues.

En temas de información el principal desafío es la construcción de un sistema unificado de registro de casos de violencia contra las mujeres, que aún no existe a pesar de los numerosos mandatos legales y compromisos internacionales (González, 2021).

5.3. Adolescentes en conflicto con la ley y jóvenes privados de libertad

Esta situación requiere una particular atención dados los niveles de vulneración de derechos, los efectos a lo largo de la vida de estas personas y sus familias, así como el costo social y económico de la ausencia de medidas eficientes y eficaces para la reinserción social

El abordaje debe ser separado por grupos de edad debido al tratamiento legal que diferencia a adolescentes (15-17 años) y jóvenes (18-29 años). Del total de las personas privadas de libertad en 2022 (16.558 personas), la mitad es menor de 30 años (51,7 %) según datos del Anuario estadístico de personas privadas de libertad en la República del Paraguay 2022 publicado por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP, 2022).

El relevamiento estadístico señala que el 0,9 % (133 personas) son adolescentes (14-17 años), el 28,9 % (4.462 personas) son jóvenes (18-25 años) y el 22 % (3.403 personas) adultas jóvenes (26 a 30 años). Más del 95 % es hombre según un relevamiento anterior (MNP, 2022) En el caso de la población indígena, 134 personas están privadas de libertad, de ellas, 6 son hombres adolescentes (MNP, 2022).

En el caso de la adolescencia, el 87,9 % se encuentra privado de libertad sin condena (MNP, 2022). En los centros educativos, el 90 % de los adolescentes no completaron la educación primaria obligatoria (1° a 9° grado), y el 52 % no estudiaba al momento de ingresar al centro educativo. Este porcentaje es más alto en el caso de las mujeres, de las cuales el 75 % no estudiaba,

frente al 51 % de los varones en la misma situación. Una vez dentro de los centros educativos, el 68 % estudiaba entre 11 y 15 horas semanales, lo que corresponde a menos de la mitad de tiempo de estudio impartido en las instituciones educativas. En este caso, se destaca la mayor escolarización de las mujeres en los centros, a diferencia de las cifras anteriores que señalaban un alto porcentaje que no estudiaba al momento de la detención. El 75 % de las mujeres estudia en los centros educativos, frente a un 67 % de hombres escolarizados (MNP, 2017:32).

Tanto en el caso de adolescentes como jóvenes, para los hombres, el robo agravado y, para las mujeres, la tenencia de sustancias ilícitas son los principales hechos punibles involucrados.

Para este grupo, el gobierno está realizando el esfuerzo en implementar el enfoque restaurativo a través del proyecto "Apoyo al fortalecimiento del Enfoque Restaurativo en los procesos de Responsabilidad Penal de los y las Adolescentes del Paraguay". A pesar de la efectividad de este enfoque, su expansión a otras zonas y circunscripciones ha sido lenta y no ha logrado institucionalizarse. Probablemente, la cultura punitiva de la sociedad y del sistema judicial ponen límites a su implementación, por lo que uno de los desafíos es la sensibilización de los profesionales y funcionarios involucrados con adolescentes en conflictos con la ley, además de las capacitaciones sobre el enfoque.

El Servicio Nacional de Atención al Adolescente Infractor (SENAAI) del Ministerio de Justicia, informó que, durante el 2022, 561 adolescentes en conflicto con la ley penal recibieron atención en los centros educativos. Esta cifra representa el 47,5 % menos en relación al periodo 2018 en el que fueron atendidos un total de 1.180 adolescentes. De los 561 adolescentes mencionados atendidos en los 8 Centros Educativos a nivel país el 76 % de los adolescentes eran procesados y un 24 % obtuvo su condena, además el 65 % corresponde a adolescentes que ingresaron por primera vez al sistema y el 35 % fueron re ingresantes, es decir, volvieron por incumplimiento de su medida o por reincidencia al cometer un nuevo hecho punible[28].

Si bien este grupo de jóvenes es relativamente pequeño, no cuenta con políticas integrales de reinserción social. Esto a pesar de la importante contribución que realizan al bono demográfico y al alto costo social y económico que conlleva el encarcelamiento.

[28] https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/ministerio-de-justicia-muestra-importante-descenso-de-la-poblacion-de-adolescentes-que-ingresaron-en-los-centros-educativos-del

5.4. Jóvenes viviendo en fronteras

En la frontera; más similares entre sí que al promedio de sus respectivos países

El territorio es una variable clave que influye en las oportunidades y capacidades de adolescentes y jóvenes. Paraguay ha prestado históricamente poca atención a las diferencias territoriales. Más allá de las consideraciones relacionadas con las desigualdades urbano/rurales, las políticas públicas no han buscado incidir de manera estructural en las poblaciones que habitan en regiones o departamentos específicos.

