



CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

PARAGUAY
SINTESIS SOCIAL 1990-1994



Este documento fue preparado por la División de Estadística y Proyecciones Económicas y la División de Desarrollo Social, en el marco del Proyecto HOL/94/S60.
No ha sido sometido a revisión editorial.

ÍNDICE

Página

I.	SITUACIÓN Y DESAFÍOS	1
II.	POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	2
	1. Magnitud y rasgos de la pobreza	3
	2. Pobreza e inserción ocupacional	4
	3. Distribución del ingreso y pobreza	6
III.	ESTRUCTURA DEL EMPLEO Y MERCADO DE TRABAJO	9
	1. Evolución reciente de la fuerza de trabajo	9
	2. Participación económica según inserción ocupacional	11
	3. El empleo en los sectores de baja productividad	13
	4. Desempleo	13
	5. Ingresos laborales	17
IV.	EL GASTO SOCIAL	18
	1. Evolución del gasto social	18
	2. Composición sectorial del gasto social	20
	3. El gasto público en capital humano	20
V.	LA EDUCACIÓN Y SU IMPORTANCIA COMO VÍA DE ACCESO AL BIENESTAR	21
	1. Educación e ingresos	21
	2. Capital educativo de los jóvenes	22
VI.	UTILIZACIÓN DE LAS CAPACIDADES DE ADOLESCENTES Y JÓVENES	25
	1. Trabajo de menores y adolescentes	25
	2. Valoración del trabajo de adolescentes y jóvenes	26
	3. Desaprovechamiento de los recursos humanos: jóvenes que no trabajan ni estudian	29



VII.	FAMILIA Y NIÑEZ	30
	1. Contexto familiar	31
	2. Niños que viven en hogares de alto riesgo para su socialización	32
	3. Algunas Metas de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia	33
VIII.	GENERO, POBREZA Y PARTICIPACIÓN ECONÓMICA	36
	1. Jefatura femenina del hogar y pobreza	37
	2. Actividad económica y desempleo de las mujeres	39
	3. Tendencias del empleo de mujeres y hombres	41
	4. Diferencias de ingresos según género	42

GRAFICOS

1.	Pobreza en zonas urbanas 1990-1994	3
2.	Participación en el ingreso total de los hogares por deciles. 1995	8
3.	Tasas de actividad por sexo y grupos de edad	10
4.	Distribución de la población ocupada por categorías de empleo según sexo	12
5.	Tasas de desempleo abierto por sexo y grupos de edad	15
6.	Tasas de desempleo abierto por sexo y nivel de instrucción	16
7.	Gasto público social total en relación con el PIB	19
8.	Gasto público social total y por sectores	20
9.	Promedio de capacidad equivalente mensual de los ingresos por trabajo (CEMIT) de jóvenes de 13 a 17 años de edad	27
10.	Promedio de capacidad equivalente mensual de los ingresos por trabajo (CEMIT) de jóvenes autónomos 15 a 24 años que trabajan más de 20 horas y no estudian	28
11.	Incidencia de la pobreza por tipo de hogar	31
12.	Distribución de los hogares con jefe mujer según estrato de pobreza	38
13.	Tasas de actividad de las mujeres por grupo de edad	40
14.	Disparidades de los ingresos entre hombres y mujeres por niveles educacionales	43
15.	Disparidades salariales entre hombres y mujeres por niveles educacionales	43

I. SITUACIÓN Y DESAFÍOS

La población del país era en 1992 aproximadamente 4.2 millones de personas y registra una tasa de crecimiento poblacional relativamente elevada, cercana a 3.2% anual. Según proyecciones de CELADE (1995) se estima que la población alcanzaría los 5.5 millones de habitantes en el año 2000.

Paraguay exhibe una baja densidad media (10.2 habitantes por km²), con fuertes diferencias que oscilan, según regiones, entre algo más de 130 habitantes por km² en el Departamento Central y menos de 1 habitante por km² en el Departamento de Boquerón.

La población del país era mayoritariamente rural, pero, de acuerdo a datos del Censo de Población de 1992, la población urbana superó por primera vez a la rural, representando el 51% del total, lo que puede considerarse en gran parte un signo del cambio del sentido de las migraciones.

En efecto, en los años sesenta y setenta los desplazamientos eran hacia las nuevas tierras del este y el noreste del territorio nacional, reflejo de la política de colonización agrícola. En los últimos tiempos se ha invertido la dirección de las migraciones y se ha intensificado la migración rural-urbana, cuyo destino son los centros urbanos, la línea de frontera y una extensa franja en torno a Asunción, debido a los procesos de modernización agrícola que en algunas regiones tiende a la expulsión creciente del campesinado. Asimismo, inciden las restricciones impuestas recientemente por Argentina a los flujos migratorios paraguayos, los que se explican por la crisis de empleo en años recientes en dicho país.

La tendencia general muestra indicios de que el país está en una etapa de transición demográfica moderada caracterizada por una alta tasa de fecundidad, aunque en descenso sostenido, y mortalidad moderada, lo que se traduce en un crecimiento natural elevado, cercano a 3% (CEPAL/CELADE, 1993). Asimismo, se advierte una disminución de la población menor de 15 años, la que según proyecciones de CELADE de constituir el 40,7% de la población en 1990, pasará a ser el 38,5%, y un aumento proporcional de los mayores de 65 años, vinculado con la elevación de la esperanza de vida al nacer que se estima en 67.4 años para los hombres y 71.9 para las mujeres.

Tal como se indica en el Plan de Desarrollo Social del Paraguay,¹ la persistencia de tasas de fecundidad relativamente altas, aunque hayan disminuido en las últimas décadas, junto con el aumento de la esperanza de vida sugieren un crecimiento sostenido de la población que seguirá siendo un determinante primordial de la realidad social del país y que se manifiesta en la constante demanda de empleo, servicios básicos y de acceso a la educación, salud, previsión social y vivienda.

¹ Corresponde al Plan de Desarrollo Social del Paraguay, de la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República (Asunción, octubre de 1996). En adelante se le refiere como el Plan.

Por otra parte, la fuerza de trabajo del país asciende a cerca de 2 350 000 personas. El 39% de ellas están ocupadas en tareas agropecuarias, 22% en actividades de la industria y el restante 39% en servicios y otras actividades. Hay aproximadamente 1 200 000 trabajadores rurales (740 000 hombres y 460 000 mujeres) y alrededor de 1 150 000 personas conforman la población activa urbana (660 000 varones y 490 000 mujeres).

Si se mantienen las actuales tasas de actividad, hacia el año 2000 la población activa se incrementará en torno a las 600 mil personas. Los varones activos aumentarían en 450 mil y las mujeres en 220 mil.

Con un producto interno bruto por habitante cercano a 1 300 dólares (a precios de 1980), Paraguay ocupa también una posición intermedia en la región.

En el primer quinquenio de la década de los noventa, el PIB por habitante creció un 1.4% y el ingreso por habitante experimentó una variación porcentual de 1.6%. El desempleo metropolitano disminuyó de 6.3% en 1990 a 4.4% en 1994, incrementándose luego a 5.8% en 1995. Por su parte, el salario mínimo real subió un 1.9% en el período 1994-1995, facilitado por la tendencia a la reducción de la inflación en el último trienio.

En este contexto y tal como se señala en el Plan, para avanzar significativamente en materia de desarrollo social, se plantean tres desafíos ineludibles.

Primero, lograr un ritmo sostenido de crecimiento económico que permita generar oportunidades productivas.

Segundo, alcanzar una solución integral y estructural al problema de la pobreza rural.

Tercero, construir los fundamentos de una política social moderna, que dote de capacidades productivas a las personas y avance en la satisfacción de sus necesidades básicas, logrando la integración del conjunto de la población al desarrollo del Paraguay.

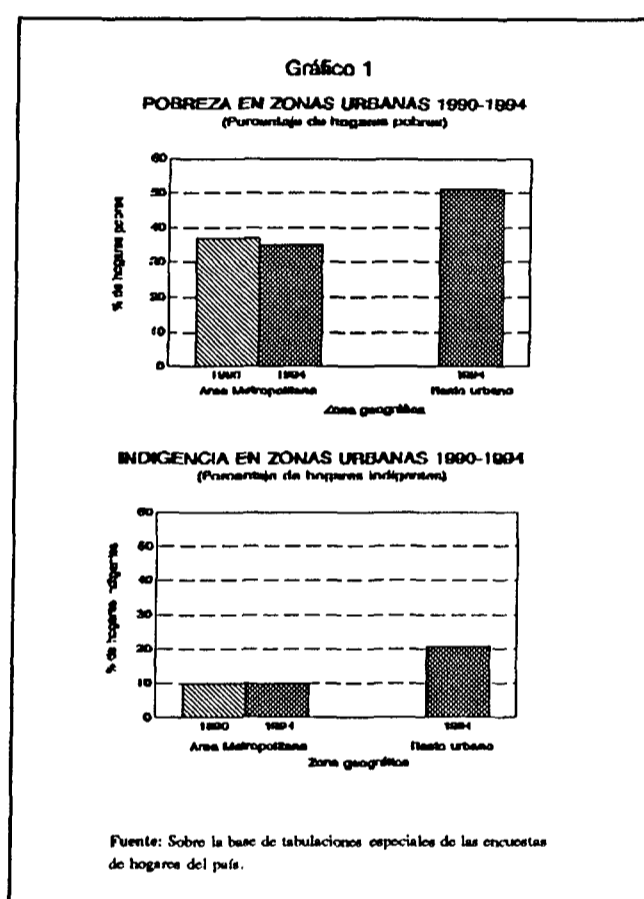
II. POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La importancia de la pobreza como un fenómeno que limita el desarrollo integral de las personas y su participación productiva, impide la satisfacción de sus necesidades más básicas y conlleva a una alta proporción de reproducción de una generación a otra, hacen del mismo un tema prioritario tanto en el diagnóstico como para el diseño de la política social.

En consonancia con lo señalado, en este capítulo se proveen antecedentes sobre la magnitud de la pobreza a comienzo de los años noventa, principales características de la misma, la relación entre pobreza e inserción ocupacional y los vínculos entre aquella y la distribución del ingreso.

1. Magnitud y rasgos de la pobreza

A comienzo de los noventa, Paraguay ha registrado un leve descenso de la pobreza en el área metropolitana de Asunción, al pasar de un 37% de hogares bajo la línea de pobreza ² en 1990 a un 35% en 1994.



Las cifras permiten constatar que la pobreza urbana es bastante más baja en Asunción y el Departamento Central Urbano (Área Metropolitana Ampliada ³), que en el resto de las áreas urbanas. En 1994, la proporción de hogares bajo la línea de pobreza alcanzaba al 35% de los hogares metropolitanos, mientras afectaba a cerca de la mitad de los hogares del resto urbano.

Por otra parte, entre 1990 y 1994 se han mantenido los niveles de indigencia, también denominada pobreza extrema, alcanzando en 1994 al 10% de los hogares metropolitanos y al 21% de los hogares del resto urbano del país. (Véase el Gráfico 1 y el Cuadro 1).

La pobreza urbana está estrechamente asociada a la carencia de capital humano, a la falta de empleo productivo y a las bajas retribuciones laborales. En efecto, mientras la población no pobre presenta un promedio cercano a 9 años de instrucción, los pobres no alcanzan a 6 años y los indigentes logran sólo 4 años promedio de educación.

Por otra parte, mientras el desempleo urbano afectaba a 1 de cada 20 personas activas, entre los jefes de hogares indigentes urbanos 5 de cada 20 estaba sin empleo.

² La línea de pobreza se determina sobre la base de una estimación de los recursos necesarios para adquirir una canasta básica de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de los miembros de cada hogar, a los cuales se adiciona el costo de satisfacer el conjunto de necesidades básicas no alimentarias. El costo por persona día de la canasta básica de alimentos (línea de indigencia) se estimó en 95 centavos de dólar, convertidos a guaraníes al tipo de cambio del 4º trimestre de 1989. La línea de pobreza (costo de las necesidades alimentarias y no alimentarias) se obtuvo duplicando el valor de la línea de indigencia. La actualización de ésta última para los años 1990 a 1994 se realizó a partir de la evolución del componente alimentos del Índice de Precios al Consumo.

³ Para referirse a ella en el texto se le abrevia como Área Metropolitana.

Desde una perspectiva territorial la pobreza en Paraguay está muy concentrada en el sector rural, tanto en magnitud como en severidad. (Véase el Recuadro 1).

Recuadro 1

LA POBREZA RURAL EN EL PARAGUAY

La alta proporción de población rural en Paraguay y el hecho que la incidencia de pobreza es mucho más alta en zonas rurales que en las urbanas, determina que uno de los grandes problemas sea la pobreza derivada de la pauperización y descomposición del campesinado. No sólo por concentrar la mayor cantidad de pobres, sino porque opera también como factor de expulsión y, en consecuencia, como generador de la pobreza urbana.

De acuerdo a estimaciones disponibles, 70% de los pobres y 85% de los pobres extremos viven en el área rural. Esto contrasta con el hecho de que el sector agrícola sea la principal actividad económica y exportadora del país, y se explica por el carácter heterogéneo de la agricultura, tanto en términos de productividad como de tenencia de la tierra, entre otros factores.

Existe una alta correlación entre la pobreza rural y el escaso tamaño de la explotación agrícola. Distintas estimaciones sitúan entre 10 y 20 hectáreas la extensión requerida para que una familia campesina genere un ingreso adecuado para vivir. Debe tomarse en cuenta, en este sentido, que las familias con menos de diez hectáreas se han incrementado sostenidamente en la última década, y que hacia 1991 alrededor de 180 000 explotaciones agrícolas estaban por debajo de dicho límite. Estas cifras son indicativas del agravamiento estructural de la pobreza rural en el Paraguay.

El analfabetismo funcional de la población campesina alcanza a un 80%. Las unidades productivas campesinas son muy precarias, con un uso mínimo de capital productivo. Es muy escaso el acceso de los pobres rurales a servicios públicos que provean buena salud o educación secundaria; y faltan servicios de extensión que puedan enseñar a los campesinos cómo incrementar ganancias en el algodón o diversificar sus cultivos, o contar con mejores canales de créditos (no más del 7% de campesinos acceden al sistema formal de crédito, mientras los otros acceden a intermediarios locales, en condiciones mucho más desfavorables), o acelerar procesos de titulación de tierras.

Una política de superación de la pobreza en Paraguay debe tener, entre sus elementos principales, el apoyo integral a los pobres rurales que adolecen de tierras pequeñas y de mala calidad, baja incorporación de progreso técnico, y un acceso muy desventajoso al crédito y a los mercados. Es fundamental combinar la capacitación campesina con una promoción del crédito para la gran masa de propietarios de menos de 20 hectáreas. Es ese el instrumento clave de superación de la pobreza rural.

Estas políticas no sólo mejorarán estructuralmente las condiciones de vida de los pobres rurales. También podrán contribuir a frenar el éxodo de los pobres hacia las ciudades, hacer más sustentable el estilo de desarrollo, permitir mejores condiciones de vida y de producción, sin generar los conocidos desequilibrios demográfico-geográficos-ecológicos de los grandes desplazamientos poblacionales.

Fuente: Plan de Desarrollo Social del Paraguay, de la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República (Asunción, octubre de 1996).

2. Pobreza e inserción ocupacional

La pobreza no aflige a todas las personas ocupadas por igual. Más de la mitad de los ocupados urbanos en situación de pobreza son asalariados del sector privado y un tercio son trabajadores independientes no calificados, mientras que muy pocos asalariados públicos pertenecen a la población pobre. Además, el

37% de los asalariados privados de microempresa ⁴ y el 27% de los asalariados de empresas medianas y grandes ⁵ residen en hogares cuyos ingresos promedios son inferiores a la línea de pobreza. En idéntica situación se encuentra el 37% de los trabajadores independientes no calificados (no profesionales ni técnicos).

Durante el primer quinquenio de los noventa, la incidencia de la pobreza en el Area Metropolitana ha cambiado para las distintas clases de ocupados. Así, por ejemplo, han mejorado las condiciones de vida de los asalariados no calificados del sector privado que trabajan en microempresas o establecimientos medianos y grandes, cuya participación en el total de población ocupada pobre ha disminuido de 26% a 23% y de 24% a 14%, respectivamente, a la vez que ha bajado el porcentaje de estos trabajadores que viven en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza.

En contraste, los riesgos de pobreza se han acrecentado en el caso de los trabajadores independientes no calificados del comercio y los servicios, tanto porque ha crecido la proporción de los que viven en hogares con ingresos promedios bajo la línea de pobreza, de 31% pasó a 37%, como debido a que su participación en el total de ocupados pobres creció 11 puntos en el transcurso del quinquenio, de 16% a 27%. (Véase cuadros 2 y 3).

En el resto de áreas urbanas, además de haber más población pobre, la pobreza incide en el 47% ocupados, los cuales residen en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza.

Entre 1994 y 1995, pese a que persistió la incidencia de la pobreza, mejoró la situación de algunos trabajadores como los asalariados del sector privado en establecimientos medianos y grandes. El progreso de esta categoría ocupacional se expresa en la significativa reducción, 7 puntos porcentuales, de la proporción de quienes viven en hogares pobres y en el descenso de su participación en el total de ocupados pobres, de 21% a 14%. Cabe señalar que, como se verá más adelante, el aumento de sus ingresos medios laborales fue uno de los factores que influyeron en este cambio favorable de situación.

