

# La Transición de la Educación al Empleo en las Mujeres





# DIAGNÓSTICO DE GÉNERO EN PARAGUAY

La Transición de  
la Educación al  
Empleo en las  
Mujeres

Septiembre 2020

**CUADERNOS SOBRE EQUIDAD DE GÉNERO** - Este segundo cuaderno se centra en la transición de la educación al empleo. La persistencia de los desequilibrios de género en esta área puede tener repercusiones importantes y múltiples. Este *Cuaderno* analiza este tema con más detalle, estudiando las barreras específicas que enfrentan las mujeres. También tiene como objetivo hacer un balance de las políticas recientes en esta área y hacer algunas recomendaciones para la acción basadas en experiencias internacionales.

# Tabla de contenido

LISTA DE FIGURAS .....	5
LISTA DE CUADROS .....	6
AGRADECIMIENTOS .....	7
INTRODUCCIÓN .....	8
 <b>1.</b> ¿QUÉ SABEMOS SOBRE LAS MUJERES QUE NO ESTÁN EN EL MERCADO LABORAL Y NO ESTUDIAN EN PARAGUAY? .....	   10
 <b>2.</b> ¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES BARRERAS QUE ENFRENTAN LAS JÓVENES NINIS PARAGUAYAS? .....	   18
2.1 Educación de baja calidad .....	21
2.2 Actitudes y normas de género .....	24
2.2.1 Aspiraciones .....	24
2.2.2 Carga de trabajo no remunerado .....	26
2.2.3 Normas sociales .....	27
2.3 Matrimonio infantil .....	28
2.4 Embarazo adolescente .....	30
 <b>3.</b> POLÍTICAS Y PROGRAMAS .....	   35
3.1 Capital humano .....	37
3.1.1 Eliminando el embarazo adolescente .....	37

3.1.2 Manteniendo a los jóvenes en la escuela .....	39
3.1.3 Mejora de la educación (calidad) y competencias .....	40
3.2 Oportunidad económica .....	42
3.2.1 Minimizando la carga del cuidado .....	42
3.2.2 Mejorando la inserción y la intermediación laboral .....	44
3.2.3 Promoviendo el espíritu empresarial .....	46
3.3 Gestión .....	47
3.3.1 Trabajando en las aspiraciones de las mujeres .....	47
3.3.2 Normas sociales cambiantes .....	49
3.3.3 Poniendo fin al matrimonio infantil .....	49
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>51</b>
<b>ANEXO: RESUMEN DE DESAFÍOS, REFORMAS POTENCIALES</b>	
<b>Y EN CURSO EN PARAGUAY .....</b>	<b>54</b>
<b>NOTAS .....</b>	<b>58</b>

# Lista de Figuras

Figura 1: Proporción de jóvenes sin educación, ni capacitación, ni empleo (Ninis) en Paraguay .....	12
Figura 2: Porcentaje de jóvenes que actualmente asiste a la escuela (15-24 años) .....	13
Figura 3: Transiciones de la escuela al trabajo .....	14
Figura 4: Motivo principal de la deserción escolar de jóvenes (15-24 años) (%) .....	15
Figura 5: Distribución porcentual de mujeres casadas/en una unión para ninis y no ninis, por grupo de edad. ....	16
Figura 6: Distribución porcentual de mujeres que viven con un jefe de hogar con más de 13 años de escolaridad para ninis y no ninis, por grupo de edad. ....	16
Figura 7: Porcentaje de ninis y no ninis que se esforzaron por encontrar trabajo en los últimos 7 días. ....	17
Figura 8: Dificultades de las mujeres para integrarse en el mercado laboral según las jóvenes (15-25 años) .....	19
Figura 9: ¿Por qué la transición de la escuela al trabajo es más difícil para las mujeres? .....	20
Figura 10: Resultados de TERCE para matemáticas y lectura por país (3er Y 6º grados) .....	23
Figura 11: Desglose de la brecha salarial .....	25
Figura 12: Tiempo dedicado a trabajo no remunerado de jóvenes (14-24 años) en Paraguay 2016 (por semana) .....	27
Figura 13: Porcentaje de personas que está de acuerdo/en desacuerdo con la afirmación de que los hombres deberían tener prioridad sobre las mujeres en tiempos de escasez laboral .....	29
Figura 14: Porcentaje de personas que está de acuerdo/en desacuerdo con la afirmación de que las mujeres solo deberían trabajar si su pareja no gana lo suficiente .....	29
Figura 15: Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que (2016): .....	32
Figura 16: Tasa de fertilidad adolescente 2017 (mujeres de 15 a 19 años) .....	33
Figura 17: Tasa de fertilidad adolescente 2016 (mujeres de 15 a 19 años) por ubicación ....	33
Figura 18: Estrategias de política para facilitar la transición de la escuela al trabajo para las mujeres. ....	36
Figura 19: Opción preferida para la vida según los jóvenes (15-25 años años). ....	46

## Lista de Tablas

Tabla 1: Perfil de las mujeres ninis y no ninis de 15-18 años y 19-24 años .....	17
----------------------------------------------------------------------------------	----

## Lista de Cuadros

Cuadro 1: Jóvenes que no están en educación, empleo o capacitación .....	11
Cuadro 2: Ninis en ALC .....	12
Cuadro 3: Principales conclusiones del estudio no publicado del Banco Mundial sobre el embarazo adolescente en Paraguay .....	34
Cuadro 4: Juventud y Empleo en República Dominicana, Abriendo Oportunidades en Guatemala y programas de transferencias monetarias condicionadas en Colombia .....	38
Cuadro 5: Becas diferidas en Colombia .....	40
Cuadro 6: Ejemplos de programa de entrenamiento de habilidades duras e interpersonales en ALC .....	41
Cuadro 7: La Política Nacional de Cuidados en Paraguay .....	43
Cuadro 8: Políticas de licencia parental .....	44
Cuadro 9: Mejora de la capacidad empresarial .....	47
Cuadro 10: Mejorando las aspiraciones de las mujeres. ....	48



# Agradecimientos

Este reporte fue preparado por un equipo de la Práctica Global de Pobreza y Equidad del Banco Mundial, compuesto por Gabriel Lara Ibarra, Miriam Muller, Carmen de Paz, Rita Damasceno Costa, Gabriela Farfán, Flavia Sacco y Gustavo Canavire Bacarreza y apoyado por Pamela Gunio. El trabajo fue realizado bajo la dirección de Jordan Schwartz, director de país para Argentina, Paraguay y Uruguay; Ximena del Carpio, gerente de la Práctica Global de Pobreza y Equidad; Matilde Bordón, representante residente del Banco Mundial en Paraguay; y Peter Siegenthaler, líder del programa de Equidad, Finanzas e Instituciones. Nishta Sinha y Ana María Muñoz amablemente revisaron el documento y brindaron valiosas sugerencias que mejoraron sustan-

cialmente la calidad del informe. El equipo también recibió valiosos consejos y retroalimentación de Elizabeth Rupert, economista líder de la práctica de Empleo del Banco Mundial. Agradecemos también a los técnicos de las instituciones que colaboraron en la realización de este documento, como el Ministerio de la Mujer, el Gabinete Social de la Presidencia y la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, así como también a la senadora Esperanza Martínez, los miembros de la plataforma de jóvenes líderes Paraguay Ahora y expertas locales de diferentes think tanks y centros de investigación del país. La traducción al español estuvo a cargo de Ana Laura Arias y el diseño a cargo de Kilka Diseño Gráfico.

# Introducción

**Uno de cada cinco jóvenes en ALC se encuentra fuera del mercado laboral estricto y tampoco estudia (jóvenes sin estudiar, trabajar o capacitarse, o nini, de la expresión “ni estudia ni trabaja”) con un total de más de 20 millones de personas entre 15 y 24 años, y Paraguay no es una excepción a este fenómeno<sup>i</sup>. Los jóvenes que abandonan la escuela y dejan de acumular capital humano tendrán salarios más bajos y peores perspectivas laborales, patrones que pueden tener impactos negativos a largo plazo en toda su vida laboral. También se prevé que las sociedades como un todo perderán por causa del menor dinamismo del mercado laboral y, si provienen de niveles socio-económicos más bajos, este fenómeno exacerbará la desigualdad, afectando el crecimiento económico.**

**Aproximadamente el 66 por ciento de jóvenes que no están en el mercado laboral y no estudian en América Latina y el 77 por ciento en Paraguay son mujeres<sup>ii</sup>, y este fenómeno es más común en las zonas rurales.** La tasa de mujeres *Ninis* en zonas rurales alcanza el 40 por ciento en Paraguay, en comparación con el 22 por ciento para mujeres urbanas y alrededor del 8,5 por ciento de hombres. Además de un perjuicio duradero para el desempeño del mercado laboral, estos desequilibrios tienden a consolidar las disparidades de género y los bajos ingresos de una generación a la siguiente, obstruyendo la movilidad social y la reducción de pobreza en la región.

**Las brechas de género tienen un efecto negativo a lo largo del ciclo de vida de las mujeres y a menudo comienzan en el momento en que los jóvenes ingresan al mercado laboral o incluso mientras están en la escuela.** El momento del estatus de nini es crucial: afecta el comienzo de la vida laboral de muchas mujeres y es un peldaño en un mercado laboral donde se pueden observar brechas de género en casi todos los indicadores: participación, desempleo, situación laboral, sector del trabajo e ingresos<sup>iii</sup>. Las niñas pueden enfocar su educación o adquisición de competencias en áreas que no son demandadas por el mercado laboral. Las escasas perspectivas salariales para mujeres jóvenes impiden que muchas ingresen en el mercado laboral. Las normas culturales entorno al trabajo doméstico y las responsabilidades de cuidado desincentivan la entrada y refuerzan la autoselección hacia el trabajo informal con horarios de trabajo más cortos o flexibles. Los costos más altos de movilidad laboral de mujeres, como aquellos derivados de la exposición a riesgos de seguridad, también contribuyen a desincentivar el ingreso a la fuerza laboral.

**Esta nota analiza los principales factores que impiden la transición de la escuela al mercado laboral en Paraguay, con un enfoque particular en mujeres jóvenes.** La siguiente sección presenta una visión general de la situación de las mujeres jóvenes en Paraguay que enfrentan este desafío. La Sección 2

se enfoca en las principales barreras que enfrentan las jóvenes paraguayas frente a los hombres, que contribuyen a la brecha observada. La Sección 3 revisa las diferentes políticas implementadas en los últimos años por el Gobierno para abordar estos desafíos y propone

una serie de medidas políticas que podrían ayudar a superar mejor los obstáculos identificados, en base a las lecciones aprendidas de otras experiencias internacionales.

# 1

¿Qué sabemos sobre las mujeres que no están en el mercado laboral y no estudian en Paraguay?

**Las mujeres en Paraguay tienen una mayor probabilidad que los hombres de no tener un trabajo remunerado ni educación ni capacitación.** En 2017, el 28,6 por ciento de las mujeres de 15 a 29 años no estudiaba ni trabajaba, en comparación con solo el 8,4 por ciento de los hombres. Desde 2001, se observó una mejora en las mujeres (34,2 por ciento en 2001 frente a 27,3 por ciento en 2017), pero después de caer en 2012/2013 hubo un ligero aumento en las tasas de Ninis de mujeres en los últimos años. En América Latina, la mayoría de ninis también son mujeres, pero la proporción de mujeres Ninis ha experimentado una disminución en los últimos años (Cuadro 2).

**Otra característica del fenómeno en Paraguay es que las mujeres de zonas rurales tienen tasas mucho más altas.** Las mujeres en zonas rurales tienen más probabilidades de no recibir educación ni tener un trabajo remunerado que cualquier otro grupo de la población. La tasa Nini de mujeres rurales de 15 a 29 años es de 40,1 por ciento en 2017, significativamente más alta que las tasas de 21,9 por ciento de mujeres

urbanas, 8,5 por ciento de hombres rurales y 8,2 por ciento de los hombres urbanos (Figura 1). Por el contrario, para los hombres, en la década de 2000, los Ninis eran más comunes en zonas urbanas pero más recientemente las tasas urbanas y rurales han convergido a números similares. Al pensar en este problema, es importante tener en cuenta que el 38 por ciento de la población de Paraguay es rural, mucho más que el 20 por ciento que corresponde a ALC (datos de 2018)<sup>iv</sup>.

**La asistencia escolar de los jóvenes de 15 a 24 años es ligeramente mayor para mujeres tanto en áreas urbanas como rurales.** Las mujeres jóvenes en áreas urbanas tienen la tasa más alta de asistencia escolar de 67.1 por ciento, seguidas por los hombres jóvenes en áreas urbanas con 65,7, un 55,3 por ciento para mujeres en áreas rurales y finalmente 51,4 por ciento para hombres en áreas rurales (Figura 2). Esto refleja mas que nada un contraste rural/urbano en la asistencia escolar que uno de género. Como en la mayor parte de América Latina, las niñas en Paraguay han podido recuperar terreno y alcanzar a los niños en cuanto a la escolarización.

CUADRO 1.

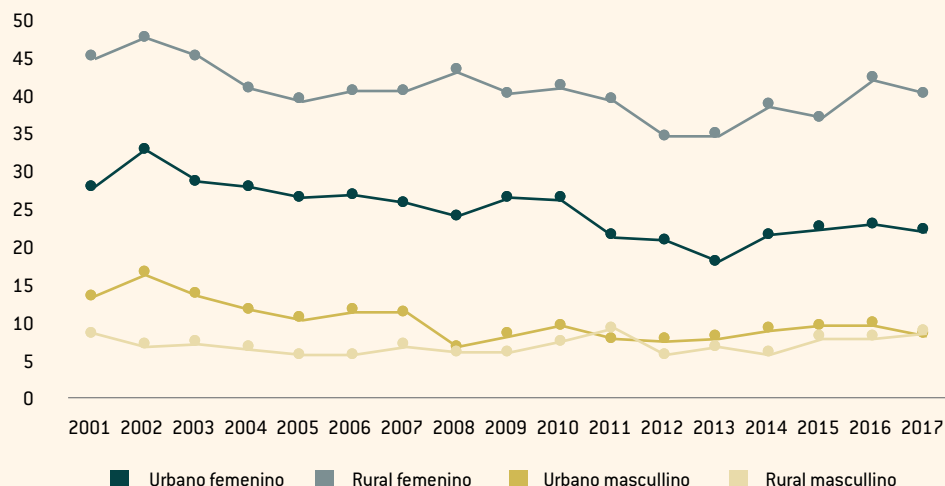
#### Jóvenes que no están en educación, empleo o capacitación.

El acrónimo NINI se refiere a los jóvenes que no están asistiendo a un programa educativo, no están empleados (en un trabajo remunerado) ni en entrenamiento. Al ir más allá del desempleo, el concepto NINI ayuda a los responsables de diseñar políticas públicas a considerar las necesidades de todos los jóvenes que han terminado su educación y formación y deberían estar trabajando. El indicador de NINI es una herramienta poderosa para analizar la exclusión juvenil al centrarse en todos los jóvenes que experimentan dificultades en la transición de la educación a la vida laboral. El indicador es importante porque define de manera más completa la inactividad de los jóvenes, que las estadísticas estándar de desempleo generalmente pasan por alto. Los jóvenes inactivos son aquellos hombres y mujeres que ya se han desanimado en la búsqueda de empleo a pesar de su corta edad. En lugar de descuidar a esta población, el indicador NINI motiva a los responsables del diseño de políticas públicas a incluir a estos jóvenes dándoles apoyo gubernamental con el objetivo de fomentar la inclusión social de los mismos.

Fuente: Banco Mundial 2014

FIGURA 1:

### Proporción de jóvenes sin educación, ni capacitación, ni trabajo remunerado en Paraguay



Fuente: EPH

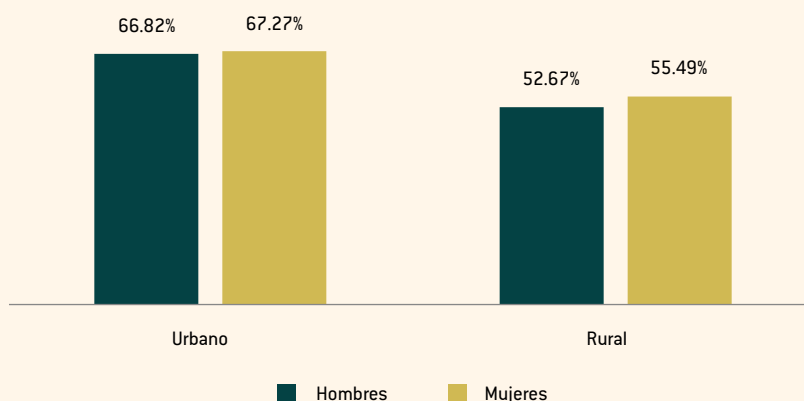
CUADRO 2:

### Ninis en ALC <sup>v vi</sup>

En ALC, la mayoría de los Ninis [alrededor de dos tercios] son mujeres. El número de jóvenes (de 15 a 24 años de edad) que no está recibiendo educación ni tiene un trabajo remunerado asciende a casi 20 millones, de los cuales más de 13 millones son mujeres. La proporción de Ninis en la región [alrededor de una quinta parte de la población total de esa edad] se ha mantenido estable con el tiempo y se encuentra con mayor frecuencia en zonas rurales (21 por ciento) que en zonas urbanas (17 por ciento). Casi el 60 por ciento de los Ninis en la región provienen de hogares pobres o vulnerables en el 40 por ciento inferior de la distribución del ingreso, por lo que este fenómeno contribuye a la persistencia intergeneracional de la desigualdad. El principal factor detrás de la alta proporción de Ninis en ALC parece ser la escasez de oportunidades de ingreso al mercado laboral para los jóvenes. Sin embargo, esto se aplica más a hombres que a mujeres. Por el contrario, la proporción de mujeres Ninis ha registrado una disminución significativa, en gran parte como resultado de una mayor asistencia a la escuela y el acceso a trabajos más estables de las mujeres. La forma más común de convertirse en un Nini en ALC, particularmente para los hombres, es a través de la deserción escolar temprana, el ingreso al mercado laboral, seguido del desempleo. Dado que los jóvenes que abandonan la escuela antes de terminar el nivel secundario generalmente carecen de las competencias para asegurar un trabajo en el sector formal, en la mayoría de los casos se conforman con trabajos temporales e inestables en el sector informal. Una vez que pierden estos trabajos, nunca vuelven a la escuela. Para las mujeres, el factor de riesgo más importante asociado con su condición es el matrimonio antes de los 18 años, agravado por el embarazo adolescente.