Una particular excepción es la relacionada con la asignación de los recursos provenientes de los royalties y compensaciones de las empresas cuya distribución privilegia a los municipios afectados por las represas. La mayoría de estos municipios se encuentra en zonas fronterizas y por tal razón presentan condiciones y dinámicas especiales. El Instituto Social del MERCOSUR, junto con UNFPA se han enfocado en el análisis de las llamadas ciudades gemelas de frontera de manera a entender una parte de la complejidad de las demandas y desafíos de sus poblaciones y específicamente de adolescentes y jóvenes que viven allí.

En estas ciudades confluyen riesgos, pero también la oportunidad de un intercambio entre culturas. Tienen dinámicas sociales propias, generalmente ligadas a la articulación regional o internacional. Estas ciudades constituyen la puerta de entrada o salida de sus respectivos países, e incluso forman parte de regiones de frontera de mayor tamaño que puede incluir varias ciudades de frontera, en donde la población originaria se mueve casi indistintamente, sin reconocer el límite internacional.

La compleja dinámica de interacción que presentan las ciudades gemelas se sostiene, en parte, sobre ciertas semejanzas en sus condiciones geopolíticas por estar ubicadas en contextos de fronteras, pero tampoco son territorios homogéneos ya que cada una de las ciudades cuenta con diferentes modos de organizarse en lo económico, social y político.

Las condiciones de vida más precarias en Paraguay con respecto a los países vecinos –Brasil y Argentina– se trasladan en general a la juventud paraguaya en comparación con sus pares de las ciudades fronterizas.

Las políticas públicas paraguayas no han considerado a este grupo en particular a pesar del sesgo que tienen las mismas hacia la juventud como grupo etario de "riesgo". La vida en las fronteras supone una suma de riesgos probablemente mayores o al menos distintos a los visibilizados para el promedio de la juventud.

En un contexto territorial en el que se desarrollan procesos migratorios, también se generan situaciones de vulnerabilidad propicias para la trata de personas con finalidad de explotación sexual y laboral. En este problema están sobrerrepresentadas las mujeres, incluyendo niñas.

Las actividades de comercio ilícito y otras de carácter informal también son otra fuente de muertes violentas y se constituyen en atractivas debido a la falsa ilusión de ser trabajos fáciles y de gran rentabilidad, pensamiento compartido entre adolescentes y jóvenes, que sin mayor expectativa dejan sus estudios y hasta empleos formales para realizar actividades ilícitas. Al respecto, el informe del ISM-UNFPA (2020: 95) citando a Nunes (2017) señala que la cadena de tráfico y contrabando basa su estrategia en las pequeñas ciudades de frontera, en las que se recluta mayormente a jóvenes.

En términos generales, la integración regional en el MERCOSUR ha generado cambios en las fronteras y han impulsado políticas de cooperación regionales propuestas desde los gobiernos centrales, así como aquellas desde los gobiernos locales (ISM, UNFPA, 2020). Sin embargo, el desafío es lograr mayores niveles de concreción en relación con las demandas y derechos de la juventud como el caso de la movilidad laboral o las facilidades para el acceso a servicios de salud o educación.

6

Conclusiones y recomendaciones

Paraguay se encuentra en un momento de inflexión para su desarrollo a largo plazo. El riesgo de perder el dividendo demográfico es alto. Paraguay tiene unos 30 años más para aprovechar la oportunidad de ampliar las capacidades de la juventud y generar las condiciones para el desarrollo del país y el bienestar de las personas.

El aprovechamiento de esta oportunidad depende de la adopción de políticas que fortalezcan las capacidades de las personas e incentiven la inversión productiva de manera a aumentar las oportunidades económicas. Paralelamente es necesario promover un ambiente social y político estable. Esta conjunción de condiciones micro y macro crearán las condiciones para el desarrollo y la gobernabilidad a largo plazo.

Los adolescentes y jóvenes actuales serán testigos de la entrada a un periodo de transición demográfica avanzada en los próximos años. Si para ese momento el país no logró el desarrollo y el ahorro suficiente, el proceso de envejecimiento generará presiones que repercutirán en la economía, pero también en el ámbito social y político debido a conflictos intergeneracionales.

Una trayectoria positiva hacia el desarrollo y con promesas de bienestar en el largo plazo requiere una decidida apuesta en las generaciones presentes. El desafío no es solo mejorar sino también reducir las brechas que persisten entre hombres y mujeres, entre jóvenes rurales y urbanos, indígenas y otras formas de desigualdad, lo cual exige incorporar el enfoque de género, étnico y territorial.

Las desigualdades territoriales en las coberturas de los servicios persisten a pesar de que algunas brechas han tendido a cerrarse. No obstante, la mayor parte de los servicios, sobre todo los especializados o dirigidos a grupos específicos de la población, permanecen concentrados en las áreas urbanas.

Adicionalmente al esfuerzo necesario para ampliar coberturas y mejorar la calidad es fundamental llenar los vacíos en las políticas. Numerosos y profundos problemas extendidos a cantidad de jóvenes afectados no cuentan con programas ni tampoco políticas.

