

El Mercado Laboral Juvenil en Paraguay.

Análisis de una Década.

Ana Rojas Viñales

15

Documento de Trabajo N° 15
Serie **Economía**

Más Investigación
Más Desarrollo



Más Investigación
Más Desarrollo



El Mercado Laboral Juvenil en Paraguay.

Análisis de una Década

Ana Rojas Viñales

Documento de trabajo **N° 15**

Serie **Economía**

Documento de Trabajo N° 15

El Mercado Laboral Juvenil en Paraguay. Análisis de una Década.

Serie Economía

Ana Rojas Viñales

Instituto Desarrollo

Presidente:

Rodolfo Elías

Director Ejecutivo:

Bruno Osmar Martínez

Los documentos de trabajo del Instituto Desarrollo buscan difundir los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por sus miembros. Su propósito es estimular el intercambio de opiniones y suministrar insumos para una gestión pública basada en evidencias.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en estos documentos son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista del Instituto Desarrollo ni de las instituciones auspiciadoras.

Desarrollo, Participación y Ciudadanía - Instituto Desarrollo

Guido Spano 2575

Asunción, Paraguay

Tel. +595 21 612 182

www.desarrollo.edu.py

Este documento puede ser reproducido para uso educativo o de investigación, siempre que se indique la fuente.

Esta publicación recibió el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, a través del programa Think Tank Initiative (TTI) y de esta institución.

Asunción, Paraguay, Julio 2014

El Mercado Laboral Juvenil en Paraguay.

Análisis de una Década.

Contenido

Introducción	5
1. Trabajo y políticas públicas. Conceptos	7
a. El mercado de trabajo	7
Las políticas activas y pasivas	8
b. El trabajo decente	9
i. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	11
ii. El Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2030 y Política Pública de Empleo Juvenil	12
iii. El desafío del primer empleo	14
iv. Educación y trabajo	15
2. El mercado de trabajo en Paraguay	16
i. Situación de la población de 15 a 29 años	21
ii. Desempleo y subempleo	23
iii. Inserción en empleo calificado	24
Conclusiones	29
Bibliografía	32
Anexos - Gráficos	33

El mercado laboral juvenil en Paraguay. Análisis de una década

Ana Rojas Viñales

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo analizar la situación laboral de la población joven de Paraguay en el periodo 2004–2013, teniendo en cuenta la reciente adopción de políticas públicas orientadas a promover la inclusión laboral¹ y el primer empleo. Igualmente, se analiza la importancia de la capacitación y la formación para el trabajo, destacando aquellas áreas de crecimiento económico donde se evidencian mayores necesidades de mano de obra y aquellos ámbitos y sectores que dinamizan la economía y generan mayor crecimiento y competitividad.

En base al análisis de las políticas laborales activas y pasivas vigentes en Paraguay y la reciente creación del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, se espera identificar las posibles implicancias sobre la mejora en las condiciones laborales para la población en general y la población joven, en particular. Entre las políticas activas están las becas de trabajo, las pasantías y las capacitaciones laborales.

La metodología utilizada para este trabajo incluyó una revisión bibliográfica para la elaboración del marco teórico sobre el mercado laboral, específicamente el mercado laboral joven y su problemática; el análisis de la evolución del mercado laboral y la población joven económicamente activa, para lo que cruzaron datos de las Encuestas Permanentes de Hogares, el Censo Económico Nacional, la Primera Encuesta Nacional de Juventud y las Encuestas Continuas de Empleo; para posteriormente presentar conclusiones y proponer lineamientos de políticas públicas.

¹ En este sentido se refiere a la inclusión laboral de los grupos vulnerables, entre ellas las personas con discapacidad. La Ley 2479/04 y sus cambios en la Ley 3585/05 “establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas”.

El documento describe la composición del mercado laboral paraguayo, centrándose en la población de 15 a 29 años, así como sus características y necesidades en cuanto a educación, capacitación para el trabajo, acceso a servicios básicos y condiciones de pobreza. Teniendo en cuenta el análisis de la composición y la estructura del mercado laboral y la definición de lineamientos de política, se presentan recomendaciones para fortalecer las políticas nacionales de empleo.

En algunos casos, se presentan datos sobre periodos específicos, debido a que la falta de información estadística no permitió realizar el análisis de los últimos 10 años.

Los objetivos específicos de este trabajo son:

- Caracterizar la población de 15 a 29 años y el empleo juvenil en Paraguay.
- Analizar las políticas públicas vinculadas al sector empleo, vigentes en el país.
- Analizar la evolución del empleo juvenil en Paraguay en el periodo 2004–2013.
- Identificar las principales dificultades y limitaciones que afectan al empleo juvenil.
- Recomendar acciones de política pública que fortalezcan el sector.

En el primer capítulo se presenta una revisión teórica sobre el empleo juvenil y las políticas públicas, el mercado de trabajo y el trabajo decente, así como las políticas públicas orientadas al empleo en Paraguay. En el segundo capítulo se analiza el mercado de trabajo, el contexto macroeconómico y el bono demográfico, la caracterización de la población joven en cuanto a situación social y económica, la inserción al empleo calificado y sus demandas en materia de políticas sociales; en el último capítulo se presentan las conclusiones.

La implementación de políticas dirigidas a la población joven representa un desafío y un compromiso debido a la necesidad de crear fuentes de trabajo decente para todos y todas, en un contexto de estricto respeto a los derechos laborales y de formalización del empleo, especialmente de la población joven.

1. TRABAJO Y POLÍTICAS PÚBLICAS. CONCEPTOS

a. El mercado de trabajo

El trabajo es el factor productivo resultado del esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza. Tiene que ver con el esfuerzo físico, las aptitudes y la habilidad intelectual y artística de las personas. La remuneración por el trabajo es el salario.

La ocupación, y más en general, la demanda de trabajo, se puede interpretar como una demanda derivada de aquella de bienes y servicios. Por lo tanto, cualquier medida para estimular la demanda y la producción deriva en la generación de empleo. Esto último tiene relación con la importancia de la generación de mano de obra calificada para la satisfacción de las necesidades específicas de las empresas e instituciones y ajustar su nivel de producción.

A nivel internacional, existen varias organizaciones que regulan el mercado de trabajo. Estas instituciones tienen como objetivo elaborar políticas y programas referentes al trabajo, para definir y establecer las normas y políticas que garanticen el buen funcionamiento del mercado de trabajo en cada país. Entre las principales se pueden mencionar las siguientes:

- **Organización Internacional del Trabajo (OIT):** agencia tripartita de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que convoca a gobiernos, empleadores y trabajadores de sus estados miembros con el fin de emprender acciones conjuntas destinadas a promover el trabajo decente en el mundo ².
- **Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL):** centro de estudios especializados en los ámbitos social y laboral, fundado por la OIT.
- **Centro Internacional de Formación:** la OIT y el Gobierno italiano constituyeron el Centro Internacional de Formación en Turín, Italia, como instituto de formación profesional avanzada. El Centro ofrece formación y servicios afines orientados al desarrollo de los recursos humanos y las capacidades institucionales.

La OIT es la institución internacional responsable de la elaboración y supervisión de las normas internacionales del trabajo, que junto a los países miembros busca garantizar que las normas del trabajo sean respetadas, tanto en sus principios como en la práctica. Las normas

² Organización Internacional del Trabajo (sf), *Acerca de la OIT*.

internacionales se desarrollaron con el fin de constituir un sistema global de instrumentos relativos al trabajo y a la política social, sostenido por un sistema de control que aborda todos los tipos de problemas que puedan aplicarse a nivel nacional. El objetivo de las normas es contar con legislación y prácticas laborales adecuadas a las normas ratificadas por los países, que garanticen los derechos de los trabajadores y de los empleadores, y que se apliquen plenamente.