La situación de pobreza de los asalariados de microempresas en el resto urbano, en cambio, permanece prácticamente estancada tanto por la proporción que reside en hogares pobres como porque no hubo mejoras en sus ingresos medios.

Por último, a pesar de que el porcentaje de trabajadores independientes del comercio y servicios que vive en hogares pobres ha disminuido algo en este contexto geográfico, su participación en el total de ocupados pobres es prácticamente la misma y sus ingresos medios tampoco se acrecentaron. (Véase cuadros 2, 3 y 15).

⁴ Establecimientos que ocupan a menos de 50 personas.

⁵ Establecimientos que ocupan 50 y más personas.

En conclusión, los más afectados por la pobreza son los asalariados de microempresas y los trabajadores independientes sin calificación del comercio y los servicios, tanto por el número de sus hogares que se encuentran bajo la línea de pobreza como por los bajos ingresos que reciben, los cuales, además, sólo en el mejor de los casos experimentan un leve incremento.

En lo que refiere a la situación rural, hay antecedentes (Galeano, 1996) acerca de que la tendencia a la agudización de la pobreza extrema en dicha área se relaciona con la intensificación de la descomposición campesina. El incremento de la minifundización y su correlato, el creciente desarraigo, la crisis de los principales rubros de producción de los campesinos (el algodón) y la fuerte asalarización de la mano de obra familiar habrían hecho que la indigencia se agudizara y extendiera.

A esto habría que sumarle el hecho que las medianas y grandes empresas agrícolas se orientan hacia nuevos productos —soja— que utilizan técnicas altamente mecanizadas no creadoras de puestos de trabajo, el agotamiento de la frontera agrícola, la disminución del tamaño promedio de las propiedad campesina y la falta de acceso al crédito de muchos pequeños campesinos. De mantenerse las actuales tendencias, la economía campesina y con ella la pobreza rural seguirá un proceso de deterioro progresivo.

3. Distribución del ingreso y pobreza

Una de las características de la distribución del ingreso en Paraguay, que comparten numerosos países de América Latina, es su alto grado de concentración, lo que sumado a la insuficiencia de los ingresos, impide a una alta fracción de la población acceder a niveles de vida satisfactorios.

Así, en la región metropolitana, la participación del cuartil de menores ingresos (25% de los hogares más pobres) en la distribución del ingreso era reducida y bajó aún más, de 9.4% a 8.2%, entre 1990 y 1995. La misma tendencia negativa se advierte en la participación en el ingreso del 40% de los hogares más pobres, la que de 18.6% desciende a 16.5%, mientras a la par crece en cuatro puntos porcentuales la del estrato alto (el 10% más rico) el que llega a absorber alrededor del 33% del total de ingresos en 1995. (Véase el Cuadro 4).

La brecha entre el ingreso promedio de los ricos y el los pobres del área metropolitana creció en el quinquenio de 6.2 a 8.7. A partir de 1994 se perciben cambios de signo contrario. Por un lado, el porcentaje de hogares con ingresos menores al promedio disminuye muy moderadamente, de 74% a 72%, aunque sin alcanzar el valor de 1990, que era 68%.

Entre 1994 y 1995, se redujo en algo la brecha entre los estratos más pobres y el más rico y la participación en el ingreso del 10% más rico desciende de 35.2% a 33.6%, en el área metropolitana, aunque persiste una alta concentración del ingreso (coeficiente de Gini de 0.41); mientras la concentración en las demás áreas urbanas es aún mayor (con un coeficiente de Gini de 0.47).⁶

⁶ Un coeficiente de Gini de 0.5 indica una muy alta concentración del ingreso, alrededor de 0.4 significa una concentración elevada, mientras que valores inferiores a 0.35 corresponden a niveles de concentración moderados y bajos.

En las demás áreas urbanas, las circunstancias son comparativamente más malas y no progresan entre 1994 y 1995, pues si bien baja en 1.7 punto porcentual la proporción de hogares que se encuentran en el tramo pobre, de 51.1% a 49.4%, crecen los del tramo indigente, de 21.3% a 22.1%.

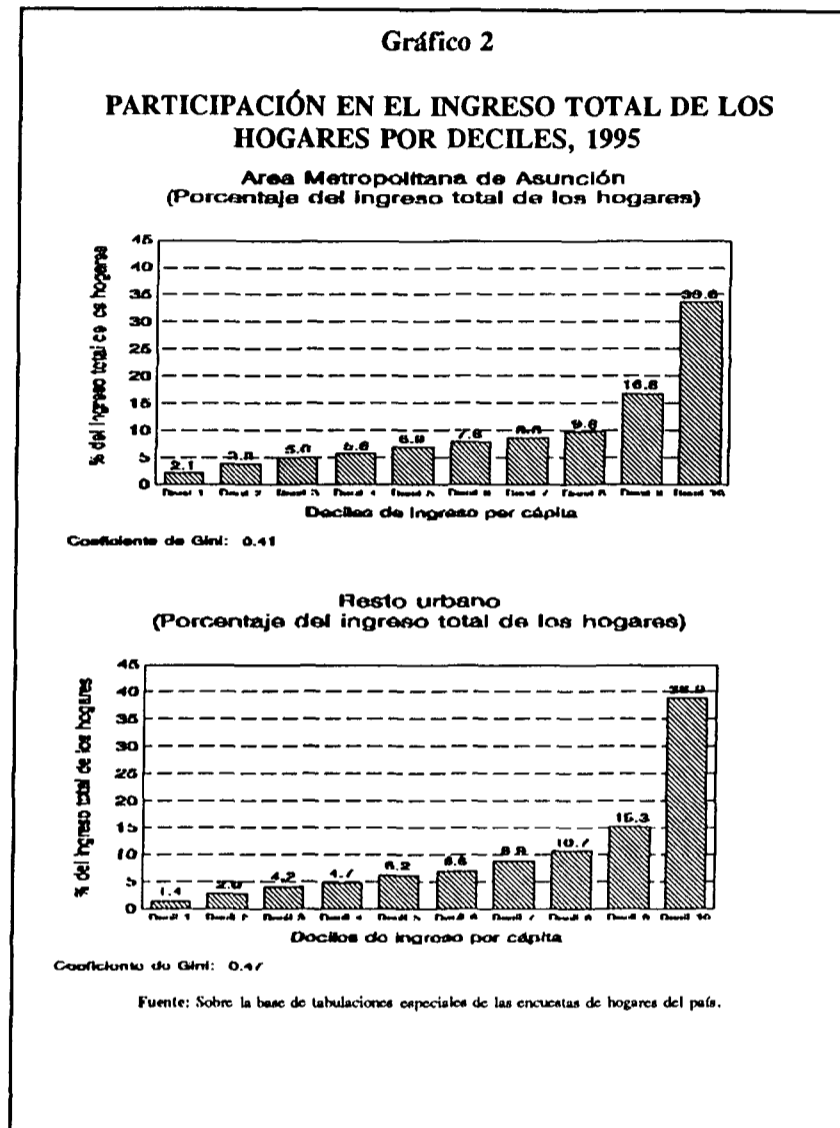
Tampoco ha mejorado en estas zonas urbanas la desigualdad distributiva por cuanto en el transcurso del mismo período, se reduce la participación del cuartil más pobre en la distribución de los ingresos, de 8.4% a 6.3%. Lo mismo sucede con la población que compone el 40 por ciento más pobre, cuya parte baja de 16.6% a 13.2%, en tanto que el estrato más rico aumenta la suya de forma apreciable, de 33.6% a 38.9%.

Además, pese a que se advierte una variación de signo positivo en el ingreso per cápita promedio, de 1.61 a 1.88 veces el valor de la línea de pobreza y descende el número de hogares con ingresos inferiores al promedio, la persistencia de bajos valores pone en evidencia el alto grado de vulnerabilidad de estos hogares urbanos.⁷

En estas áreas urbanas se registra también el crecimiento de la brecha que separa al 40% más pobre del estrato más rico, de 8.1 a 11.8. Los resultados de todos estos indicadores sugieren que la pobreza y la inequidad distributiva son más fuertes en estos centros urbanos. (Véase el Cuadro 4).

El estancamiento e incluso la mayor concentración distributiva del ingreso en detrimento de los grupos más pobres, expresan la permanencia de la inequidad prevaleciente en el país, lo que podría contrarrestar el efecto positivo del crecimiento económico y obstaculizar los esfuerzos tendientes a reducir la pobreza.

⁷ Se considera hogares muy vulnerables a aquellos cuyos ingreso per cápita promedio se encuentran entre 1.0 y 1.25 veces el valor de la línea de pobreza per cápita.



De allí que deberfan plantearse, entre otras, políticas que además de crear mejores oportunidades de empleo, disminuyan las desigualdades en los niveles de ingresos entre las distintas inserciones ocupacionales e incrementen los ingresos de los más vulnerables.

Respecto a los factores que influyen en la relación entre distribución del ingreso y pobreza, el Plan propone una serie de políticas, tanto en el campo del empleo y los ingresos urbanos, así como una estrategia rural. En el primer caso se trata de implementar políticas de capacitación laboral que eleven la productividad de los trabajadores, políticas de crédito y asistencia técnica que aumenten la productividad y competitividad de la empresa informal y en tercer lugar se propone modernizar el código laboral de tal modo que facilite la contratación de mano de obra, incentive las inversiones que favorezcan la creación de fuentes de trabajo y se otorgue a los trabajadores poder de negociación para que puedan obtener niveles adecuados de remuneración y demás beneficios laborales.

La estrategia para ampliar las oportunidades productivas, de empleo e ingresos en las zonas rurales, por su parte, abarca acciones orientadas a elevar la productividad de la tierra, a regular la propiedad de la tierra, a disponer una oferta de crédito para el sector campesino, desarrollar los canales de comercialización y diversificar la producción agrícola.

III. ESTRUCTURA DEL EMPLEO Y MERCADO DE TRABAJO

1. Evolución reciente de la fuerza de trabajo

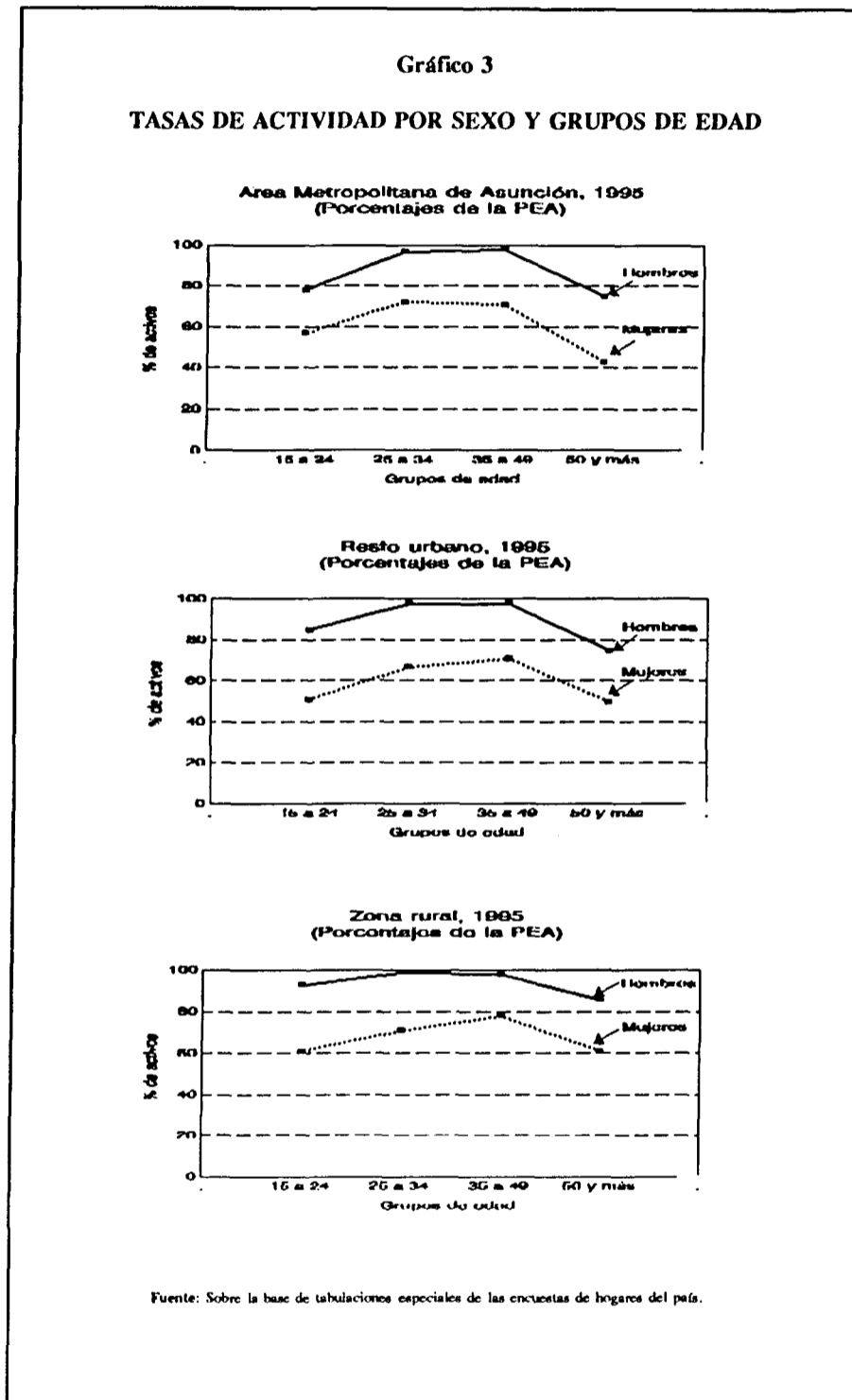
La fuerza de trabajo ocupada del país está constituida aproximadamente por 2 350 000 personas (1 400 000 hombres y 950 000 mujeres), de la cual aproximadamente la mitad son trabajadores rurales (740 000 varones y 460 000 mujeres).

En el primer quinquenio de los noventa, el empleo aumentó en términos absolutos con la incorporación de 150 mil personas, 89 mil de las cuales eran mujeres.

Las tasas de participación en la actividad económica de los varones oscila en torno al 88% y al 60% la de las mujeres, ambas tasas alcanzan niveles más elevados en las áreas rurales, donde llegan al 94% y 67%, respectivamente.

Cabe destacar que hay un incremento permanente de mujeres que se incorporan al mercado de trabajo y su nivel de participación ha experimentado un crecimiento más fuerte que el de los varones. En el quinquenio 1990-1995, en el Area Metropolitana la tasa de actividad masculina promedio aumenta 4 puntos porcentuales y la de las mujeres 11 puntos.

El incremento de la participación económica de los hombres en el primer quinquenio de los noventa se dio en el grupo etario más joven (15 a 24 años), de 69% subió a 78%, en las demás edades las tasas se mantienen prácticamente estables. Por el contrario, el avance de la participación laboral de las mujeres se verificó en todas las edades, incluso entre las de 50 y más años de edad (1 6 puntos porcentuales en el Area Metropolitana y 18 puntos en el Resto Urbano). (Véase el Gráfico 3 y Cuadro 6a).



No obstante que las posibilidades de participar en el mercado de trabajo urbano son en general menos favorable para las personas con grados de escolaridad más bajos, las mujeres con escasa educación han acrecentado notablemente su participación laboral en el quinquenio 1990-1995. En cambio, la

participación económica de quienes cuentan con 13 o más años de estudios supera a los anteriores en más de un 50% en el caso de las mujeres y un 20% en el de los varones del Area Metropolitana.

Por otra parte, la diferencia en los niveles de educación prácticamente no influye en las tasas de participación de la fuerza de trabajo masculina rural, pero sí lo hace en el caso de las mujeres, cuyas tasas de actividad alcanzan el 66% entre las que tienen escasa escolaridad (0-3 años) y a 90% para aquellas con 13 o más años de estudios. (Véase Cuadro 6b).

Cabe señalar que si bien la educación pareciera no tener mayor relevancia para trabajar en las áreas rurales, es un factor clave para poder conseguir trabajos más productivos y mejor remunerados y competir en las áreas urbanas.

Como bien se plantea en el Plan, al ser la educación un factor esencial para la integración y desarrollo productivo, hace impostergable enfrentar los problemas de los bajos niveles educativos que tiene la población, así como los referidos a la calidad y equidad de la misma.

2. Participación económica según inserción ocupacional

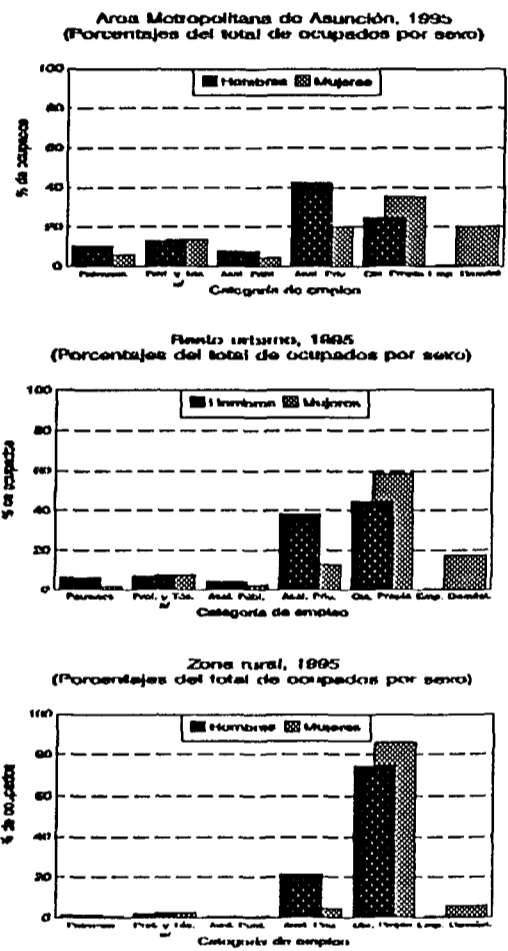
En lo que respecta al empleo según diferentes inserciones laborales referidas a sectores, grados de formalidad y productividad, se observa en primer lugar que los asalariados son todavía la categoría claramente predominante en las zonas urbanas, oscilan entre el 45 y el 60% de los ocupados, no obstante la leve disminución de su importancia relativa en el empleo en el quinquenio 1990-1995.