Uno de los principales temas pendientes es la implementación de la política de cuidado, fundamental para visibilizar, reconocer y redistribuir el tiem-

po destinado a esta tarea. La sobrecarga de trabajo no remunerado en las mujeres jóvenes obstaculiza su autocuidado en salud, su permanencia en el sistema educativo y la calidad de su acceso al mercado laboral. Estas responsabilidades, además de las limitaciones ya señaladas, limitan su participación en organizaciones y en espacios de participación ciudadana.

Otra política transversal que afecta la calidad de vida de los jóvenes, en particular respecto al acceso a servicios de salud y oportunidades educativas y laborales, es la ausencia de un sistema de transporte público eficiente y de calidad en todos los territorios.

La eficiencia y el impacto de las intervenciones públicas dependen de que se dirijan a las causas de los problemas de manera oportuna y garantizando el abordaje integral de los problemas.

En los ámbitos de salud, educación y empleo, la adolescencia se convierte en una etapa que define de manera importante las condiciones del resto de sus vidas. En este grupo etario ya se observan factores de riesgo en torno a los hábitos de vida no saludables como sedentarismo, mala alimentación, uso y abuso de tabaco, alcohol y otras drogas, que además pueden conllevar a enfermedades crónicas no transmisibles como obesidad, hipertensión y diabetes. Otro problema, no menor, son las altas tasas de suicidio, depresión, ansiedad, y el consumo problemático de sustancias. Por lo tanto, la adolescencia requiere visibilizarse en todas las políticas de manera específica.

Los temas de salud en la juventud exigen una mirada particularmente prioritaria en la política de salud, atendiendo a la gravedad de sus consecuencias en términos de morbimortalidad; en el caso de las mujeres, el embarazo adolescente, y de los hombres, los accidentes. No menos importante son el suicidio y el consumo de drogas.

Al respecto, las principales recomendaciones en este ámbito giran en torno a garantizar el derecho a la salud de todas las personas adolescentes y jóvenes, para lo cual se requiere de un abordaje diferenciado con enfoque de derechos, de género y de interculturalidad que contemple las necesidades específicas de estos grupos etarios, las brechas en el acceso y los determinantes, considerando las consecuencias y el impacto en sus vidas, la de sus familias y en el desarrollo del país. De allí se desprenden las siguientes recomendaciones:

• Incrementar la inversión y mejorar la calidad del gasto social en salud, a fin de financiar la cobertura nacional de las unidades de salud familiar, y la universalización de la implementación del modelo de atención integral a adolescentes en todo el Sistema Nacional de Salud, acorde a estándares, desde el nivel primario de atención.

• Ampliar la cobertura del seguro social, a través de la formalización del empleo juvenil y la ampliación de la red de servicios del Instituto de Previsión Social.

• Fortalecer programas de educación y el acceso a información para desarrollo de habilidades blandas, promover hábitos y estilos de vida saludable, para adolescentes y jóvenes, sus familias y comunidades, enfatizando la prevención de adicciones, accidentes, embarazos no intencionales, infecciones de transmisión sexual y VIH, promoción de autoestima, autocuidado, salud mental, la no violencia y alimentación saludable, desde un abordaje intersectorial, interinstitucional e interdisciplinario con enfoque de género y de derechos, culturalmente respetuoso, para contribuir al pleno desarrollo de adolescentes y jóvenes, a la toma de mejores decisiones y a su calidad de vida.

• Garantizar que los modelos de atención y la oferta de cuidados de salud de adolescentes y jóvenes por nivel de atención contenga orientación, información, atención integral calificada, incluyendo salud mental, salud sexual y reproductiva, prevención de embarazos no intencionales, prevención, detección y atención de casos de violencia, referencia y contrarreferencia.

• Ampliar la oferta de tratamiento y rehabilitación en los casos de consumo problemático de alcohol y otras drogas que incluyan diferentes modalidades de intervención acorde a lo estipulado en la ley Nº 7018/2022 de Salud Mental.

• Poner en marcha estrategias para mejorar la educación vial y el control del cumplimiento de la normativa de tránsito y seguridad vial, con el objetivo de prevenir accidentes, así como fortalecer los servicios para la atención oportuna y la rehabilitación de las víctimas de accidentes.

• Afianzar las competencias requeridas del personal de salud para prestar servicios de salud integral calificados a personas adolescentes y jóvenes, conforme al paquete básico de servicios establecido, in-

cluida la evaluación psicosocial y física adecuada y el cuidado holístico individual. Asimismo, que respeten, protejan y velen por que se cumplan los derechos de adolescentes y jóvenes en el ámbito de salud.