Los instrumentos jurídicos preparados por los mandantes de la OIT establecen principios y derechos básicos:

- **Convenios:** Tratados internacionales legalmente vigentes que pueden ser ratificados por los Estados Miembros. Constituyen principios básicos que deben aplicar los países. Una vez incorporados a sus respectivos marcos jurídicos.
- **Recomendaciones:** Directrices no vinculantes. Pueden estar relacionadas y complementar un Convenio, proporcionando directrices más detalladas, o también pueden ser autónomas, no vinculadas a ningún Convenio.

Las normas internacionales se desarrollan a partir de iniciativas internacionales en torno a la necesidad de encontrar soluciones a determinados problemas vinculados al mercado laboral, tales como proporcionar protección de maternidad a las trabajadoras o garantizar condiciones seguras de trabajo a los trabajadores.

Paraguay ha sido miembro de la OIT entre 1919 y 1937 y de nuevo desde 1956; ha ratificado 38 Convenios, incluso los fundamentales, de los cuales 36 están vigentes. En 2009, el Gobierno de Paraguay, a través del Ministerio de Justicia y Trabajo, las organizaciones de trabajadores y empleadores y la OIT, acordaron llevar adelante un Programa de Trabajo Decente que pone énfasis en la promoción de empleo, el fortalecimiento de la institucionalidad laboral, el cumplimiento de las normas internacionales de trabajo, el fortalecimiento de los actores sociales y el fortalecimiento del diálogo social ³.

Las políticas activas y pasivas

Las políticas de mercado de trabajo tienen que ver, en primera instancia, con el gasto público en políticas de mercado de trabajo (calculado en proporción al Producto Interno Bruto – PIB), y que pueda contribuir al fortalecimiento del mercado de trabajo, tanto en el corto, como en el largo plazo. El estado puede implementar políticas activas

³ Paraguay, OIT en <http://www.ilo.org/santiago/pa%C3%ADses/paraguay/lang--es/index.htm>

y pasivas. En general, lo que sucede es que se combinan ambas estrategias, de modo a garantizar la equidad y sostenibilidad en el mercado de trabajo. Por ejemplo, brindar asistencia para la reinserción laboral, subsidiando la capacitación de trabajadores cesantes.

Las políticas activas de mercado de trabajo comprenden una amplia combinación de instrumentos para mejorar la calidad del trabajo y su productividad, incrementar el número de empleos, agilizar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral y aumentar la probabilidad de que los desempleados consigan un empleo adecuado a sus calificaciones. En general, los programas implementados consisten en asistencia en la búsqueda de trabajo y a la colocación (intermediación laboral), capacitación y formación, apoyo a emprendimientos, creación de empleo público y subsidios al empleo privado ⁴.

Las políticas pasivas se refieren a programas de subsidios a desocupados. Suelen desincentivar los esfuerzos en la búsqueda de empleo, tendiendo así a reducir la oferta laboral. Su objetivo principal no es hacer empleable al trabajador cesante, sino que están dirigidas fundamentalmente a mantener el nivel de vida de los desempleados. Ejemplos de las políticas pasivas son el seguro de desempleo o la jubilación anticipada. Estas políticas tienen un fuerte impacto en la equidad, al compensar la pérdida de salarios de personas que no suelen contar con otras fuentes de ingresos y también cierto impacto positivo en el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, al reducir la presión en la búsqueda de un nuevo empleo y favorecer así la coincidencia entre la oferta y la demanda de trabajo⁵.

Entre las políticas activas que se promueven en Paraguay están la capacitación y práctica laboral, becas de trabajo, contrato de aprendizaje y primer contrato formal de trabajo; iniciativas que se implementan bajo la guía de la Política de Inserción al Empleo del Ministerio de Trabajo.

b. El trabajo decente

El trabajo decente, tal como lo define la OIT, es aquel que *“resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones,*

⁴ *Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL (2005), Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones.*

⁵ *Weller, Jürgen (ed.).*

*organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombre”.*⁶

El trabajo decente facilita el progreso social y económico, y fortalece a las personas, sus familias y sus comunidades. El Programa de Trabajo Decente de la OIT se pone en práctica a través de la aplicación de cuatro objetivos estratégicos, además del objetivo transversal de la igualdad de género:

- **Crear Trabajo.** Una economía que genere oportunidades de inversión, iniciativa empresarial, desarrollo de calificaciones, puestos de trabajo y modos de vida sostenibles.
- **Garantizar los derechos de los trabajadores** para lograr el reconocimiento y el respeto de los derechos de los trabajadores. De todos los trabajadores, y en particular de los trabajadores desfavorecidos o pobres que necesitan representación, participación y leyes adecuadas que se cumplan y estén a favor, y no en contra, de sus intereses.
- **Extender la protección social** para promover tanto la inclusión social como la productividad al garantizar que mujeres y hombres disfruten de condiciones de trabajo seguras, que les proporcionen tiempo libre y descanso adecuados, que tengan en cuenta los valores familiares y sociales, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y que permitan el acceso a una asistencia sanitaria apropiada.
- **Promover el diálogo social.** La participación de organizaciones de trabajadores y de empleadores, sólidas e independientes, es fundamental para elevar la productividad, evitar los conflictos en el trabajo, así como para crear sociedades cohesionadas.

El concepto de trabajo decente fue formulado por los mandantes de la OIT (gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores) como una manera de identificar las prioridades de la Organización. Se basa en el *“reconocimiento de que el trabajo es fuente de dignidad personal, estabilidad familiar, paz en la comunidad, democracias que actúan en beneficio de todos y crecimiento económico, que aumenta las oportunidades de trabajo productivo y el desarrollo de las empresas”*. Este concepto de “trabajo decente” ha logrado consenso internacional entre gobiernos, empleadores, trabajadores y la sociedad civil, teniendo en cuenta que el empleo productivo y el trabajo decente son elementos fundamentales para alcanzar una globalización justa, reducir la pobreza y obtener desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible⁷.

⁶ Trabajo decente, OIT.

⁷ Programa de Trabajo Decente, OIT.

En contraparte, el trabajo precario se refiere a aquel que no ofrece condiciones dignas al trabajador, es decir, son actividades de escasa remuneración y/o alta inestabilidad, no ofrecen seguridad social, vacaciones y permisos por enfermedad o maternidad. Su incidencia es similar entre hombres y mujeres, pero afecta con mayor intensidad a los jóvenes y a las personas de menor nivel educativo. Si bien la precariedad del empleo depende de varios factores y el contexto en el que se desarrolla, algunas características comunes tienen que ver con niveles variables y grados de particularidades objetivas (situación legal) y subjetivas (sensación) de incertidumbre e inseguridad, entre las que se mencionan: la inseguridad sobre la duración del empleo, la presencia de varios posibles empleadores, una relación de trabajo encubierta o ambigua, la imposibilidad de gozar de protección social y los beneficios que por lo general se asocian al empleo, un salario bajo y obstáculos considerables tanto legales como prácticos, tales como afiliarse a un sindicato y negociar colectivamente ⁸.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), establece *“el reconocimiento del valor del trabajo de las personas con discapacidad, la habilitación y la rehabilitación orientada al trabajo y el empleo en condiciones equitativas, la educación suficiente y adecuada para el trabajo y la obligación de generar condiciones de accesibilidad incluso física, urbanística y arquitectónica para las personas con discapacidad a los lugares de trabajo”*.

c. Políticas públicas orientadas al Mercado de Trabajo en Paraguay

i. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

En noviembre de 2013, por Ley N° 5115, se creó el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al que corresponde la tutela de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, en materia de trabajo, empleo y seguridad social, como policía laboral. Sus objetivos principales son:

- a. Velar por la protección de los trabajadores y las trabajadoras en sus distintas dimensiones, garantizando el respeto de sus derechos, especialmente de quienes se encuentren en condiciones de vulnerabilidad.
- b. Cumplir y hacer cumplir la legislación nacional, los contratos colectivos, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados

⁸ *Del trabajo precario al trabajo decente, OIT, 2012.*

y ratificados por nuestro país en materia de trabajo, empleo y seguridad social y vigilar su aplicación y cumplimiento.