FIGURA 2:

Porcentaje de jóvenes que actualmente asiste a la escuela (15-24 años)



Fuente: EPH 2017

**Hay una fuerte caída en la asistencia escolar en los últimos años de la adolescencia.**

A los 17 años, la proporción de niñas que estudia es de 75 por ciento, bajando a 54 por ciento a los 18 años y al 35 por ciento a los 19 años (Figura 3). Esto sugiere que una gran cantidad de mujeres completa la educación secundaria pero no continúan a la educación terciaria o abandonan después del primer año de educación terciaria. Mientras que algunas de estas jóvenes se unen a la fuerza laboral, una gran cantidad de ellas se convierten en ninis. De hecho, según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2017, el número de mujeres ninis alcanza el número más alto para la cohorte de 19 años con 37 por ciento. Al analizar sus contrapartes masculinas, las tasas de deserción entre los 17 y 19 años de edad también son evidentes, pero la mayoría de estos jóvenes varones empieza a trabajar.

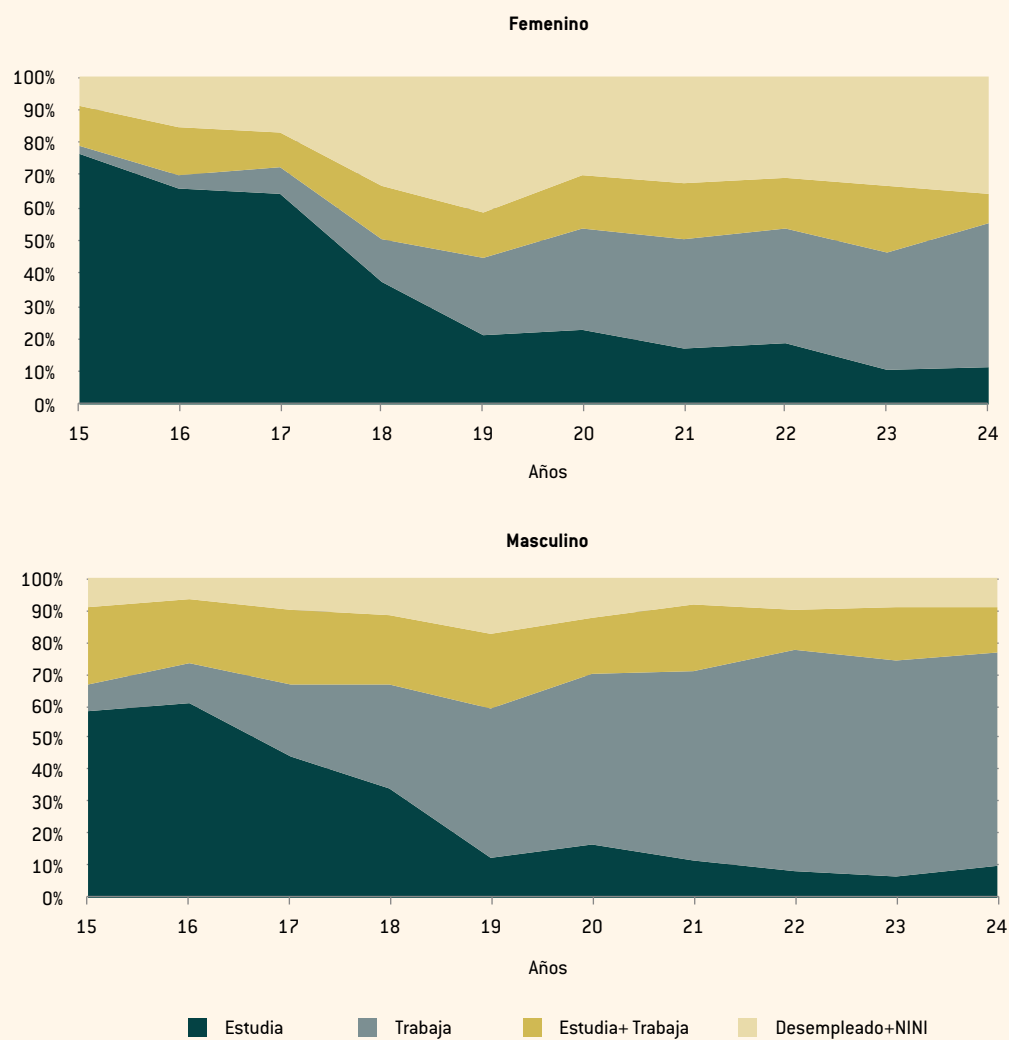
**Hay muchas razones por las que un joven abandona su educación.** Desde la perspectiva individual, estas pueden incluir el alto costo de estudiar (mone-

tario y no monetario), la incertidumbre y falta de información sobre los beneficios de la educación, especialmente cuando se considera una inversión para el resto de la vida, preferencias miopes por el consumo actual y el ocio, en lugar del consumo futuro y una baja motivación. Los factores institucionales y contextuales también influyen en la decisión: la escolaridad y las preferencias de los padres, la calidad de la educación en escuelas locales, las oportunidades en el mercado laboral y la influencia de los compañeros<sup>vii</sup>. Algunas de estas razones son más fuertes para las niñas, otras para los niños y otras afectan a todos de manera similar.

**En Paraguay, según la EPH 2017, mientras que la mayoría de los niños (15-24 años) informaron que la razón principal por la que abandonaron la escuela fue la necesidad de trabajar (35,2 por ciento), las niñas de la misma categoría de edad, mencionaron como principales razones las familiares (27 por ciento).** La Figura 4 ilustra las razones mencionadas para la deserción escolar de niñas y niños en Paraguay.

FIGURA 3:

### Transiciones de la escuela al trabajo

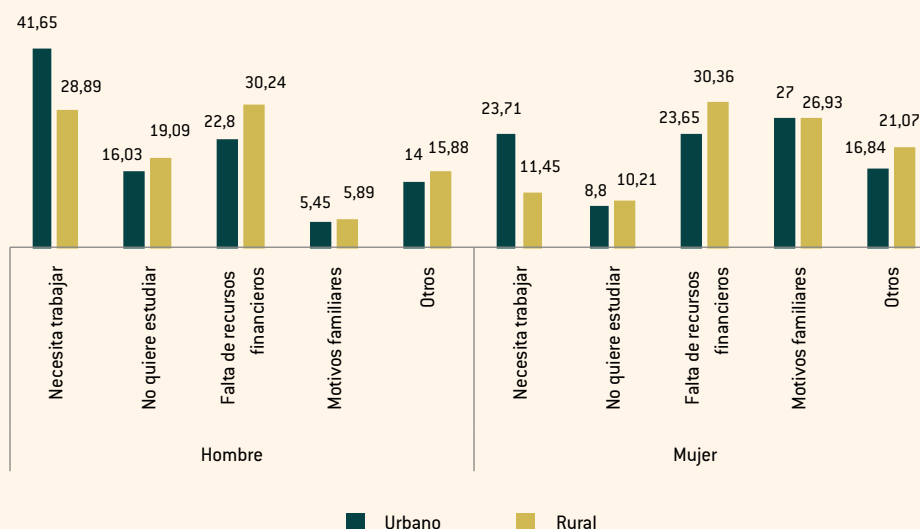


Fuente: EPH 2017



FIGURA 4:

Motivo principal de la deserción escolar de jóvenes (15-24 años) (%)



Fuente: EPH 2017

La falta de recursos financieros parece incidir en ambos sexos de manera similar, pero es más frecuente en zonas rurales. Si bien no está del todo claro cuáles se consideran “razones relacionadas con la familia”, las situaciones como el embarazo y las responsabilidades de cuidado del hogar y familiares ciertamente podrían explicar por qué las niñas abandonan la escuela, pero no ingresan al mercado laboral de inmediato. La presión de los miembros de la familia que creen que las niñas no deberían estudiar más allá de ciertos niveles también podría ser considerada una razón familiar por algunos de los encuestados. En resultados que no se muestran, en general los patrones son similares cuando analizamos un grupo de Ninis relativamente joven (entre 15 y 20 años de edad). Sin embargo, la proporción de Ninis rurales reportan falta de recursos financieros y la proporción de mujeres ninis que reportan

razones relacionadas con la familia es mayor que para el grupo de 15 a 24 años de edad.

**Ser un *nini* en Paraguay está menos asociado con una falta de valoración de la educación o el trabajo que con la falta de oportunidades, particularmente para las mujeres, tal como fue señalado por los participantes de un estudio cualitativo enfocado en jóvenes de 18 a 24 años.** Este es el caso específico de las mujeres con hijos en edad escolar, que reportan las escasas alternativas disponibles en el mercado laboral, que no compensan por los sacrificios asociados con reconciliar el cuidado de los niños con graduarse de la primaria y secundaria<sup>viii</sup>.

**Las mujeres ninis de 15 a 18 años tienen ocho veces más probabilidades de estar casadas que sus contrapartes no ninis (35,4% frente a 4,29%).** El porcentaje de mujeres casadas o en una unión es aún ma-

FIGURA 5:

Distribución porcentual de mujeres casadas/en una unión para ninis y no ninis, por grupo de edad

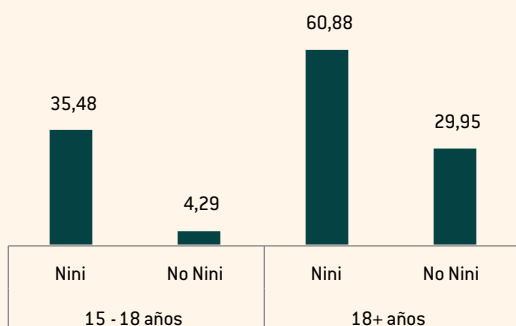
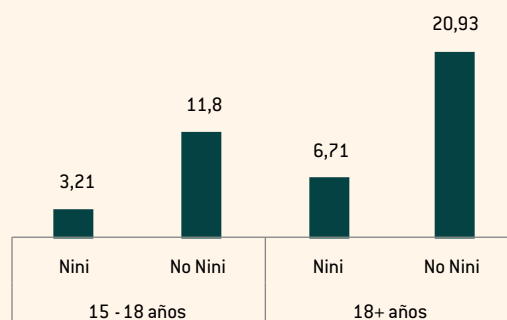


FIGURA 6:

Distribución porcentual de mujeres que viven con un jefe de hogar con más de 13 años de escolaridad para ninis y no ninis, por grupo de edad



Fuente: EPH 2017

yor para el grupo de 19 a 24 años, ya que el 61 por ciento de las mujeres ninis están casadas frente al 30 por ciento de las no ninis de la misma edad, como muestra la Figura 5. Existen otras diferencias pronunciadas al analizar las características de las mujeres ninis en Paraguay entre las edades de 15 a 18 y de 19 a 24 años.

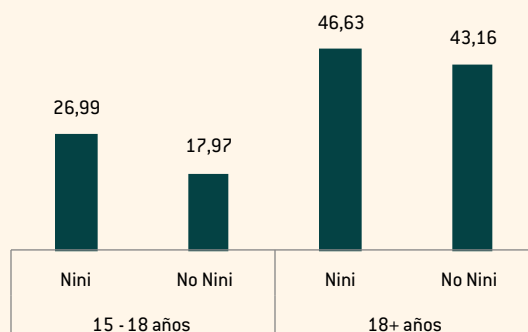
**Además, es menos probable que ninis vivan con un jefe de hogar que haya completado la educación superior.** Al observar el nivel educativo del jefe de hogar en el que viven estas mujeres, el 11,8 por ciento de las no ninis de 15 a 18 años viven en un hogar donde el jefe de hogar tiene más de 13 años de escolaridad, en comparación con solo el 3,2 por ciento en el caso de ninis de la misma edad. Al observar el grupo de 19 a 24 años, vemos que el 21 por ciento de las mujeres no ninis viven en hogares con un jefe de hogar con más de 13 años de escolaridad, en comparación con el 6,7 por ciento en el caso de los ninis del mismo grupo de edad (Figura 6).

**Las mujeres ninis tienen más probabilidades de ser jefas de hogar, en comparación con sus contrapartes no ninis, tanto para el grupo de 15-18 años como para el de 19-24 años.** A su vez, menos del 1 por ciento de las no ninis de 15 a 18 años y el 8,6 por ciento de las no ninis de 19 a 24 años son jefas de hogar. En el caso de ninis, el 3,1 por ciento en el grupo de 15 a 18 años y el 10,4 por ciento en el grupo de 19 a 24 años son jefas de hogar, lo que podría implicar una mayor carga en términos de responsabilidades domésticas para las mujeres ninis.

Además, como se observa en la Tabla 1, las mujeres ninis tienen una mayor probabilidad de vivir en hogares pobres y en presencia de al menos un hijo de 0 a 5 años, tanto para los grupos de edad de 15-18 años como de 19-24 años, en comparación con las mujeres no ninis.

FIGURA 7:

Porcentaje de ninis y no ninis que se esforzaron por encontrar trabajo en los últimos 7 días



Fuente: EPH 2017

TABLA 1.

Perfil de las mujeres ninis y no ninis de 15-18 años y 19-24 años

	15-18 ninis	15-18 No ninis	19-24 ninis	19-24 No ninis
N mujeres (tamaño de la muestra)	48.729	214.353	128.078	248.592
% casadas o en una unión	35,48	4,29	60,88	29,95
% jefe del hogar con educación terciaria	3,21	11,8	6,71	20,93
% que vive en un hogar pobre	51,56	30,7	34,94	12,16
% que son jefas de hogar	3,17	0,73	10,45	8,64
% sin niños de 5 años	35,69	65,68	30	59,17
% con 1 o más niños de 5 años	64,3	34,32	70	40,83
% sin niños de 0 a 15 años	15,33	19,15	21,96	36,88
% con 1 o más niños de 0 a 15 años	80,84	80,86	78,04	63,12
% con al menos 1 adulto de 65 años o más	7,97	13,39	11,17	12,36

**Una mayor proporción de mujeres ninis se esforzaron por encontrar un empleo en los últimos 7 días, en comparación con sus contrapartes no ninis.** Alrededor del 27 por ciento de las mujeres ninis de entre 15 y 18 años buscaron trabajo activamente, mientras que

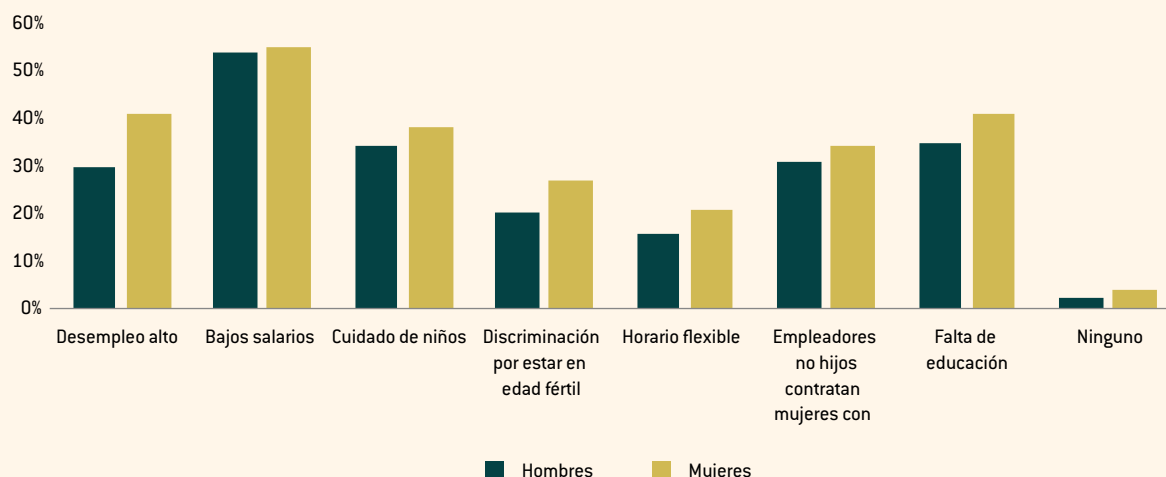
solo el 18 por ciento de las no ninis. Estos porcentajes aumentan significativamente para las mujeres de 19 a 24 años al 47 por ciento frente al 43 por ciento, respectivamente (Figura 7).

# 2

¿Cuáles son las principales barreras que enfrentan las jóvenes ninis paraguayas?

FIGURA 8:

### Dificultades de las mujeres para integrarse en el mercado laboral según las jóvenes (15-25 años)



Fuente: Latinobarómetro 2015

Nota: La pregunta en la encuesta dice: ¿Cuáles cree usted que son las principales dificultades que tienen las mujeres para integrarse en el mercado de trabajo?

A partir de los datos, queda claro que las mujeres enfrentan barreras específicas en la transición a niveles de educación superior y de la escuela al trabajo productivo y de calidad, y que este problema es más grave en zonas rurales. Aunque los datos disponibles no nos permiten identificar qué factores causales generan el mayor efecto sobre este fenómeno en Paraguay, existen múltiples fuentes probables de trato diferenciado de géneros y actitudes discriminatorias, así como ciertas características del sistema educativo y del mercado laboral que no son favorables para las mujeres, además de las propias preferencias y aspiraciones de las mujeres (moldeadas a nivel social).

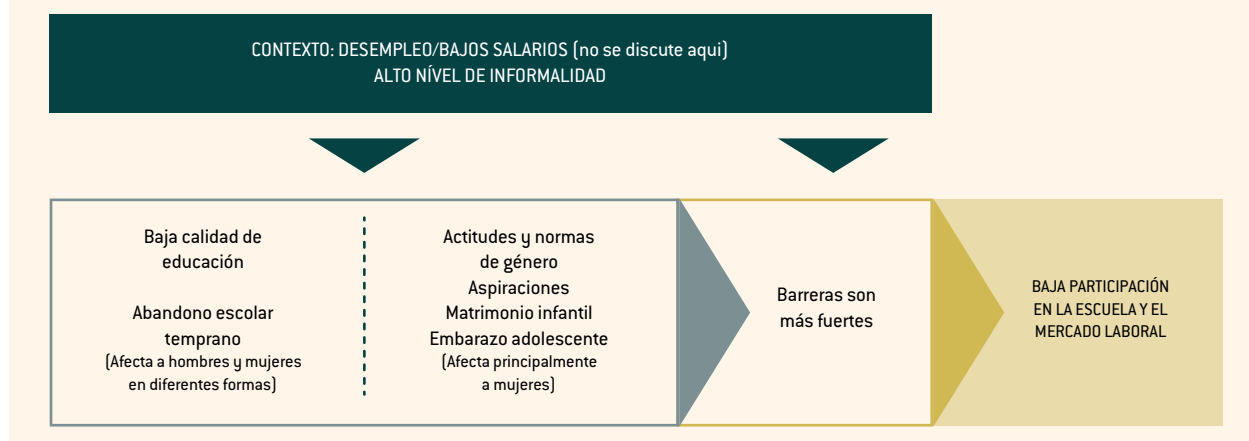
**Los salarios bajos, la falta de educación/capacitación, el alto desempleo y las dificultades de cuidado infantil fueron señalados con frecuencia por las jóvenes como razones que dificultan la entrada**

**de las mujeres al mercado laboral** (Figura 8). Aunque la pregunta no pidió mencionar las dificultades específicas relacionadas con la experiencia de las mujeres jóvenes al ingresar al mercado laboral, es probable que las encuestadas más jóvenes incluyan su propia experiencia en las respuestas.