- Mejorar la infraestructura, equipamientos de los establecimientos de salud, los horarios de atención y tecnología para garantizar la prestación de servicios de salud integrales, inclusivos y de calidad, tanto intramurales como extramurales, conforme al modelo de atención y al paquete de servicios establecido por nivel de atención para adolescentes y jóvenes.

- Asegurar la disponibilidad de insumos y medicamentos acorde al paquete de servicios por nivel de atención, para adolescentes y jóvenes.

- Involucrar a familias, comunidades para promover y apoyar el acceso y utilización de establecimientos de salud integrales por parte de personas adolescentes y jóvenes y para identificación oportuna de factores y signos de riesgo.

- Involucrar a los demás sectores e instituciones para implementar las acciones que brindan educación e información basada en evidencia para la promoción de la salud y bienestar, para la prevención de la morbimortalidad evitable de este grupo poblacional, y contribuir de esta manera al desarrollo del máximo potencial a adolescentes y jóvenes sin dejar a nadie atrás.

En el ámbito de la educación, la exclusión educativa en el nivel formal persiste a pesar de la existencia de oferta hasta el Nivel Medio. La oferta en el nivel superior o no formal es baja, además de la existencia de obstáculos de todo tipo que limitan el acceso o desincentivan a los jóvenes.

Entre los obstáculos más importantes se encuentran los económicos –necesidad de trabajar y aportar al hogar y los costos de estudiar– y los familiares –necesidad de destinar tiempo en el hogar–.

El desinterés por estudiar es un factor que debe ser abordado en primer lugar con un mejor conocimiento de las percepciones juveniles y, en segundo lugar, a través de una evaluación de las barreras que impiden una transición escuela-trabajo más fluida. Probablemente debido a la baja calidad y pertinencia del aprendizaje y la desvinculación entre los currículos educativos y la demanda laboral, la juventud no sienta la existencia de los retornos económicos. El siguiente apartado propone algunas recomendaciones:

• Universalizar la Educación Media ampliando la oferta educativa

• Integrar y ampliar la cobertura de los numerosos programas, como Tekoporã, alimentación y kits escolar y becas, para incentivar la permanencia en el sistema educativo.

• Implementar políticas de cuidado que reduzcan el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres.

• Garantizar la pertinencia de la oferta educativa indígena, así como las políticas de protección social que permitan su permanencia y el aprendizaje de calidad.

• Diseñar una estrategia para garantizar el acceso, la permanencia y los logros educativos de las personas con discapacidad.

• Coordinar con el MSPBS la integración de los contenidos educativos necesarios para la promoción y la prevención de la salud, incluyendo aquellos que permitan prevenir la violencia y el abuso sexual.

• Mejorar la calidad de la enseñanza tanto en la educación formal como no formal.

• Incorporar en el sistema educativo la orientación laboral.

• Aumentar la oferta territorial de educación continua y vincular la misma al mercado laboral.

•Monitorear los efectos de todas las intervenciones en las brechas educativas.

•Fortalecer la educación terciaria con una mayor oferta de tecnicaturas y licenciaturas vinculadas con la demanda del mercado laboral.

• Impulsar un debate sobre la pertinencia y calidad de la educación superior de manera a avanzar en las reformas que requiere el aumento de las capacidades y oportunidades de la juventud y el mercado laboral.

• Desarrollar evaluaciones e investigaciones para comprender mejor las causas de exclusión educativa, lo que permitirá conocer los costos de oportunidad, percepciones y barreras que tiene la juventud de acuerdo con su edad, sexo, área de residencia, orientación sexual.

• Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías, en particular en las poblaciones más rezagadas.

Las condiciones del mercado laboral juvenil constituyen un problema para la juventud y para el país. Las personas jóvenes pierden la oportunidad de desarrollar sus potencialidades y de contar con autonomía económica a lo largo de su vida y el país desaprovecha la oportunidad de reducir la pobreza y las desigualdades y favorecer la sostenibilidad del crecimiento, de la seguridad social y de la deuda pública.

La transformación que requieren los jóvenes y el país exige medidas urgentes que se presentan a continuación:

- Concientizar e informar sobre los derechos laborales y la vigencia del marco normativo, programático y organizacional de la oferta pública de manera que la juventud pueda demandar y ejercer su ciudadanía económica.
- Poner el trabajo remunerado adolescente y juvenil como prioridad en la agenda pública y en el diálogo social, incorporando como temas específicos la transición de la escuela al trabajo, la formación laboral continua y la inclusión en el sistema de seguridad social contributiva.
- Incorporar en cualquier intervención, política, programa o plan las desigualdades existentes: económicas, territoriales, de género y étnicas y las causas que impiden un acceso de calidad al trabajo.
- Apoyar la aspiración emprendedora de la juventud de manera a aumentar su productividad, competitividad y formalización tributaria y laboral a través del apoyo al acceso a la información, la asistencia técnica y la inclusión financiera (créditos, seguros, ahorro).
- Ampliar la cobertura y eficacia de los servicios de empleo, mejorando los procesos de digitalización.
- Analizar el sector de empleo en plataformas digitales y elaborar una propuesta de formalización a partir del análisis de experiencias internacionales.
- Aumentar cobertura y calidad de los servicios de formación profesional, recalificación y certificación de competencias.
- Incrementar los sistemas de pasantías para consolidar la formación profesional de los jóvenes en las empresas y el sector público y facilitar la transición escuela-trabajo.