- c. Fomentar relaciones laborales basadas en el diálogo y la cooperación entre los actores y en sus distintos niveles.
- d. Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las materias socio-laborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral incorporando la perspectiva de género, seguridad y salud en el trabajo, difusión de la normativa, información laboral y del mercado de trabajo, diálogo social, en los conflictos y relaciones de trabajo, seguridad social, inspección del trabajo, promoción del empleo, intermediación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, autoempleo, reconversión laboral y migración laboral.

Entre las funciones específicas del/a Ministro/a, se establecen los siguientes: *formular, ejecutar y coordinar políticas de generación de empleo, de formación, capacitación y recalificación de la población económicamente activa, con énfasis en las mujeres, los jóvenes, los indígenas, los desempleados de largo plazo, sectores de reconversión productiva entre otros.*

ii. El Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2030 y Política Pública de Empleo Juvenil

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es un documento estratégico que facilitará coordinar las acciones de las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, diversos niveles del gobierno, sociedad civil, sector privado y eventualmente los poderes Legislativo y Judicial. Es el resultado de un proceso de consulta, del cual han participado referentes de diferentes sectores de la sociedad paraguaya.

El propósito del PND es: *Construir para el 2010 un Paraguay competitivo, ubicado entre los más eficientes productores de alimentos a nivel mundial, con industrias pujantes e innovadoras, que empleen fuerza laboral capacitada, proveedor de productos de alta tecnología, conectado y abierto a los vecinos y al mundo, con índices de desarrollo social en el rango más alto de Sudamérica; ambiental y económicamente sostenible, con elevado índice de seguridad jurídica y ciudadana, con atención a los pueblos indígenas, fuerte protagonismo de la mujer, con jóvenes visionarios y entrenados liderando el país, con un Estado solidario, subsidiario, transparente y que promueva la igualdad de oportunidades⁹.*

⁹ Resumen Ejecutivo, Plan Nacional de Desarrollo, STP, 2013.

Las políticas públicas para construir el Paraguay del 2030 se basan en tres ejes de acción:

- Reducción de la pobreza y desarrollo social,
- Crecimiento económico inclusivo, e
- Inserción del Paraguay en el mundo en forma adecuada.

Cada eje incorpora ingredientes transversales: igualdad de oportunidades, gestión pública eficiente y transparente, ordenamiento territorial y sostenibilidad ambiental.

La interacción de los ejes de acción y los ingredientes transversales resultan en 12 objetivos estratégicos. De estos, específicamente el objetivo 5 se refiere al *empleo y protección social para grupos vulnerables*. Este objetivo combina *crecimiento económico inclusivo e igualdad de oportunidades*. Sus metas incluyen una fuerte inversión en el capital humano de grupos vulnerables, en especial en la educación terciaria, la disminución del trabajo informal, la inclusión financiera y las iniciativas económicas que potencien la identidad cultural campesina y de los pueblos originarios.

En concordancia con el PND, la **Política Pública de Empleo Juvenil**, identifica la visión de largo plazo y se basa en cuatro pilares:

- **Empleo:** Es tarea del Estado diseñar, implementar y ejecutar políticas y programas públicos de empleo e ingresos que optimicen los servicios de intermediación, formación profesional y programas de empleo orientados a dinamizar el mercado de trabajo juvenil.
- **Empleabilidad:** Tiene como objetivo desarrollar las capacidades laborales para satisfacer la demanda del mercado de trabajo. Se busca mejorar la capacidad de inserción o reinserción laboral de los jóvenes, adecuando sus capacidades a los requerimientos actuales, promoviendo el aprendizaje durante toda la vida, en un sistema de formación profesional ordenada, articulada y pertinente.
- **Emprendimiento:** Para propiciar la cultura emprendedora y apoyar las iniciativas de los jóvenes emprendedores, creando las oportunidades de generación de nuevas empresas y nuevos puestos de trabajo juvenil.
- **Aspectos Transversales:** Tiene por objetivo garantizar la sustentabilidad, coordinación, rectoría y el diseño de las actividades para el logro de metas en el mediano y largo plazo, sobre una hoja de ruta ya elaborada por la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil.

Estos pilares buscan el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Ministerio Trabajo y Seguridad Social (antes Ministerio de Justicia y Trabajo) para atender la problemática del empleo juvenil. El objetivo central es *“desarrollar e implementar estrategias que permitan a los jóvenes construir trayectorias de trabajo decente”*.

iii. El desafío del primer empleo

La Constitución Nacional, en su artículo 86 “Del derecho al trabajo” establece que *Todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables*. En el artículo 88 “De la no discriminación”, establece que *No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales será especialmente amparado*.

Sin embargo, los jóvenes se enfrentan a un desafío importante para la inserción al mercado laboral. Según la Encuesta Nacional de Juventud (2010)¹⁰, de la población joven que tiene trabajo remunerado, solo el 19% cuenta con un contrato laboral, lo que evidencia la precarización del empleo juvenil.

De modo a flexibilizar los derechos económicos y sociales de los jóvenes (de 15 a 29 años), se contempla la ejecución de las siguientes acciones: capacitación y práctica laboral, becas de trabajo, contrato de aprendizaje y primer contrato formal de trabajo.

En el periodo de análisis, la participación de la población menor a 30 años en el total de la población del país, era del 60,2% (64% en el 2004 y 56,6% en el 2013, respectivamente). En promedio, en este grupo de edad, el nivel de inactividad fue del 34,7% y de desocupación, en promedio fue del 6,7%¹¹.

La situación laboral de los jóvenes vulnerables muestra que sus trayectorias se desarrollan en empleos informales, precarios, sin acceso a capacitación, de baja remuneración. La distribución de las tasas de actividad en grupos de edad muestra una temprana incorporación de las personas de 10 a 14 años en el mercado laboral. Su participación es del 11,6% en general, con importantes diferencias entre niños y niñas (15,5% para los varones y 7,8% para las niñas). Además, los niveles de participación de la población juvenil en el mercado laboral

¹⁰ DGEEC, 2010.

¹¹ Datos de la EPH, 2004 – 2013.

son mucho mayores para los hombres que para las mujeres ¹².

iv. Educación y trabajo¹³

Si bien la educación y el trabajo son espacios diferenciados, con características de funcionamiento propias así como códigos de interacción, comunicación y producción, no tienen límites definitivos y excluyentes, sino que se complementan y se entrelazan. Esto permite que se desarrollen las potencialidades de las personas y se establezcan vías de articulación posible como un dispositivo de conexión, que podría llamarse “competencias laborales”.