**El éxito de las mujeres que ingresan al mercado laboral también está relacionado con las condiciones macroeconómicas y el dinamismo del mercado.** Más del 30 por ciento de las mujeres jóvenes mencionó el alto desempleo y los bajos salarios como dificultades para integrarse al mercado laboral (Figura 8). Estudios han demostrado que mejores oportunidades económicas, medidas por la tasa de empleo de hombres y mujeres de 35 a 55 años, reducen significativamente la proporción de Ninis mujeres en América Latina<sup>ix</sup>. En Paraguay, el hecho de que haya una demanda laboral

FIGURA 9:

## ¿Por qué la transición de la escuela al trabajo es más difícil para las mujeres?



Fuente: Visualización de los autores

insuficiente en el sector privado formal, que a su vez limita las oportunidades de trabajo asalariado, especialmente el trabajo asalariado formal, también es un factor que perjudica a los jóvenes que buscan trabajo<sup>x</sup>. El país ha estado creciendo a un promedio del 4,4 por ciento anual en el período 2004-2018. Esta tasa de crecimiento ha sido notablemente más rápida que el promedio de los países de la región, y ha sido impulsada principalmente por el sector agrícola, principalmente exportador y, en menor medida, la generación hidroeléctrica. Sin embargo, ni la agricultura orientada a la exportación ni las exportaciones de productos básicos requieren mucha mano de obra, lo que limita la creación de empleos. Además, la mayor parte de la fuerza laboral en el sector privado de Paraguay es cuenta-propista informal con pequeños insumos de capital. Empero, un análisis de estos factores está más allá del alcance de este informe.

**La Figura 9 proporciona un marco esquemático de los principales factores que dificultan las tran-**

**siciones de la escuela al trabajo, particularmente para mujeres.** Estos factores serán discutidos a su vez en la siguiente sección. En primer lugar, la baja calidad de la educación (que afecta tanto a niños como a niñas) puede desencadenar la deserción escolar prematura de los jóvenes. En segundo lugar, una serie de cuestiones tienen implicaciones específicas para la toma de decisiones de niñas y mujeres jóvenes con respecto a sus futuras inversiones en educación y su ingreso al mercado laboral. Estas están relacionadas con las normas sociales de género, así como con las aspiraciones de las mujeres jóvenes en torno al trabajo en relación con la vida familiar y su papel como esposas, madres, amas de casa. Las siguientes secciones discutirán ambos conjuntos de barreras.

**En zonas rurales, algunas de estas dificultades se agravan aún más.** Las ninitas en entornos rurales tienen pocas oportunidades de trabajo, así como ingresos bajos, que son típicos del trabajo rural. Según el informe sobre las brechas persistentes de género en los resulta-

dos del mercado laboral en Paraguay por Bulmer et. al (2019), estas características del mercado laboral de las zonas rurales pueden conducir a una falta de incentivo en las mujeres de invertir en educación o participar en la fuerza laboral. Las normas sociales locales en las comunidades rurales también refuerzan los roles tradicionales de género, por ejemplo, los hombres como sostén de la familia y las mujeres como cuidadoras en el hogar. Por último, las mujeres rurales también pueden enfrentar grandes limitaciones de movilidad (p. ej. falta de transporte seguro y de buena calidad para llegar al trabajo y la escuela) o limitaciones de ingresos familiares (p. ej. las altas tasas de pobreza rural), que pueden restringir el acceso a las oportunidades económicas y de formación.<sup>xi</sup>

**Poco menos de la mitad (45 por ciento) de las mujeres de zonas rurales de 15 a 25 años que no estudian ni trabajaban respondieron que la razón principal por la que dejaron su trabajo anterior se debió a razones familiares.** Esto fue seguido por un distante segundo lugar de 13 por ciento que declaró que su contrato terminó y el 12 por ciento que dijo que su salario era demasiado bajo (EPH 2017). Además, cuando se les preguntó la razón por la cual actualmente no están estudiando, el 30 por ciento dijo que carecen de los recursos y nuevamente, una proporción considerable (26 por ciento) dijo que por razones familiares. Sin embargo, sus contrapartes urbanas dijeron que la razón principal por la que no están estudiando es que necesitan trabajar, seguida de la falta de recursos para comenzar la escuela.

## 2.1 Educación de baja calidad

**La calidad de la educación ofrecida en las escuelas locales es uno de los factores que influye en los jóvenes para permanecer más tiempo en la escuela.** Si los jóvenes y sus familias encuentran que la educación no es atractiva y no es útil para el futuro, podrían optar por abandonarla a edades tempranas<sup>xii</sup>. La educación y las competencias de buena calidad también son clave para apoyar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo<sup>xiii</sup>. Si los empleadores consideran que los jóvenes que no asisten a la escuela no están preparados y no están adecuadamente capacitados, no los contratarán. En efecto, la educación de baja calidad afecta tanto a niños como a niñas debido a que la baja calidad percibida de la educación provista parece desalentar a las y los adolescentes de continuar su escolarización.

**Como porcentaje del gasto público total, Paraguay destina el 21,3 por ciento de su presupuesto al sector educativo.** Esta cantidad está muy por encima de lo que los países de la OCDE (18,9%) y los países de la región con niveles de ingresos similares (17,2%) gastan en promedio. Sin embargo, el gasto público en educación como porcentaje del PIB es relativamente bajo en comparación con ese mismo conjunto de países (3,4% para Paraguay, 5,4% para otros países de la región con nivel de ingresos similar y 5,3% para países de la OCDE)<sup>xiv</sup>.

**En las últimas décadas en Paraguay se lograron avances significativos en el acceso a la educación tanto para niñas como para niños. Aún así, persisten graves desafíos en materia de la calidad de la**

**educación.** Por ejemplo, el país ha alcanzado altas tasas de alfabetización en general (95,5 por ciento para hombres y 93,8 por ciento para mujeres). Sin embargo, una clara señal de los problemas con respecto a la calidad es el hecho de que el último ranking del Foro Económico Mundial colocó a Paraguay en el lugar 140 de 144 países con respecto a la calidad de la educación primaria y en el lugar 139 en la calidad de la educación secundaria y superior.<sup>xv</sup>

**Además, en el nivel básico y secundario, la infraestructura escolar es deficiente, particularmente en zonas rurales.** En 2015, el 18% y el 41% de las escuelas públicas de las zonas urbanas y rurales, respectivamente, no tenía la cantidad de aulas necesarias para proporcionar todos los niveles educativos ofrecidos <sup>xvi</sup>. Además, hay una falta de suministros educativos que se refleja en la gran cantidad de contribuciones que los padres de familias deben realizar a las escuelas públicas, lo que representa un porcentaje significativo de los presupuestos familiares, particularmente entre familias más pobres. Los maestros con menos capacitación y experiencia son asignados sistemáticamente a escuelas con niños de hogares más pobres. El análisis del gasto público también demostró que se gastan muchos recursos en programas de almuerzos escolares, mientras que la evidencia internacional muestra que este tipo de programa no tiene un gran impacto en el aprendizaje en contextos de asistencia a la escuela secundaria y en la disminución de las tasas de desnutrición, como es el caso de Paraguay <sup>xvii</sup>.

**Los resultados deficientes obtenidos por los estudiantes paraguayos en las pruebas estandarizadas internacionales pueden ser indicativos de una**

**educación de baja calidad.** Paraguay es el país con el segundo resultado más bajo en matemáticas y el tercero más bajo en lectura de la región en las pruebas regionales estandarizadas TERCE (2013). Paraguay se compara particularmente mal con países de nivel de ingresos similares; sus resultados están mucho más cerca de los promedios de países de ingresos medios bajos, como Nicaragua, Guatemala y Honduras (Figura 10).

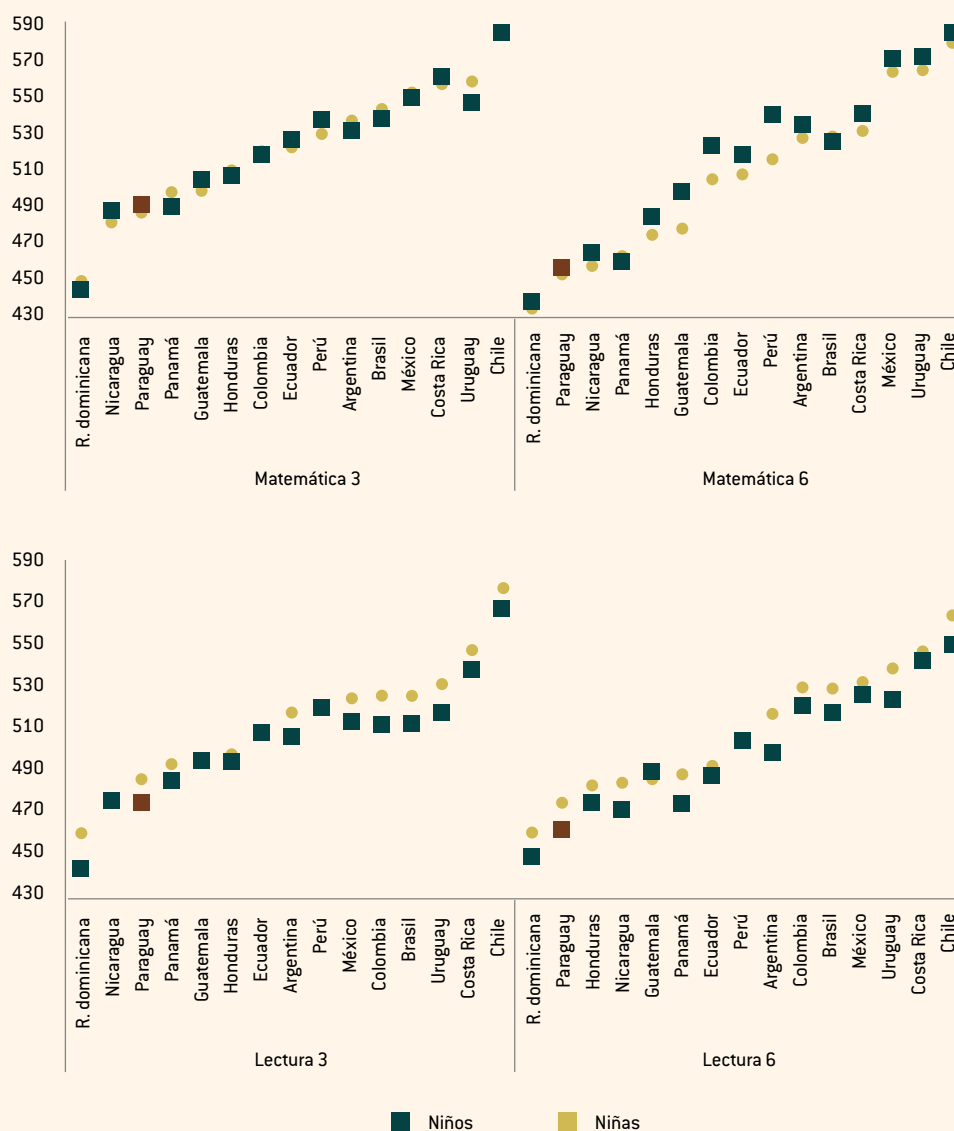
**Otro desafío que enfrentan los estudiantes paraguayos es el énfasis en las materias tradicionales y los métodos de aprendizaje, y el desarrollo de ciertas competencias que los empleadores privados no necesariamente requieren** <sup>xviii</sup>. La educación terciaria, en particular, se caracteriza por tener proveedores muy fragmentados y con poca coordinación entre ellos, docentes con experiencia insuficiente en la parte práctica y un currículo que generalmente es irrelevante o está desconectado de las necesidades del mercado laboral <sup>xix</sup>. Existen 16 instituciones públicas y 74 organizaciones privadas que ofrecen servicios de educación profesional vocacional y se observa una clara falta de regulación para guiar la calidad y el tipo de servicio que brindan. No hay coordinación en la planificación entre los sistemas básicos y secundarios, y la educación vocacional y el sistema profesional de educación. Además, no hay claridad ni consistencia con formas alternativas de integrar, articular y armonizar los programas educativos. Finalmente, el plan de estudios de la mayoría de los cursos de formación vocacional y educación profesional es de relevancia limitada y está desconectado de las necesidades del mercado laboral <sup>xx</sup>.

**Esto se refleja en el hecho de que, entre las principales barreras para hacer negocios en el país, la**



FIGURA 10:

### Resultados de TERCE para matemáticas y lectura por país (3er Y 6º grados)



Fuente: UNESCO, TERCE tercer estudio regional comparativo y explicativo

**falta de mano de obra calificada es el segundo problema más mencionado en el Índice de Competitividad Global (2017-18) del Foro Económico Mundial.**

Los empleadores del sector privado informan una falta significativa de competencias en los recursos humanos del país, especialmente en competencias socioeconómicas

como la capacidad de gestionar relaciones con clientes (comunicación, servicio al cliente), competencias operativas de negocios (informática, contabilidad, marketing) y competencias interpersonales. Cada vez hay más graduados de educación terciaria que no tienen las competencias que los empleadores buscan,

principalmente en los sectores exportadores y de alto valor, lo que resulta en una brecha entre las competencias requeridas y las expectativas de los jóvenes <sup>xxi</sup>. Otro síntoma de este problema es el hecho de que la falta de educación/capacitación se presenta como una dificultad para que las mujeres encuentren trabajo, un aspecto mencionado por más del 40% de las mujeres jóvenes (Figura 8 anterior).

## 2.2 Actitudes y normas de género

**Si bien la educación de baja calidad puede explicar las altas tasas generales de Ninis, la pregunta es qué hay detrás de niveles particularmente altos entre las mujeres jóvenes.** Las aspiraciones de las niñas, sus interpretaciones de su papel en las familias y la sociedad en general pueden restringirlas a una visión de trabajo no remunerado, dejando la generación de ingresos a un compañero masculino y sostén de la familia. Los siguientes subcapítulos ejemplificarán estos argumentos.

### 2.2.1 Aspiraciones

**Las normas culturales, la tradición y la falta de modelos a seguir en ciertas comunidades pueden llevar a las mujeres a no verse a sí mismas como agentes económicos y a restringir sus aspiraciones a cuidar el hogar y la familia.** De hecho, una investigación cualitativa sobre Ninis en Brasil muestra que, para muchas niñas pobres, las aspiraciones evolucionan en torno a tener seguridad financiera y felicidad como familia. La familia es su proyecto y responsabilidad prioritarios y

atribuyen menos significado a sus aspiraciones y proyectos personales. En ese mismo estudio, esta fue una restricción aún más severa entre las mujeres de zonas rurales participantes de la investigación <sup>xxii</sup>.

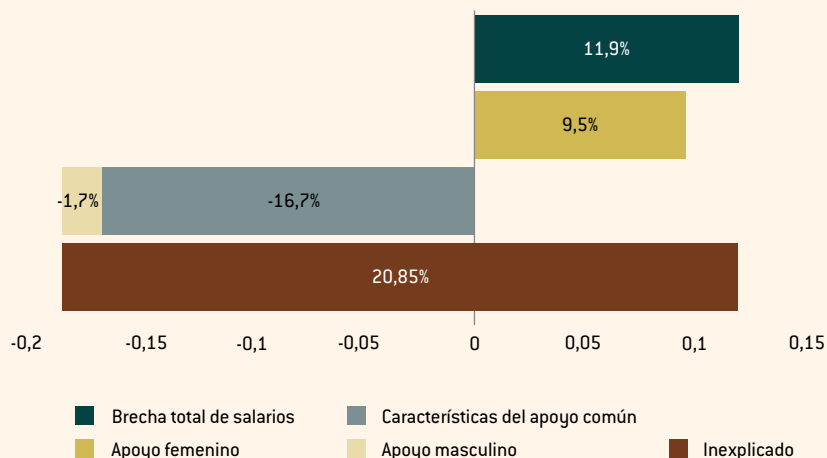
**Un estudio sobre el embarazo adolescente en Paraguay, que ilustra la correlación de la condición de Ninis entre mujeres jóvenes en ALC, muestra que las aspiraciones son importantes ya que las madres adolescentes tienen menos expectativas que sus pares que no tienen hijos en relación con la calidad y la remuneración del trabajo que realizarán.** Además, las madres adolescentes generalmente estuvieron de acuerdo en que la educación es importante, pero esta apreciación fue genérica, sin pasos concretos o claridad para mejorar los resultados educativos <sup>xxiii</sup>.

Respecto de percepciones sobre logros educativos desde la perspectiva de la juventud paraguaya, ellos perciben que el nivel terciario es el único nivel educativo que les permite una inserción exitosa en el mercado laboral. Sin embargo, si las posibilidades de obtener un título son bajas, estas son aun más bajas para las madres adolescentes, según un estudio enfocado en jóvenes de 18 a 24 años en el país <sup>xxiv</sup>.

**Las diferencias en los salarios esperados y la expectativa de algún tipo de discriminación en los salarios también pueden incidir en las aspiraciones y la voluntad de las mujeres de ingresar al mercado laboral.** En Paraguay, la brecha salarial general es del 12 por ciento (favorable a los hombres), pero esto puede ser engañoso ya que los hombres y las mujeres a menudo presentan características diferentes y eligen diferentes ocupaciones. Realizar una descomposición de la brecha salarial utilizando el método basado en

FIGURA 11:

### Desglose de la brecha salarial



Fuente: Banco Mundial (2019) utilizando EPH 2016

el emparejamiento de Ñopo nos permite estimar los componentes explicados y no explicados de la brecha salarial (Figura 11). Uno de los componentes de la brecha considera el hecho de que las mujeres participan en ciertas ocupaciones en las que los hombres no. Por lo tanto, cuando las mujeres trabajan en sectores u ocupaciones que están dominados por mujeres, como las enfermeras, y que generalmente pagan salarios más bajos que al trabajador promedio, deberíamos esperar una brecha contra las mujeres. Encontramos evidencia de que esto forma parte de la brecha de género salarial en Paraguay. Tomando en cuenta este componente solamente conduciría a una brecha salarial de aproximadamente 9,5 por ciento.

Por otro lado, los trabajos dominados por hombres, como la construcción, también podrían tener salarios que son típicamente más bajos que el trabajador promedio. Encontramos poca evidencia de que este sea un gran impulsor de las brechas salariales en Paraguay.