Durante este mismo período se produjeron algunos cambios en la composición interna del empleo asalariado del Area Metropolitana: aumentó la proporción de trabajadores no calificados de las empresas de mayor tamaño del sector privado, de 21.1% a 22.7% y se redujo considerablemente en las microempresas, de 15% a 10%.

Por otra parte, el bajo porcentaje de asalariados con calificación profesional o técnica en el total de ocupados del sector privado, aproximadamente 6%, apenas se modificó respecto al conjunto de los asalariados. (Véase el Cuadro 8).

La disminución del empleo asalariado —privado y público—, provocada no tanto por el menor crecimiento económico sino por las formas asumidas por el mismo, cuyas exigencias de competencia en el mercado internacional pueden inducir a la incorporación de tecnologías ahorradoras de mano de obra, no se tradujo totalmente en un aumento del desempleo, por cuanto los estratos independientes no calificados absorbieron a gran parte de esta población activa, de incluir al 24.5% de los ocupados del Area Metropolitana en 1990 estos estratos pasaron a abarcar el 31.6% en 1995. (Véase el Gráfico 4 y el Cuadro 8).

Gráfico 4
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR CATEGORÍAS DE EMPLEO SEGÚN SEXO



a/ Incluye prof. y téc. asalariados públicos y cta. propia.

Fuente: Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares del país.

En los demás centros urbanos, la mitad de la población ocupada son trabajadores por cuenta propia, estrato que al igual que los observado en el Area Metropolitana, absorbió parte de la reducción de los empleos asalariados. Esta es una de los cambios más sobresalientes en la estructura del empleo urbano en el período 1990-1995.

En las zonas rurales, el perfil del empleo es muy distinto: más de tres cuartos de los hombres y mujeres ocupados son trabajadores independientes (79.3%), la mayoría de los cuales trabaja en la agricultura, con lo cual el campesinado es el sector social más numeroso del país. (Véase el Cuadro 9).

3. El empleo en los sectores de baja productividad

El porcentaje del empleo urbano en ocupaciones típicas de estratos de baja productividad (trabajadores independientes y asalariados privados no calificados empleados en la microempresa y el empleo doméstico), representa una elevada fracción del empleo: supera el 50% de la población ocupada del Area Metropolitana, el 70% del Resto Urbano y el 90% de la Zona Rural.

En el quinquenio 1990-1995 la participación de estos sectores se redujo levemente en el Area Metropolitana (de 57.3% a 54.6%), aunque durante el período 1994-1995 el nivel de participación repuntó en 1 punto porcentual. En las demás áreas urbanas este aumento fue de 4 puntos.

Dentro del conjunto de estos estratos, las tendencias han sido variadas. Por un lado disminuyó el porcentaje de trabajadores de microempresas —empleadores y asalariados— y de empleados domésticos, por el otro, los trabajadores independientes no calificados acrecientan su presencia en particular en el comercio y los servicios, que como ya se dijera en el acápite anterior absorben la falta de demanda para los asalariados.

El crecimiento de este estrato podría significar un aumento de los trabajos más informales, por lo general los menos productivos, con menos capacitación y sin protección previsional. Son también los trabajadores de estos sectores quienes logran niveles de ingresos de subsistencia y por ende no pueden superar la pobreza. (Véase el Cuadro 10).

A este respecto el Plan plantea políticas para mejorar el empleo y elevar los ingresos en las áreas urbanas de los sectores aludidos, el fortalecimiento de estas empresas en términos productivos, a través de proveer los insumos faltantes para elevar la productividad del sector. Entre las iniciativas apropiadas a este respecto se destacan los créditos a tasas de interés razonable, la provisión de tecnologías más productivas que las comúnmente utilizadas, la creación de canales de comercialización más eficientes y la asistencia en la gestión e inserción en los mercados.

4. Desempleo

Paraguay presenta tasas de desocupación relativamente bajas en comparación con la de otros países latinoamericanos, 3.4% en promedio y 5.2% en las áreas urbanas.

A comienzos de los años noventa, la tasa de desempleo urbano del país, que era relativamente reducida para el Area Metropolitana, continuó su tendencia descendente hasta 1994 (de 6.3% a 4.4%), año a partir de cual se registra una alza a 5.8% en 1995, lo que atenúa en parte el efecto positivo en el nivel de ingreso de los hogares más pobres ejercido por el aumento del empleo durante los primeros años del decenio.

En el resto de áreas urbanas, en cambio, durante 1994-95, estas tasas permanecen prácticamente invariables, alrededor de 4.3%. En la zona rural, el grado de desocupación es sumamente bajo, 1.4%, sin diferencias porcentuales significativas entre hombres y mujeres.

El desempleo urbano afecta más intensamente a la población joven (15-24 años) de ambos sexos, duplicando las tasas globales (11.1%), y a las mujeres de 25-34 años del Area Metropolitana (8.6%). Dichas tasas se traducen en que más del 40% de la población desocupada sean jóvenes.

Entre 1994 y 1995 en el Area Metropolitana, se constata un cierto deterioro en la situación de algunos grupos. En términos relativos el desempleo se ha acentuado entre las mujeres de todas las edades y todos los niveles educativos. Los varones, en cambio, se ven mucho menos afectados por el incremento de la desocupación advertida en el transcurso de este período, excepto los que cuentan con más años de estudio.

En las otras zonas urbanas los niveles de desocupación son bastantes más bajos en general (4.2%), pero no para los jóvenes (7.9%). Sin embargo, en el período 1994-1995, el nivel de desempleo tiende a aumentar en el caso de los varones jóvenes y en el de las mujeres de 35 y más años. A pesar de ello, en ambos casos el aumento porcentual del desempleo es menor al observado en el Area metropolitana.

Finalmente, en la zona rural, donde el desempleo abierto registra valores muy bajos, son también las mujeres jóvenes y los varones de 25-34 años quienes presentan mayores niveles de desocupación, 5.4% y 2.2%, respectivamente. (Véase el Gráfico 5 y el Cuadro 11).

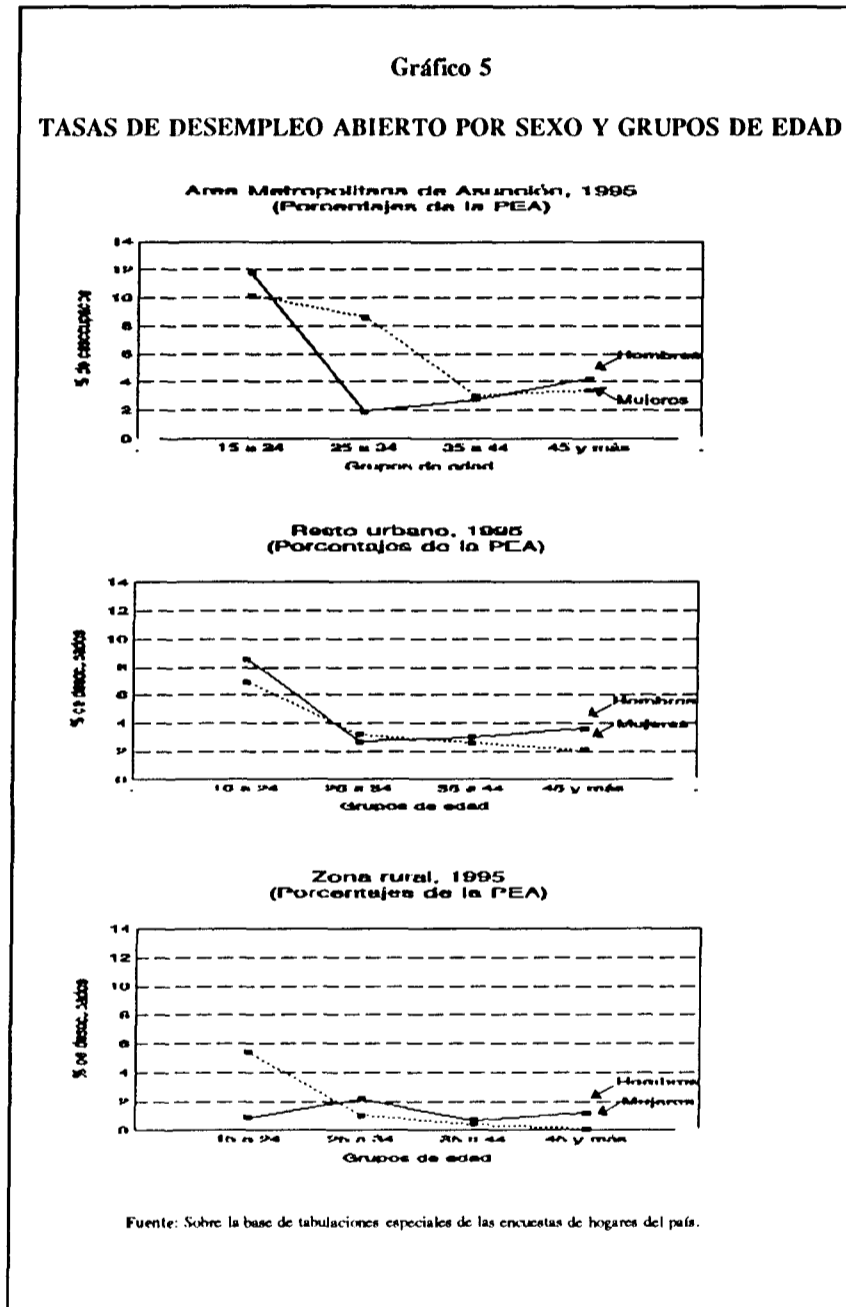
Durante el quinquenio de 1990-1995, en el Area Metropolitana, el nivel de desempleo más bajo corresponde a las personas que han adquirido los grados de instrucción más altos (13 y más años), alrededor de 3%. En contraste, la mayor tasa de desempleo se registra en el grupo con 10 a 12 años de educación, sobre todo en el caso de las mujeres (7.5%). Se observa también que la tasa de desempleo de la fuerza de trabajo con ninguna o muy escasa educación (0-5 años de estudios) supera la tasa promedio (5.8%).

Cabe destacar que la población activa con menor nivel de instrucción es la única que sufre un incremento de la desocupación, dos puntos porcentuales, en el quinquenio, mientras que en todos los otros grupos se advierte, por el contrario, un leve descenso del desempleo.

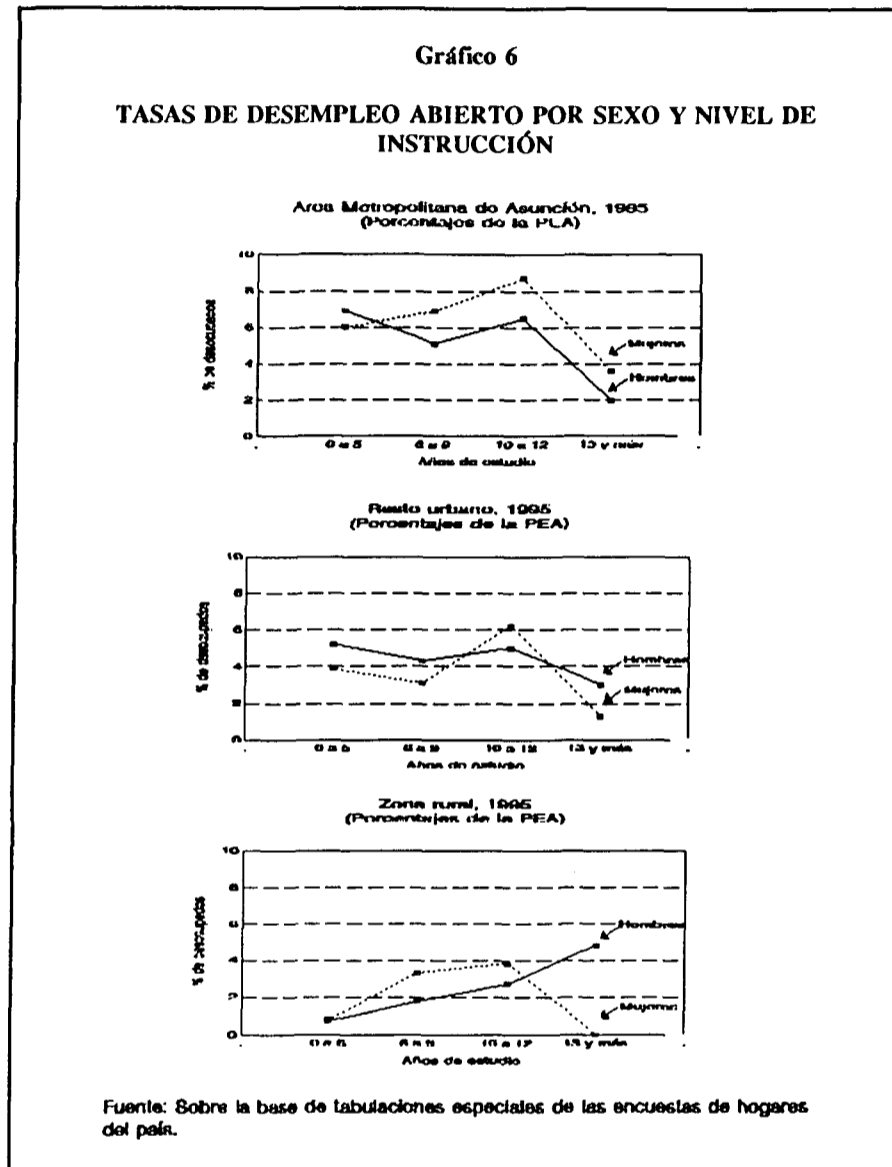
En las demás áreas urbanas, es igualmente el grupo con más nivel educativo el que está menos desocupado (2.1%). A diferencia de lo observado en el Area Metropolitana, los más afectados por el desempleo son las mujeres con niveles de instrucción medio o secundario (6.2%) y los varones con poco nivel educativo, pero entre las primeras se percibe una propensión al aumento de la desocupación, la que en cambio tiende a descender entre los segundos. (véase Gráfico 6 y Cuadro 12).

Al menos el 70% de los desempleados urbanos a comienzos de los años noventa habían alcanzado entre 6 y 12 años de educación. La importante expansión de la cobertura de la educación posprimaria durante las dos décadas pasadas, que ha traído consigo la incorporación a la búsqueda de empleo de

jóvenes con educación media —completa o incompleta—⁸, es uno de los factores que explican el nivel de desempleo de quienes tienen niveles educativos medios.



⁸ En 1995, más del 60% de los jóvenes de 15 a 24 años del Area Metropolitana tenía estudios secundarios, incompletos o completos. En las demás áreas urbanas el 50% había alcanzado estos niveles de escolaridad y en las zonas rurales sólo lo habían conseguido el 20%.



Como ya se dijera anteriormente, en la zona rural, quienes tienen mayor dificultad para emplearse son los varones con 13 y más años de instrucción, cuyo nivel de desempleo supera en más de tres puntos porcentuales el desempleo promedio de los varones. Le siguen las mujeres con 6 y hasta 12 años de instrucción. Y en contraste con las zonas urbanas, quienes menos experimentan la desocupación es la población menos instruida, lo que se relaciona con el predominio de los campesinos que predominantemente presentan bajo nivel educativo. (Véase Cuadro 12).

Cabe subrayar que en los países de la región latinoamericana se requiere actualmente por lo menos 10 años de educación para lograr ingresos que se traduzcan en una alta probabilidad de ubicarse fuera de la pobreza en áreas urbanas.

No hay dudas de que el desempleo juega un papel relevante en la incidencia de la pobreza en los hogares. Los hogares donde alguno de sus miembros en edad activa está desocupado, caerá más fácilmente en la pobreza, situación que se vuelve más difícil cuando el desocupado es el o la jefe de hogar. Así por ejemplo, en los hogares urbanos del primer decil de ingresos, donde se ubican los estratos más pobres, la tasa de desempleo oscila alrededor del 12%, mientras que en los del quinto quintil, en los que se hallan los más ricos, la tasa de desempleo fluctúa apenas en torno al 1.5%. Cabe destacar que en el Area Metropolitana, la tasa de desocupación en los estratos pobres baja a la mitad entre 1990 y 1995. (Véase el Cuadro 41).

Esto pone de manifiesto la necesidad de estar atentos frente al repunte del desempleo urbano observado en el último período 1994-1995 y propiciar políticas que generen fuentes de ingresos.