Para atender las tendencias y requerimientos del mercado de trabajo y mantener un elevado nivel de profesionalidad de los trabajadores, es importante reformular los currículos, los contenidos, las prácticas y los programas de evaluación y certificación de competencias en los programas de formación profesional.

La formación para el trabajo puede entenderse como un proceso de desarrollo personal para adquirir y perfeccionar capacidades que permitan ejercer de la mejor forma un trabajo, supone una serie de conocimientos, habilidades y destrezas, para el trabajo que se va a realizar.

La vinculación de los programas de capacitación y la educación para el trabajo requiere de articulación para la definición e implementación de las propuestas formativas. Por ejemplo, la orientación a la oferta y para la demanda de sectores productivos, donde se evidencie mayores necesidades para la mano de obra joven, enfocándose en generar espacios de aprendizaje y práctica. El contacto con el sector empresarial (mediante las prácticas laborales y pasantías), así como el contacto con el sector campesino, agropecuario y ganadero, ayuda a definir los programas y componentes que preparen a la fuerza de trabajo calificado. Esta vinculación genera la información de los requerimientos del ámbito productivo hacia el diseño o actualización de los programas de formación y capacitación laboral.

En Paraguay existen dos instituciones públicas cuyos mandatos corresponden a la gestión de la formación profesional: el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL). La Dirección General de Empleo (DGE) cumple funciones de intermediación laboral complementarias a las funciones de la SNPP y el SINAFOCAL.

¹² Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares, 2013. Principales indicadores de empleo e ingresos.

¹³ Capacidades del sistema público de formación profesional para incluir jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, 2010.

La formación profesional es un componente fundamental de varios ejes del desarrollo económico y social del Paraguay. Las acciones implementadas para el desarrollo de capacidades, promoción del trabajo decente y la generación de oportunidades productivas, para la conformación de un sistema sólido de protección social, educación técnica pertinente y adecuada, gestión territorial en la prestación de servicios sociales, buscando disminuir las desigualdades sociales.

La concordancia entre la capacitación y el trabajo, redundará en mejores habilidades y destrezas de la mano de obra joven para enfrentar las demandas del sector productivo y desarrollar mayor competitividad.

2. EL MERCADO DE TRABAJO EN PARAGUAY

a. Contexto macroeconómico¹⁴

Paraguay ha tenido importantes tasas de crecimiento a lo largo de la última década, con altibajos significativos en los años recientes. El sector que ha sufrido el mayor impacto de la volatilidad del PIB es el sector agrícola. En este sector, coexisten a la vez, por un lado, un componente moderno que exporta al resto del mundo y por el otro, fincas familiares de baja productividad y con escasa participación en las exportaciones. Los altibajos en la producción agrícola tienen que ver, directamente, con los cambios en las condiciones climáticas, con severas y negativas consecuencias para el sustento familiar y la pobreza rural.

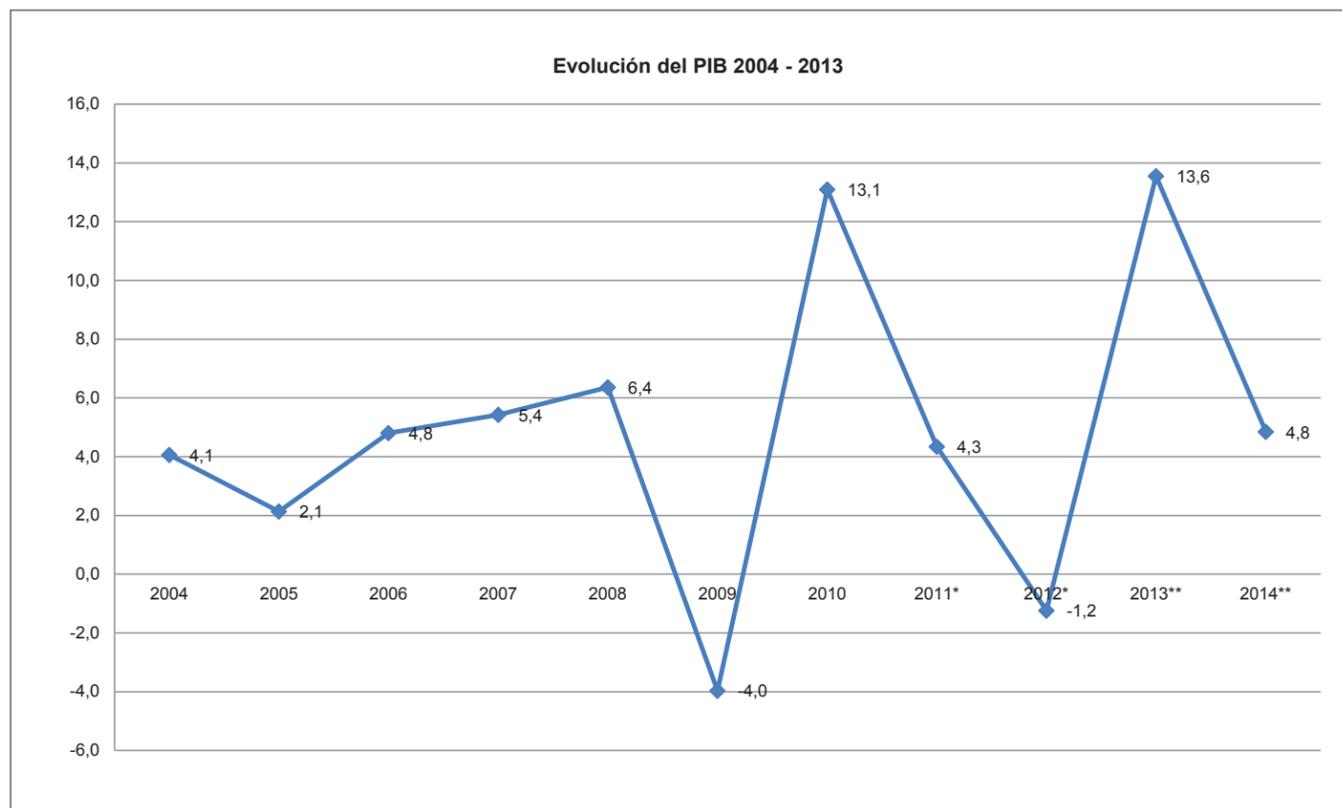
A pesar de estos altibajos y la alta volatilidad del PIB, en el año 2010, el crecimiento de Paraguay alcanzó un record histórico de 14,5%, el mayor de la región. Este crecimiento puede explicarse por un excelente año agrícola, que permitió duplicar la producción de soja y elevar la producción de otros cultivos¹⁵, además del sostenido incremento de la producción de carne vacuna, y a la expansión de la construcción pública y privada. No obstante, en 2011 el crecimiento fue bastante menor (4,3%) y en 2012 el crecimiento del PIB se contrajo en -1,2% debido a una fuerte contracción del sector agrícola, como consecuencia de otra sequía que afectó al país a finales de 2011 y principios de 2012. Sin duda, las políticas contra cíclicas aplicadas por el gobierno evitaron una contracción aún mayor¹⁶.

¹⁴ Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay, 2013.

¹⁵ Trigo, maíz, arroz y caña de azúcar.

¹⁶ CEPAL, 2012.

Gráfico 1: Variación Porcentual del producto Interno Bruto (2004 – 2013)



Fuente: Elaboración propia en base al Anexo Estadístico BCP, 2014 ¹⁷.