Este componente sugeriría una brecha salarial de 1,7 por ciento que *beneficiaría* a las mujeres. Otros dos componentes operan en el mercado laboral paraguayo. Primero, si consideramos las diferencias en las características individuales en sectores que son comunes tanto para hombres como para mujeres, observamos que las mujeres deberían ganar un salario de 16,7 por ciento *mayor* que los hombres. Esto significa que, manteniendo todo lo demás igual, las mujeres que trabajan en empleos que también son comunes para hombres tienen niveles de educación relativamente más altos y otras características favorables. El componente final es el más grande y, desafortunadamente, el que los datos consideran “inexplicable”. La única forma en que todos los componentes mencionados anteriormente pueden resultar en una brecha salarial general del 12 por ciento es contabilizando el 20,9 por ciento restante como una brecha salarial inexplicable: una brecha que no puede explicarse por las características individua-

les observadas, ni por las diferencias en los sectores de empleo que tienen tanto hombres como mujeres. Lo más problemático es que este fenómeno (que podría explicarse por la discriminación, al menos en parte) contrarresta con creces las mejores calificaciones de las mujeres<sup>xxv</sup>.

La proporción de empleo femenino es más alta en micro-empresas y disminuye a medida que las empresas son más grandes. Un estudio reciente muestra que entre los emprendimientos informales con menos de diez empleados, hay muchas más mujeres que hombres: en 68 por ciento la mayoría son mujeres, comparado con 32 por ciento en que la mayoría son hombres. En el sector formal, las brechas de género son menores, pero las empresas con mayoría de hombres son la norma por lejos. Un análisis de regresión confirma una correlación negativa entre la proporción de empleadas mujeres y el tamaño de la empresa. Entre las empresas con por lo menos un empleado remunerado, un aumento de 10 por ciento en la proporción de empleadas mujeres remuneradas está asociado con una reducción de 1,2 por ciento en el tamaño total de la empresa. Es más, empresas con una mayoría de empleadas mujeres son 11 por ciento más pequeñas que las empresas con una mayoría de hombres en su fuerza laboral, dejando otros factores sin variar<sup>xxvi</sup>.

### 2.2.2 Carga de trabajo no remunerado

**Las decisiones de participación de las mujeres en la fuerza laboral se ven afectadas por su fertilidad y limitaciones de tiempo relacionadas con la asignación de horas que dedican las mujeres al cuidado de los niños y otras demandas del hogar<sup>xxvii</sup>.** En Paraguay, cuando se pregunta por las razones por las cua-

les la población de 14 años o más se considera inactiva (no trabaja o no buscó trabajo), el 50,7 por ciento de los hombres respondió que no trabajan o buscan trabajo porque están estudiando. En cuanto a las mujeres, el 22 por ciento no trabaja porque son estudiantes, pero la mayoría de las que no trabajan mencionan las tareas domésticas como la razón principal (51,1 por ciento). Entre los hombres, solo el 1 por ciento informó que el desempeño de las tareas domésticas es la razón de su inactividad<sup>xxviii</sup>.

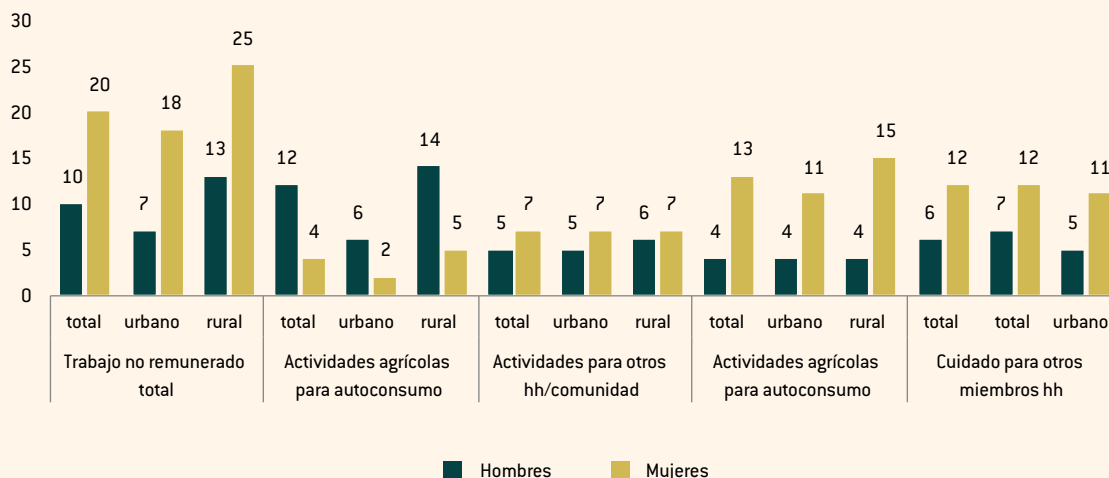
**En Paraguay, las mujeres están a cargo de una mayor proporción del trabajo doméstico y no remunerado.** En 2016, la cantidad de horas que las mujeres dedicaron al trabajo doméstico y no remunerado fue más del doble que la reportada por los hombres. En promedio, las mujeres dedican 28,7 horas por semana al trabajo no remunerado en comparación con 12,9 de los hombres.

**Esto también es cierto para los jóvenes (14-24 años), donde las niñas dedican 20,5 horas al trabajo no remunerado en comparación con las 9,7 de los niños** (Figura 12). Esta diferencia se agrava en gran medida por la gran proporción del compromiso de las mujeres con el trabajo doméstico y el cuidado de otros miembros del hogar. La carga del trabajo doméstico es particularmente grande para las niñas de zonas rurales (15,4 horas) en comparación con las niñas de zonas urbanas (11,1 horas) y los hombres (alrededor de 4 horas en áreas urbanas y rurales).

**En cuanto al uso del tiempo, los jóvenes dedican una media de 3,6 horas diarias ayudando en el hogar y el cuidado de los miembros de la familia.** Los niños son los que más ayudan en las tareas del hogar

FIGURA 12:

### Tiempo dedicado a trabajo no remunerado de jóvenes (14-24 años) en Paraguay 2016 (por semana)



Fuente: Encuesta de uso del tiempo 2016

(5,9 horas diarias), es decir que las mujeres dedican casi toda la jornada laboral diaria (8 horas) a dichas tareas. Por otro lado, quienes se encuentran en el sistema educativo destinan menos horas a las tareas del hogar, según el estudio Millenials<sup>xxix</sup>. En este contexto, es importante destacar que las mujeres ninis *trabajan* - contribuyen a través de trabajo no remunerado (como tareas domésticas, etc.) Esto señala que la parte “sin empleo” del término “nini” puede ser engañosa y contribuir en parte a la subvaloración del trabajo (no remunerado) de las mujeres.

**Si bien algunas de estas diferencias pueden reflejar preferencias diferentes, la evidencia muestra que las limitaciones de tiempo operan como barreras importantes para el empleo/escolarización de las mujeres paraguayas.** Como se ve en la Figura 8, las necesidades de cuidado infantil plantean limitaciones importantes para las mujeres que les impiden

acceder al mercado laboral. Además, dada la distribución tradicional de responsabilidades por género que aún prevalece en Paraguay, las mujeres jóvenes a menudo son las principales proveedoras de cuidado de hermanos menores y parientes mayores, lo que les quita tiempo para dedicarse a la escuela o el posible trabajo remunerado.

### 2.2.3 Normas sociales

**Además de las limitaciones de tiempo, las normas sociales sobre el rol de las mujeres y los hombres en la sociedad juegan un papel importante en la decisión de las mujeres de incorporarse al mercado laboral.** Debido a las normas tradicionales, las mujeres pueden no verse a sí mismas como agentes económicos y sus aspiraciones pueden no ir más allá del cuidado del hogar y la familia. De hecho, una gran parte de la población paraguaya da prioridad a los hombres sobre

las mujeres en lo que respecta al empleo remunerado. Por ejemplo, casi el 40 por ciento de los paraguayos informa que cree que en tiempos de escasez de trabajo los hombres deberían tener prioridad sobre las mujeres, y más hombres que mujeres están de acuerdo con esta afirmación (Figura 13). Esta proporción es incluso un poco más alta para los jóvenes de 21 a 25 años (43 por ciento) y también considerablemente alta para los jóvenes de 15 a 20 años (33 por ciento). Las actitudes a este respecto en Paraguay son más “tradicionales” que en otros países vecinos como Argentina, Uruguay o Brasil cuando se comparan las proporciones de personas con los puntos de vista más extremos: personas que están en total desacuerdo y que están totalmente de acuerdo<sup>xxx</sup>.

**Además, la proporción de la encuesta Latino-barómetro 2015 que estuvo de acuerdo con la afirmación de que las mujeres no deberían trabajar a menos que el esposo no gane lo suficiente es alta para ambos grupos, la población total con 38,2 por ciento y la juventud (15-25 años) con 35 por ciento (Figura 14).** Tales números sugieren que la generación más joven no tiene puntos de vista muy diferentes que la población promedio, por lo tanto, estas normas tradicionales no están siendo reinterpretadas por las generaciones más jóvenes. En comparación con otros países latinoamericanos, los números están cerca del promedio de encuestados en los 18 países latinoamericanos<sup>xxxi</sup> que participaron del estudio pero son más “tradicionales” que en países vecinos como Argentina, Uruguay y Brasil.

**Las normas sociales en las comunidades rurales probablemente refuerzan los roles tradicionales de género, donde los hombres son vistos princi-**

**palmente como sostén de la familia y las mujeres como proveedoras de cuidado en el hogar.** El trabajo no publicado que incluyó entrevistas cualitativas con madres adolescentes mostró que los estereotipos de género parecen ser aún más fuertes entre adolescentes de zonas rurales con afirmaciones más positivas de parte de los adolescentes de zonas rurales de que las mujeres deberían cuidar a los niños y el hogar y que los hombres deberían tener mayor responsabilidad financiera<sup>xxxii</sup>. Vale la pena señalar que las normas culturales de género también pueden funcionar contra los hombres, por ejemplo, los niños tienden a sentir más presión para dejar la escuela y trabajar para convertirse en el sostén de la familia.

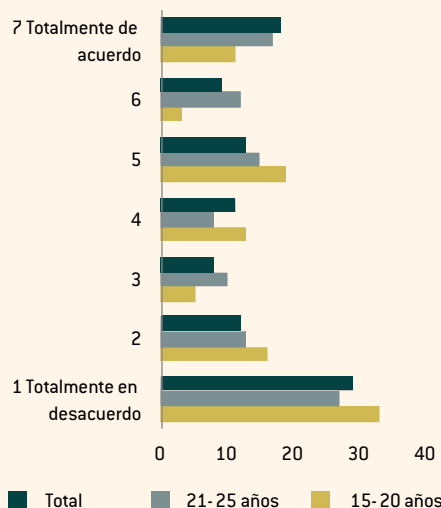
**En las familias de las mujeres ninis parece que todo el sistema familiar depende del trabajo de cuidado que las mujeres jóvenes realizan en el hogar y sus expectativas laborales se limitan al ámbito doméstico (en el propio hogar o en otras actividades de servicios afines como lavandería u otras).** Además, sienten que es más estratégico para la familia invertir en el hombre, que tiene mayor probabilidad de completar la educación superior y sacar a la familia de la pobreza, que en apoyarlas para que completen su educación primaria y secundaria, lo cual apenas revertiría su situación marginalmente<sup>xxxiii</sup>.

## 2.3 Matrimonio infantil

**El matrimonio infantil también puede contribuir a la deserción escolar y a una menor participación económica de las niñas en el mercado laboral, especialmente en las zonas rurales, donde es más**

FIGURA 13:

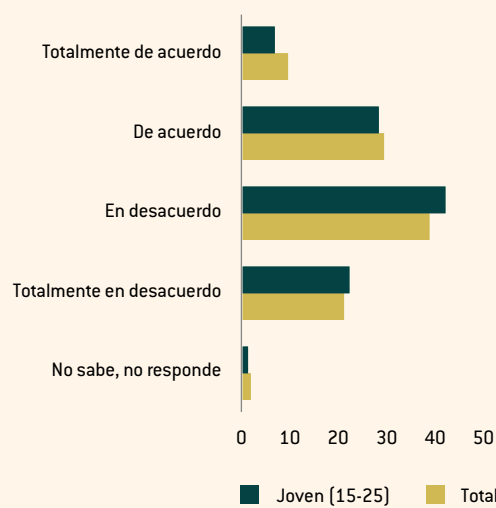
Porcentaje de personas que está de acuerdo/en desacuerdo con la afirmación de que los hombres deberían tener prioridad sobre las mujeres en tiempos de escasez laboral



Fuente: LAPOP 2012

FIGURA 14:

Porcentaje de personas que está de acuerdo/en desacuerdo con la afirmación de que las mujeres solo deberían trabajar si su pareja no gana lo suficiente



Fuente: Latinobarómetro 2015

**frecuente.** Por otro lado, puede ser una expresión de aspiraciones enmarcadas en torno a la formación familiar y la maternidad, y se le puede dar prioridad sobre las ambiciones escolares/laborales. En esos casos, el matrimonio se percibe como el camino principal y más aceptable socialmente hacia la edad adulta<sup>xxxiv</sup>, y una alternativa “menos mala” cuando la educación se considera poco atractiva o un medio inalcanzable para mejorar su propia vida<sup>xxxv</sup>.

**En Paraguay, según datos recientes de la encuesta MICS del 2016, la proporción de mujeres de 15 a 49 años que se casó o se unió por primera vez antes de los 15 años fue del 4 por ciento.** Sin embargo, la proporción de mujeres de 20 a 49 años que estaba casada o en una unión antes de cumplir 18 años era sig-

nificativamente mayor, de 21 por ciento, mientras que la proporción de mujeres de 15 a 19 años que actualmente está casada es del 21,6 por ciento. Esta práctica es más común en mujeres entre 20 y 49 años y ocurre con mayor frecuencia en áreas rurales que en áreas urbanas del país (28,5 por ciento versus 17,5 por ciento en 2016). Del mismo modo, esta proporción es significativamente mayor entre mujeres indígenas: 56,8 por ciento de aquellas entre 20 y 49 años de edad estaban casadas antes de cumplir los 18 años. Esta proporción es mucho mayor en comparación con otros grupos de la población. Por ejemplo, entre las mujeres no indígenas y (solamente) hispanoparlantes, esta proporción fue 14,1 por ciento. La proporción de mujeres de 20 a 49 años que se casó antes de cumplir 18 años también

es especialmente alta en mujeres del quintil de ingresos más bajos (37,3 por ciento en comparación con el 8,9 por ciento en las del más rico).

**El matrimonio infantil tiene impactos negativos significativos en una amplia gama de resultados de desarrollo para las niñas que se casan temprano, así como para sus hijos, sus familias y la sociedad en general.** Por ejemplo, en comparación con sus pares que se casan más tarde, las niñas que se casan antes de los 18 años tienen mayor probabilidad de experimentar peores resultados de salud, tener hijos antes de estar listas para hacerlo, abandonar la escuela, ganar menos durante toda su vida y vivir en la pobreza. Además, la probabilidad de que las niñas casadas experimenten violencia de parte de su pareja íntima tiende a ser mayor. Lo mismo es cierto para las restricciones de su movilidad física y las limitaciones en sus competencias para tomar decisiones. Lo que es más importante, las niñas casadas pueden verse despojadas de sus derechos básicos a la salud, la educación y la seguridad <sup>xxxvi</sup>. Estos riesgos aumentan en aquellos casos en que el esposo es mayor que la esposa <sup>xxxvii</sup>. Cabe señalar a este respecto que en 2016, casi el 16 por ciento de las mujeres paraguayas de 15 a 19 años y el 17,5 por ciento de 20 a 24 años casadas o en unión tenían esposos con al menos diez años más que ellas <sup>xxxviii</sup>.

## 2.4 Embarazo adolescente

**Existe una fuerte asociación entre la maternidad temprana y el estado de Nini** <sup>xxxix</sup>. Una encuesta en

Paraguay muestra que casi la mitad de las adolescentes de 15 a 17 años encuestadas (48,7) no estudiaba ni trabajaba de forma remunerada en el momento del embarazo <sup>xl</sup>.

**El embarazo adolescente reduce la asistencia escolar, disminuye los años de escolaridad y la probabilidad de terminar la educación secundaria** <sup>xli</sup>.

Los sentimientos de vergüenza que experimentan las niñas, la necesidad de asumir nuevos roles y tareas, y las actitudes y prácticas discriminatorias que prevalecen en el sistema educativo formal pueden explicar la deserción escolar relacionada con el embarazo. La encuesta nacional sobre salud y derechos sexuales y reproductivos realizada en instituciones educativas en Paraguay reveló que casi la mitad (47,8 por ciento) de las adolescentes entrevistadas conocía el caso de una niña o adolescente que no pudo continuar sus estudios porque había quedado embarazada <sup>xlii</sup>.

**En Paraguay, las mujeres que dieron a luz siendo adolescentes alcanzaron un nivel educativo más bajo según un estudio sobre las consecuencias socioeconómicas del embarazo adolescente realizado por el UNFPA (2019)** <sup>xliii</sup>. El 50 por ciento de las mujeres que dieron a luz cuando tenían entre 10 y 19 años solo lograron culminar la educación primaria, mientras que el 46 por ciento logró la educación secundaria y ni siquiera el 4 por ciento llegó a la educación terciaria. Por otro lado, de las mujeres que dieron a luz entre los 20 y los 29 años, el 16 por ciento tenía educación terciaria, el 57 por ciento educación secundaria y el 26 por ciento educación primaria.

**Además, según el mismo estudio, las mujeres que tuvieron hijos cuando eran adolescentes, de**



**10 a 19 años, tienen niveles más bajos de participación en el mercado laboral (40 por ciento de tasa de inactividad), en comparación con las que dieron a luz siendo adultas, de 20 a 29 años, (36,2 por ciento de inactividad).** La tasa de desempleo es más alta para las mujeres que dieron a luz entre los 10 y los 19 años (7,5 por ciento), en comparación con las mujeres que tuvieron hijos entre los 20 y los 29 años (6,4 por ciento de desempleo). El estudio también encuentra que el ingreso promedio de las mujeres que tuvieron hijos entre las edades de 10 a 19 años no solo es un 20 por ciento más bajo que el salario de las mujeres que se convirtieron en madres entre las edades de 20 a 29 años, sino que este salario es mucho más bajo (29 por ciento menos) que el salario mínimo legal.