5. Ingresos laborales

No obstante el peso que tienen en el empleo urbano los estratos de baja productividad e ingresos, la pobreza no sólo está ligada al desempleo y la baja productividad de algunos trabajos, sino que una porción de la misma se asocia a los bajos niveles salariales que percibe la población ocupada en sectores supuestamente de mayor productividad, tales como, por ejemplo, los asalariados no calificados de las empresas medianas y grandes, cuyos ingresos pese a que son relativamente superiores a los de los ocupados de baja productividad tampoco consiguen alcanzar el valor que necesita una familia de cuatro o más miembros para ubicarse fuera de la pobreza.

En el período 1990-1995, en el Area metropolitana, los ingresos medios de la población ocupada se mantuvieron prácticamente inalterables en términos generales pero variaron de acuerdo a las diferentes inserciones laborales.⁹

Dentro del conjunto de asalariados, los profesionales y técnicos del sector privado mejoraron notablemente sus ingresos dado que sus remuneraciones son las que más variaron en términos relativos y equivalen a 6.8 veces la línea de pobreza, seguidos por los trabajadores del sector público con ingresos que equivalen a 4.9 veces la línea de pobreza.

En el caso de los trabajadores no calificados que trabajan en empresas medianas o grandes del sector privado, la variación porcentual del incremento de sus ingresos fue, en cambio, mucho más reducida, además de partir de ingresos con valores más bajos, 2.9 veces la línea de pobreza. (Véase el Cuadro 15).

⁹ Los ingresos medios se expresan en términos del valor de la línea de pobreza. Esta medida representa el poder adquisitivo del ingreso con respecto al valor de la canasta básica de consumo utilizada para efectuar las estimaciones de pobreza.

Por otra parte, los ingresos laborales percibidos por la población urbana ocupada en los sectores de baja productividad oscilan entre 1.7 y 2.4 veces la línea de pobreza.

Además, durante el quinquenio, los ingresos de los estratos de baja productividad se deterioraron en términos generales en un 10% y eran un 35% más bajos que los percibidos por los ocupados fuera de estos sectores. (Véase el Cuadro 16).

Si bien dentro de estos grupos de baja productividad, algunos mejoran sus ingresos medios en el Area Metropolitana, este valor que oscila alrededor de 2.2 veces la línea de pobreza, continúa siendo muy bajo y no los aleja de la pobreza.

Mención aparte merecen los trabajadores independientes no calificados cuya situación se deteriora durante el período 1994-1995. Aumenta su participación relativa entre los ocupados en situación de pobreza, sobre todo los trabajadores del comercio y servicios, de 19% a 27% y sus ingresos medios se reducen continuamente de 4.1 veces a 2.4 veces el valor de la línea de pobreza; mientras en términos generales se reduce la pobreza urbana, la tasa de desempleo apenas aumenta y el ingreso promedio de los hogares y de la población económicamente activa ocupada prácticamente se mantienen estables. El deterioro relativo de sus ingresos medios es el mayor de experimentado por el conjunto de trabajadores de estos estratos. (Véase el Cuadro 16).

En síntesis, los bajos salarios promedios de los asalariados sin calificación y de los ocupados en sectores de baja productividad, el ritmo más lento en el incremento de los ingresos medios de los asalariados no calificados en comparación con los aumentos que obtuvieron los asalariados profesionales y técnicos y los del sector público, y el aumento de la pobreza entre los trabajadores independientes no profesionales ni técnicos, muestran el acrecentamiento de las desigualdades entre los asalariados de altos y bajos ingresos, la profundización de la pobreza y la mayor vulnerabilidad de estos últimos.

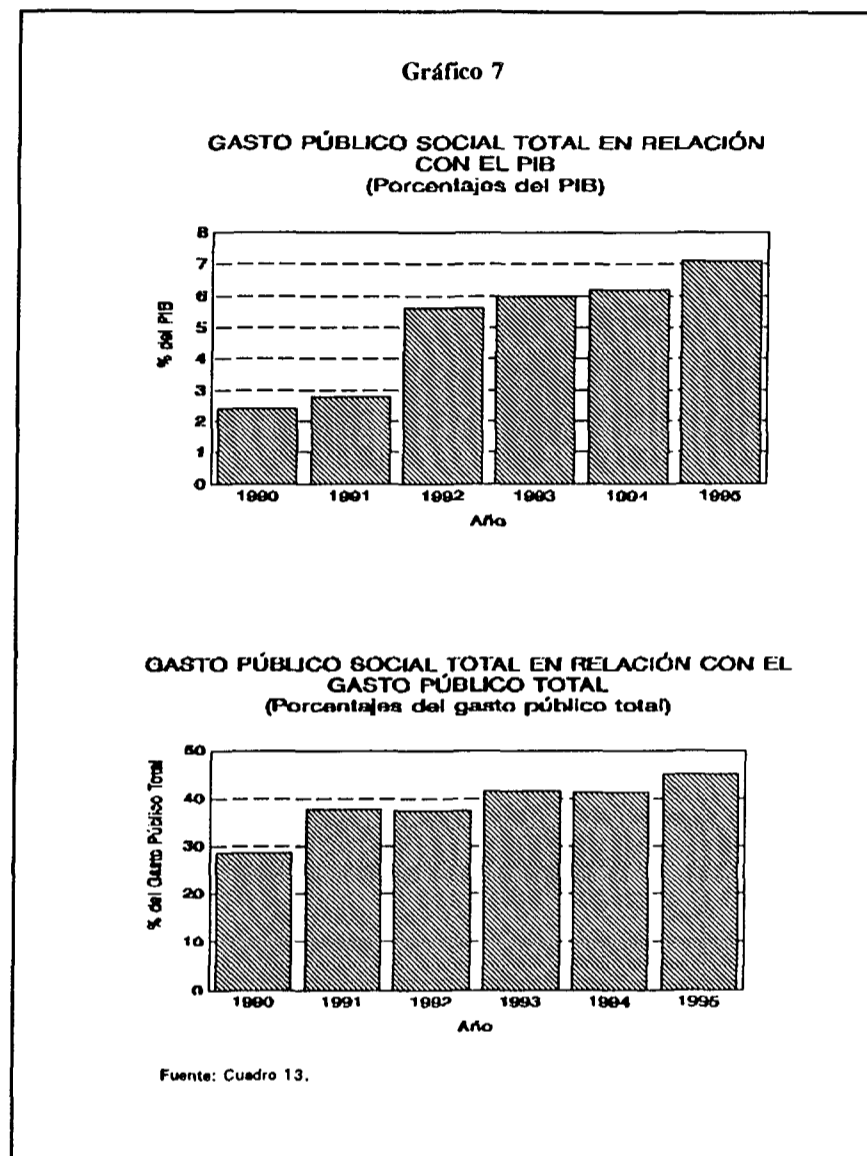
IV. EL GASTO SOCIAL

1. Evolución del gasto social

Durante el primer quinquenio de los años noventa se perciben signos de mejoría en el nivel del gasto social del país, aunque no han sido lo suficientemente significativos como para que Paraguay dejara de formar parte del grupo de países con gasto social bajo.¹⁰ (Véase Gráfico 7).

Si se compara la situación registrada en los períodos 1990-1991 y 1994-1995, el gasto público social promedio tendió a crecer considerablemente como porcentaje del PIB, de 2.6% a 6.6%.

¹⁰ Se consideró que los países de gasto social bajo son aquellos en los cuales el monto del gasto es menor que 8% del PIB y cuya magnitud es inferior a 70 dólares por habitante. Estos criterios toman en consideración lo observado para la mayoría de los países de América Latina en 1994-95.



Asimismo, hubo un fuerte aumento del gasto real per cápita de 25.9 a 66.7 dólares (en dólares de 1987), y en relación con el Gasto Público Total, ¹¹ de 33.2% en 1990-91 a 43.2% en 1994-95. (Véase el Cuadro 14a).

Estos cambios de signo positivo, en particular la mayor proporción del gasto público utilizada en lo social, dan cuenta del creciente esfuerzo por destinar recursos públicos a los sectores sociales, particularmente a la educación, como se verá en el punto siguiente.

¹¹ Las cifras aludidas corresponden a los gastos del Gobierno Central.

2. Composición sectorial del gasto social

De los cuatro sectores en que se desagregan los datos disponibles sobre gasto social —educación, salud, seguridad social y servicios recreativos—, la educación ha sido priorizada dentro del total de gastos sociales del Estado, lo que se traduce también en el mayor crecimiento en todos los indicadores considerados. (Véase Gráfico 8).

En el transcurso del primer quinquenio de 1990, a la educación le corresponde el mayor porcentaje del PIB, proporción que sube de 1.1% a 3.4%, también el más alto porcentaje del Gasto Público Total, que aumenta de 13.4% a 22.0%, así como el mayor crecimiento en dólares per cápita, que crece de 11 a 35 dólares. (Véase el Cuadro 13).

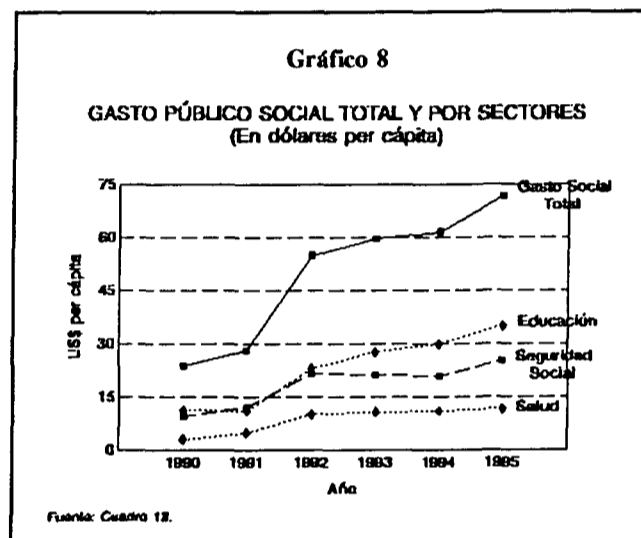
La Seguridad Social le sigue en importancia en lo que respecta al porcentaje del PIB, de Gasto Público Total y a la cantidad de dólares per cápita que en ella se gastan. El porcentaje del PIB crece de 1% a 2.5% en el mismo período 1990-1995, su participación en el Gasto Público Total pasa de 11.5% a 15.8% y el gasto en dólares aumenta de 9 a 25 dólares per cápita. Sin embargo, a diferencia de lo observado respecto a la educación, el crecimiento del porcentaje del PIB se mantiene prácticamente inalterado desde 1992.

La salud participa en menor proporción que los otros dos sectores, dado que apenas alcanza el 1.1% del PIB, el 7.3% del Gasto Público Total y sólo significa 12 dólares per cápita. Pese a que supera a la Seguridad Social en cuanto a la variación porcentual del gasto social real per cápita entre el período 1990-1991 y 1994-1995, su participación porcentual en el PIB, al igual que la de ese sector, permanece sin modificación desde 1992.

La no modificación desde 1992 en los niveles de gasto de estos dos sectores podría deberse a la introducción de cambios en la organización y financiamiento del sistema de seguridad social y a la existencia de nuevos sistemas de salud que involucrarían cotizaciones de los mismos trabajadores, lo que naturalmente no se contabiliza como gasto público.

3. El gasto público en capital humano

Es interesante destacar que el gasto público en dimensiones centrales del capital humano (educación y salud) mejoró apreciablemente durante los últimos cinco años. De un total de 15 dólares per cápita en 1990-1991 ascendió a 44 dólares en 1994-95. Asimismo como porcentaje del PIB su participación pasó de 1.5% a 4.3% y como porcentaje del Gasto Público Total creció de 19.2% a 28.3%. (Véase el Cuadro 14c).



La priorización del gasto en capital humano y su mayor participación en el Gasto Social Total revelan la creciente preocupación por disminuir la pobreza y potenciar las políticas de equidad, tal como se plantea en el Plan de Desarrollo Social de Paraguay, 1996. Este plantea dos cuestiones centrales que tienen relación directa con el gasto social. En primer lugar, que al ser crecientes las necesidades y demandas de la población, y escasos los recursos con que cuenta el sector público, deben enfrentarse los desafíos que plantea la modernización del Estado y en particular las instituciones a cargo de la política social, lo que exige revisar sus orientaciones, instrumentos, estructuras y modalidades de operación. En segundo lugar, al ser muy variadas las necesidades de la población debido al género, la edad, la localización geográfica, la etnia, etc., se requiere la focalización, la descentralización y la coordinación de las políticas y del gasto social a fin de potenciar los efectos positivos de las mismas.

Recuadro 2

EL GASTO EN DIMENSIONES BÁSICAS DEL CAPITAL HUMANO

Entre los recursos que los gobiernos destinan a los sectores sociales es posible distinguir aquellos que se orientan a la inversión social y los que buscan la compensación temporal o transitoria de cambios en los niveles de ingreso de la población. En la primera categoría, se incluyen los que representan una inversión de mediano y largo plazo en capital humano, en la medida que favorecen el desarrollo intelectual y físico de los individuos y por tanto su potencial productivo. Para el desarrollo son de especial importancia los orientados a satisfacer necesidades básicas como nutrición, salud, vivienda, etc. Aunque resulta difícil delimitar estrictamente las componentes que deberían considerarse como inversión en capital humano, —incluso el concepto mismo de necesidad básica—, suele considerarse como una aproximación básica, a parte o la totalidad de los gastos que van a educación y salud. Así, por ejemplo, varios estudios denominan "gasto en desarrollo humano" a los efectuados en salud básica y educación primaria.

Sin embargo, dependiendo del desarrollo socioeconómico del país, el gasto en capital humano debe definirse de manera más comprensiva incorporando, por ejemplo, el gasto en educación secundaria y superior, así como los gastos en salud que cubren no sólo la satisfacción de las necesidades primarias. Si bien el gasto total en educación y salud incluye una parte que finalmente no resulta ser gasto efectivo en capital humano, en este documento se ha optado por la definición más amplia, por cuanto se aproxima más al concepto aludido, que las definiciones restrictivas que sólo incluyen educación y salud primarias.

V. LA EDUCACIÓN Y SU IMPORTANCIA COMO VÍA DE ACCESO AL BIENESTAR

1. Educación e ingresos

El análisis de la relación entre educación y bienestar, revela que en la mayoría de los países de la región latinoamericana, a comienzo de esta década, se requieren 10 a 11 años de estudio como mínimo para tener buenas posibilidades de lograr condiciones materiales de vida aceptables y, por ende, una alta inmunidad ante el riesgo de caer en la pobreza.

El estudio de los ocupados que se están en las edades centrales de la carrera laboral (25-59 años) permite deducir que en el primer quinquenio de los años noventa, tal como se advirtiera antes, el mínimo de 10 años de estudios para contar con más probabilidades de acceder al bienestar y alejarse de la pobreza, es válido también en el caso de Paraguay.

En efecto, en el área metropolitana el tramo de 10 y más años de estudios aparece como el más importante para lograr ingresos equivalentes que superen ampliamente las 2.5 líneas de pobreza, algo que pocos logran con bajos niveles educativos.

Los ingresos promedios de quienes están en el primer caso alcanzan 6.6 líneas de pobreza per cápita. Esto significa que estos trabajadores podrían mantener una familia de cuatro miembros con niveles de gastos superiores al correspondiente al umbral de pobreza.

En contraste, los que tienen muy poca educación sólo obtienen ingresos promedios de 2.3 veces la línea de pobreza, lo cual implica que están inmersos en ella y les sea más difícil acceder a mejores niveles de bienestar. Incluso el aumento en los ingresos observado durante el quinquenio 1990-1995 ha sido más alto para los que han adquirido más educación que para los del tramo más bajo. (Véase Cuadro 19).

Por otra parte, sólo el 43.3% de la población adulta en edad activa (25-59 años) del Área Metropolitana ha logrado a 1995 los necesarios 10 años de estudios para contar con más de un 80% de probabilidad de generar ingresos que les permitan ubicarse fuera de la pobreza, una proporción similar cuenta con 6 a 9 años de estudios, lo que de todas maneras los convierte en grupos vulnerables en términos de generación de ingresos, dado que los mismos equivaldrían a un promedio de 3.1 líneas de pobreza per cápita.

El perfil educativo de la población en las demás áreas urbanas muestra un fuerte rezago: 23.3% cuenta con 10 años y más de educación, 42.5% tiene entre 6 y 9 años de estudios y el 43.2% restante está en el tramo educativo más bajo. Este rezago es mucho más marcado en las zonas rurales, donde el 95 % de la población adulta tiene niveles insuficientes de educación, 61.2% está en el intervalo de 0-5 años de estudios y 32.7% entre 6 y 9. (Véase Cuadro 20).

Merece destacarse el hecho que en el quinquenio 1990-1995 no se adviertan modificaciones en el perfil educativo existente, es decir que no ha habido crecimiento del capital educativo.

En síntesis, puede decirse que si tantos jóvenes abandonan los estudios antes de obtener un nivel educativo adecuado y presentan insuficiente capital educacional, y dado que un importante porcentaje de población en edad productiva tampoco lo logra, y no se advierten cambios positivos significativos, se requieren políticas que reviertan esta tendencia, para que el país cuente con recursos humanos capaces de enfrentar los desafíos del desarrollo económico y social.

2. Capital educativo de los jóvenes

Si bien la adquisición de capital educativo de los jóvenes paraguayos aumentó en los primeros años de los noventa, sigue siendo alta la proporción de ellos que dejó de asistir a clase antes de haber completado

Recuadro 3

MÁS EDUCACIÓN EN ZONAS RURALES, UN IMPERATIVO DE LA EQUIDAD

La brecha social en educación tiene un fuerte sesgo geográfico en el Paraguay, con fuertes contrastes entre departamentos, y sobre todo con diferencias muy grandes en favor de zonas urbanas respecto de las rurales. Así, por ejemplo, mientras que en Asunción la proporción de población de 7 a 14 años que no asiste a una institución de enseñanza alcanza el 6.3%, esa cifra llega al 30.3% en el Departamento de Canindeyú (de muy alta concentración de población rural).