- Crear un sistema de financiamiento para la educación superior que incluya transferencias monetarias condicionadas, becas y crédito estudiantil atendiendo a los costos de oportunidad y a las desigualdades económicas, territoriales, étnicas y de género.
- Crear productos financieros (ahorro, seguros, créditos) adaptados a la realidad juvenil y con base en una fuerte educación financiera.
- Diseñar e implementar un sistema de cuidados que reduzca el tiempo de trabajo no remunerado especialmente de las mujeres de manera a limitar los obstáculos que impiden la continuidad de los estudios, una transición fluida entre la escuela y el trabajo, la permanencia en el mercado laboral y la formalización
- Evaluar y rediseñar el sistema de seguridad social contributiva de manera a adaptarse a las dinámicas laborales y aspiraciones juveniles. La flexibilidad laboral no debiera ser un factor de exclusión de la seguridad social, la cual exige un diseño que admita la constante movilidad ocupacional y la portabilidad de los recursos involucrados.
- Fortalecer las funciones de fiscalización y mejorar la normativa actual en materia de trabajo doméstico remunerado en casas de familia, ya que actualmente existe un conflicto jurídico de inspección en los recintos privados.
- Mejorar los sistemas de información público de manera a aumentar la eficacia y eficiencia de los mecanismos de control y fiscalización del cumplimiento de las normas laborales.

Además de la mirada general a la adolescencia y juventud, es necesario analizar grupos específicos que no cuentan con políticas pero que son relevantes por el tamaño que representan, por su invisibilidad o por los riesgos y vulneraciones extremas de sus derechos. Este estudio ha relevado la existencia de diversos grupos al respecto como la juventud excluida del trabajo y del sistema educativo (los llamados ninis), adolescentes en conflicto con la ley y jóvenes privados de libertad, juventudes en zonas de fronteras, entre otros.

Las políticas deben incorporar la mirada de la juventud a través de su participación activa en el diseño, implementación y seguimiento. Esta participación no solo permitirá la incorporación de las aspiraciones, expectativas y prioridades juveniles, sino que también servirá de vínculo entre los tres niveles de gobierno.

Al respecto, el Consejo Consultivo Adolescente y Joven del UNFPA recomendó especialmente que estudios como este y sus resultados sean comunicados en un lenguaje accesible y amigable –incluyendo el uso de guaraní, jopará y otras lenguas– para que adolescentes y jóvenes los conozcan y puedan participar de manera informada en los espacios de toma de decisiones. Asimismo, enfatizan que la divulgación de datos y recomendaciones debe realizarse a través de canales y espacios ampliamente utilizados por las juventudes –redes sociales, videos breves, podcasts, acciones en espacios públicos– y deben involucrar a nucleaciones juveniles que acompañen y dinamicen la participación a nivel local en los territorios.

Sin la debida articulación entre el gobierno central y los gobiernos municipales y departamentales será difícil garantizar el enfoque territorial de las intervenciones y la reducción de las brechas que se originan por la pertenencia a un determinado territorio.

El buen desempeño de la gestión pública exige calidad en la información y evidencia empírica rigurosa. Hay un gran desafío en este sentido debido a la falta de datos primarios y de estudios que analicen a profundidad las causas y factores determinantes de los problemas que afectan a la juventud, así como de las consecuencias.

Referencias bibliográficas

Banco Central del Paraguay (BCP) (2022). *Anexo Estadístico – Informe Económico 2022.*

Banco Mundial, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (BM, UNICEF y UNESCO) (2022). *Dos Años Después: Salvando a una generación.*

Banco Mundial (2022). *Salud mental en Paraguay: lo que revelan los datos.* https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/salud-mental-en-paraguay-lo-que-revelan-los-datos

Banco Mundial (2018). *Paraguay. Invertir en capital humano: una revisión del gasto público y la gestión en los sectores sociales.*

Borda, D., González Bozzolasco, I., Serafini, V., González, R., & Rodríguez, M. (2021). *Desafíos para el trabajo decente: El trabajo en plataformas digitales en Paraguay.* Organización Internacional de Trabajo.

Borda, D., Cresta, J., Brizuela, C. (2018). *Demanda de graduados universitarios en el sector agroindustrial de Paraguay.* CADEP.

Borda, D. Contreras, MI., González, C. (2018). Escuchando a los jóvenes de América Latina y el Caribe: el caso de Paraguay. En Novella, R., Repetto, A., Robino, C., Rucci, G. (ed.) *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar*? BID.