Las exportaciones de Paraguay se concentran en productos de origen agropecuario. Por lo tanto, reflejan los mismos altibajos que la producción en los últimos años. La mayor parte de las exportaciones nacionales tiene como destino el MERCOSUR. En lo que se refiere a las importaciones, las mismas también han crecido, y, en este sentido, los bienes intermedios o de capital conforman una parte significativa de las importaciones totales, por lo que la inversión en esos bienes permitiría mejorar la capacidad productiva a corto y mediano plazo.

La inversión extranjera directa (IED) también ha crecido, especialmente en actividades terciarias de intermediación financiera, comercio, comunicaciones y transporte. De la misma manera, las remesas¹⁸ han adquirido mayor importancia en la economía paraguaya; estas se destinan principalmente a gastos de primera necesidad y contribuyen a aliviar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de las familias (Barrios, 2007), aunque también se destinan a actividades de trabajo independiente de ventas al por menor y del sector agropecuario.

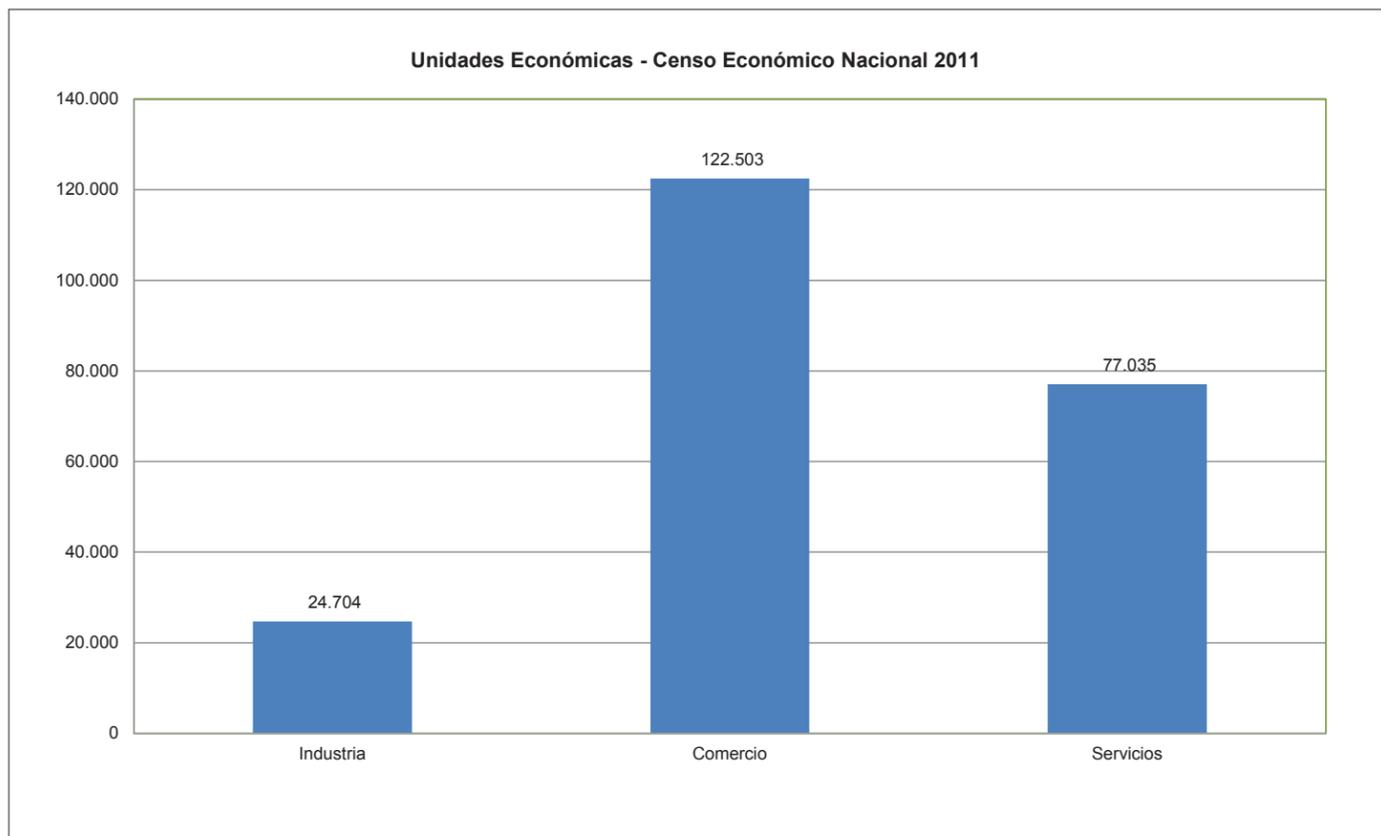
Desde el punto de vista del mercado de trabajo, el aumento de las exportaciones de productos agropecuarios solo permite esperar un pequeño impacto positivo en el empleo y en los salarios; es decir, no tendrían mayores efectos en el nivel de empleo ni en su calidad. Las IED y las remesas, solo tendrían impacto limitado e insuficiente como para mejorar las oportunidades actuales para generar más y mejores empleos.

¹⁷ Cifras preliminares para el 2012; proyecciones para el 2013 y 2014.

¹⁸ Según menciona el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, datos del Banco Central del Paraguay, a octubre de 2012, se habían recibido 444,2 millones de dólares en concepto de remesas.

Según el Censo Económico Nacional (CEN, 2010), en el país existen 224.242 unidades productivas, distribuidas en Industria (11%), Comercio (54,6%) y Servicios (34,4%), las que ocupan a un total de 799.153 personas (60% de las cuales son varones).

Gráfico 2: Personal ocupado por unidades productivas, CEN 2011



Fuente: Elaboración propia en base al CEN, 2011. Paraguay, Resultados Finales.

El gráfico anterior muestra que el sector que ocupa mayor cantidad de mano de obra (tanto hombres como mujeres) es el Comercio.

La articulación entre educación (capacitación y formación) y trabajo deben desarrollar, por lo tanto, las competencias necesarias para que la población joven pueda responder a las necesidades del sector “comercio” y “servicios”, permitiendo la adquisición de competencias y habilidades que requieren estas actividades.

Los principales problemas del mercado laboral en Paraguay tienen que ver más que nada con la calidad y no la cantidad de empleos; es decir, se expresan más por el subempleo, la informalidad y las bajas remuneraciones.

Cuadro 1: Indicadores principales del Mercado de Trabajo en Paraguay, 2013

Datos básicos del Mercado Laboral Paraguay	Hombres	Mujeres	Total
Tasa de participación laboral	73,8%	51,9%	62,9%
Tasa de desempleo	4,5%	5,7%	5,0%
Porcentaje de asalariados que aportan a un sistema de jubilación	38,6%	53,5%	43,7%
Porcentaje de asalariados con contrato	50,4%	70,1%	57,1%

Fuente: EPH, 2013.

Los problemas vinculados a la calidad del mercado laboral paraguayo están relacionados a los ingresos, la protección social, la formalidad y el respeto a los derechos básicos de los trabajadores. El déficit de trabajo decente es muy superior a las tasas de desempleo, con inserciones laborales precarias, especialmente para los jóvenes, la población rural y algunos grupos de mujeres, tales como las trabajadoras domésticas.