Una "cruzada educativa" extendida hacia las zonas rurales y dispersas requiere movilizar tanto los recursos estatales como la participación de las comunidades. La descentralización educativa es un instrumento político-administrativo muy valioso para adecuar la enseñanza formal a las necesidades locales, siempre que esté claramente acompañada de apoyo técnico, financiero y de gestión al nivel desagregado de gobernaciones, municipios y las propias escuelas.

El principal objetivo en este punto es doble. Por una parte, lograr de modo paulatino índices más homogéneos de oferta y logro educativos entre los distintos departamentos, y sobre todo entre zonas rurales y zonas urbanas. No supone esto, en ningún caso, "emparejar por lo bajo", sino aspirar a que el aumento en la cobertura y continuidad educativa sea más intensivo en zonas rurales y en departamentos más desprovistos. Por otra parte, combinar este especial esfuerzo de aumento en cobertura y continuidad en las zonas de índices más bajos, con mayor pertinencia de la oferta educativa en dichas zonas. Es decir, aprovechar la nueva estructura prevista (primaria-secundaria-técnica) para, de una parte, motivar la continuidad educativa con mayor adecuación de contenidos curriculares a realidades socio-productivas en la zona, y por otro lado, optimizar el impacto de dicha continuidad suministrando conocimientos útiles para el desarrollo endógeno, tanto productivo como social.

La adecuación del sistema educativo a las especificidades regionales requiere de la movilización de la propia comunidad: tanto para presionar por mayor pertinencia curricular (conforme a las necesidades productivas y territoriales de los beneficiarios); como para reforzar desde los hogares la mayor continuidad y el mayor logro educativo de los estudiantes. Al respecto existe una práctica difundida en el país que cabe potenciar, cual es la asociación de padres en cooperadoras escolares para apoyar la construcción de infraestructura, la adquisición de materiales educativos, la diseminación de información sobre las escuelas a las comunidades, e incluso el aporte financiero para adelantar los aumentos salariales en los docentes. El MEC busca actualmente apoyar esta práctica mediante la institucionalización de Comisiones Cooperadoras Escolares a las cuales el MEC incluso le transferiría fondos directamente.

Fuente: Plan de Desarrollo Social del Paraguay, de la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República (Asunción, octubre de 1996).

el ciclo secundario. Además se observa una gran desigualdad entre jóvenes de distintos estratos socioeconómicos.

Así por ejemplo, en el Área Metropolitana el porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que dejó de estudiar antes de completar 10 o más años de estudio decreció de 37.2% a 31.7% en el período 1990-1995, pero en el cuartil más pobre de la capital el abandono de los estudios afecta al 61% de los jóvenes, mientras que en el cuartil más alto sólo el 7.8% muestra este comportamiento.

Mientras en el período 1994-1995 los cambios fueron favorables para los dos cuartiles extremos, sin embargo la inequidad existente entre ellos, de por sí elevada, se agudizó, como lo muestra la ampliación de las diferencias porcentuales que los separan: de 43.8 a 53.2 puntos. (Véase Cuadro 21).

La situación de los jóvenes es más difícil en el resto de áreas urbanas analizadas, donde, en contraste, la proporción de jóvenes que abandonan los estudios antes de completar 10 años aumentó en el período 1994-1995, de 55.1% a 65.8%. Más preocupante aún en el caso de los jóvenes de la zona rural, dado que el 88.5% de ellos no adquiere suficiente educación como para tener posibilidades de salir de la pobreza.

Por otra parte, cabe subrayar que la proporción de jóvenes de 15 a 24 años con muy bajo nivel educativo, menos de 6 años de estudio, no ha cambiado en el transcurso del quinquenio 1990-1995, aproximadamente el 25% en el Área Metropolitana, más del 45% en las otras áreas urbanas y 75% en las zonas rurales. (Véase el Cuadro 43).

Recuadro 4

CONTINUIDAD EDUCATIVA : UNA PRIORIDAD SOCIAL

El Paraguay cuenta con muy altas tasas de cobertura de educación primaria, y con una de las tasas más bajas de asistencia a secundaria dentro de América Latina, así como también una tasa muy baja de asistencia pre-primaria. Estas deficiencias son mucho más dramáticas en zonas rurales que en zonas urbanas. Considerando un volumen de población en edad escolar distribuido parejamente en zonas rurales y urbanas, 88% de los alumnos matriculados en educación secundaria son de zonas urbanas, 80% de los estudiantes secundarios rurales están matriculados en el ciclo secundario inferior, casi no hay continuidad hacia arriba en zonas rurales y ninguna continuidad en la modalidad técnica-secundaria.

La experiencia internacional, e incluso la latinoamericana, muestran que la continuidad educativa en la secundaria constituye el factor principal de movilidad social para salir de la pobreza a futuro. Por ende, el principal desafío educativo en Paraguay para promover, desde la educación formal, mayores posibilidades de integración social por parte de los excluidos, es elevar sustancialmente la matrícula secundaria y la continuidad educativa desde los niveles inferiores. Esto exige esfuerzos comprensivos y de largo plazo.

La Reforma Educativa se ha planteado, entre otras cosas, una profunda reorganización del sistema educativo que extienda la educación básica a nueve años (tres ciclos de tres años cada uno); que incorpore decididamente educación preescolar, y que vincule los distintos ciclos, tanto en básica como media, a alternativas de educación técnica. De esta manera los seis años de básica convencionales no serán visualizados con carácter terminal y podrá lanzarse una sistemática ofensiva en pro de mayor continuidad educativa. Es necesario apoyar energicamente este esquema de reformulación estructural del sistema. Más aún considerando que parte de la deserción escolar en zonas rurales, aún dentro del ciclo primario, podría prevenirse con alternativas de educación técnica adaptadas a los requerimientos de la zona, que los propios usuarios podrán considerar una instancia de efecto directo sobre su productividad.

Fuente: Plan de Desarrollo Social del Paraguay, de la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República (Asunción, octubre de 1996).

VI. UTILIZACIÓN DE LAS CAPACIDADES DE ADOLESCENTES Y JÓVENES

1. Trabajo de menores y adolescentes

Entre 1990 y 1995 la elevada magnitud del trabajo infantil y juvenil creció en un 30%, al medir la proporción de niños y jóvenes de 13 a 17 años que trabajan, evolución que va acompañada por diferencias entre los distintos estratos socioeconómicos.

En los hogares pobres o de ingresos muy bajos (ubicados en la mitad inferior de la distribución del ingreso — C1 y C2) del Area Metropolitana ha crecido notablemente el porcentaje de niños y adolescentes que trabajan, actualmente llegan al 30.7% y 35.5%, respectivamente, lo que sugiere que la situación de estos hogares debe haber empeorado en este quinquenio y llevado a una mayor necesidad de contar con el trabajo de los niños y adolescentes. (Véase Cuadro 25).

Si bien la proporción de niños y jóvenes de los estratos más ricos que trabajan es similar (29.7%) a la del sector más pobre, como se verá más adelante, el aporte de sus ingresos al hogar es poco significativo y en comparación con los niños y adolescentes pobres el porcentaje de los que ni estudian ni trabajan se reduce a la mitad (10.8% en el cuartil de mayores ingresos vs. el 23.2% en el cuartil más pobre).

Si bien trabajar tempranamente reduce la posibilidad de alcanzar mayores niveles educativos, los ingresos que generan los niños y adolescentes significan mucho para sus hogares. En los estratos pobres (C1 y C2) el porcentaje del ingreso total del hogar que aportan los niños y adolescentes de 13 a 17 años que trabajan oscila alrededor del 20%, en los hogares del estrato más rico (C4) apenas representa el 7%. (Véase el Cuadro 28).

Paradójicamente, al considerar la valoración socioeconómica del trabajo (CEMIT),¹² se advierte que los ingresos laborales potenciales de los adolescentes que trabajan equivalen en promedio a 2 líneas de pobreza per cápita. En los estratos de ingresos más bajos (C1) la equivalencia ha fluctuado en el período 1990-1995, entre 0.9 y 1.1 veces, mientras que el valor relativo de la retribución de los adolescentes del estrato de ingresos más altos ha oscilado entre 1.8 y 2.3. Es decir que, aunque la incidencia en el bienestar de los hogares de estos últimos jóvenes sea menor, sus ingresos potenciales tendrían mayores posibilidades de superar el valor de la línea de pobreza. (Véase Gráfico 9 y Cuadro 27).

En el resto de áreas urbanas y en las zonas rurales el grado de participación laboral de los niños y adolescentes supera el nivel promedio de la capital y exhibe valores muy altos, 40.4% y 66.2%. Asimismo, en las áreas urbanas, el aporte de los ingresos adolescentes equivale al 18% del ingreso total de sus hogares. (Véase Cuadro 25).

¹² La Capacidad Equivalente Mensual de los Ingresos del Trabajo (CEMIT) es un indicador sobre la valoración socioeconómica del trabajo; expresa a cuántas veces el valor de la línea de pobreza per cápita equivalen los ingresos percibidos al llevarlos a 44 horas semanales de trabajo.

Por otra parte, los niños y adolescentes urbanos y rurales que trabajan, y sobre todo los que estudian al mismo tiempo, despliegan un gran esfuerzo, que se expresa en el número de horas que laboran.

Los niños y jóvenes del Area metropolitana que abandonan los estudios y sólo trabajan invierten en promedio 46 horas semanales en el trabajo. Los que siguen estudiando, además del tiempo que destinan a asistir a clases y hacer las tareas vinculadas al estudio, dedican al trabajo un número de horas que superan las 35 por semana. Sólo las niñas y muchachas que estudian y trabajan aplican actualmente un significativo menor tiempo al trabajo (20 versus 34 horas en 1994).

En el resto de centros urbanos, el despliegue de esfuerzos de los niños y jóvenes trabajadores son muy parecidos a los realizados por los del Area Metropolitana. En las zonas rurales, los jóvenes de ambos sexos que estudian dedican menos horas semanales al trabajo que sus pares de las áreas urbanas (26 horas los varones y 17 horas las muchachas). Cuando trabajan, las diferencias sólo son significativas en el caso de las mujeres (28 horas frente a las 46 y 39 horas que laboran las jóvenes urbanas). (Véase el Cuadro 26).

La alta participación económica de los niños y jóvenes y el gran despliegue de esfuerzos que les significa aparecen como obstáculos a su desarrollo personal y social. Esta situación reduce las posibilidades de adquisición de capital educacional de niños y jóvenes. Por ello, el trabajo infantil y adolescente puede considerarse un factor fundamental de vulnerabilidad.

Si a esto se suma la baja incidencia que tiene el trabajo infantil y adolescente en reducir los niveles globales de pobreza por una parte, y su fuerte presencia en los estratos de hogares pobres por otra, aparece clara la necesidad de impulsar políticas y programas que permitan aliviar la situación de estos hogares a fin de postergar el ingreso de los jóvenes al mundo laboral y permitirles que acumulen más capital educacional en esa etapa de la vida.

2. Valoración del trabajo de adolescentes y jóvenes

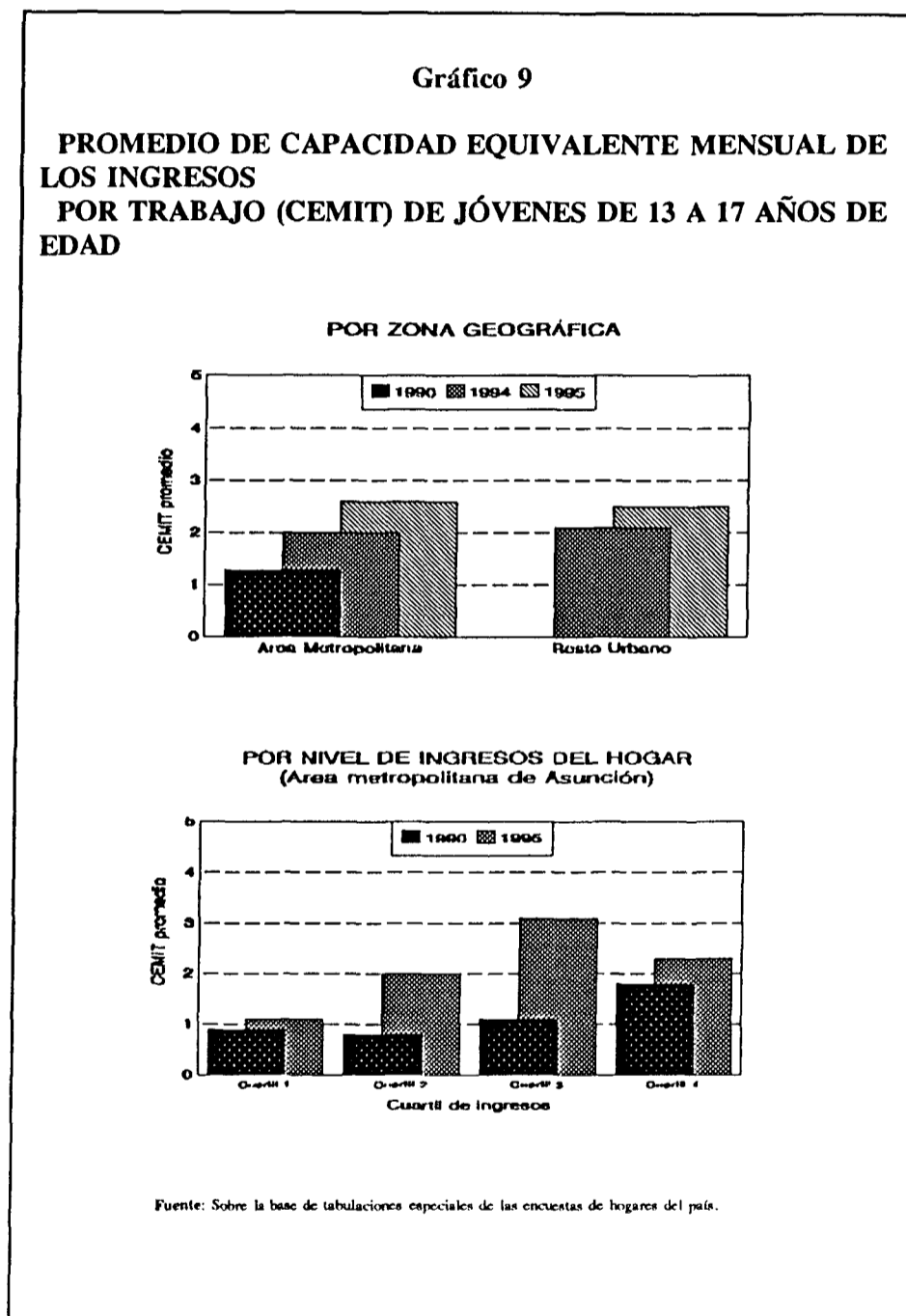
Desde comienzos de los años noventa se observan avances en la capacidad de generar bienestar del ingreso laboral de los adolescentes de 13 a 17 años y de los jóvenes autónomos de 15 a 24 años, con mayor grado de incorporación al mercado laboral.¹³ Capacidad que varía según el nivel socioeconómico del hogar al que pertenece el joven y a los niveles educativos que haya logrado. Por cierto, estos dos factores se potencian mutuamente, por cuanto hogares con mejores ingresos tienen por lo general mejores clima educativo y pueden dar a los jóvenes mayores oportunidades para estudiar.

Los datos correspondientes al grupo de niños y adolescentes del Area Metropolitana muestra que sus ingresos potenciales, medido en términos de la línea de pobreza, se ubican, como se dijera antes, alrededor de las 2 líneas de pobreza y los de jóvenes en torno a 2.6 líneas.