Centurión Viveros C, Rodríguez-Riveros MI. (2017). Conocimiento y consumo de drogas ilegales en estudiantes de un colegio público. Mem. Inst. Investig. Cienc. Salud. 2017; 15(2): 14-20

Corporación Andina de Fomento (CAF) (2021). *Capacidades, Inclusión y Vulnerabilidad Financieras en Paraguay. Serie de políticas públicas y transformación productiva.* En https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1871/Capacidades_inclusi%C3%B3n%20y%20vulnerabilidad%20financieras%20en%20Paraguay.pdf?sequence=4&isAllowed=y Recuperado el 7 de diciembre de 2022

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). (2019). *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo. 1950-2100. Revisión 2019 Paraguay.* Procesamiento propio

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). (2022). *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo. 1950-2100. Revisión 2022 Paraguay.* Procesamiento propio a partir de https://celade.cepal.org/bdcelade/proyecciones/resultados/16_PRY.xlsx

Demelenne, D. (2014). Propuestas pedagógicas con criterios de equidad y calidad pertinentes a los contextos rurales y urbanos. Una tarea pendiente en Paraguay. En Luis Ortiz (Compilador) *La educación en su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay.* CADEP/ILAIPP.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Ministerio de Hacienda y Banco Interamericano de Desarrollo (DGEEC, MH y BID) (2017). Encuesta sobre Uso del Tiempo 2016. https://www.ine.gov.py/microdatos/Encuesta-sobre-uso-del-tiempo.php.

Elías, R., et. al. (2013): *Informe de Progreso Educativo Paraguay. El desafío es la equidad.* PREAL- Instituto Desarrollo.

Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) (2017). *Cuenta regresiva ¿Cómo aprovechar el bono demográfico en Paraguay?.* https://paraguay.unfpa.org/es/publications/cuenta-regresiva

Fondo de Población de Naciones Unidas y Secretaría Nacional de la Juventud (UNFPA y SNJ) (2016). *Paraguay joven: Informe sobre juventud.* https://paraguay.unfpa.org/es/publicaciones/paraguay-joven-informe-sobre-juventud

Fondo de Población de Naciones Unidas y Plan International (UNFPA y Plan Internacional) (2021). *Invisibles a plena luz. Uniones tempranas y forzadas en Paraguay.* https://paraguay.unfpa.org/es/publications/invisibles-plena-luz-uniones-tempranas-y-forzadas-en-paraguay

Galeano, José (Coord.) (2016). Es mejor educar que prohibir. Asunción: Global Infancia/ UNICEF / Enfoque Territorial.

Garat, Guillermo (2016). *Paraguay: la tierra escondida. Examen del mayor productor de cannabis de América del Sur.* Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

García. E., Alcaraz, L., Mongelós, T. (2021). *Seguridad ciudadana y género. La incidencia y las características del acoso sexual callejero como forma de expresión de la violencia que afecta a la convivencia ciudadana en los espacios públicos.* Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo

García, D. (2017). Participación y cultura política de las y los jóvenes juvenil en el Paraguay. Avances y desafíos: Descripción comparativa de los resultados de las Encuestas de Juventud 2010 y 2017. Centro de Estudios Germinal.

En https://www.cird.org.py/wp-content/uploads/2019/04/Participacion-juvenil-CIRD.pdf Recuperado el 7 de diciembre de 2022.

Garcia, D.; Bruno, S.; Arrua, E.; Alcaraz, L.; Orrego, M. (2018). Segunda Encuesta Nacional de Juventud. Estudio longitudinal de la realidad juvenil del Paraguay (2010-2016)

Hernández López, T., Roldán Fernández, J., Jiménez Frutos, A., Mora Rodríguez, C., Escarpa Sánchez-Garnica, D., & Pérez Álvarez, M. T. (2009). La edad de inicio en el consumo de drogas, un indicador de consumo problemático. Psychosocial Intervention, 18(3), 199-212.

Ibarrola, R. (2022) ¿Los jóvenes votan menos? Sí, pero.... Revista Tereré Cómplice. En https://tererecomplice.com/2022/09/01/los-jovenes-votan-menos-si-pero/ Recuperado el 7 de diciembre de 2022

Imas, V. (2020). *Agricultura familiar campesina. Riesgos, pobreza, vulnerabilidad y protección social.* CADEP.