Una de las características principales del mercado laboral paraguayo es la informalidad. Una manera de definirlo es: *“aquel conjunto de trabajadores asalariados que no cuentan con seguridad social y específicamente, que no aporta a un sistema de jubilación”*. Las mujeres muestran un mayor nivel de cobertura de jubilación, lo que tiene que ver con su mayor participación en el sector terciario de la economía nacional (50,9% de mujeres, frente al 33,9% de hombres, EPH 2011) ¹⁹.

b. Bono demográfico

En la actualidad, Paraguay cuenta con un “bono demográfico”, que consiste en que el crecimiento de su población en edad de trabajar, excede al crecimiento de adultos mayores. Esto representa una importante condición para el mercado laboral, en términos del potencial para generar capacidades y oportunidades de empleos de calidad, formalizar el empleo y fortalecer el sistema de pensiones. Implica una oportunidad para transformar estructuralmente la sociedad y la economía paraguaya: es necesario invertir en el presente en salud, educación, lo que manifestará en el futuro con personas productivas, que ahorran, acceden a seguridad social, que rompen con la transmisión intergeneracional de la pobreza²⁰.

El bono demográfico es un asunto juvenil porque afecta la educación y sobre todo la transformación del mercado de trabajo, donde la participación de los jóvenes es crucial. Esta situación exige realizar reformas a largo plazo, buscando generar las condiciones necesarias para un sistema de pensiones sostenible y equitativo, mediante inversiones en educación, capacitación de la fuerza de trabajo, crear las condiciones para mejores y más empleos, además de un sistema de seguridad que acompañe la competitividad que podría generar la ampliación de las capacidades productivas del país.

Paraguay aun cuenta con unos 20 a 30 años de bono demográfico y posee en la actualidad el mejor bono demográfico de la región. Su mano de obra es la más joven de todas y esto representa un atractivo para las inversiones extranjeras.

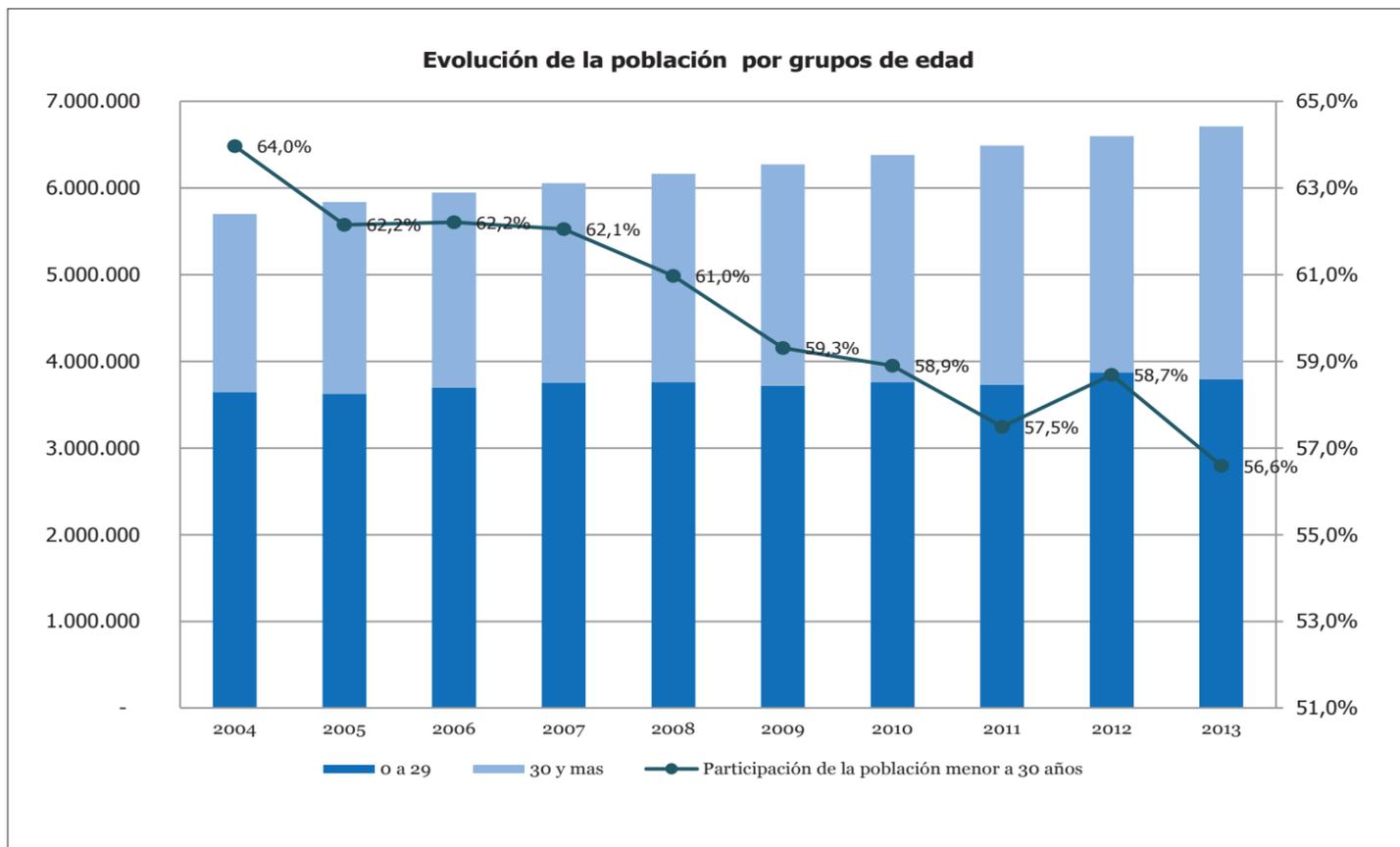
¹⁹ FORLAC, 2011.

²⁰ Serafini (sf), Ministerio de Hacienda.

c. La población joven en Paraguay

La población estimada total del Paraguay era de 5.701.603 personas que en el 2004 (50,2% eran hombres). Al año 2013 ascendía a 6.709.730 personas (49,62% son hombres), es decir, registró un crecimiento de 17,7% en 10 años.

Gráfico 3: Evolución de la población total – Periodo 2004 – 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH, 2004 – 2013.

Al analizar a la población por grupos de edad (menores de 30 años y de 30 años y más), es posible visualizar que, a lo largo de los 10 años de estudio, el porcentaje de población menor a 30 años ha oscilado entre el 64% (2005) y el 56,6% (2013).

La población joven, en este caso, de 15 a 29 años, que en el 2004 era de aproximadamente 1.574.911 personas, ha pasado a ser de 1.869.100 personas en el 2013, con un crecimiento de 20% en el mismo periodo de tiempo. En el año 2003, las mujeres representaban el 50,3%, lo que en proporción se ha mantenido, ya que en el 2013 representan el 50,2%.

Cuadro 2: Evolución de la población joven en Paraguay, 2004 - 2013

Población	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Hombres	782.539	787.541	810.213	829.274	837.257	896.477	879.438	897.407	944.787	931.584
Mujeres	792.372	778.813	829.534	864.066	858.028	843.653	841.612	901.850	939.442	937.516
Total	1.574.911	1.566.354	1.639.746	1.693.340	1.695.285	1.740.130	1.721.050	1.799.257	1.884.229	1.869.100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2007, 2011, 2013.

Para el año 2013, la población en Paraguay es mayoritariamente joven. El 27,9% de la población total del país tiene entre 15 y 29 años, reside en el área urbana (61,6%) y su promedio de educación es de 10,4 años, tanto para mujeres, como para hombres. Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2013 (DGEEC), el 20,2% de esta población es pobre.