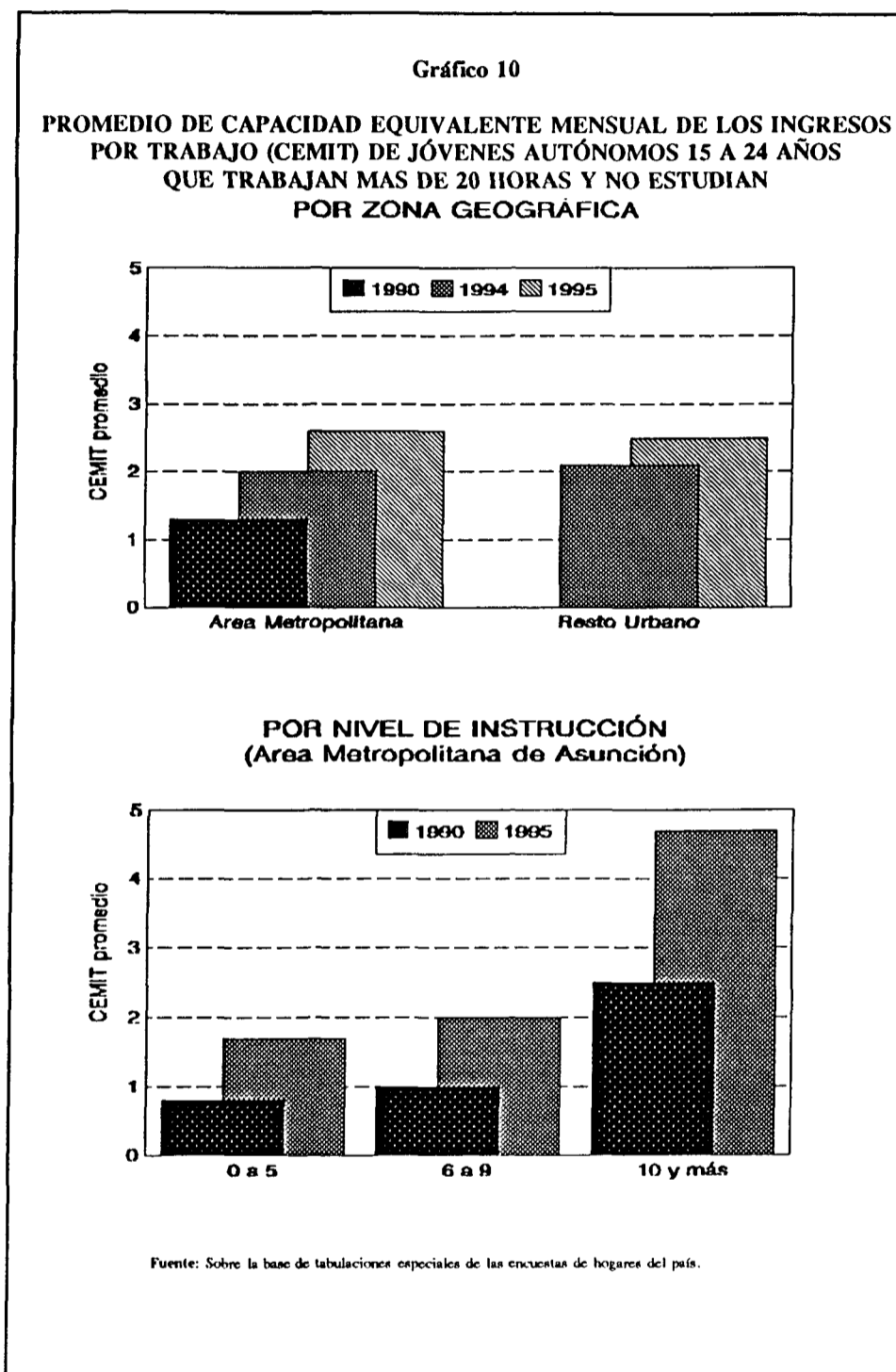
Desagregando la información por cuartil de la distribución de ingresos per cápita de los hogares a los que pertenecen los niños y adolescentes, se obtiene que los ingresos mensuales por su trabajo son

¹³ Se consideran sólo el grupo más integrado al mercado laboral: los jóvenes autónomos, es decir los que son jefes de hogar o cónyuge de quien lo encabeza, que trabajan más de 20 horas semanales y no asisten a clases.

de 1.1, 2.0, 3.1 y 2.3 líneas de pobreza para los cuartiles 1, 2, 3 y 4, respectivamente. (Véase Gráfico 9 y Cuadro 27).



En el caso de los jóvenes de 15 a 24 años del Área Metropolitana, el nivel y la evolución de estos valores han sido diferentes según el grado de educación con que cuentan. El progreso de quienes tenían menos de 10 años de educación ha sido insuficiente, fluctuando de 0.8 a 2 veces la línea de pobreza per cápita, mientras que, en cambio, los ingresos laborales potenciales de los jóvenes con 10 y más años de educación oscilan entre 2.5 y 4.7 veces. (Véase Gráfico 10 y Cuadro 17).



Asimismo, durante 1990-1995 se acentuó la brecha entre el ingreso medio de los jóvenes urbanos con mayor nivel educativo (10 y más años de estudio) y el de los de menor nivel (0 a 5 años), por cuanto los primeros aumentaron más que los segundos su capacidad de generar bienestar de sus ingresos. (Véase Cuadro 17).

En el mismo período, el porcentaje de los jóvenes autónomos del Area Metropolitana que perciben un ingreso mensual cuya capacidad equivale a 2.5 o menos líneas de pobreza per cápita, desciende de 94.3% a 80.6% en el estrato educacional bajo. A pesar de que esta disminución sea apreciable, el porcentaje de jóvenes en situación de vulnerabilidad es muy elevado.¹⁴

En el extremo opuesto, los jóvenes en similares condiciones de responsabilidad familiar y trabajo pero que cuentan con 10 o más años de estudios y que generan ingresos equivalentes a 2.5 o menos líneas de pobreza son muchos menos en términos relativos, 37.8%, porcentaje que ha bajado mucho más fuertemente que en el grupo de los con muy poca educación (véase Cuadro 18).

Por último, si se compara las situaciones de los jóvenes del Area Metropolitana con los de otros centros urbanos, se observa que el 66% de los que residen en estos últimos lugares forma parte de la categoría de jóvenes autónomos con ingresos equivalentes a menos de 2.5 líneas de pobreza.

Los jóvenes más educados tienen, en consecuencia, más posibilidades de permanecer fuera de la pobreza, mientras que los otros muy probablemente pasen a formar parte de los sectores pobres en el futuro, si ya no lo están, y sean por tanto mucho más vulnerables.

Los resultados encontrados muestran que a pesar de que los ingresos de los jóvenes son muy importantes para los hogares pobres, las ventajas que se obtienen dedicándose más años a los estudios son mucho mayores en atención al rédito que reporta en la vida adulta y activa.

3. Desaprovechamiento de los recursos humanos: jóvenes que no trabajan ni estudian

Un signo preocupante es el empeoramiento en 1995 del aprovechamiento de las oportunidades de los jóvenes de 15 a 24 años respecto a los valores conseguidos en 1994, los que habían mostrado un notable avance. Actualmente, el 16.2% por ciento de estos jóvenes no estudia ni trabaja. (Véase el Cuadro 22).

Es inquietante también la inequidad observada. Aunque la diferencia entre los porcentajes de jóvenes urbanos que no estudian ni trabajan y que viven en hogares de ambos extremos de la distribución de ingresos per cápita muestra un cambio positivo, las distancias son todavía amplias.

El 20.3% de jóvenes de 15 a 24 años del estrato de ingresos más bajo del Area Metropolitana no estudia ni trabaja, proporción que se reduce a menos del promedio en el cuartil más rico (10.9%). En ambos estratos de ingresos se observa un desfavorable aumento del 30% de estos índices en el período 1994-1995, que estaría fundamentalmente asociado al aumento del desempleo juvenil en ese año en combinación con que ellos no vuelven a estudiar.

En el resto de zonas urbanas y el área rural, se registran valores inferiores al promedio metropolitano, 14.2% y 4.6%. (Véase el Cuadro 22).

¹⁴ El umbral de 2.5 líneas de pobreza resulta una base aceptable para acceder al bienestar, en la medida en que con ese nivel, un receptor de ingresos puede mantener fuera de la pobreza a una familia de dos miembros. Cuando el jefe de hogar y su cónyuge trabajan pueden mantener fuera de la pobreza hasta una familia que incluya dos niños sin trabajar, pero con un tercer hijo se ubicaría en la frontera de ésta.

En el caso de los niños y adolescentes de 13 a 17 años de los sectores pobres urbanos y rurales, hay que destacar que junto al hecho de que un alto porcentaje de ellos trabaja, otros ni estudian ni trabajan. En este mismo grupo se advierte que el porcentaje de los que no estudian ni trabajan en 1995 llega al 21.3% en promedio en el Area Metropolitana y a 24.8% en las demás áreas urbanas y a 21.8% en las zonas rurales. Cabe destacar que al igual que lo observado en los jóvenes de 15-24 años, la situación ha empeorado entre 1994 y 1995, perdiéndose todas los avances logrados a comienzos de los años noventa. (Véase el Cuadro 24).

La conjunción de niños y adolescentes de los estratos más pobres que trabajan con aquellos otros que ni estudian ni trabajan se traduce en que más de la mitad de esta niñez y juventud sea altamente vulnerable a la pobreza actual y futura. Ambos factores actúan en detrimento de la acumulación de capital educativo e implican un mayor desaprovechamiento de los recursos de la sociedad.

Diffícilmente estos jóvenes podrán obtener ingresos que les permitan mejorar sus condiciones de vida y enfrentan más bien altas posibilidades de constituir familias pobres y de convertirse en grupos de alto riesgo frente a la violencia, la marginalidad y la drogadicción.

Conocer el número de adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan y los motivos por lo que esto sucede, resulta entonces fundamental, porque en los estratos socioeconómicos bajos constituye uno de los "núcleos duros" de la pobreza y comprende sobre todo a quienes serán protagonistas del círculo vicioso de su reproducción a corto y mediano plazo.

VII. FAMILIA Y NIÑEZ

La niñez y la adolescencia son etapas fundamentales de la vida de una persona ya que en su transcurso se definen las oportunidades de adquirir capacidades y habilidades claves para participar en la sociedad, en la estructura productiva y acceder a niveles adecuados de bienestar.

La relevancia de estas oportunidades en el desarrollo de las personas ha sido reconocido incluso en el plano jurídico al aprobar las Naciones Unidas, en 1989, la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta Convención constituye el marco ético, político y jurídico que compromete a toda la sociedad a garantizar la materialización de tales oportunidades que permiten el desarrollo personal y social de sus miembros en edades tempranas de la vida.

No obstante el gran valor ético y normativo de la Convención, dichas oportunidades dependen principalmente de factores contextuales asociados al desarrollo infantil, tal como la capacidad económica del hogar en que se desenvuelven los niños y jóvenes, el ambiente educacional al cual están expuestos en estos hogares, las condiciones físicas de su vivienda, los servicios de infraestructura y salud a los que tienen acceso y el tipo de familia en la que crecen.

1. Contexto familiar

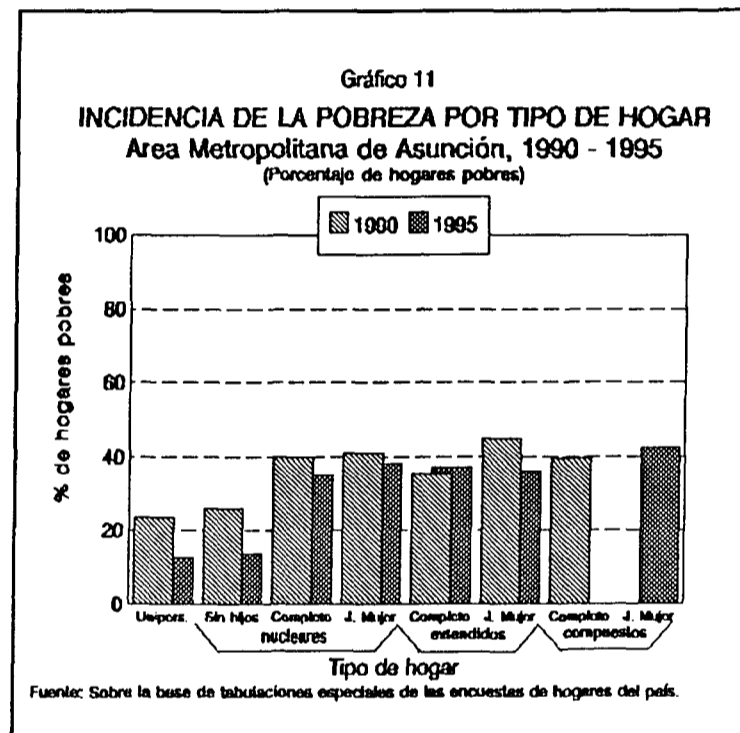
Un aspecto importante del contexto de socialización familiar de los niños es el grado de vulnerabilidad del hogar en que viven, determinado por su condición de pobreza o indigencia.

Las variaciones del grado de vulnerabilidad de los hogares urbanos por tipo de familia, indica que la incidencia de la pobreza es mayor en los hogares con jefatura femenina, la que supera el promedio correspondiente al conjunto de hogares (31.1%), y mucho menor en los hogares unipersonales y nucleares sin hijos.¹⁵

Los hogares encabezados por mujeres tienen, por lo general, más probabilidades de caer en la pobreza, debido a las menores posibilidades de las mujeres de generar ingresos, situación que se agudiza en el caso de los hogares nucleares monoparentales, que normalmente cuentan con un solo receptor de ingresos. Estos hogares están compuestos en promedio por 3.3 personas y en ellos viven 1.2 niños menores de 15 años. (Véase el Gráfico 11 y los cuadros 35 y 36).

Según las estimaciones disponibles, el promedio de personas por hogar es 4.4, promedio que sube a cerca de 6 en hogares extendidos y compuestos. La presencia de niños de 0 a 14 años es 1.6 en promedio y entre 2.0 y 2.4 niños en hogares extendidos y compuestos. La cantidad promedio de niños en los hogares compuestos encabezados por mujeres declinó en el período 1990-1995 de 2.3 a 1.8.

En las zonas rurales el promedio de personas y de niños por hogar es algo superior, 5 y 2.3. (Véase los cuadros 35 y 36)



¹⁵ Tipología de hogares considerados: **Unipersonales**, nucleares, formados por el jefe y cónyuge, con o sin hijos; **extendidos**, formados por jefe y cónyuge, o sólo jefe, con o sin hijos, más otros parientes; **compuestos**, estructura similar a la anterior, más personas que no son parientes. Los tres últimos tipos se subdividen en **completos**, si incluyen jefe y cónyuge, y **monoparentales**, si sólo tienen jefe.

2. Niños que viven en hogares de alto riesgo para su socialización

El desarrollo de la infancia y adolescencia en hogares con insuficiencias en su ambiente educacional, socioeconómico y de infraestructura conforman situaciones que impactan negativamente en su desempeño y desarrollo educacional y aumentan sus riesgos en otros ámbitos como la salud y nutrición, entre otros.

El clima educacional del hogar ¹⁶ es un indicador crucial del contexto de socialización de los niños y jóvenes, puesto que explica 50% de la incidencia de dicho contexto en los logros educativos, le sigue en importancia la capacidad económica de los hogares, que explica entre el 25 y 30%. En tercer lugar, la infraestructura física de la vivienda.

Por lo tanto, para evaluar la magnitud y proporción de niños con déficit en su ambiente de socialización familiar, se considera ante todo el vivir en hogares con clima educacional bajo ¹⁷ y que al mismo tiempo estos hogares tengan ingresos que los ubican en el primero o segundo cuartil de la distribución de ingresos per cápita de los hogares. En segundo lugar se considera las situaciones de hacinamiento y otros déficits, como carencia de infraestructura física de la vivienda, en conjunción con déficit de capital educativo y capacidad económica media. ¹⁸

En el transcurso del primer quinquenio de 1990 hubo en el Area Metropolitana un aumento del porcentaje de niños y adolescentes que viven en hogares con bajo capital educativo y reducida capacidad económica. Aproximadamente el 20% de los niños y adolescentes (hasta 14 años) viven en hogares con clima educacional bajo y de bajos ingresos (cuartil 1 y 2). Entre 1990 y 1995 la situación empeoró para los niños de 6 a 14 años, manteniéndose para los menores de 6 años. Este es el resultado neto de que su situación había mejorado entre 1990 y 1994, deteriorándose hacia 1995. (Véase el Cuadro 23).

Esta tendencia negativa se ve reforzada por los otros factores que contribuyen a la vulnerabilidad, como vivir en condiciones de déficit de infraestructura y hacinamiento. La proporción de niños en hogares hacinados con clima educacional bajo y de bajos ingresos (cuartil 1 ó 2) o con clima educacional medio del estrato más pobre (cuartil 1), oscila entre el 24% y el 26%, según la edad de los niños y adolescentes.

En los demás centros urbanos las circunstancias son peores por cuanto el porcentaje de niños y jóvenes que viven en estas condiciones familiares poco alentadoras es notoriamente superior: 43% en la primera categoría de riesgo y aproximadamente 38% de los que viven en hogares con la segunda categoría de riesgo. Empero, en este último grupo la incidencia de estas malas condiciones se redujo en el transcurso del período 1994-1995. (Véase Cuadro 23).

¹⁶ El clima educacional del hogar se calcula como el promedio de años de estudio alcanzado por el conjunto de personas de 15 y más años de edad en el hogar.

¹⁷ Hogares en los cuales los adultos que residen en él tienen en promedio un nivel inferior a seis años de estudio.

¹⁸ Hogares con hacinamiento y al mismo tiempo con clima educacional bajo y del primero o segundo cuartil de ingresos, o con clima educacional medio (los adultos que residen en él tienen de 6 a 9.99 años promedio de estudio) y del primer cuartil de ingresos.

El desarrollarse en hogares con bajo nivel educativo constituye para los niños un riesgo no sólo en la acumulación de capital educativo sino también en el campo de la nutrición y salud.

El análisis realizado indica que el incremento del ingreso de los estratos pobres indudablemente contribuye a mejorar el rendimiento educativo, pero no basta para lograr ese objetivo. Por lo tanto, debe combinarse con otras políticas que incrementen el capital educativo del hogar.

3. Algunas metas de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia

En septiembre de 1990, la Cumbre Mundial en favor de la Infancia estableció un conjunto de metas para el año 2000 y algunas otras de carácter intermedio para 1995. Se destacan aquí algunas metas cuantitativas en el campo de la educación, la nutrición y el medio ambiente: a) aumentar hasta 1995 a más del 50% el porcentaje de niños y niñas que terminan la primaria; b) reducir en 10% la repitencia en los primeros grados; c) reducir en un 20% la prevalencia de desnutrición proteico-energética, leve, grave y moderada, principalmente de los niños menores de cinco años; y d) reducir en 25% la población no servida con agua potable y en 17% la población sin acceso a saneamiento básico.