Imas, V., Ávila, C. (2016). *La distribución de los recursos del FONACIDE es inequitativa y reproductora de desigualdades territoriales.* Instituto Desarrollo. https://desarrollo.org.py/la-distribucion-de-los-recursos-del-fonacide-es-inequitativa-y-reproductora-de-desigualdades-territoriales/

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2012). *Censo Nacional de Población y Viviendas 2012. Resultados preliminares.*

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2015). *Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025.* Revisión 2015.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2017). *Principales Resultados Encuesta Permanente de Hogares 2016 y Encuesta Permanente de Hogares 2017 Población indígena.*

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2020a). *Evolución de la desigualdad en Paraguay, EPH periodo 1997/98 al 2020.*

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2021). *Base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021.* Procesamiento propio a partir de https://www.ine.gov.py/microdatos/microdatos.php

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2021b). *Ocupación Informal 2012-2021*. https://www.ine.gov.py/assets/documento/dff42Empleo_ocupacion%20informal%20segun%20grupos%20de%20edad_py_EPH%202012_2021.xls

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2022a). *Principales Resultados de Pobreza Monetaria y Distribución de Ingresos EPHC 2021*.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2022b). *Boletín técnico Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) Paraguay*.

Instituto Social del Mercosur y Fondo de Población de las Naciones Unidas (ISM y UNFPA) (2020). *Características socioeconómicas de las juventudes en las ciudades fronterizas del MERCOSUR*. https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/juventudes-y-fronteras-1_0.pdf

Maidana, P., & Coppari, N. B. (2020). Habilidades Sociales y Uso de las TIC en Adolescentes de Colegios de Luque. Revista Científica de Psicología Eureka, 17(2), 253-274.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2017). *Políticas Sociales vs. Políticas punitivas para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal en Paraguay*. https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u294/adolescentes_conflicto_ley_penal.pdf.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2022). *Anuario estadístico de personas privadas de libertad en la República del Paraguay 2022.Personas Privadas de Libertad en la República del Paraguay.*http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-39/Estad%C3%ADsticas/Anuario-Estad%C3%ADstico-Personas-Privadas-de-Libertad-2022/

Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) (2018). *Análisis de factores asociados al rendimiento académico de estudiantes de finales de ciclo.*

Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) (2019). Educación en Paraguay. Hallazgos de la experiencia en PISA para el Desarrollo. https://mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/15359?1558613588

Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) (2022a). Plan Nacional para la Transformación Educativa: Paraguay 2030 y propuesta de hoja de ruta. https://www.transformacioneducativa.edu.py/_files/ugd/39c664_8dd7bd6cea45437089fa4f2da4052bf6.pdf

Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) (2022b). *Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa Paraguay 2030. Segundo acuerdo. Junio 2022.* https://www.transformacioneducativa.edu.py/_files/ugd/39c664_9e8cfaa3f9ce4e0bbc23370e0f479fdf.pdf

Ministerio de Hacienda (MH) (2019). *Informe de control financiero y evaluación presupuestaria.* https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo. php?a=29292c323d363c373bf631362e373a352d3bf62b312d3a3a2df4f9f7f8k1f5382c2e290c7&x=a9a9048&y=acac04b

Ministerio de Hacienda (MH) (2021). Base en datos BOOST. Procesamiento propio a partir de http://168.90.176.79:8080/gastos_anual/

Ministerio de Hacienda (MH) (2021b). Medición de la Inversión en los Niños, Niñas y Adolescentes, Resultados 2020 – 2021. https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=1c1c1f2530292f2a2ee9eceaecece9242931202d2e242a29e9242931202d2e242a29da2029da2924292035daeceaeceae7eceaecebe82b1f211c0ba&x=1d1d0bb&y=e4e4083

Ministerio de Hacienda (MH) (2022). Cierre Fiscal 2021, *Informe de la Situación Financiera Administración Central.* https://www.economia.gov.py/application/files/7116/4180/9466/SITUFIN_Cierre_2021_preliminar_corte_30-12-2021_vf.pdf

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) (2022a). *Programa Nacional de Control del VIH/Sida/ITS. Informe Situación Epidemiológica del VIH Paraguay 2021.*

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) (2022b). *Consultas a causa de maltrato.* MSPBS/DIGIES/DES. Sub-Sistema de Información de Servicios de Salud Área Ambulatoria (SAA). Sistema de información en salud (HIS).

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Dirección General de Estadística, *Encuestas y Censos y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (MSPBS, DGEEC y UNICEF) (2017). Encuesta de indicadores múltiples por conglomerados MICS Paraguay 2016, Resultados principales.*

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MTESS y PNUD) (2021). *Diagnóstico del Empleo Informal en la Cadena de la Construcción del Área Metropolitana de Asunción.* Proyecto "Laboratorio Participativo para la Formalización del Empleo".

Miró, C. A. (2015). América Latina, población y desarrollo. En Carmen A. Miró. Antología y presentación. Siglo XXI Editores-CLACSO.

Molinier, L. (2016). El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay. SERPAJ. http://desarrollo.org.py/admin/app/webroot/pdf/publications/15-09-2017-10-08-48-521760557.pdf

Mongelós, T., Hernández, G., Ovando, F., Setrini, G., Montanía, C., Ríos, M., Parra, C., Recalde, M., Montt. G. (2022). *Trabajo doméstico, mercado laboral y formalización.* MTESS/PNUD.