**Con respecto a los factores socioeconómicos, si bien ocurre en todos los estratos sociales, el embarazo precoz predomina en los grupos de bajos ingresos, sectores socioeconómicos más bajos, con menor educación y de zonas rurales.** El embarazo y la pobreza de las niñas, en efecto, se retroalimentan entre sí y forman parte de un círculo vicioso. La maternidad durante la infancia dificulta la continuidad escolar y, por lo tanto, reduce las oportunidades de la futura colocación laboral de la niña y las posibilidades de generar los ingresos necesarios para mantener a su hijo. Al mismo tiempo, la pobreza es un factor que afecta negativamente la construcción de proyectos de vida que no sea la maternidad. Tal como se indica en la sección sobre Aspiraciones, es más probable que las niñas adolescentes que enfrentan barreras a sus logros en educación y a desarrollar aspiraciones relacionadas con su educación (ambas reconocidas como correlacionadas a la situación de pobreza) queden embarazadas en su

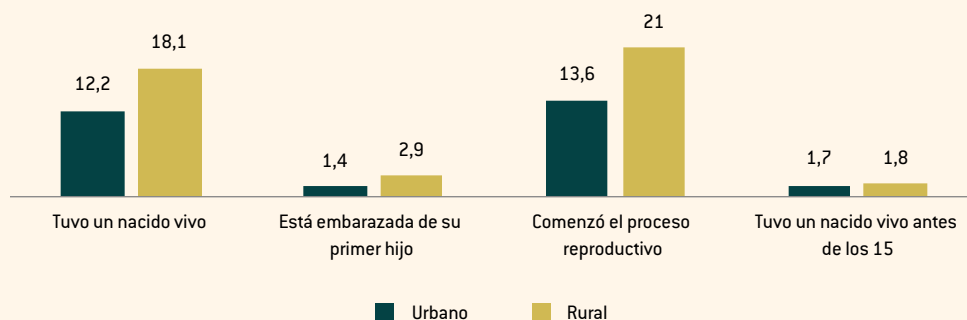
adolescencia en Paraguay – el escaso apego a la educación precipita la maternidad <sup>xliv</sup>. Además, en este tipo de contexto, en algunos casos el embarazo también puede interpretarse como un mecanismo para obtener protección o apoyo financiero de un hombre (mayor) <sup>xlv</sup>.

**En un estudio inédito de métodos mixtos realizado por el Banco Mundial sobre el embarazo adolescente en Paraguay <sup>xlvi</sup>, las jóvenes madres paraguayas, a las que se les preguntó sobre los cambios que el embarazo trajo a sus vidas, explicaron que este evento de la vida está asociado con la pérdida de oportunidades relacionadas con la educación y el trabajo (ver el Cuadro 3 para un resumen de las principales conclusiones).** El mismo estudio muestra que las madres jóvenes que son parte del mercado laboral realizan trabajos poco calificados sin contratos fijos. Los trabajos mencionados por los entrevistados incluyen, por ejemplo, apoyo para la limpieza, lavandería, cuidado de otros niños, etc., principalmente extensiones de trabajo doméstico que se les asigna en sus propios hogares.

**El análisis mostró las diferentes características de las mujeres que se convirtieron en madres en la adolescencia,** incluyendo escuela, trabajo, gestión y autoestima, normas sociales, aspiraciones y expectativas, capital social, efectos entre pares, entre otros. Los resultados del análisis basado en una comparación de varias características de mujeres de alrededor de 17 años que son madres o están embarazadas, con mujeres de la misma edad que no están embarazadas ni son madres, muestran que las madres adolescentes viven en barrios más pobres-medido por su índice de activos y la probabilidad de ser dueñas de la casa en la que

FIGURA 15:

Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que (2016)



Fuente: MICS 2016

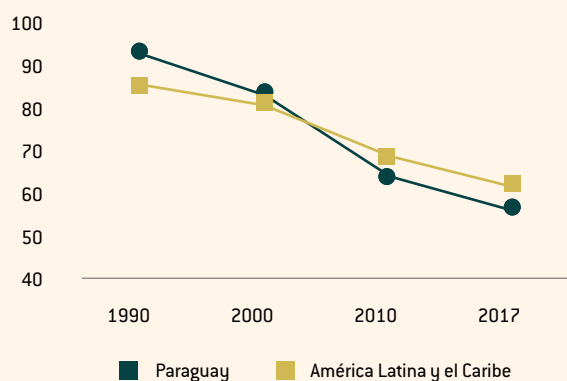
viven- y tienen padres con nivel educativo más bajo en comparación con las adolescentes que no son madres ni están embarazadas. Además, el estudio revela que las madres adolescentes tienen una mayor probabilidad de estar casadas, lo que podría ser consecuencia del embarazo temprano o de vivir solas sin sus padres biológicos. Esto último podría ser evidencia del fenómeno que surgió en muchas ocasiones durante las consultas, que podría indicar que la maternidad adolescente podría verse como una fuente de escape del hogar. Además, los datos también muestran que las madres adolescentes son controladas por su pareja en una proporción más alta que las madres no adolescentes. También tienen una mayor probabilidad de tener una pareja autoritaria y muestran una falta de gestión en su comportamiento sexual (cuando se les pregunta si pueden hacer que sus parejas usen métodos anti-conceptivos). Las madres adolescentes tienen también expectativas más bajas sobre el futuro, lo que podría estar correlacionado con su bajo perfil socioeconómico o podría ser una consecuencia directa del embarazo temprano. En términos de aspiraciones sobre su traba-

jo en 10 años, el 20 por ciento de las madres adolescentes cree que harán un trabajo no calificado y que ganarán salarios mucho más bajos que las madres no adolescentes.

**En Paraguay, el embarazo adolescente es principalmente un fenómeno rural (la proporción de mujeres entre 15 y 19 años que habían tenido un nacido vivo fue del 18,1 por ciento en áreas rurales en comparación con el 12,2 por ciento en zonas urbanas, 2016).** Se puede observar el mismo patrón en el porcentaje de mujeres jóvenes que habían iniciado el proceso reproductivo: 21 por ciento en áreas rurales en comparación con 13,6 por ciento en áreas urbanas de Paraguay (Figura 15). La alta tasa de embarazo entre niñas de 10 a 14 años también ha captado la atención del público en los últimos años después de que los medios informaron de manera destacada algunos casos. Un estudio reciente muestra que hubo más de 600 nacimientos de niñas entre 10 y 14 años anualmente entre 2011-16<sup>xlvii</sup>. El Comité de la CEDAW alerta en sus últimas recomendaciones sobre la alta tasa de emba-

FIGURA 16:

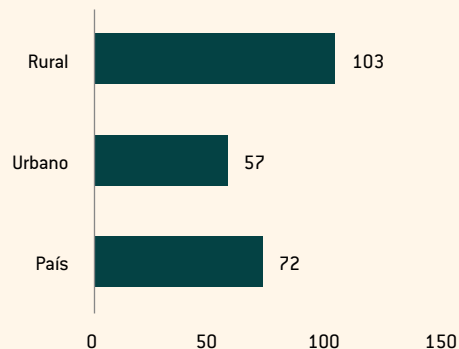
Tasa de fertilidad adolescente 2017  
(mujeres de 15 a 19 años)



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial

FIGURA 17:

Tasa de fertilidad adolescente 2016  
(mujeres de 15 a 19 años) por  
ubicación



Fuente: Atlas de Género

razo de niñas de 10 a 19 años en Paraguay y el aumento de embarazos tempranos y forzados<sup>xlvi</sup>.

**La tasa de fertilidad adolescente (nacidos vivos por cada 1.000 mujeres entre 15 y 19 años) fue de 57 en Paraguay en 2017, por debajo del promedio de ALC de 61,4 y ha estado disminuyendo significativamente durante las últimas décadas.** Sin embargo, y según datos nacionales del Atlas de Género de la DGEEC, la tasa de fertilidad adolescente en las zonas

rurales del país, de 103, sigue siendo considerablemente más alta que el promedio de ALC (Figuras 16 y 17). Esta alta cifra requiere una atención especial, ya que refleja la persistencia de las desigualdades socioeconómicas en esta área. Según los cálculos del UNFPA, el embarazo adolescente puede tener un alto costo para la sociedad paraguaya. Cada año el país pierde el 12 por ciento del PIB debido a ello, alrededor de USD4,8 mil millones en 2018<sup>xlix</sup>.

### Principales conclusiones del estudio no publicado del Banco Mundial sobre el embarazo adolescente en Paraguay<sup>1</sup>

Los resultados de este estudio de métodos mixtos muestran que:

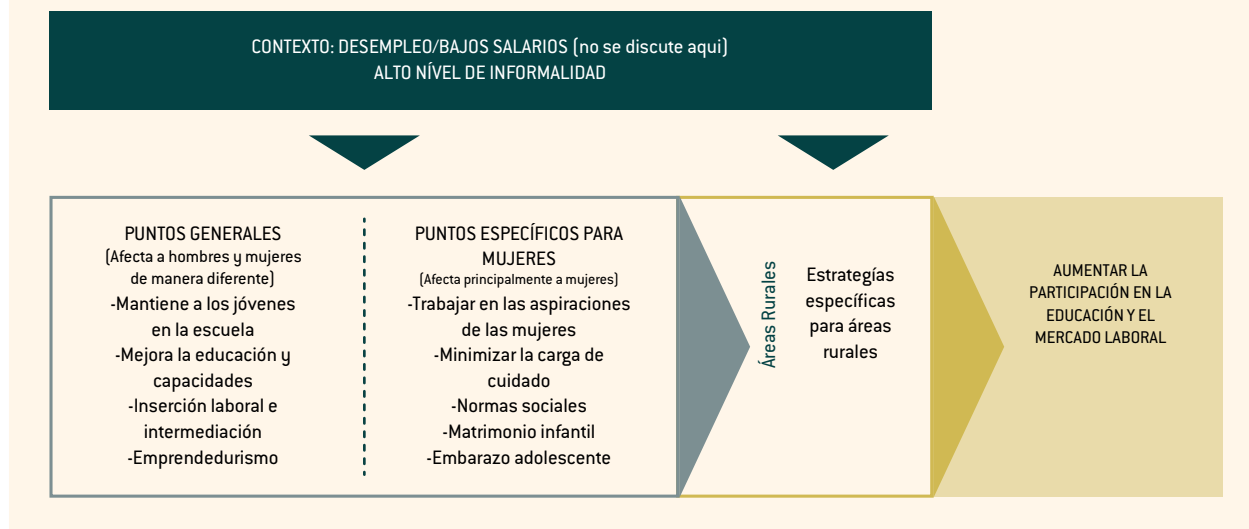
- Los niveles más bajos de gestión y facilitadores de gestión, como las aspiraciones y el empoderamiento, están asociados con un mayor riesgo de convertirse en madre adolescente.
- Las niñas pueden quedar embarazadas porque no pueden controlar sus proyectos de vida; la vida (incluyendo el embarazo) simplemente les sucede a ellas.
- Las aspiraciones importan: las madres adolescentes tienen expectativas más bajas con respecto al trabajo y la educación en comparación con las adolescentes que no son madres.
- Falta de control sobre las decisiones de la vida: el embarazo no fue completamente intencionado ni completamente involuntario en la gran mayoría de los casos, pero el embarazo no parece interrumpir las carreras o las trayectorias de vida planificadas en la mayoría de los casos.
- Modelos a seguir: Una proporción menor de madres adolescentes dijo que sus familias les proporcionaron algún tipo de modelo a seguir (89 por ciento versus 75 por ciento).
- Debut sexual: Las madres adolescentes también informaron que sus grupos de pares tuvieron debuts sexuales más tempranos en comparación con los pares de aquellas que no experimentaron un embarazo adolescente.
- Comportamiento controlador por parte de la pareja: 47 por ciento de las niñas que no eran madres versus 76 por ciento de las madres adolescentes.

# 3

## Políticas y programas

FIGURA 18:

## Estrategias de política para facilitar la transición de la escuela al trabajo para las mujeres



Fuente: Visualización de los autores

**Del análisis anterior, se identifican las siguientes barreras como desafíos que enfrentan las niñas paraguayas en su transición de la escuela al trabajo:**

1. Las niñas están ligeramente por delante de los hombres en términos de logro educativo, sin embargo, la tasa de deserción escolar sigue siendo bastante alta en zonas rurales y para las adolescentes mayores que están en las últimas etapas de la educación secundaria o al comienzo de la educación terciaria.
2. Existe la necesidad de aumentar la calidad de los sistemas de educación básica y secundaria en general, al igual que la modernización de la educación terciaria, que junto con un mecanismo de desarrollo de competencias no técnicas (o competencias interpersonales) de alta calidad mejorará los resultados laborales de las mujeres.
3. Hay una brecha en términos de desarrollar aspiraciones para las niñas para ayudarlas a comprender su potencial en el mercado laboral y aumentar sus aspiraciones relacionadas con el trabajo y la educación.
4. Una parte importante de las madres adolescentes son actualmente Ninis, por lo que se necesitan políticas específicas para prevenir la maternidad adolescente.
5. Del mismo modo, el matrimonio infantil sigue siendo frecuente, y primeramente requiere medidas legales para erradicarlo.
6. Mejorar las aspiraciones de las niñas para ir más allá de sus roles de madres y esposas y convertirse en agentes económicos independientes puede abordar varias de las limitaciones observadas.

La siguiente sección resume los puntos de partida para la formulación de políticas, identifica lo que ya existe en Paraguay y lo que podría agregarse o mejorarse basado en políticas que han demostrado ser efectivas en contextos internacionales, particularmente en América Latina, para superar estas barreras. Esto fue reportado por la información recopilada durante las consultas en el país sobre lo que se está haciendo actualmente en Paraguay y cómo funcionan estas políticas.

## 3.1 Capital humano

### 3.1.1 Eliminando el embarazo adolescente

**El reto:** Los estudios han señalado numerosas debilidades en términos de políticas y recursos públicos para la prevención del embarazo adolescente en Paraguay. Estos estudios se centran en la necesidad de políticas públicas destinadas a prevenir el embarazo adolescente, entre las cuales se destaca la educación sexual integral de niños y adolescentes, con contenido adecuado que les permita identificar abusos, protegerse de ellos y denunciarlos, así como conocimiento de los métodos anticonceptivos y eventual acceso a ellos<sup>li</sup>. Actualmente, la educación sexual no forma parte del plan de estudios básico de las escuelas, por lo tanto, los niños se ven privados de este contenido del sistema educativo. Una resolución del Ministerio de Educación que data del año 2017 prohibió esta forma de educación alegando que está relacionada con la “ideología de género”.<sup>lii</sup>

**Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay:** Existen programas de salud para mitigar las

consecuencias del embarazo adolescente en todos los hospitales regionales, incluyendo consultas médicas gratuitas, especializadas para adolescentes. Algunos hospitales regionales tienen centros de internado y una maternidad especializada para adolescentes. En total, 19 centros de salud de la red del Ministerio de Salud tienen oficinas amigables para adolescentes. El servicio que brindan no se limita a asistir en situación de enfermedades, sino también a brindar asesoramiento sobre salud sexual y reproductiva, recomendaciones para mejorar la salud y prevenir enfermedades. También se proporciona asistencia dental, evaluación nutricional y apoyo psicológico<sup>liii</sup>. Y lo más importante, Paraguay tiene un Instituto Médico para el Adolescente, que parece ser una experiencia muy exitosa que se está llevando a cabo en la ciudad de San Lorenzo. Potencialmente, esta podría ser una experiencia para ser evaluada y posteriormente fortalecida, consolidada y replicada en otras regiones del país.

**¿Qué funcionó en otros contextos?** Análisis previos del embarazo adolescente en ALC y en Paraguay identificaron dos dimensiones a través de las cuales este problema debe abordarse principalmente: i) oportunidades y dotaciones/activos: abordar la pobreza y la falta de oportunidades, ya que esos son factores de riesgo clave para la maternidad temprana (ampliar el conjunto de opciones para niñas); ii) gestión: fortalecimiento de la gestión y autonomía de las mujeres en su participación en los mercados, la comunidad y las relaciones. Las niñas necesitan ser fortalecidas en su capacidad para tener un control efectivo sobre sus vidas para que las decisiones de fertilidad se tomen sobre la base de la vida<sup>liv</sup>.

Las niñas también deberían estar facultadas para tomar el control efectivo sobre sus vidas y su sexualidad, mejorando la autoestima y las aspiraciones en particular, pero también abordando las concepciones jerárquicas y limitantes de los roles de género que a menudo reducen el papel de las mujeres a tareas domésticas y reproductivas. Esto incluiría ofrecer visio- nes a las niñas, elevar sus expectativas sobre el futuro (por ejemplo, a través de programas que promuevan el desarrollo profesional) y equiparlas con herramientas para implementar sus planes, como se discutió en la

sección de aspiraciones. En última instancia, es neces- ario realizar cambios en las normas sociales que norma- lizan el embarazo adolescente en comunidades y fami- lias, por ejemplo, a través de programas de educación o información sobre derechos sexuales y reproductivos y acceso a servicios relacionados (en escuelas o fuera/ usando educadores o pares). Los programas *Juventud y Empleo* en la República Dominicana, *Abriendo Oportu- nidades* en Guatemala y las TMC en Colombia ofrecen referencias relevantes en esta área (ver Cuadro 4).

#### CUADRO 4:

##### Juventud y Empleo en República Dominicana, Abriendo Oportunidades en Guatemala y programas de transferencias monetarias condicionadas en Colombia

Si bien las evaluaciones rigurosas de los programas de prevención del embarazo son escasas, existen algunas pruebas en favor de los programas escolares para prevenir el embarazo<sup>lv</sup>. Los resultados de la evaluación del programa *Juventud y Empleo* en la República Dominicana, que apunta a jóvenes de edades 16 a 29 años, proporcionándoles orientación técnica y desarrollo de competencias interpersonales, indica que el programa redujo la probabilidad de embarazo adolescente en 5 a 6 puntos porcentuales<sup>lvi</sup>.

El programa *Abriendo Oportunidades* ha mostrado efectos positivos desde 2004, en una amplia gama de resultados. Ha alcanzado a miles de niñas indígenas y ha creado una amplia red de jóvenes mentores indígenas. Una evaluación del programa de 2007 encontró una asociación positiva con el aumento de niñas que llegan a la graduación de sexto grado: el 100 por ciento de las niñas líderes del programa completaron este nivel en comparación con el promedio nacional de 82 por ciento. Además, las participantes tenían menos probabilidades de quedar embarazadas (el 97 por ciento de las líderes femeninas en comparación con 78 por ciento a nivel nacional permanecieron sin hijos). Las participantes también informaron mejoras en cuanto a la autonomía y voz. Casi todas (88 por ciento) abrieron una cuenta bancaria y 44 por ciento obtuvo empleo remunerado al finalizar. Otra evaluación de 2011 confirmó estos impactos positivos: el 52 por ciento de las líderes femeninas quería completar la universidad y el 32 por ciento quería completar la formación profesional. El 97 por ciento de las participantes permanecieron solteras durante el ciclo del programa, y el 94 por ciento expresó su deseo de retrasar la maternidad hasta después de los 20. Las niñas participantes también registraron mejoras en la autoeficacia. Los efectos positivos del programa también se sintieron en los hogares y las comunidades, en forma de una mayor autonomía femenina, libertad y estatus en el hogar y en las actividades de la comunidad. Dados los resultados positivos y la retroa- limentación, el programa se ha expandido de un esfuerzo a pequeña escala a toda la nación, además de ser 'exportado' a Belice y México. Se espera más evidencia de su impacto a partir de los resultados de un experimento aleatorio controlado que se lanzará en 2019.