Cuadro 3: Estatus de pobreza de la población joven, Años 2007, 2011 y 2013

Población	2007	2011	2013
No pobre	63,3%	71,4%	79,8%
Pobre	36,7%	28,6%	20,2%

Fuente: *Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2007, 2011, 2013.*

El porcentaje de la población en condición de pobreza ha disminuido 16,6 puntos porcentuales, en el periodo de análisis, lo que podría estar relacionado con una mejora de las condiciones económicas y el contexto macroeconómico del país, aunque no necesariamente una mejor distribución de los ingresos.

i. Situación de la población de 15 a 29 años

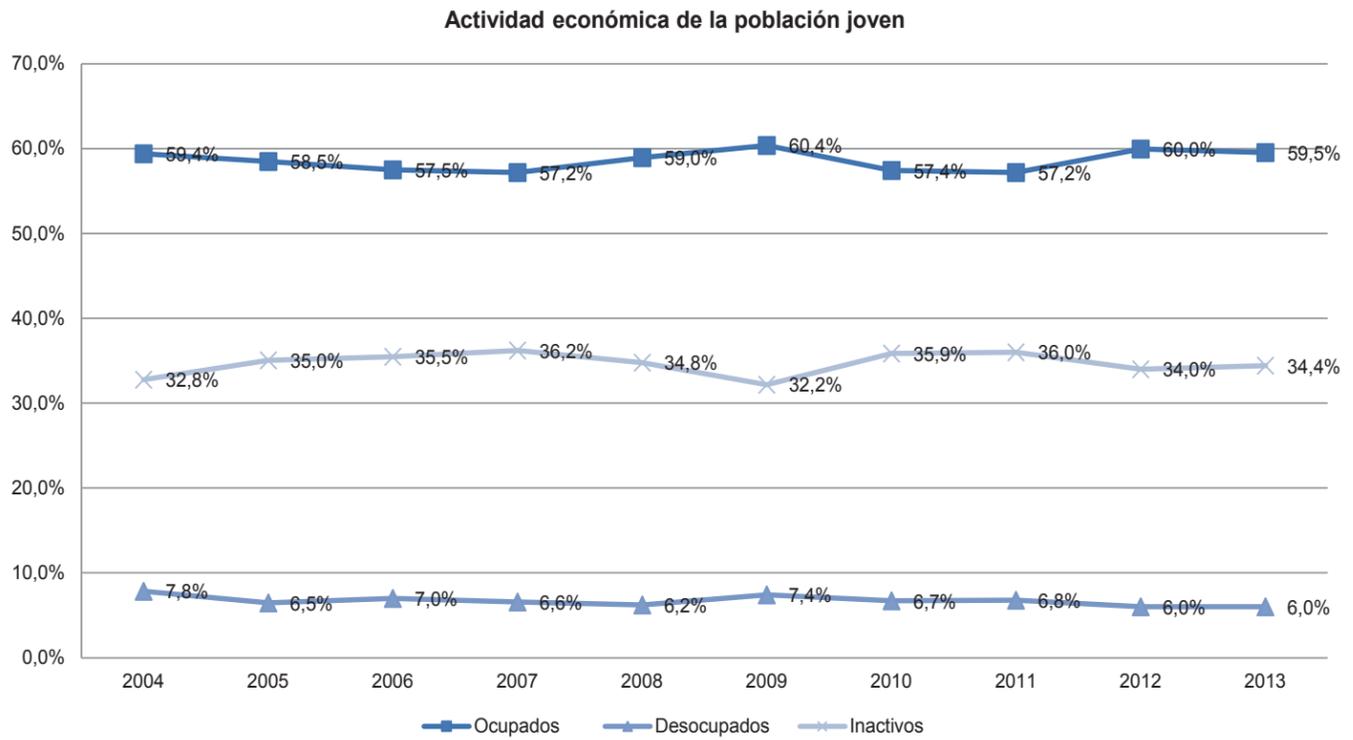
La población en edad de trabajar (de 10 años y más) para el año 2013²¹ era de 5.502.504 personas (el 82,0% del total país para ese año). La participación laboral era del 62,6%, lo que representa 3.446.720 personas (población económicamente activa, PEA), en tanto que la población ocupada era de 3.274.819 personas (95,0% de la PEA).

La población joven económicamente activa en el 2013 estaba compuesta por casi 1.120.000 personas ocupadas (59,5%), casi 645.000 personas inactivas y aproximadamente 113.000 personas desocupadas. La desocupación es mayor para las mujeres (66,4%). Entre las principales razones para la desocupación se encuentran, por orden de importancia, la dedicación a las tareas del hogar (17,3%) y los motivos familiares (10,7%).

Según la evolución de la población joven por actividad económica, entre el 2004 y el 2013 el porcentaje de la población ocupada se ha mantenido estable (59,4% en el 2004 y 59,5% en el 2013). La población desocupada disminuyó del 7,8% al 6,0% y la población inactiva aumentó del 32,2% al 34,4% (2,2 puntos porcentuales).

²¹ *Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2013, Principales Indicadores de Empleo e Ingresos.*

Gráfico 4: Evolución de la actividad económica de la población joven, 2004 – 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, 2004 – 2013.

En lo que se refiere a las categorías de ocupación de la población de 15 a 29 años, en el periodo de estudio, la categoría que tuvo mayor crecimiento fue “empleado u obrero privado”, que pasó del 22,5% en el 2004 al 30,4% en el 2013 (crecimiento de 7,9 puntos porcentuales) y el que tuvo mayor descenso fue la categoría “trabajador por cuenta propia”, pasando del 14% al 9,3%, entre el 2004 y el 2013.