Recuadro 5

ENFOQUE INTEGRADO PARA ENFRENTAR LA DESNUTRICIÓN

En los departamentos que muestran índices más altos de desnutrición crónica (como San Pedro, Guayrá, Amambay, Caaguazú y otros), debe buscarse la intersectorialidad entre el área de la salud, la producción agrícola para el consumo interno y el apoyo a mercados alimentarios. La meta de "autosuficiencia alimentaria" se logra no sólo con servicios de salud, sino sobre todo con capacitación a los productores agrícolas y mecanismos de apoyo al mercado, que lleven a diversificar la producción para el consumo directo, y a colocar dicha producción en los mercados locales.

Del lado de los municipios, esto exige un conocimiento mayor de las potencialidades que la tierra puede ofrecer para el cultivo de productos que pueden sumar una dieta alimentaria balanceada (sobre todo en los predios inferiores a 10 hectáreas, de minifundistas expuestos a situaciones de pobreza). En base a dicho conocimiento se puede capacitar a los productores y proveer créditos accesibles para la producción alimentaria orientada a suplir carencias nutricionales. El subsidio de alimentos estratégicos para proveer los mercados locales con precios accesibles a la población vulnerable es otro instrumento importante de apoyo a los grupos más expuestos a la desnutrición crónica.

Fuente: Plan de Desarrollo Social del Paraguay, de la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República (Asunción, octubre de 1996).

En lo que respecta a la primera meta educativa, si bien en términos generales ésta ha sido ampliamente superada, existen disparidades entre áreas geográficas y entre estratos de ingresos.

Las cifras disponibles revelan que en el cuartil de ingresos per cápita más alto del Área Metropolitana, el 90.2 % de los adolescentes había terminado la primaria a los 15 años de edad,¹⁹ mientras que en el cuartil más bajo lo habían logrado el 76.7%, por lo que este estrato queda por debajo del promedio nacional de 82.3%.

Debería prestarse atención al hecho de que los logros obtenidos en educación primaria parecen disminuir, aunque sea muy levemente, durante el primer quinquenio de 1990, sobre todo en el cuartil más bajo. También habría que tener en cuenta que se agranda la brecha que separa a los estratos extremos. Es decir, que en la dimensión de equidad aún no se han logrado mayores éxitos.

En el resto de áreas urbanas, el porcentaje de adolescentes que cuenta con estudios primarios ni siquiera alcanza el nivel del estrato más pobre de la capital (70.9%) y la situación se agrava en las zonas rurales donde la proporción desciende aún más (63.6%). (Véase el Cuadro 29).

En lo que se refiere a la segunda meta educativa, reducir en 10% la repitencia en los dos primeros años, se utiliza un indicador indirecto que capta una consecuencia de ella, el rezago escolar.²⁰ En el Área Metropolitana, el 10% de los niños y niñas estaban atrasados al no haber aprobado al menos dos años de estudio. Este rezago es notablemente más elevado en el caso de los niños pertenecientes a hogares del cuartil más bajo. El 17.1% de estos niños estaban rezagados en comparación con sólo el 3.1% del cuartil de ingresos más altos. Esto muestra claramente la inequidad existente entre sectores socioeconómicos y el hecho de que la meta propuesta no se haya logrado en los estratos más pobres.

En las demás zonas urbanas, el nivel de rezago se acerca al promedio del Área metropolitana (11.9%) y el de la zona rural se asemeja al del cuartil más pobre de la capital (16.9%).(Véase Cuadro 30).

En otro orden de cosas, es interesante señalar respecto a la salud y nutrición de los niños que a nivel nacional el 17% de los niños presentan algún síntoma de desnutrición y la mortalidad infantil alcanza a los 43 por mil nacidos vivos. Asimismo, 14.4% de los niños menores de 5 años del Área Metropolitana viven en hogares indigentes,²¹ condición que es muchísimo más grave en los otros centros urbanos donde la proporción llega al 34.4%. (Véase el Cuadro 31).

¹⁹El establecimiento del límite de edad de 15 años para el término de la educación primaria (6 años de estudio) asume que ese ciclo se completa mayoritariamente con no más de dos años de atraso respecto a la edad adecuada. Esta definición comprende también a los menores que terminaron la primaria sin rezago.

²⁰ El indicador mide el desempeño de niñas y niños en los dos primeros años del ciclo primaria, admitiendo un atraso de no más de un año con respecto a la edad oficial de ingreso a la escuela. El indicador se definió para el subconjunto de niños y niñas con 10 años de edad que actualmente asisten a la escuela y no con respecto al total de menores, dado que el no haber completado dos años de educación a las edades indicadas puede deberse al hecho de no haber asistido nunca a la escuela.

²¹ Dado que el cálculo de indicadores directos de desnutrición requiere información que no está incluida en las encuestas de hogares que se utilizan como base de los análisis, se definió un indicador indirecto. Los niños que viven en hogares que no reúnen los recursos necesarios para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos (hogares indigentes) presentan un alto riesgo de desnutrición, con lo cual se trata de una probabilidad no de una certeza, pero de gran verosimilitud.

Recuadro 6**PROBLEMAS DE ACCESO A LA SALUD Y A CONDICIONES SALUDABLES DE VIDA**

El Paraguay presenta inequidades en el acceso a la salud que asumen el rostro de los contrastes geográficos. Así, por ejemplo, mientras en Asunción la mortalidad infantil para menores de 5 años (1992) alcanzaba el 17.4 por 1000, en departamentos como Boquerón y Alto Paraguay, para el mismo año, el índice superaba el 50 por mil. El número de camas de hospital en proporción a la población presentaba disimilitudes análogas. La tasa global de fecundidad (1990-95) fue de 2.5 en Asunción, contrastando con un 6.2 en el Departamento de San Pedro o un 5.9 en el Departamento de Concepción. Y la prevalencia de desnutrición crónica en escolares de 6 a 9 años alcanzaba, según datos de noviembre de 1993, el 3.7% en Asunción, contrastando con 14.6% en San Pedro o el 13.2% en Guayrá.

La universalidad supone el acceso de toda la población del país a un mínimo de atenciones en salud, así como a servicios extra-sectoriales que son fundamentales en el campo de prevención y promoción de la salud. Diversas enfermedades transmisibles, principalmente por uso de aguas contaminadas, constituyen una de las principales causas de muertes en el país. La cobertura de agua potable sólo alcanza a 26.6% de la población nacional, y por cada cuatro hogares rurales hay uno con conexión domiciliar de agua. En materia de saneamiento, sólo 21% de la población urbana cuenta con servicios de alcantarillado sanitario, mientras en el interior "disperso" del país sólo dos localidades cuentan con este servicio. La focalización en salud deberá tener como referente ambos elementos, el acceso y la prevención. En otras palabras, deberá orientarse hacia los grupos poblacionales que, por dispersión geográfica o marginalidad social, carecen de acceso hospitalario o a atención profesional de salud, y de acceso a servicios básicos requeridos para reducir la morbilidad "ambientalmente evitable".

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social ha planteado un proceso de reorganización institucional del sector para hacer frente a este cuadro en que se combina una alta incidencia de patologías prevenibles y serios problemas de acceso a servicios de salud. Dicha Reforma enfatiza la salud pública promocional y preventiva, la articulación integrada de programas y servicios de salud para las poblaciones de escasos recursos que habitan los asentamientos campesinos, las parcialidades indígenas y las áreas desprotegidas de las zonas peri-urbanas del país.

En un Sistema Nacional de Salud, la descentralización de responsabilidades será un instrumento clave para universalizar el acceso siempre que se cumplan ciertos requisitos, a saber: mayor equidad geográfica en la redistribución nacional de recursos para la oferta de servicios; un mapa de necesidades de salud insatisfechas que permita combinar la descentralización con acciones focalizadas hacia los grupos de menor acceso; extrema transparencia en asignación y uso de los recursos, desde el nivel central a los organismos descentralizados, y al interior de éstos; y estrecha combinación, a escala local, entre los servicios de salud y otros sectores determinantes de la salud en las zonas en cuestión (saneamiento, producción alimentaria, infraestructura comunitaria).

Fuente: Plan de Desarrollo Social del Paraguay, de la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República (Asunción, octubre de 1996).

Por otra parte, en relación a las metas de mejorar la provisión de agua potable y el acceso a saneamiento básico, cabe señalar que si bien durante el período 1990-1995 se redujo la brecha que separa a los hogares que son servidos con agua potable ²² de los que no lo son, y progresó el abastecimiento

²² En las zonas urbanas corresponde al porcentaje población que reside en viviendas que se abastecen de agua de red pública o privada (potable) dentro de la vivienda o fuera de ella pero dentro del sitio. En las zonas rurales corresponde a población que reside en vivienda que se abastecen de agua de red pública o privada (potable) o de agua de pozo de profundidad y con calidad adecuados, con canalización hasta dentro de la vivienda o fuera de ella dentro del sitio.

en los hogares más pobres, superándose la meta propuesta en la Cumbre de la Infancia, aún es muy alta la proporción de hogares pobres que no tiene agua potable en el Area Metropolitana, 32.9% frente al 9.3% de los hogares de más altos ingresos.

Por último, el porcentaje de la población de los estratos más bajos que residían en viviendas sin acceso al saneamiento básico ²³ era sumamente elevada (86%) y no se observa ningún avance en el quinquenio, por el contrario, en lugar de acercarse a la meta propuesta en la Cumbre en favor de la Infancia, ésta pareciera alejarse.

Estos déficits son superiores en el resto de centros urbanos, donde la falta de saneamiento básico afecta al 94.4% de los hogares y la mitad de ellos carece de agua potable.

En las zonas rurales, la proporción de hogares sin acceso al saneamiento básico es igual a la del sector más bajo del Area Metropolitana, pero la falta de agua potable es muy grande ya que 81.5% de los hogares rurales no cuentan con ella. (Véase cuadros 32 y 33).

Los datos presentados ratifican la necesidad de focalizar la atención de algunas de las propuestas educativas a los sectores pobres y de las zonas rurales y la necesidad de mejorar los ingresos de los sectores en extrema pobreza para disminuir los riesgos de desnutrición de los niños, así como aumentar la infraestructura de servicios de estos mismos hogares.

VIII. GENERO, POBREZA Y PARTICIPACIÓN ECONÓMICA

El reconocimiento del rol fundamental que cumplen las mujeres en los cambios económicos, sociales y políticos, la creciente incorporación de las mujeres latinoamericanas al mercado de trabajo remunerado y su mayor participación en distintos espacios de la vida social y política son hechos que han ido adquiriendo mayor reconocimiento en el plano de las políticas nacionales e internacionales.

La celebración de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing ratificó la importancia del papel que cumple la mujer en la sociedad, destacándose la persistencia de la discriminación de género en áreas fundamentales de la vida social y, en consecuencia, la necesidad de luchar por la igualdad de oportunidades de la mujer y formular políticas tendientes a lograr una mayor equidad de género.

Los adelantos de las mujeres en materia de educación y salud han sido considerables los dos últimos decenios y se han reducido las discrepancias entre mujeres y hombres. Pero el avance de la participación femenina en lo económico y en el ámbito político ha sido más lento y menos marcado.

La alfabetización de las mujeres ha mejorado, la tasa de alfabetización de adultos es de 89.5% para las mujeres y alcanza al 92.9% de los hombres. Pero las tasas de analfabetismo femenino son todavía muy altas en las zonas rurales.

²³ En las zonas urbanas corresponde a la población que reside en hogares con sistema de evacuación a alcantarillado. En las rurales se refiere a la población que reside en hogares con sistema de evacuación a alcantarillado o conectado a cámara séptica.

La matriculación escolar de las niñas se ha ampliado. Las tasas de matriculación de niñas en edad escolar primaria aumentó como también lo hizo la de las jóvenes en edad secundaria, disminuyendo en ambos casos las discrepancias entre sexos. Pero continúan existiendo desigualdades según género en los niveles de educación superior. La tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria de las mujeres es de 58% y la de los hombres asciende al 59.3%

La esperanza de vida de las mujeres creció en los últimos decenios, actualmente llega a los 71.9 años, y a 67.4 años para los varones. Las tasas de mortalidad debido a la maternidad disminuyeron, así como también lo hizo la tasa global de fecundidad, aunque esta última es aún relativamente alta.

Más de 900 mil mujeres forman parte de la fuerza de trabajo con que cuenta el país, la mitad de la cual se encuentra en las zonas rurales. Del total de personas que se incorporaron al mercado laboral en el quinquenio 1990-1995, más del 50% son mujeres. Las mujeres constituyen el 40% de la población activa del país, 43% de la urbana y 38.8% de la rural.

Las tasas de actividad económica de los hombres son superiores a las de las mujeres, 82% vs. el 56%, aunque las tasas femeninas crecen a ritmo acelerado y se reducen las disparidades entre sexos.

Las mujeres están concentradas en un número limitado de ocupaciones y subrepresentadas en tareas ejecutivas y administrativas, aunque no en las profesionales ni técnicas. Están, además, excesivamente representadas en ocupaciones de oficina, ventas y servicios.

La participación política de las mujeres es muy baja. Hay alrededor de un 5% de mujeres alcaldesas, las mujeres constituyen el 10% de los miembros de concejos y ocupan 7 escaños del Parlamento, lo que equivale al 6% del total de escaños (PNUD, 1995).

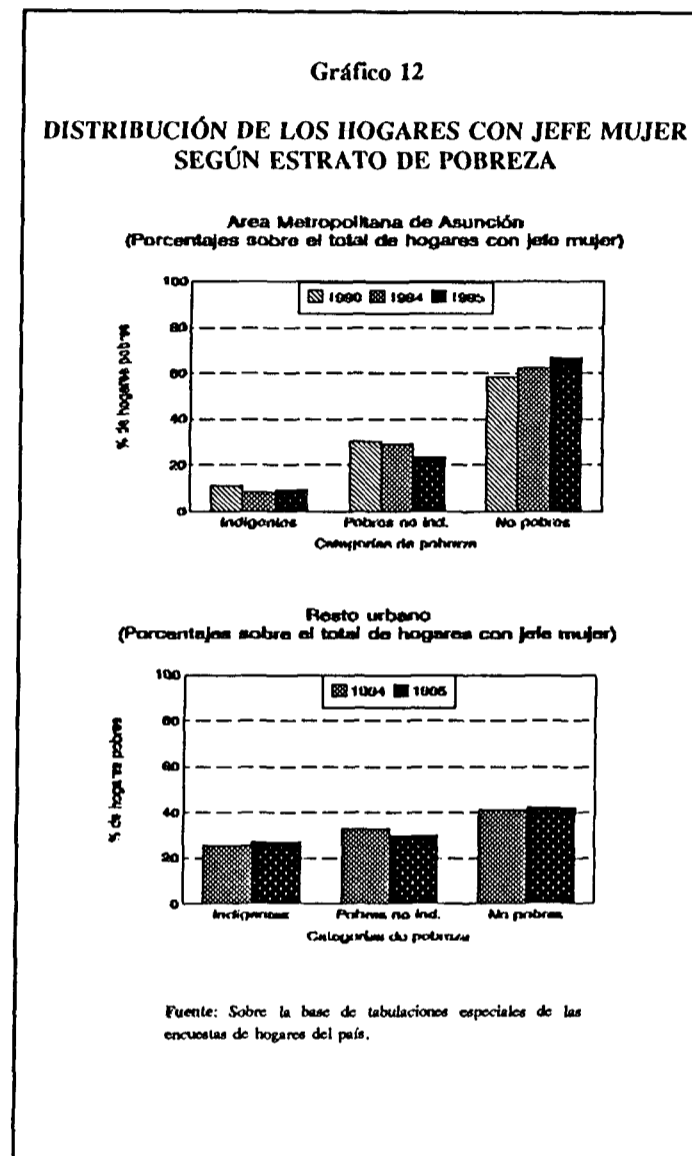
1. Jefatura femenina del hogar y pobreza

Uno de los cambios en la situación de la mujer que se distingue por las consecuencias que tiene en las condiciones de vida de los miembros de un hogar es la tendencia al crecimiento de los hogares con jefatura femenina.

Entre los fenómenos que contribuyen a explicar el incremento de estos hogares en América Latina se destacan el aumento de hogares monoparentales encabezados por jóvenes o de la tercera edad y el de los unipersonales, debido al aumento de la longevidad de la población y la mayor esperanza de vida de las mujeres, quienes forman pareja con menor frecuencia que los hombres.

En Paraguay, la tendencia al aumento de los hogares con jefa mujer en la década de los ochenta fue muy marcada en las zonas urbanas y posiblemente se mantenga en los noventa, de 19% en 1986 subió a 23% en 1995.

El porcentaje de hogares con jefa mujer es mayor en los estratos pobres, en el que superan el promedio urbano (23%). En el Area Metropolitana, el 26% de los hogares pobres y 24% de los indigentes tienen por jefe a una mujer. En las otras áreas urbanas estas proporciones ascienden al 28% y 26% , respectivamente.



Durante 1990-94 la incidencia de la pobreza disminuyó, sin embargo, en los hogares encabezados por mujeres, sean estos hogares nucleares monoparentales o extendidos o compuestos. La proporción de hogares con jefatura femenina del Area Metropolitana ubicados en los estratos pobres se redujo de un 42.7% a un tercio. Es decir que algunas familias encabezadas por mujeres lograron salir de la pobreza en este período.