También hay cierta evidencia en ALC de que las TMC pueden tener un impacto positivo en el embarazo adolescente al aumentar la asistencia a la escuela y los controles de salud y reducir la pobreza<sup>lvii</sup>. Como ejemplo, un aumento en el gasto relacionado con las TMC a nivel de distrito en Perú está asociado con una reducción en la tasa de fertilidad adolescente<sup>lviii</sup>. Con base en la experiencia de dos programas de TMC diferentes implementados en Bogotá, la reducción en las tasas promedio de embarazo adolescente es mayor cuando la renovación del programa está condicionada al éxito escolar<sup>lix</sup>. Además, según las evaluaciones de intervenciones en Estados Unidos, Noruega y Chile, la reducción del tiempo que los adolescentes tienen para comportarse de manera riesgosa a través del aumento de las horas en la escuela redujo la probabilidad de embarazo adolescente<sup>lx</sup>.

### 3.1.2 Manteniendo a los jóvenes en la escuela

**El reto:** Si bien la deserción escolar no es el factor principal que contribuye a las altas tasas de mujeres Ninis en Paraguay, y las niñas están un poco por delante de los varones en términos de educación, la tasa de deserción escolar sigue siendo bastante alta en zonas rurales y para las niñas mayores en las últimas etapas de educación secundaria o inicio de la educación terciaria.

**Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay:** Paraguay tiene un sistema de becas para educación secundaria y terciaria llamado Becas Itaipú. A pesar de ser conocido por muchos, las consultas con las partes interesadas locales mostraron que hay una falta de monitoreo y evaluación de estas becas y no está claro qué tipos de poblaciones se quiere favorecer con las mismas. Las políticas para promover la movilidad en las zonas rurales también pueden ayudar a los jóvenes a permanecer en la escuela. Este es un desafío particularmente importante en las zonas rurales de Paraguay. El PNUMA tiene actualmente una propuesta para introducir autobuses escolares en zonas rurales y existe un plan para que el FONACIDE lo financie, pero ninguno de ellos aún está vigente.

**¿Qué funcionó en otros contextos?** La introducción de becas basadas en el mérito parece haber demostrado resultados particularmente efectivos en las mujeres. Un ejemplo es un programa implementado en Israel, evaluado utilizando un enfoque experimental, que proporcionó importantes recompensas en efectivo a los estudiantes de secundaria para el progreso y la finalización de sus estudios. El programa no afectó a los varones, pero logró aumentar las tasas de graduación de mujeres aproximadamente en un 10 por ciento<sup>lxi</sup>. Del mismo modo, en Estados Unidos, una evaluación experimental de un programa de incentivos en efectivo para la graduación que también incluyó tutoría demostró un aumento de corto plazo en el número de mujeres graduadas y, a largo plazo, del número de mujeres que se matricularon en educación superior. Sin embargo, no tuvo ningún efecto en la graduación de hombres<sup>lxii</sup>. La única intervención del lado de la demanda que ha demostrado ser efectiva para reducir las tasas de deserción de hombres y mujeres en el nivel secundario son las becas diferidas (ver Cuadro 5).

**Becas diferidas en Colombia**

Una evaluación experimental de un programa a gran escala en Bogotá, en el que participaron más de 13.000 jóvenes, reveló que las transferencias monetarias condicionadas para estudiantes de secundaria podrían ser particularmente efectivas si parte de la beca se pospone hasta la re-matriculación o hasta la matriculación en una institución de educación terciaria. Ambas opciones que incluyeron la postergación fueron superiores a las transferencias tradicionales en términos de aumentar la matriculación en los niveles secundario y terciario<sup>lxiii</sup>.

### 3.1.3 Mejora de la educación (calidad) y competencias

**El reto:** Mejorar la calidad de los sistemas de educación básica y secundaria, en general, es una necesidad para Paraguay al igual que la modernización de la educación terciaria. Lograr esto requerirá esfuerzos complejos y coordinados en varios frentes que van más allá de este estudio.

**Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay:** El Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP) del Ministerio de Trabajo ofrece cursos de capacitación técnica a bajo costo para toda la población. Esto incluye un programa piloto para capacitar a mujeres en ocupaciones que tradicionalmente no son femeninas. En 2019, 132.674 mujeres jóvenes y adultas recibieron capacitación de esta institución. Muchas de ellas fueron capacitadas en sectores no tradicionales como operadoras de maquinarias pesadas, plomería, mecánica automotriz y de motocicletas, manejo de camiones pesados, entre otros. Estas mujeres trabajan actualmente en diferentes áreas del país, incluyendo la construcción de carreteras<sup>lxiv</sup>. Se recomendó ampliar la cobertura de este programa durante las consultas.

**¿Qué funcionó en otros contextos?** Las tendencias internacionales de reforma educativa han introducido

un mayor énfasis en las competencias de razonamiento en lugar de memorización, evaluaciones y métricas de aprendizaje, y competencias que se necesitan en el mercado laboral. Chile ofrece un buen ejemplo de reforma efectiva que utilizó métricas de aprendizaje y el marco de lectura de PISA para guiar la reforma del plan de estudios nacional. El modelo colombiano “Escuela Nueva” que se centró en mejorar el trabajo en equipo y desarrollar el pensamiento crítico también tuvo éxito y se ha convertido en una referencia internacional adaptada en países tan lejanos como Vietnam<sup>lxv</sup>. Los programas de capacitación vocacional y técnica, ya sea dirigidos a la adquisición de competencias iniciales o el aprendizaje a lo largo de la vida, también han demostrado ser efectivos para mejorar los resultados del mercado laboral para las mujeres. En América Latina, estos programas tuvieron gran éxito al aumentar la participación en la fuerza laboral y los ingresos de las mujeres participantes<sup>lxvi</sup>. El gobierno puede centrarse en programas de capacitación laboral que promuevan la participación equitativa de género, ya que se ha encontrado que tiene efectos desproporcionadamente positivos en los resultados para las mujeres en capacitación, especialmente en los mercados laborales con diferencias sustanciales de género (ver Cuadro 4)<sup>lxvii</sup>.

La importancia de las competencias no técnicas (o competencias interpersonales) para mejorar los resultados de empleo para las mujeres está siendo cada vez más reconocida en la literatura y por los formuladores de política. El desarrollo de competencias interpersonales como la autoestima, la comunicación y la toma de decisiones puede ser muy efectivo para reducir las brechas de género. Muchos programas combinan la capacitación vocacional y de competencias duras específicas para el sector con la capacitación en competencias interpersonales. Los programas de tutoría y desarrollo de competencias interpersonales o sociales pueden cambiar las creencias de las mujeres acerca de sus competencias y mejorar su confianza y habilidad para defender sus derechos. La República Dominicana ofrece un ejemplo de un programa implementado a través

de instituciones privadas que apunta a mejores oportunidades de empleo para jóvenes de bajos ingresos con el Programa *Juventud y Empleo* (PJyE) (ver Cuadro 6). En Nigeria, un programa prepara a graduados universitarios para trabajar en el sector emergente de servicios posibilitados por tecnologías de la información y la comunicación (TIC). El experimento aleatorio con grupos de control no tenía componentes de género. Proporcionó capacitación en TIC con competencias duras e interpersonales en tres áreas de competencias: comunicación oral y escrita, computación básica y competencias cognitivas. Los resultados mostraron un aumento en la probabilidad de las mujeres de trabajar en las TIC y una menor segregación laboral basada en el género, particularmente entre las mujeres que revelaron prejuicios implícitos de género en la línea de base<sup>lxviii</sup>.

CUADRO 6:

#### Ejemplos de programa de entrenamiento de habilidades duras e interpersonales en ALC

- **Colombia:** El programa *Jóvenes en Acción* proporcionó tres meses de capacitación en el aula a jóvenes desempleados de bajos ingresos, seguidos de tres meses de aprendizaje en una empresa privada. El salario promedio y la probabilidad de ser empleadas pagadas aumentaron un 7 por ciento para las mujeres. Las evaluaciones más recientes del programa muestran efectos sostenidos a largo plazo. El programa tuvo un efecto positivo y significativo en la probabilidad de trabajar en el sector formal para mujeres ocho años después de la asignación al azar. Los beneficiarios del programa tenían más probabilidades de trabajar para una empresa grande y tenían ganancias más altas. Un análisis de costo-beneficio encontró que las ganancias fueron estables en el tiempo, con una tasa interna de retorno de 20 por ciento para las mujeres (Attanasio et al., 2015; Attanasio et al, 2017).
- **Perú:** El programa de capacitación y pasantías ProJoven alentó la participación femenina en la capacitación para ocupaciones tradicionalmente dominadas por hombres y otorgó subsidios para que las mujeres con hijos pudieran participar. Dieciocho meses después de la participación en el programa, las tasas de empleo de mujeres mejoraron en aproximadamente 15 por ciento (mientras que el empleo de los hombres disminuyó en 11 por ciento), la segregación ocupacional de género disminuyó en 30 por ciento y los ingresos laborales de las mujeres mejoraron en 93 por ciento (mientras que los ingresos de los hombres aumentaron en 11 por ciento) (Ñopo et al., 2007).

- **Panamá:** El programa PROCAJOVEN proporciona capacitación de corto plazo para jóvenes desempleados de bajos ingresos de 18 a 29 años de edad. La capacitación en el aula tiene dos partes: competencias de preparación para el trabajo y capacitación técnica (120 y 150 horas, respectivamente), seguidas de 172 horas de pasantía en una empresa. Una segunda modalidad se enfoca en la transición para quienes buscan empleo por primera vez con educación secundaria completa, brindando preparación para el trabajo y una pasantía más prolongada (344 horas). El programa tuvo un efecto significativo en las tasas de empleo (el 44 por ciento estaba empleado en el grupo de tratamiento en comparación con el 32 por ciento en los grupos de control), particularmente para aquellos que viven en la ciudad de Panamá (47 por ciento del grupo de tratamiento, 32 por ciento del grupo control) (Ibarrarán y Rosas, 2009).
- **República Dominicana:** Programa *Juventud y Empleo* (PJyE). Se evaluaron dos intervenciones de competencias interpersonales. Para un grupo, el programa proporcionó una combinación de capacitación en competencias interpersonales y capacitación técnica adaptada a las necesidades de los empleadores y una pasantía de dos meses después de la graduación. Para el segundo grupo, el programa proporcionó solo competencias interpersonales y una pasantía. Las mujeres que participaron en los dos grupos tuvieron tasas de empleo más altas 12 meses después de que se completó el programa. Esto indica que las competencias interpersonales o sociales desempeñan un papel clave para aumentar la participación en la fuerza laboral y reducir la segregación. A largo plazo, las mujeres participantes también mostraron una mayor autoestima y menores tasas de fertilidad (Acevedo et al, 2017).

## 3.2 Oportunidad económica

### 3.2.1 Minimizando la carga del cuidado

**El reto:** Dada la importante proporción de madres adolescentes, y dado que muchas de las Ninis actuales ya son madres, se necesitan políticas específicas para este grupo. Muchas de estas mujeres jóvenes no se identifican como solicitantes de empleo. Sin embargo, no está claro si esta decisión se basa en la contemplación de los beneficios de largo plazo del empleo y las opciones de ingresos o si se debe a la falta de opciones de cuidado infantil. Para minimizar las barreras de esta población para ingresar al mercado laboral, se deben tener en cuenta las necesidades de esas madres jóvenes

como, por ejemplo, ayudar a localizar, pagar o proporcionar el cuidado de los niños<sup>lxix</sup>.

#### **Medidas recientes tomadas o previstas en Pa-**

**raguay:** En cuanto a la licencia parental, la legislación de Paraguay, a través de la Ley N° 5.508/2015 de “Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna” y su Decreto Reglamentario N° 7550/2017, otorga 18 semanas financiadas en su totalidad por la seguridad social para licencia por maternidad. Además, otorga 14 días calendario de licencia por paternidad. Considera una licencia diaria de lactancia de 90 minutos desde la reincorporación de la trabajadora a su lugar de trabajo y hasta los 7 meses de edad del niño. Paraguay está desarrollando actualmente una Política Nacional de Cuidados con un fuerte enfoque en la igualdad de género y derechos.

## CUADRO 7:

### La Política Nacional de Cuidados en Paraguay

El objetivo es desarrollar una política de cuidado integral que incluya políticas relacionadas con el tiempo de atención (licencias de maternidad y paternidad, licencia por lactancia, licencia por cuidado de miembros de la familia), políticas relacionadas con transferencias de dinero para apoyar a los miembros dependientes de la sociedad (especialmente niños y adolescentes) y políticas para la provisión de servicios de atención reales por parte del Estado u otras entidades, en una perspectiva de mayor igualdad de género y de aliviar la carga para las mujeres<sup>lxx</sup>. Esta iniciativa quiere evitar que los riesgos asociados con el cuidado recaigan únicamente en las familias, y dentro de ellas, principalmente en las mujeres, y busca que las acciones dirigidas al cuidado tengan lugar en un contexto en el que el Estado, el mercado, la comunidad y la familia contribuyan activamente a su desarrollo y gestión, bajo una lógica de corresponsabilidad. El decreto N° 1783 del 17 de mayo de 2019 institucionaliza el Grupo Impulsor Interinstitucional para la Elaboración de la Política de Cuidados, para consolidar el proceso de formulación de la Política Nacional de Cuidados de Paraguay. El Ministerio de la Mujer es el organismo coordinador con la participación de varias otras agencias gubernamentales. Este decreto estipula que la Política de Cuidados debe convertirse en uno de los pilares de la Política de Protección Social [...], a través de medidas y acciones regulatorias para garantizar la protección de aquellos que necesitan atención y al mismo tiempo garantizar adecuadamente el ejercicio de los derechos laborales de trabajadores con responsabilidades familiares (madres o padres, amas de casa, tutores, curadores y otros). Además, para proteger el ejercicio de los derechos laborales de las mujeres ante prácticas discriminatorias derivadas de la maternidad, para que las mujeres y los hombres puedan acceder a un empleo decente, sin perjuicio de sus responsabilidades familiares, haciéndolos compatibles con el acceso al trabajo, garantizando así la igualdad de oportunidades y tratamiento. En este sentido, busca proponer políticas destinadas a reconocer y valorar la atención no remunerada y el trabajo doméstico no remunerado, a través de la prestación articulada de servicios públicos y privados, la provisión de infraestructura adecuada, promoviendo la responsabilidad compartida entre el Estado, la familia y el mercado. Según el documento marco de la política de cuidados, la hoja de ruta para el diseño de esta política implica la realización de instancias participativas a nivel de terreno para la discusión de la política con diferentes partes interesadas. Durante las consultas, funcionarios del gobierno del Ministerio de la Mujer confirmaron que esperan enviar una propuesta de ley al Congreso para otoño de 2020.

**¿Qué funcionó en otros contextos?** El acceso a guarderías de calidad y asequibles está asociado con un aumento en la participación femenina en la fuerza laboral en todos los países. Existe una fuerte correlación entre la proporción de niños de 0 a 3 años que asisten a guarderías y las tasas de participación femenina en la fuerza laboral tanto en Europa como en ALC<sup>lxxi</sup>. Otra evidencia de la región también confirma esta relación: el acceso a cuidado infantil gratuito condujo a

un aumento del 10 por ciento en el empleo de madres en Brasil<sup>lxxii</sup> y la expansión de los servicios en Chile aumentó la participación femenina en la fuerza laboral entre 2,6 y 10 puntos porcentuales<sup>lxxiii</sup>. Además, se encontró que una gran expansión de los centros preescolares aumentó el empleo materno en Argentina<sup>lxxiv</sup>. Otras políticas, y en particular las relacionadas con la licencia parental, también pueden tener resultados importantes en esta área (ver Cuadro 8).

### Políticas de licencia parental

Existen múltiples pruebas que demuestran que las políticas favorables a la familia fomentan la participación de la mujer en la fuerza laboral. Estas incluyen, por ejemplo, la “cuota del papá”, los subsidios para niños y los arreglos de trabajo flexibles. La “cuota del papá” se refiere a los períodos de licencia que se asignan exclusivamente al padre y, por lo tanto, no se pueden transferir a la madre. Se introdujeron por primera vez en los países del norte de Europa en la década de 1990 y desde entonces se han adoptado en muchos países, incluyendo la mayoría de América Latina, aunque con formatos y extensiones ligeramente diferentes. Si bien la generosidad y la extensión de la licencia materna pueden actuar como un desincentivo para que las mujeres trabajen, las llamadas “cuotas del papá” son más claras en beneficio de la inclusión de las mujeres en el mercado laboral<sup>xxv</sup>. De hecho, existe un movimiento global en países occidentales hacia sistemas de licencia que reconocen la responsabilidad común y más equilibrada de ambos padres sobre los hijos a través de licencias parentales compartidas, donde la licencia para padres no es transferible o su uso se fomenta, por ejemplo, con bonos.

## 3.2.2 Mejorando la inserción y la intermediación laboral

**El reto:** Sin conocimiento de las oportunidades de empleo, es menos probable que las mujeres que buscan trabajo lo hagan cuando la búsqueda de empleo es costosa. Los subsidios para la búsqueda de empleo pueden ser efectivos para aumentar la intensidad de búsqueda. Los residentes rurales tienen menor probabilidad de buscar en centros urbanos, por ejemplo. En entornos con altos costos de movilidad laboral, un estipendio de transporte para la búsqueda de empleo puede ser eficaz para superar estos obstáculos, especialmente para los trabajadores de bajos ingresos.

**Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay:** Paraguay tiene dos programas piloto de aprendizaje en curso: MOPADUAL y SAPE'A. El programa Modelo Paraguay de Formación Dual (MOPADUAL), lanzado en 2016 en cooperación con el BIBB (Bundesinstitut für Berufsbildung, Instituto Federal de Educación y Formación Profesional de Alemania), brinda a los jóvenes una educación de doble vía que combina cursos teóri-

cos basados en el aula con experiencia laboral práctica a través del programa de aprendiz.

El Ministerio de Trabajo también ha estado trabajando con Plan International en el programa SAPE'A, lanzado en 2015, que incluye un programa de pasantía que combina la capacitación técnica y de competencias interpersonales con tutoría dentro de una empresa privada durante un período definido de pasantía. Ambos programas se encuentran en las primeras etapas y operan a pequeña escala. Ninguno está explícitamente dirigido a las mujeres jóvenes. Los resultados iniciales de SAPE'A son positivos, pero el análisis de impacto cuidadoso, los ajustes de diseño del programa y el abordaje de la rentabilidad y la escalabilidad son los siguientes pasos esenciales. Deben ser emprendidos con una perspectiva de género para identificar brechas u oportunidades para mejorar los resultados laborales femeninos. El Ministerio de Educación también tiene un programa de aprendizaje que tiene 846 contratos en curso en el país (a partir de septiembre de 2019).