Montt, G., Setrini, G., Arce, L. (2021). *Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay: Análisis cualitativo de las percepciones de trabajadores y empleadores.* Informes Técnicos OIT Cono Sur, N.° 21.

Novella, R., Repetto, A., Robino, C., Rucci, G. (ed.) (2018) *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?* BID.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018). *Estudio multidimensional de Paraguay Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones.*

OCR, UNFPA, CELADE y STP (2021). *Visibilizar el valor del tiempo: el trabajo no remunerado en los hogares y su incidencia en el desarrollo del Paraguay. Cuentas Nacionales de Transferencias de Tiempo, CNTT Paraguay 2016.* https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/stp_unfpa_-_informe_visibilizar_el_valor_del_tiempo_.pdf

OEI, MEC y Otros (2021). *Factores determinantes del aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la enseñanza y aprendizaje de estudiantes de la Educación Escolar Básica y Educación Media de instituciones oficiales de Paraguay.* Organización de Estados Iberoamericanos.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). *Búsqueda de empleo, entre oportunidades y condicionantes.* Cuaderno de trabajo Nro. 6.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2018). *Orientaciones técnicas internacionales sobre educación en sexualidad: un enfoque basado en la evidencia*. Edición revisada

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2018). Clasificación Internacional de Enfermedades. Estadísticas de Mortalidad y Morbilidad (11ra ed.).

Organización Panamericana de la Salud /Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) (2017). *Encuesta Global de Salud Escolar (GSHS) Paraguay.*

Ovando R., Fernando Gabriel. 2017. Análisis longitudinal de las transiciones de status laboral en la población juvenil urbana de Paraguay. Periodo 1º trimestre 2010-4º trimestre 2016. Banco Interamericano de Desarrollo.

Peralta, N., Misiego, P., Prieto, J. (2012) *Deserción en la Educación Media.* Centro de Investigación e Innovación Educativas (MEC)-Instituto Desarrollo.

Pisani, M., Borda, D., Ovando, F. García, D. (2020) *Emprendedurismo y cuentapropismo en Paraguay.* BID.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2022). Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022 *Tiempos inciertos, vidas inestables: Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación.* Nueva York https://hdr.undp.org/data-center/country-insights?gclid=CjwKCAjw2OiaBhBSEiwAh2ZSPwaJTbwNcdWwOIm7WW32A0rI3hJReJsYWOfWnKxx2eWeSsC-NgGScBoC538QAvD_BwE#/ranks?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2021). *La búsqueda de empleo en Paraguay*.

Riveros García, Ricardo (2016). *Participación Política de la Juventud en Paraguay: Un estudio exploratorio de participación en el Siglo XXI.* ReAcción Paraguay y CIRD.

Samudio Domínguez, G. C., Ortiz Cuquejo, L. M., Soto Meza, M. A., & Samudio Genes, C. R. (2021). Factores asociados al consumo de drogas ilícitas en una población adolescente: encuesta en zonas marginales de área urbana. Pediatría (Asunción), 48(2), 107-112.

Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) (2015). Prevalencia de Consumo de Drogas, Factores de Riesgo y Prevención en Jóvenes Escolarizados de 12 años y más. Observatorio Paraguayo de Drogas OPD/SENAD Segundo Estudio Departamental.

Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) (2018). Informe Nacional Situación de drogas en Paraguay Observatorio Paraguayo de drogas.

Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) (2023a). Tercer Censo Nacional de centros de tratamiento para Personas con Problemas Derivados del Consumo de Alcohol y otras Drogas. Observatorio Paraguayo de drogas. En https://www.senad.gov.py/pagina/130-publicaciones-digitales.html

Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) (2023b). Quinto estudio sobre Prevalencia de Consumo de Drogas, Factores de Riesgo y Prevención en Jóvenes Escolarizados de 12 años y más. Observatorio Paraguayo de Drogas OPD/SENAD

Secretaría Nacional de la Juventud y Fondo de Población de Naciones Unidas (SNJ y UNFPA) (2018). *Hacia una Política Pública Integral Paraguay Joven 2030*. https://paraguay.unfpa.org/es/publications/hacia-una-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica-integral-paraguay-joven-2030

Velasco, J., Reinecke, G. (2022). *El impacto de la pandemia y las políticas de empleo juvenil en Paraguay.* Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°30.

Villalba, E., Ortega, R. (2020). Análisis de la asignación presupuestaria a las universidades nacionales paraguayas en el período del Presidente Horacio Cartes. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar.* Enero-junio, Volumen 4, Número 1. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v4i1.56 p. 147.

Zavattiero, C., Serafini, V. (2019). Desigualdades entrelazadas en el trabajo no remunerado En Dobree, P. (coordinador). *Usos del tiempo y desigualdades en Paraguay.* Centro de Documentación y Estudios.

ISBN: 978-99953-51-16-8