En el resto de áreas urbanas, en cambio, más de la mitad de estos hogares se encuentra todavía en situación de pobreza. (Véase el Gráfico 12 y el Cuadro 37).

2. Actividad económica y desempleo de las mujeres

La incorporación creciente de las mujeres al mercado de trabajo, la mayor tasa de participación en todos los grupos de edades e incluso la mayor integración laboral de las mujeres sin educación son, sin duda, los cambios más significativos advertidos en este tema en el país.

Durante el primer quinquenio de los noventa, la tasa de actividad económica de las mujeres subió 10 puntos porcentuales en las zonas urbanas, mientras que entre los varones fue de sólo 4 puntos, con lo que disminuyó la diferencia que separa a ambos sexos. En el Area Metropolitana las tasas de participación masculinas alcanzan al 88% y las femeninas al 61%. En las otras áreas urbanas son el 89% y 59%, respectivamente.

En la zona rural el 94% de los varones forma parte de la población activa frente al 67% las mujeres, tasa que supera el promedio de las áreas urbanas.

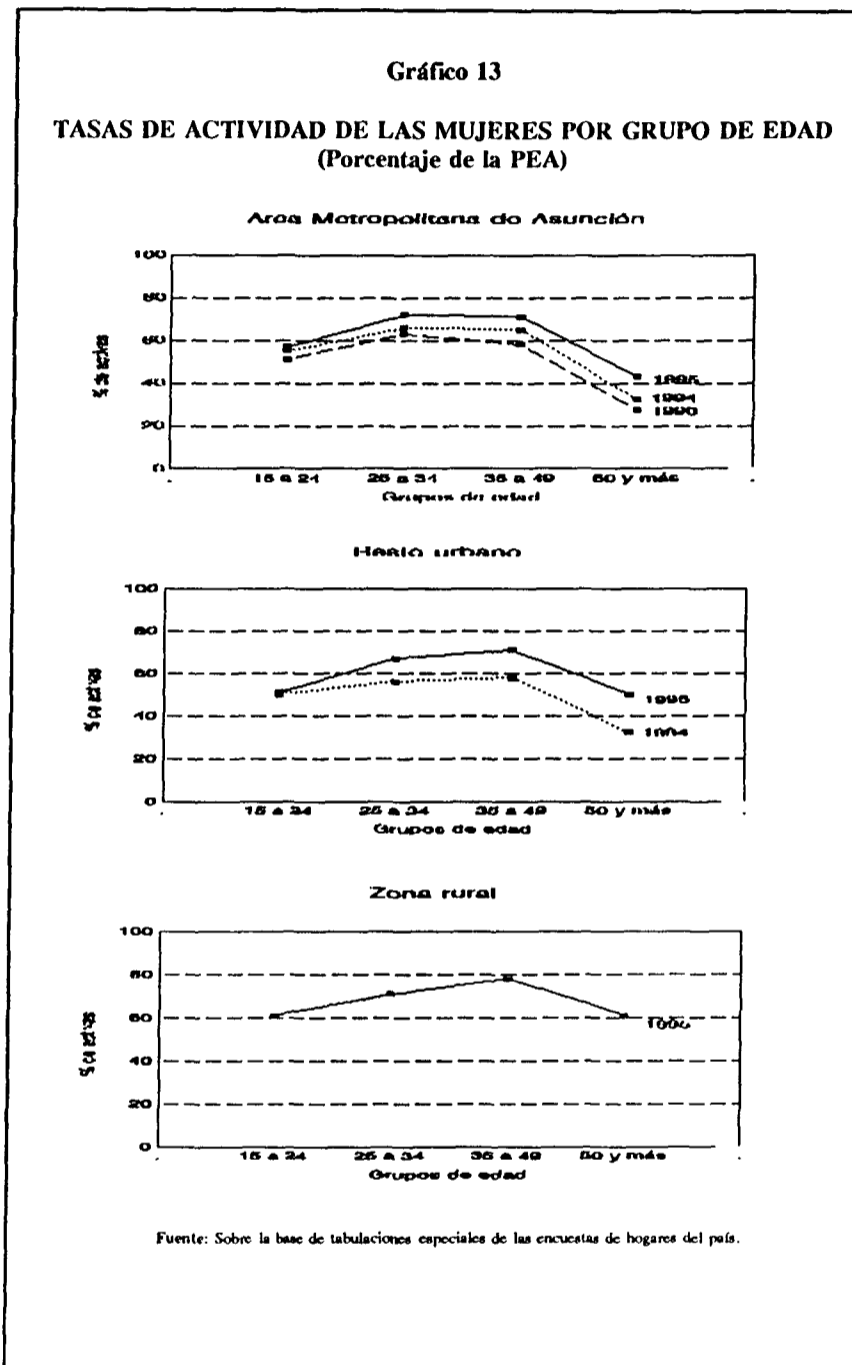
Una de las características de la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo es su concentración entre los 25 y 34 años. Actualmente en las zonas urbanas casi tres cuartas partes de las mujeres de 25 a 34 años de edad son económicamente activas y su tasa de actividad alcanza el 72%, superando al promedio de 61%, lo cual significa no sólo que una proporción mayor de mujeres que se integran al mercado de trabajo no lo abandonan sea por la formación de pareja o sobre todo por la maternidad y crianza de los hijos, sino que se incorporan o reincorporan mujeres a estas edades. A esto ha contribuido también la disminución de la fecundidad que se traduce en un número menor de hijos a quienes cuidar. (Véase Gráfico 13 y Cuadro 6).

La educación es, sin duda, uno de los factores que más influyen en la participación de las mujeres en el mercado laboral y en sus posibilidades de acceso a puestos de trabajo más calificados, mejor remunerados. Las diferencias entre las tasas de participación de las mujeres del Area Metropolitana con muy poca educación (0-3 años) y aquellas con niveles de instrucción superiores (13 y más años) son considerables, a pesar de que durante el quinquenio 1990-1995 creció la actividad de las primeras a un ritmo mayor, acortando la diferencia en un 30%.

En las otras áreas urbanas, la brecha participativa entre los dos tramos educativos extremos es mayor que en el Area Metropolitana, 50% y 93%.

En las zonas rurales, aun cuando persistan las discrepancias participativas femeninas en función de la educación, estas son menores, por cuanto las mujeres con escasa educación tienen más posibilidades de integrarse al mercado de trabajo, lo cual, como ya se mencionara antes, no implica que tengan posibilidades de obtener empleos más productivos y mejor remunerados en el mercado de trabajo urbano. (Véase el Cuadro 6b).

La participación laboral de las mujeres presenta diferencias no sólo respecto a la edad y los niveles de educación, sino también de acuerdo al estrato socioeconómico al que pertenece y al lugar que ocupan en el hogar.



La menor tasa de participación económica de las mujeres pertenecientes a hogares pobres e indigentes, 38% y 35%, respectivamente, reflejan en parte las menores posibilidades que tienen de integrarse al mercado laboral tanto por su nivel educativo como por las mayores dificultades que enfrentan para compatibilizar las tareas domésticas con el trabajo fuera de casa. Una de las estrategias utilizadas por las mujeres para superar estos obstáculos es el trabajo a domicilio e informal en el comercio que les da mayor flexibilidad horaria y espacial. La opción por el trabajo a domicilio puede ser también

un factor de subvaloración del trabajo de las mujeres pobres, por cuanto muchas pueden aparecer en los censos y encuestas como inactivas.

En todos los estratos de pobreza, la participación laboral de las jefas y las hijas supera en al menos diez puntos porcentuales la de las cónyuges, lo que no es sorprendente por cuanto las primeras tienen a cargo la mantención de su hogar y las hijas no tienen las responsabilidades del trabajo doméstico como las cónyuges que ven por ello limitadas sus alternativas laborales.

En cuanto a las tasas de desempleo, las correspondientes a las mujeres son en el Area metropolitana más elevadas que el promedio de 6.6% y se han mantenido estables durante el primer quinquenio de 1990. El desempleo toca sobre todo a las mujeres más jóvenes, de 15 a 24 años y de 25 a 35 años, y a las han obtenido niveles educativos relativamente aceptables (de 10 a 12 años de estudios).

En las demás áreas urbanas, las tasas de desocupación de las mujeres es inferior a las de los varones, 3.7% vs. 4.2%. Quienes sufren mayor desempleo son las jóvenes de 15 a 24 años y, al igual que en el Area Metropolitana, las que tienen buen nivel educacional. En las zonas rurales, aunque el desempleo afecta más a las mujeres, la tasa de desocupación es claramente inferior al promedio urbano (1.7%). También aquí son las jóvenes quienes encuentran menos oportunidades ocupacionales, lo mismo le sucede a las que cuentan con 10 a 12 años de estudio (3.8%). (Véase los cuadros 11 y 12).

3. Tendencias del empleo de mujeres y hombres

Como consecuencia del rápido aumento de la participación de las mujeres en la actividad económica se han producido cambios en la composición del empleo por género. Persisten en el Paraguay marcadas diferencias en la situación laboral de ambos sexos en distintos aspectos de la estructura ocupacional, las que se manifiestan en la desigual distribución de hombres y mujeres ocupados por sectores económicos y categorías ocupacionales, y en los diferenciales de ingresos percibidos por el trabajo.

En lo que se refiere a la estructura del empleo urbano, mientras más del 60% de las mujeres ocupadas se concentran en el comercio y los servicios personales, los varones, en cambio, se distribuyen en un abanico mayor de opciones ocupacionales: en cargos directivos, obreros, en la construcción, como conductores en los medios de transporte o son profesionales y técnicos.

En particular, el empleo doméstico femenino pese a que disminuyó en 5 puntos porcentuales en el período 1990-1995, sigue siendo una inserción laboral típica de las mujeres, y que en la actualidad concentra al 20.2% de la población femenina ocupada del Area Metropolitana.

En segundo lugar, los datos reafirman la aseveración comúnmente aceptada de que las mujeres participan en los sectores de baja productividad en mayor proporción que los varones. En efecto, mientras el 41% de los varones laboran en esos estratos, alcanza al 60% de las mujeres.

En la zona rural, el perfil ocupacional de las mujeres muestra que cuatro de cada cinco, son trabajadoras independientes o familiar no remunerado. En contraste, un número considerable de varones ha obtenido trabajo como asalariados (21%), lo cual se vincula con el antes mencionado proceso de asalarización en el agro. (Véase el Cuadro 7).

4. Diferencias de ingresos según género

En Paraguay, al igual que lo que ocurre en los demás países de América Latina, las mujeres perciben ingresos significativamente más bajos que los hombres por la actividad económica que desempeñan, aunque en el quinquenio 1990-1995 se hayan logrado algunos avances en la equidad salarial entre mujeres y hombres.

Las diferencias de ingreso entre ambos sexos disminuyen a medida que aumenta el nivel de instrucción de la población, aunque nuevamente se tornan más acusadas entre la población con mayor educación.

En el Area Metropolitana, las disparidades de los ingresos por sexo en el total de la población ocupada ²⁴ se redujeron pronunciadamente en el transcurso del primer quinquenio de los años noventa. Los ingresos del trabajo de las mujeres que, en promedio, equivalían a la mitad de los que percibían los hombres en 1990, llegaron a representar cerca del 80% en 1995.

El incremento del ingreso laboral de las mujeres en relación al de los hombres fue mayor en la población con nivel de instrucción media y en el grupo etario más joven (15 a 24 años de edad). Asimismo, disminuye la diferencia que los separa de los ingresos masculinos, en un 50 % para los de instrucción media y en un 35% en el caso de los más jóvenes. Esto último significa que el aumento del nivel educativo de las mujeres trae incrementos de ingresos proporcionalmente mayores que los de los hombres sólo hasta cuando han completado la educación secundaria.

Asimismo, el aumento de los años de instrucción por encima del nivel medio (12 años) pareciera no favorecer a las mujeres, por cuanto sus posibilidades de acceder a cargos directivos o gerenciales mejor remunerados son mucho menores que para los varones. (Véase los cuadros 38 y 39).

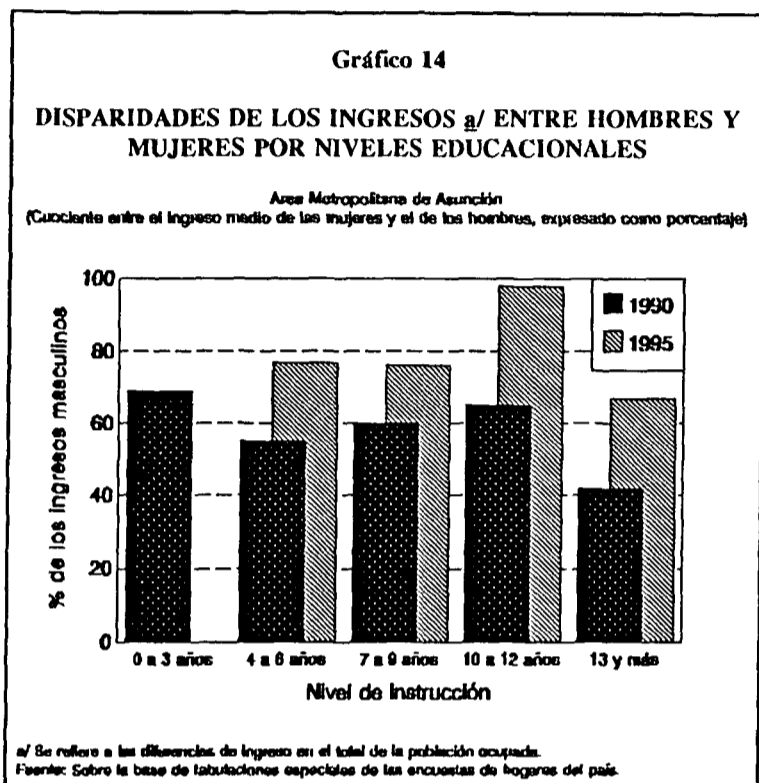
Por otra parte, si se examinan las disparidades salariales ²⁵ entre hombres y mujeres, se concluye que éstas son mayores que las correspondientes al conjunto de los ingresos del trabajo. Esto estaría indicando que las mujeres han logrado mejorar más sus ingresos en los trabajos independientes, en su mayoría informales, que en el ámbito asalariado, donde se desempeñan en ocupaciones mal remuneradas.

Por último, si se compara la valoración socioeconómica del trabajo de mujeres y hombres adultos (de 25 a 59 años), en función de diferentes dotaciones de capital educativo, los diferenciales registrados reafirman la importancia de la necesidad de mejorar la educación y capacitación de las mujeres para atenuar las disparidades de ingresos observadas entre sexos.

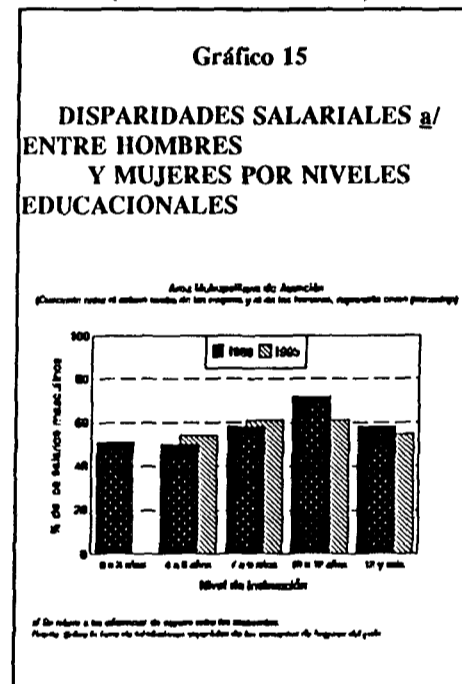
De acuerdo a los datos correspondientes al Area Metropolitana, la discrepancia existente entre el ingreso medio femenino y el masculino disminuyó durante el quinquenio 1990-1995, y la desigualdad que más bajó en el período se encuentra en la población que está en el tramo educativo de 10 y más años de estudios. (Véase gráficos 14 y 15 y el Cuadro 40).

²⁴ Se refiere a los ingresos procedentes del trabajo, es decir, a los sueldos y salarios en efectivo y en especie, y a las ganancias del trabajo independiente.

²⁵ Los ingresos salariales refieren sólo a los sueldos y salarios.



En las otras áreas urbanas, las diferencias de ingresos laborales por género son bastante más elevadas, como lo son también las desigualdades para las mujeres que tienen niveles educativos más altos, aunque la disparidad de los ingresos salariales son menores que en el Área Metropolitana. El ingreso del trabajo de las mujeres equivale, en promedio, al 62% del recibido por los varones, y al 65% en el grupo que tiene entre 10 y 12 años de estudios. (Véase el Cuadro 38).



El permanente incremento de la incorporación al mercado laboral de mujeres de todas las edades, con distintos niveles educativos, pero con importantes desigualdades en la calidad de los puestos y en los niveles de remuneraciones en comparación con los hombres, indican que es necesario incorporar consideraciones de género a las políticas laborales.

Entre las políticas que toman en cuenta la dimensión de género de la participación laboral cabe mencionar la flexibilización de los horarios, la ampliación de los servicios de atención infantil, la prolongación de la jornada escolar, el aumento de la cobertura preescolar y las licencias de maternidad y paternidad, que tratarían de atenuar la influencia de las limitantes familiares.