El Gobierno de Paraguay ofrece una gama de servicios de intermediación laboral a través de la Dirección

General del Empleo, dirigida a jóvenes y adultos para la inserción laboral y el apoyo en la búsqueda de empleo. La efectividad de estos programas no se dimensiona bien debido a la falta de procesos de seguimiento y evaluación. Dado que la encuesta reciente de empleadores del Ministerio de Trabajo concluyó que la mayoría de los reclutamientos se realizan a través de conexiones personales, parece que los servicios oficiales de búsqueda de empleo no son la primera opción para los paraguayos que buscan trabajo<sup>boxvi</sup>.

Las capacitaciones y cursos ofrecidos por el SNPP (anteriormente citados) juegan un papel clave en mejorar la educación y el desarrollo de competencias como componentes fundamentales de la productividad laboral. Estos cursos y capacitaciones deben estar en línea con la demanda laboral de la empresa, enfocándose en competencias transversales.

En 2019 la Secretaría de Juventud lanzó la iniciativa *HALLATE*, un portal en línea para la juventud paraguaya que articula la oferta de servicios y acciones disponibles desde los sectores público y privado y la sociedad civil, focalizando en los jóvenes. El portal ofrece cursos académicos, técnicos, profesionales, personales, voluntariado y cursos de bienestar para quienes desean estudiar o trabajar, e incluye oportunidades de financiación para emprendedores.

**¿Qué funcionó en otros contextos?** Hay muchos ejemplos de programas que abordan los desafíos de las transiciones de la escuela al trabajo a través de la capacitación específica del empleador y la experiencia laboral. Los programas de “segunda oportunidad” pueden ayudar a algunos de los jóvenes que han abandonado la escuela, pero muchos nunca volverán a la

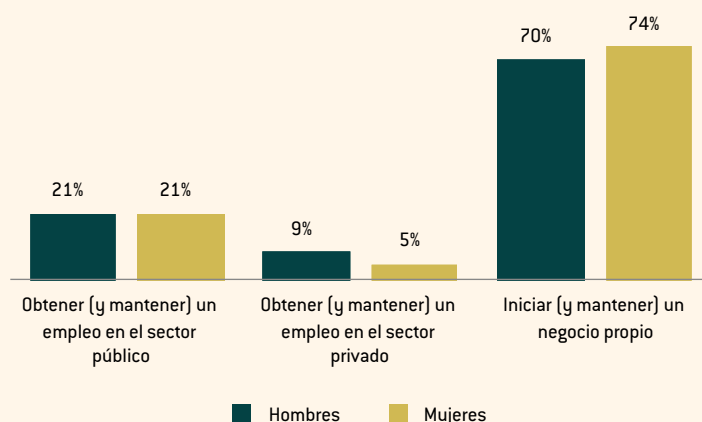
educación formal, ya sea por falta de predisposición, edad o simplemente por las responsabilidades económicas que enfrentan<sup>boxvii</sup>. Las políticas de inserción laboral e intermediación podrían ayudar, a menudo con la participación tanto del gobierno como del sector privado. Por ejemplo, el sistema alemán de educación y capacitación vocacional dual es ampliamente considerado como uno de los mejores modelos. El programa, que capacita a aprendices en una compañía específica mientras están inscritos en una escuela vocacional pública, es considerado un factor clave en la tasa relativamente baja de desempleo juvenil en el país. Sin embargo, hay algunos críticos que argumentan que el modelo excluye a los jóvenes de bajo rendimiento, que no pueden ingresar a los programas de capacitación vocacional completos<sup>boxviii</sup>.

El gobierno también puede ayudar conectando a empleados y empleadores como en un ejemplo en Perú, donde la integración de teléfonos móviles con los servicios de intermediación pública tradicional aumentó el empleo entre los solicitantes en ocho puntos porcentuales en el corto plazo al aumentar la velocidad con la que los trabajadores se emparejaban con los empleos<sup>boxix</sup>.

Desde una perspectiva diferente, el gobierno también tiene un papel regulador importante que desempeñar para garantizar que no se produzca discriminación de género en las prácticas de reclutamiento. Aclarar a los empleadores las regulaciones que prohíben las ofertas de trabajo que definen las posiciones como para hombres solos o de preferencia para hombres, que requieren un estado civil o rasgos físicos específicos para mujeres, o introducir nuevas regulacio-

FIGURA 19:

### Opción preferida para la vida según los jóvenes (15-25 años años)



Fuente: Latinobarómetro 2013

Nota: La pregunta en la encuesta dice: ¿Cuál de las siguientes alternativas se acerca más a su manera de pensar? ¿Qué le gustaría para Ud.?

nes si es necesario, acompañadas de mecanismos de supervisión y cumplimiento.

### 3.2.3 Promoviendo el espíritu empresarial

**El reto:** Dado que el empleo en el sector formal es una pequeña parte del total en los países de bajos y medianos ingresos, la mayoría de los jóvenes no consigue trabajo en el sector formal. Como tal, prepararlos mejor para la generación de ingresos en el sector informal a través de la capacitación empresarial es una opción considerada por muchos tomadores de decisiones. Los programas pueden proporcionar capacitación (en competencias técnicas específicas, tales como competencias comerciales y de administración), financiamiento (subvenciones o préstamos) o una combinación de ambos<sup>boxxi</sup>. Curiosamente, los jóvenes en Paraguay muestran una fuerte inclinación a comenzar sus propios negocios y esto es aún más fuerte en la

mayoría de las mujeres (74 por ciento) que consideran que tener un negocio es su opción de vida preferida (Figura 19)<sup>boxxi</sup>.

**Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay:** Desde 2013, en Paraguay actualmente existe un programa con cobertura nacional llamado Mujer Emprendedora-Primer Crédito para alentar el espíritu empresarial femenino. El crédito está destinado a mujeres emprendedoras que desean iniciar o mejorar una micro o pequeña empresa. Es el resultado de una asociación entre Crédito Agrícola y el Ministerio de la Mujer, y proporciona capital de trabajo y/o inversión para la adquisición de suministros, materiales y equipos necesarios para financiar actividades de producción, comercialización y prestación de servicios. El monto del crédito es de hasta 20 millones de guaraníes (~ 3.000 USD) y está sujeto a aumentos graduales de hasta un 30 por ciento dependiendo de la capacidad de reembolso<sup>boxxii</sup>.



#### CUADRO 9:

##### Mejora de la capacidad empresarial

Cho y Honorati (2014) realizaron un metanálisis de las evaluaciones de programas destinados a mejorar la capacidad empresarial en países en desarrollo durante la última década. En total, los autores examinaron 37 estudios de 25 países. Estos cubren una amplia gama de intervenciones (capacitación profesional en negocios o finanzas, apoyo financiero, orientación estratégica y varias combinaciones de lo anterior) y resultados (varios indicadores laborales, ingresos, prácticas comerciales y desempeño en el negocio). Los autores también analizaron el impacto en diferentes grupos: mujeres, jóvenes, personas con educación superior, beneficiarios de asistencia social, emprendedores, clientes de microcréditos y residentes de áreas urbanas. En general, el 28 por ciento de los efectos fueron positivos y significativos, con un efecto promedio de 0.19 de desviación estándar. Los resultados sugieren que la participación del sector privado en la implementación de programas de emprendedurismo puede aumentar su eficacia, y que proporcionar recursos financieros tiene un impacto positivo en mujeres, pero no necesariamente en hombres. Este último resultado puede deberse al hecho de que, inicialmente, las mujeres pueden tener más limitaciones de crédito.

Con el apoyo del Crédito Agrícola de Habilitación y el Ministerio de Industria y Comercio, en 2020 la Secretaría de Juventud lanzó el proyecto CRECE, con el objetivo de premiar y apoyar a emprendedores, ayudándolos en su desarrollo y formación hacia la creación de un escenario que visibilice a los emprendedores, promueva el reconocimiento social de las pequeñas y medianas empresas y dé a conocer su contribución al progreso económico y social. Los jóvenes registran sus ideas y luego se envían a un concurso. El ganador recibe aproximadamente US\$ 500 como capital semilla, asistencia técnica de las instituciones involucradas y herramientas informáticas.

**¿Qué funcionó en otros contextos?** Los programas de emprendimiento tienen, a grandes rasgos, impactos favorables para los jóvenes, lo cual les alienta a usarlos y ayudar a los jóvenes a salir de la condición de Ninis. Sin embargo, existe una alta heterogeneidad en los efectos de estos programas y no es la estrategia más rentable para aumentar la empleabilidad entre los jóvenes (véase el Cuadro 9).

## 3.3 Gestión

### 3.3.1 Trabajando en las aspiraciones de las mujeres

**El reto:** Las aspiraciones de las niñas centradas en la maternidad y ser amas de casa pueden suponer limitaciones para su búsqueda activa de capacitación técnica, educación terciaria o su búsqueda de trabajo.

**Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay:** Según el conocimiento de los autores (y confirmado en las consultas), Paraguay no tiene programas actuales relacionados con el desarrollo de las aspiraciones de las niñas.

**¿Qué funcionó en otros contextos?** Los instrumentos rentables que proporcionan información sobre los ingresos vinculados a la elección educativa pueden ser útiles para que las niñas comprendan su potencial en el mercado laboral y aumenten sus aspiraciones relacionadas con el trabajo y la educación. Las inversio-

nes en educación pueden asociarse con creencias en torno a las perspectivas laborales relativas y los ingresos de hombres y mujeres. Proporcionar información sobre los beneficios de la educación es una forma de bajo costo de aumentar el logro educativo (ver Cuadro 9). El Gobierno también tiene un papel regulador importante que desempeñar para informar a las mujeres sobre sus derechos. El conocimiento de los derechos personales puede alentar a algunas mujeres a unirse al mercado laboral. Por ejemplo, es importante entender que existen regulaciones que prohíben las ofertas de

trabajo que definen los puestos como de preferencia para hombres o solo para hombres o que requieren un estado civil específico o rasgos físicos para las mujeres. Comprender dónde o ante quién debería uno quejarse para hacer valer sus derechos también puede ser importante. Otro tipo de iniciativa implica proporcionar a las niñas mentores o modelos a seguir que puedan ayudarlas a ampliar sus perspectivas y desarrollar aspiraciones diferentes de lo que ven en sus familias y comunidades. Un ejemplo de esto es el programa *Expediciones inspiradoras para niñas* (ver abajo).

#### CUADRO 10:

##### Mejorando las aspiraciones de las mujeres

En un programa en la República Dominicana, los individuos recibieron datos sobre los ingresos relativos de los graduados de primaria, secundaria y la universidad. Un estudio de impacto encontró que los estudiantes subestimaron significativamente los beneficios de la educación secundaria, y que proporcionarles información los condujo a completar 0,2 años adicionales de escolarización<sup>boxiii</sup>.

Un programa implementado en Kenia en 2008 evaluó el impacto del conocimiento en los beneficios reales de la capacitación vocacional y presentó mensajes persuasivos (por ejemplo, un video de mecánica automotriz femenina) para alentar la participación femenina en campos tradicionalmente dominados por hombres y mejor remunerados. De acuerdo con los datos de referencia, los hombres preferían abrumadoramente los cursos tradicionalmente dominados por hombres, como mecánicos de motores de vehículos, y las mujeres elegían casi exclusivamente los cursos tradicionalmente dominados por mujeres, como la peluquería. El programa aumentó la matriculación femenina en la capacitación para ocupaciones dominadas por hombres, y las mujeres tuvieron los mayores beneficios financieros entre los receptores de vales. Sin embargo, las mujeres no tenían más probabilidades de obtener un empleo en estos campos dominados por hombres, lo que sugiere la presencia de barreras adicionales para el ingreso<sup>boxiv</sup>.

Por el contrario, un experimento con estudiantes de secundaria superior en México no encontró efectos en la deserción escolar al proporcionar información sobre los beneficios de la educación<sup>boxv</sup>. Esta evidencia, y la teoría subyacente a la intervención, sugieren que proporcionar información funcionará mejor para prevenir la deserción escolar en lugares donde los estudiantes inicialmente están menos informados, muy probablemente en las áreas más pobres, y donde la intervención de información es apoyada por financiamiento para estudiantes de hogares pobres.

El programa *Expediciones Inspiradoras para Niñas* lleva gratuitamente a niñas de la secundaria a expediciones de varios días que entrelazan la ciencia, el arte y los viajes por el campo. Las expediciones son dirigidas por mujeres científicas profesionales, artistas y guías naturalistas. A lo largo de cada expedición, el equipo se dedica a la investigación científica y artística sobre el entorno que los rodea. La idea es motivar a las niñas a seguir carreras en áreas que tradicionalmente no se consideran femeninas.

### 3.3.2 Normas sociales cambiantes

**El reto:** La existencia de normas sociales en el país puede incidir en la construcción de estereotipos de género.

**Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay:** Para trabajar en las mentalidades y cambiar las normas culturales, el Ministerio de Desarrollo Social de Paraguay está trabajando actualmente para incorporar la perspectiva de las masculinidades no tóxicas en un proyecto piloto para el empoderamiento económico de las mujeres (Tenonderã), que funciona como un programa de graduación para los beneficiarios de Tekoporã (un programa de transferencias monetarias condicionadas).

**¿Qué funcionó en otros contextos?** Mejorar datos sobre percepciones culturales y promover campañas de información es esencial para comprender mejor y relajar las normas sociales restrictivas. El gobierno puede influir en las normas sociales con respecto a los roles de género en la esfera privada (por ejemplo, responsabilidades domésticas, cuidado de niños) y en la esfera pública (por ejemplo, participación en el gobierno, sociedad civil o tipos de trabajo adecuados o atractivos para las mujeres) <sup>lxxxvi</sup>. Se pueden implementar encuestas para evaluar las principales percepciones sobre el papel de las mujeres en la sociedad y en el mercado laboral. Las campañas de información pueden ser diseñadas y dirigidas para fomentar el debate sobre los diversos roles y derechos de las mujeres, o dirigidas a niñas y padres para que sea socialmente aceptables que las mujeres tengan libertad de movimiento fuera del hogar, interactúen con hombres, retrasen el matrimonio y la maternidad, registren los activos a su nombre y realicen ocupaciones dominadas por hombres <sup>lxxxvii</sup>.

### 3.3.3 Poniendo fin al matrimonio infantil

**El reto:** Abordar el matrimonio infantil primero requiere medidas legales. El primer paso para prevenir este tipo de práctica es prohibirlo legalmente y garantizar la aplicación adecuada de dicha legislación. En Paraguay, y aunque la edad legal para contraer matrimonio es de 18 años, los adolescentes mayores de 16 años pueden casarse con el consentimiento de sus padres o con la autorización de un Tribunal de Menores <sup>lxxxviii</sup>. De hecho, el Comité de la CEDAW alerta sobre la persistencia de excepciones que permiten el matrimonio de menores (menores de 18 años) en Paraguay, sujeto a la autorización de los padres o tutores legales <sup>lxxxix</sup>.

**Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay:** Según el conocimiento de los autores (y confirmado en las consultas), Paraguay no tiene programas actuales relacionados con la prevención de los matrimonios infantiles.

**¿Qué funcionó en otros contextos?** Más allá de la prohibición legal (y eliminación de las exenciones de la regla) es importante crear conciencia sobre los impactos muy negativos que el matrimonio temprano puede tener para las niñas y sus propias familias, así como educar a las poblaciones que aún normalizan esta práctica, brindando el apoyo necesario a las niñas que son vulnerables y a sus familias. El Consejo de Población ofrece un ejemplo de programa en ALC con impactos positivos. *Abriendo Oportunidades* programa de zonas rurales de Guatemala, facilitado por adolescentes guatemaltecas, que promueve que las niñas continúen en la escuela, las ayuda a desarrollar competencias y ofrece información sobre sus derechos sexuales y reproductivos<sup>xc</sup>. El programa ha mostrado efectos muy

positivos, no solo para las niñas participantes sino también para sus comunidades (Cuadro 10). La literatura sugiere que una de las mejores maneras de prevenir el matrimonio de las adolescentes es mantenerlas en la escuela. De hecho, los estudios sugieren que las

niñas a menudo prefieren continuar su educación en lugar de casarse y los padres pueden ver la educación continua en el nivel secundario como una alternativa viable al matrimonio<sup>xcí</sup>.

# Referencias

- Acevedo, P., Cruces, G., Gertler, P. y Martínez, S. (2017). “Living Up to Expectations: How Job Training Made Women Better Off and Men Worse Off”, Mimeo.
- Almeida, R., Fitzsimons, E y Rogers, H. (2015). “Cómo prevenir la deserción de la escuela secundaria: Evidencia de evaluaciones rigurosas”. Washington, DC: Banco Mundial. Documento de antecedentes para el estudio “Sin estudiar, capacitarse ni trabajar”. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22349>.
- Angrist, J. and Lavy, V. (2009). “The Effects of High Stakes High School Achievement Awards: Evidence from a Randomized Trial”. *American Economic Review*, 99 (4): 1384-1414.
- Attanasio, O., Guarn, A., Medina, C. y Meghir, C. (2015). “Long Term Impacts of Vouchers for Vocational Training: Experimental Evidence for Colombia”. NBER Working Paper No. 21390, National Bureau of Economic Research.
- Attanasio, O., Kugler, A. y Meghir, C. (2017). “Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: A Long-Term Follow-Up”. *American Economic Journal: Applied Economics* 2017, 9(2): 131-143.
- Avitabile, C. y de Hoyos, R. (2018). “El efecto heterogéneo de la información sobre el rendimiento del estudiante: Evidencia de un ensayo controlado aleatorio en México”. *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 135 (C), páginas 318-348.
- Azevedo, JP; Favara, M.; Eglefino, SE; López-Calva, LF; Muller, M. y Perova, E. (2012). “Embarazo adolescente y oportunidades en América Latina y el Caribe respecto de la maternidad temprana, la pobreza y los logros económicos (Vol. 2): Libro de embarazo adolescente 2013 (inglés)”. Washington DC; Grupo del Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/638771468017359353/Teenage-pregnancy-book-2013>
- Banco Mundial. (2015). “Volatilidad y desigualdad como restricciones a la prosperidad compartida. Evaluación de la equidad de Paraguay”. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2018). “Paraguay. Invertir en capital humano: una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales”. Banco Mundial.
- Barrera-Osorio, F., Bertrand, M. Linden, L. y Pérez-Calle, F. (2011). “Mejora del diseño de programas de transferencia condicional: Evidencia de un experimento de educación aleatorizada en Colombia”. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3 (2): 167-95.
- Berlinski y Galiani. (2007). “El efecto de una gran expansión de centros de escuela preescolar en la asistencia preescolar y el empleo materno”. *Economía laboral*, 2007, vol. 14, número 3, 665-680.
- Bulmer, E.R., Scarpari, R. y Garlati Bertoldi, P. (2019). “Brechas de género persistentes en el mercado laboral de Paraguay (inglés)”. *Jobs Working Paper*;

- Volumen no. 28. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.
- [http://documents.worldbank.org/curated/en/394321554410363267/Stubborn-Gen-](http://documents.worldbank.org/curated/en/394321554410363267/Stubborn-Gender-Gaps-in-Paraguay-s-Labor-Market)  
[der-Gaps-in-Paraguay-s-Labor-Market](http://documents.worldbank.org/curated/en/394321554410363267/Stubborn-Gen-der-Gaps-in-Paraguay-s-Labor-Market).
- Bulmer, ER; Watson, S. y De Padua, D. (2017). “Diagnóstico del empleo en Paraguay: la transformación dinámica del empleo (inglés)”. Jobs Series; volumen no. 10. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.
- <http://documents.worldbank.org/curated/en/500641499411206696/Paraguay-jobs-diagnostic-the-dynamic-transformation-of-employment>.
- CEDAW (2017). “Observaciones finales del Comité CEDAW a Paraguay 2017”.
- Centro de Documentación y Estudios (CDE). (2018). “Embarazo y maternidad de niñas en Paraguay”.
- Cortes, D., Gallego, J. y Maldonado, D. (2015). “Sobre el diseño de programas educativos de transferencias monetarias condicionadas y su impacto en los resultados no educativos: El Caso de Embarazo Adolescente”. The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy 16 (1): 219-258.
- De Hoyos, R.; Rogers, F. Halsey y Székely, M. (2016). “Sin estudiar, capacitarse ni trabajar: riesgos y oportunidades para los ninis de América Latina (inglés)”. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial. [http://documents.worldbank.org/curated/en/368441467989520420/Out-of-school-and-out-](http://documents.worldbank.org/curated/en/368441467989520420/Out-of-school-and-out-of-work-risk-and-opportunities-for-Latin-America-s-ninis)  
[of-work-risk-and-opportunities-for-Latin-America-s-ninis](http://documents.worldbank.org/curated/en/368441467989520420/Out-of-school-and-out-of-work-risk-and-opportunities-for-Latin-America-s-ninis)
- Ibarrarán, P. y Rosas Shady, D. (2009). “Evaluating the Impact of Job Training Programmes in Latin America: Evidence from IDB funded operations”. Journal of Development Effectiveness 1.2: 195-216.
- Jensen, R. “Los beneficios (percibidos) de la educación y la demanda de escolarización”. (2010) The Quarterly Journal of Economics, Volumen 125, Número 2, mayo de 2010, páginas 515–548, <https://doi.org/10.1162/qjec.2010.125.2.515>.
- Klugman, J., Hanmer, L., Twigg, S., Hasan, T., McCleary-Sills, J. y Santamaria, J. (2014). “Voz y gestión: empoderando a mujeres y niñas para la prosperidad compartida”. Washington DC: Banco Mundial.
- Mateo Díaz, M. y Rodríguez-Chamussy, M. (2016). “Perseguir la educación. Mujeres, cuidado de niños y prosperidad en América Latina y el Caribe.” Foro Latinoamericano de Desarrollo.
- Medrano (2009). “Guarderías públicas y participación femenina en la fuerza laboral: Evidencia de Chile”. Economía y negocios Universidad de Chile.
- Muller, M. y Machado, A.L. (2018). “Si ya es difícil, imagínate para mí ...” Una perspectiva cualitativa sobre los jóvenes sin escolarizar y sin trabajo en Brasil. Banco Mundial.
- Näslund-Hadley, E. y Binstock, G. (2010). “La deficiente educación de las niñas latinoamericanas: La escolarización deficiente hace que el embarazo sea una elección racional”. Notas técnicas del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ñopo, H.; Robles, M. y Saavedra, J. (2007). “Occupational Training to Reduce Gender Segregation:

The impacts of ProJoven”, Research Department Working Paper No. 623 (Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo).

OCDE. (2017). “Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y espíritu empresarial”.

Paes de Barros, R., Olinto, P., Lunde, T. y Carvalho, M. (2011). “El impacto del cuidado infantil gratuito en la participación laboral femenina: Evidencia de barrios de bajos ingresos de Río de Janeiro”. Documento de conferencia, Foro de Economistas del Banco Mundial.

Rodríguez Planas, N. (2010). “Impactos de más largo plazo de la tutoría, los servicios educativos y los incentivos para aprender: Evidencia de un ensayo aleatorizado”. Documento de debate de IZA 4754.

Taylor, AY Lauro, G., Segundo, M. y Greene, M.E. (2015) “Ela vai no meu barco. Casamento na infância e adolescência no Brasil. Resultados de Pesquisa de Método Misto”. Río de Janeiro y Washington DC: Instituto Promundo y Promundo-EE.UU. Setiembre 2015.

UNFPA (2019). “Consecuencias socioeconómicas del embarazo adolescente en Paraguay. Implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad adolescentes en países de América Latina y el Caribe”. MILENA 1.0.

UNFPA (2019). “El Estado de la Población Mundial”.

Winkler, AE (2016). “Participación de la mujer en la fuerza laboral. Las políticas favorables a la familia aumentan la participación de mujeres en la fuerza laboral, beneficiándolas a ellas, a sus familias y a la sociedad en general”. IZA World of Labor 2016: 289.

Wodon, Q.T., Tavares, P.M.T., Fiala, O., Nestour, A.L. y Lisa, W. (2017). “Poniendo fin al matrimonio infantil: Leyes de matrimonio infantil y sus limitaciones”. Banco Mundial, Save the Children, Fundación del Fondo de Inversión para Niños, Alianza Global para la Educación.

# Anexo:

## Resumen de desafíos, reformas potenciales y en curso en Paraguay

Desafíos	Reformas potenciales	Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay
Mantener a niñas y niños en la escuela.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Becas normales/diferidas.</li> <li>Becas dirigidas a mujeres.</li> <li>Políticas de movilidad en zonas rurales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Becas normales/diferidas.</li> <li>Becas para mujeres.</li> <li>Políticas de movilidad en zonas rurales.</li> </ul>
Mejorando la calidad de la educación y las competencias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modernizar el currículum.</li> <li>Programas de desarrollo de competencias técnicas y no técnicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP) por el Ministerio de Trabajo (los cursos son gratuitos o de bajo costo). El SNPP tiene un programa piloto para capacitar a mujeres en trabajos tradicionalmente no femeninos, se sugiere ampliar la cobertura.</li> </ul>
Trabajando en las aspiraciones de las mujeres jóvenes relacionadas con el trabajo y el estudio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas que brindan información sobre los beneficios de la educación.</li> <li>Programas que combinan competencias específicas de la industria y capacitación vocacional con competencias blandas.</li> <li>Conocimiento de los derechos.</li> <li>Programa Inspirando a las Niñas: consiste en llevar a las niñas de la escuela primaria a observar a las mujeres en trabajos no tradicionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actualmente inexistente.</li> </ul>
Inserción Laboral e Intermediación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas de aprendices.</li> <li>Servicios de intermediación laboral.</li> <li>Donaciones para búsqueda de empleos.</li> <li>Importante papel regulador para garantizar que no se produzca discriminación de género en las prácticas de reclutamiento.</li> <li>Políticas de cuidado.</li> <li>Capacitación sobre acoso laboral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dos programas pilotos de aprendizaje continuo: MOPADUAL y SAPE'A.</li> <li>Programa: Todos merecemos una segunda oportunidad: asociación entre el Ministerio de Educación y la Cámara de Supermercados Paraguaya (Capasu).</li> <li>Gama de servicios de intermediación laboral a través de la Dirección General de Empleo, dirigida a jóvenes y adultos para la inserción laboral y la búsqueda de empleo.</li> <li>El proyecto de Ley del Sistema de Cuidados se presentará en 2020. Encuentre información sobre las políticas que serán cubiertas.</li> </ul>
Espíritu empresarial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los programas pueden proporcionar capacitación (en competencias técnicas específicas, tales como competencias comerciales y de gestión), financiamiento (subvenciones o préstamos), o una combinación de ambos usos de espacios como reuniones de mujeres empresarias para contribuir a las iniciativas de emprendimiento femenino.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>MUJER EMPRENDEDORA-PRIMER CREDITO - Crédito Agrícola de Habilidad y Ministerio de la Mujer.</li> </ul>



Desafíos	Reformas potenciales	Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay
Actitudes y normas de género	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar los datos sobre percepciones y actitudes de género (encuestas).</li> <li>Campañas informativas.</li> <li>Educación entre pares.</li> <li>Promoción de masculinidades no tóxicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actualmente, el Ministerio de Desarrollo Social está trabajando para incorporar la perspectiva de las masculinidades no tóxicas en un proyecto para el empoderamiento económico de las mujeres (Tenonderã), que funciona como un programa de graduación para los beneficiarios de Tekoporã (transferencias monetarias condicionadas).</li> </ul>
Matrimonio infantil	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medidas legales.</li> <li>Programas que ayudan a crear conciencia sobre los impactos negativos que el matrimonio temprano puede tener para la niña y su propia familia.</li> <li>Programas para mantener a las niñas en la escuela.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los teatros comunitarios para proporcionar educación sexual tuvieron impactos positivos en contextos de pobreza en Paraguay.</li> </ul>
Embarazo en la adolescencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas de educación o información sobre derechos sexuales y reproductivos y acceso a servicios relacionados (en escuelas o fuera de la escuela/educación de pares).</li> <li>Programas de horario escolar extendido.</li> <li>TMC (ejemplos: Juntos en Perú, Bolsa Familia en Brasil, Subsidio Educativo en Colombia).</li> <li>Programas para ayudar a adolescentes embarazadas y madres adolescentes a permanecer en la escuela.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actualmente inexistente, por el contrario: una resolución del Ministerio de Educación que data del año 2017 prohibió la educación sexual dentro del plan educativo alegando que está relacionada con la ideología de género.</li> </ul>
Cuidado de niños	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuidado infantil gratuito o subsidios para cuidado infantil.</li> <li>Políticas de licencia parental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actualmente proyecto de ley en preparación.</li> </ul>

## Anexo II:

### Resultados de la estimación del desglose de Ñopo

Desglose de la brecha de ingresos por género en ALC alrededor de 2016 (basado en Ñopo, 2008)

La brecha de género en salarios: ingreso laboral por hora, basado en el ingreso laboral mensual reportado en la ocupación principal y las horas reportadas en la ocupación principal. Ingresos reportados como recibidos en la encuesta de hogares sin ajuste alguno (impuestos o similar)

Muestra: trabajadores de 15 a 64 años con salario > 0

Nota: los valores positivos indican ingresos más bajos para las mujeres en comparación con los hombres

Fuente: Armonización SEDLAC-BM

Controles	Grupos de edad, Nivel de educación, Región, Estado civil, Relación laboral, Tipo de negocio, Sector
Año	2016
D	11,94%
DM	-1,72%
DF	9,52%
DX	-16,72%
D0	20,85%
percM	23,64%
percF	28,61%
sdev	0.056328

D = es la brecha total, la diferencia entre promedios en la variable de resultado de los grupos de comparación. Se expresa como un porcentaje del promedio de la variable de resultado para el grupo donde por variable = 0

D0 = es la parte no explicada de la brecha.

DM = es la parte de la brecha que se explica por las diferencias en las características entre dos grupos de individuos donde por-variable = 1 que están dentro y fuera del soporte común de las variables definidas por la(s) variable(s) de coincidencia

DF = es la parte de la brecha que se explica por las diferencias en las características entre dos grupos de individuos donde por-variable = 0, que están dentro y fuera del soporte común de las variables definidas por la(s) variable(s) de coincidencia

DX = es la parte de la brecha que se explica por diferencias en la distribución de las características de los dos grupos discriminados por la por-variable en el soporte común de las variables definidas por variable(s) de coincidencia

$\text{percM}$  = es el porcentaje de individuos donde  $\text{por-variable} = 1$  que están en el soporte común de las variables definidas por variable(s) de coincidencia

$\text{percF}$  = es el porcentaje de los individuos donde  $\text{por-variable} = 0$  que están en el soporte común de las variables definidas por variable(s) de coincidencia

Cabe destacar que  $D = DO + DM + DF + DX$ . Para detalles técnicos, consulte Ñopo (2008).

# NOTAS

- i. De Hoyos et al. (2016)
- ii. Los números hacen referencia a jóvenes de 15-24 años en ALC y 15-29 años en Paraguay.
- iii. Bulmer et al. (2019)
- iv. Indicadores de Desarrollo Mundial
- v. De Hoyos et al. (2016)
- vi. De Hoyos et al. (2016)
- vii. De Hoyos et al. (2016)
- viii. Novella, et al. (2018)
- ix. De Hoyos et al. (2016)
- x. Bulmer et al. 2017
- xi. Bulmer et al. (2017)
- xii. De Hoyos et al. (2016)
- xiii. OECD (2017)
- xiv. World Bank (2018)
- xv. Bulmer et al. (2017)
- xvi. Banco Mundial (2018)
- xvii. Banco Mundial (2018)
- xviii. Bulmer et al. (2019)
- xix. Banco Mundial (2018)
- xx. Banco Mundial (2018)
- xxi. Banco Mundial (2018)
- xxii. Machado y Muller (2018)
- xxiii. El Cuadro 2 proporciona un resumen de este estudio no publicado.
- xxiv. Novella, et al. (2018)
- xxv. Es posible que no se trate de discriminación totalmente, ya que no podemos estar seguros de que pudimos controlar todas las características relevantes para la productividad que están correlacionadas con los salarios y el género.
- xxvi. Bulmer et al. (2017)
- xxvii. Bulmer et al. (2019)
- xxviii. Encuesta de uso del tiempo (2016)
- xxix. Novella, et al. (2018)
- xxx. Banco Mundial (2015)
- xxxi. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.
- xxxii. El Cuadro 2 proporciona un resumen de este estudio no publicado.
- xxxiii. Novella et al. (2018)
- xxxiv. Muller (2019)
- xxxv. Taylor et al. (2015)
- xxxvi. Wodon et al. 2017
- xxxvii. Klugman et al. (2014)
- xxxviii. MICS (2016)

- xxxix. De Hoyos et al (2016)
- xl. Centro de Documentación y Estudios (2018)
- xli. De Hoyos et al. (2016)
- xl.ii. Centro de Documentación y Estudios (2018)
- xl.iii. La principal fuente de información para este análisis fue la EPH 2017 de la DGEEC. La población objetivo eran mujeres entre 20 y 36 años que se convirtieron en madres entre los 10 y los 19 años (349.243 mujeres) y entre 20 y 29 años (1.230.000 mujeres).
- xl.ii. Näsland-Hadley and Binstock (2010)
- xl.ii. Centro de Documentación y Estudios (2018)
- xl.ii. Los resultados clave de este estudio están resumidos en López Calva et al. (2014)
- xl.ii. Centro de Documentación y Estudios (2018)
- xl.ii. CEDAW (2017)
- xl.ii. UNFPA (2019). <https://paraguay.unfpa.org/es/news/paraguay-presentó-el-estado-de-la-población-mundial-2019-un-asunto-pendiente>
- l. Este estudio incluyó un componente cualitativo, que consistió en entrevistas en profundidad semiestructuradas y mini grupos focales, y un componente cuantitativo, que consistió en una encuesta estandarizada de 1.000 niños y niñas en el grupo de edad objetivo de 15 a 19 años. El estudio fue implementado por la *Sociedad de Estudios Rurales y Cultura Popular*, dirigido por Daniel Campos Ruiz Díaz, María Celsy Benavidez y Pedro Amado de Llamas Granada.
- li. Centro de Documentación y Estudios (2018)
- lii. Ministerio de Educación. <https://www.mec.gov.py/sigmec/resoluciones/29664-2017-RIERA.pdf>
- liii. Ministerio de Salud (2019) <http://portal.mspbs.gov.py/mas-hospitales-seran-amigables-para-adolescentes/>
- liv. Azevedo et al (2012); trabajo no publicado (detalles en el Cuadro 2).
- lv. De Hoyos et al. (2016)
- lvi. Ibarrarán et al. (2014); Novella y Ripani (2016).
- lvii. Cortés et al. (2015)
- lviii. Ibid.
- lix. Cortés et al. (2015)
- lx. Black et al. (2018); Berthelony Kruger (2011)
- lxi. Angrist y Lavy (2009)
- lxii. Rodríguez-Planas (2010)
- lxiii. Barrera-Osorio et al. (2011)
- lxiv. Ministerio de Trabajo, empleo y seguridad social (2020) <https://www.mtess.gov.py/noticias/el-ministerio-de-trabajo-capacito-y-oriento-mas-de-180000-mujeres>
- lxv. Bulmer et al. (2019)
- lxvi. Ver, por ejemplo, Ibarraran y Rosas Shady (2009); Attanasio et al. 2017
- lxvii. Bulmer et al. (2019)
- lxviii. Bulmer et al. (2019)
- lxix. De Hoyos et al. (2016)

- lxx. Documento Marco para el Diseño de la POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS EN EL PARAGUAY ([http://www.mujer.gov.py/application/files/4715/6113/3467/Documento\\_Marco.Politica\\_Nacional\\_de\\_Cuidados\\_PY.pdf](http://www.mujer.gov.py/application/files/4715/6113/3467/Documento_Marco.Politica_Nacional_de_Cuidados_PY.pdf))
- lxxi. Mateo Díaz y Rodriguez-Chamussy (2016)
- lxxii. Paes de Barros et al. (2011)
- lxxiii. Medrano (2009)
- lxxiv. Berlinski y Galiani (2007)
- lxxv. Winkler (2016)
- lxxvi. Bulmer et al. (2019)
- lxxvii. De Hoyos et al. (2016)
- lxxviii. Bulmer et al. (2019)
- lxxix. Bulmer et al. (2019)
- lxxx. De Hoyos et al. (2016)
- lxxxi. Probablemente esta preferencia se ve parcialmente forzada por la falta de empleos formales.758
- lxxxii. Crédito Agrícola de Habilitación. <http://www.cah.gov.py/node/1265>
- lxxxiii. Jensen (2010)
- lxxxiv. Bulmer et al. (2019)
- lxxxv. Avitabile y de Hoyos (2018)
- lxxxvi. Bulmer et al. (2019)
- lxxxvii. Ibid.
- lxxxviii. Ley 5419, Artículo 1: Los menores de dieciséis a dieciocho años necesitan el consentimiento de sus padres o tutores para contraer nupcias. En ausencia o incapacidad de uno de los padres, el consentimiento del otro será suficiente. Si ambos son incapaces o han perdido la autoridad parental, el juez de la Niñez y Adolescencia decidirá.
- lxxxix. CEDAW (2017)
- xc. <https://www.girlsnotbrides.org/wp-content/uploads/2017/01/Child-marriage-in-LAC-Español-08.2017-1.pdf>
- xc. Wodon et al. 2017