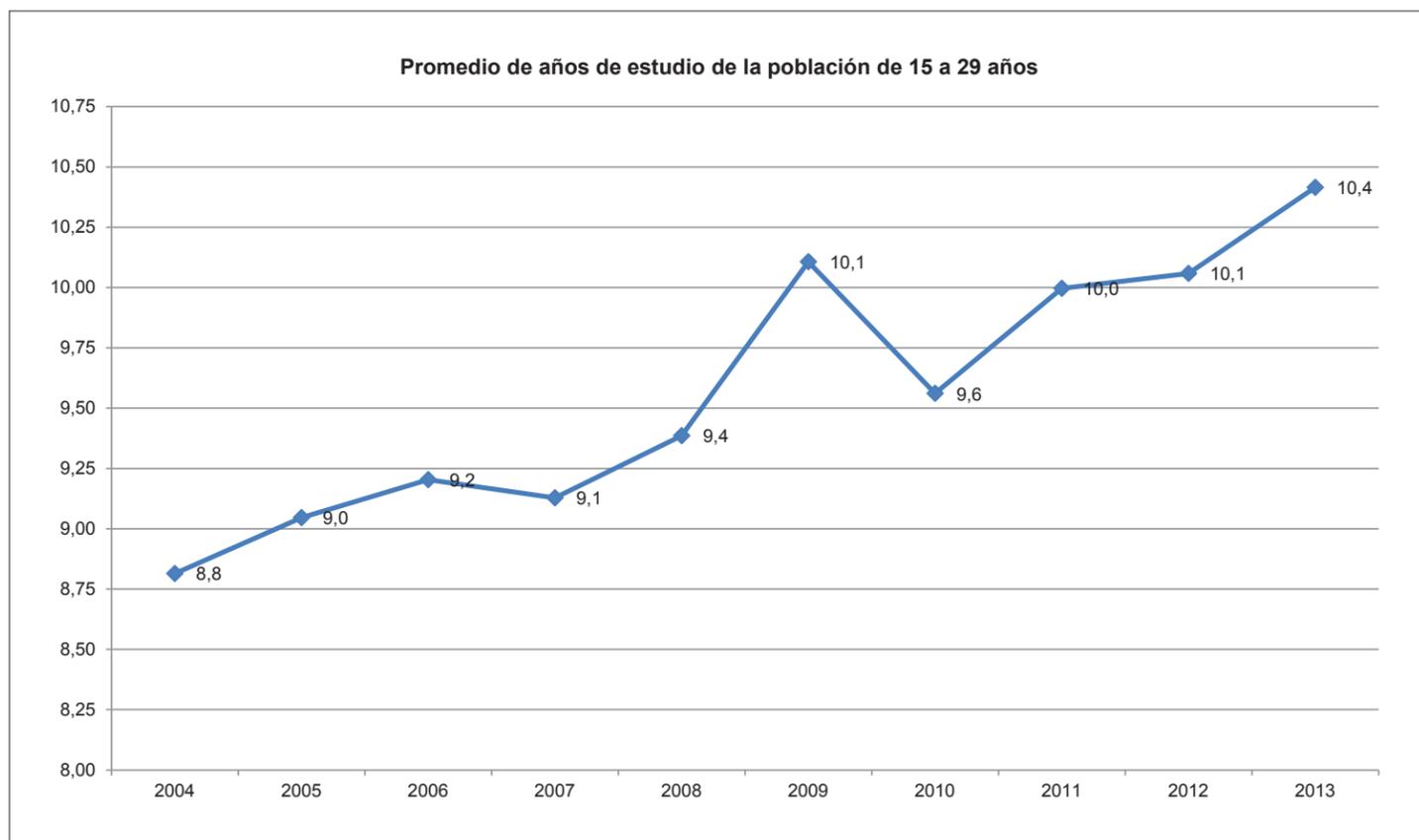
Cuadro 4: Categorías de ocupación de la población joven, 2004 – 2013

Categoría de Ocupación	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Empleado/obrero público	3,6%	4,3%	4,1%	4,5%	3,9%	4,1%	3,2%	4,1%	4,4%	4,9%
Empleado/obrero privado	22,5%	24,1%	24,4%	28,7%	27,7%	28,7%	29,4%	29,9%	31,1%	30,4%
Empleador o patrón	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	1,1%	0,9%	0,6%	0,7%	0,9%	1,3%
Trabajador por cuenta propia	14,0%	11,2%	10,2%	11,5%	11,2%	10,9%	9,6%	8,9%	11,0%	9,3%
Familiar no remunerado	11,9%	11,1%	11,8%	9,2%	9,1%	10,2%	9,0%	8,6%	7,6%	8,4%
Empleado doméstico	6,5%	7,0%	6,2%	6,5%	5,9%	5,5%	5,5%	4,9%	4,9%	5,1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, 2004 – 2013.

En cuanto a la educación, en el periodo 2004 – 2013 los años de estudio promedio de la población de 15 a 29 años, pasó de ser 8,8 en el 2004 a 10,4, es decir, aumentó cerca de 1,6 años.

Gráfico 5: Promedio de años de estudio de la población joven, 2004 - 2013



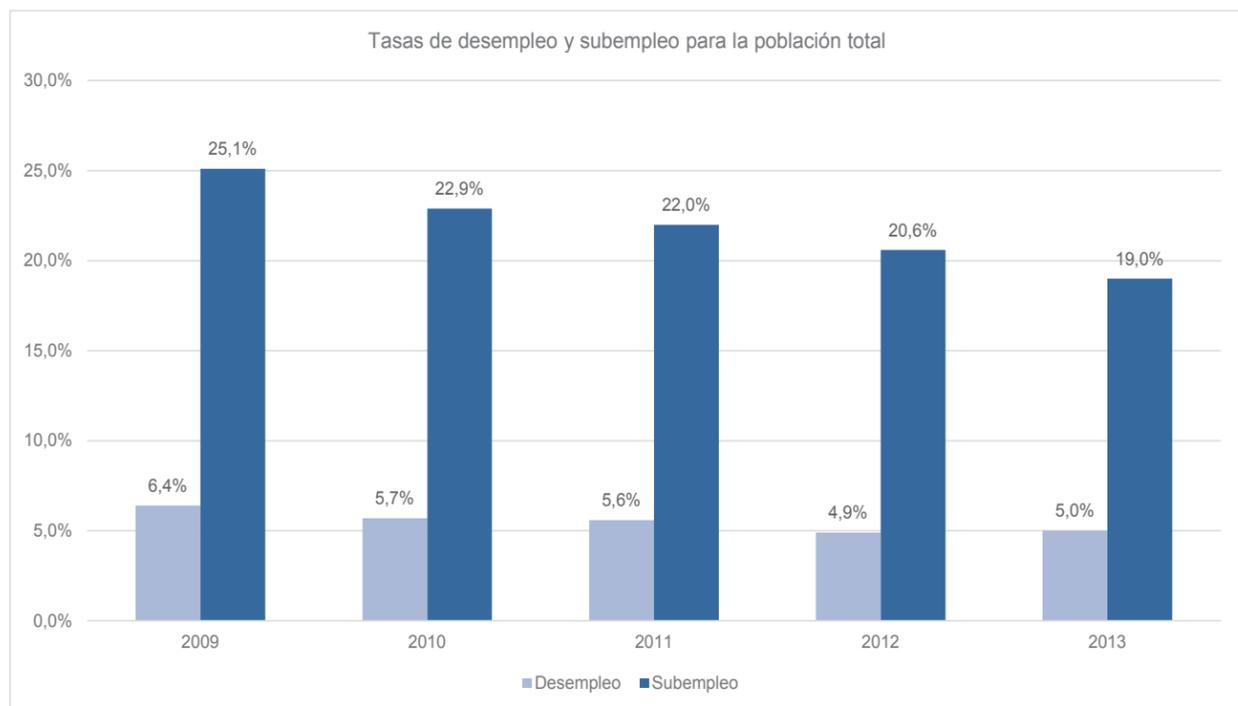
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, 2004 – 2013.

ii. Desempleo y subempleo

Al analizar los indicadores de empleo en Paraguay, se observa que las elevadas tasas de actividad económica se mantienen desde los 25 hasta los 54 años, tanto para hombres como para mujeres, para luego declinar en los adultos mayores ²². Según datos del 2013, el desempleo abierto (la población que no tiene empleo, pero que hizo alguna gestión para obtenerlo) indica que el 5% de la mano de obra del país estaba desempleada. Esta cifra representa una importante disminución de 1,4 puntos porcentuales en comparación al 2009.

²² Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2013, Principales Indicadores de Empleo e Ingresos.

Gráfico 6: Evolución de las tasas de desempleo y subempleo total, 2004 - 2013



Fuente: Boletín de Empleo e Ingresos, DGEEC, 2013.

El desempleo abierto afecta mayormente a la población de 15 a 24 años (datos de la DGEEC, 2013) y en especial a las mujeres. Para los varones es del 10,5% y para las mujeres es del 12,9%.

El subempleo, que se divide en visible e invisible ²³, muestra que para el 2013, afecta al 19% de la mano de obra ocupada.

Estas tasas muestran la vulnerabilidad en la que se encuentra la población joven, teniendo en cuenta que las tasas son mayores que las tasas de la población en general, llegando casi a duplicarlas.

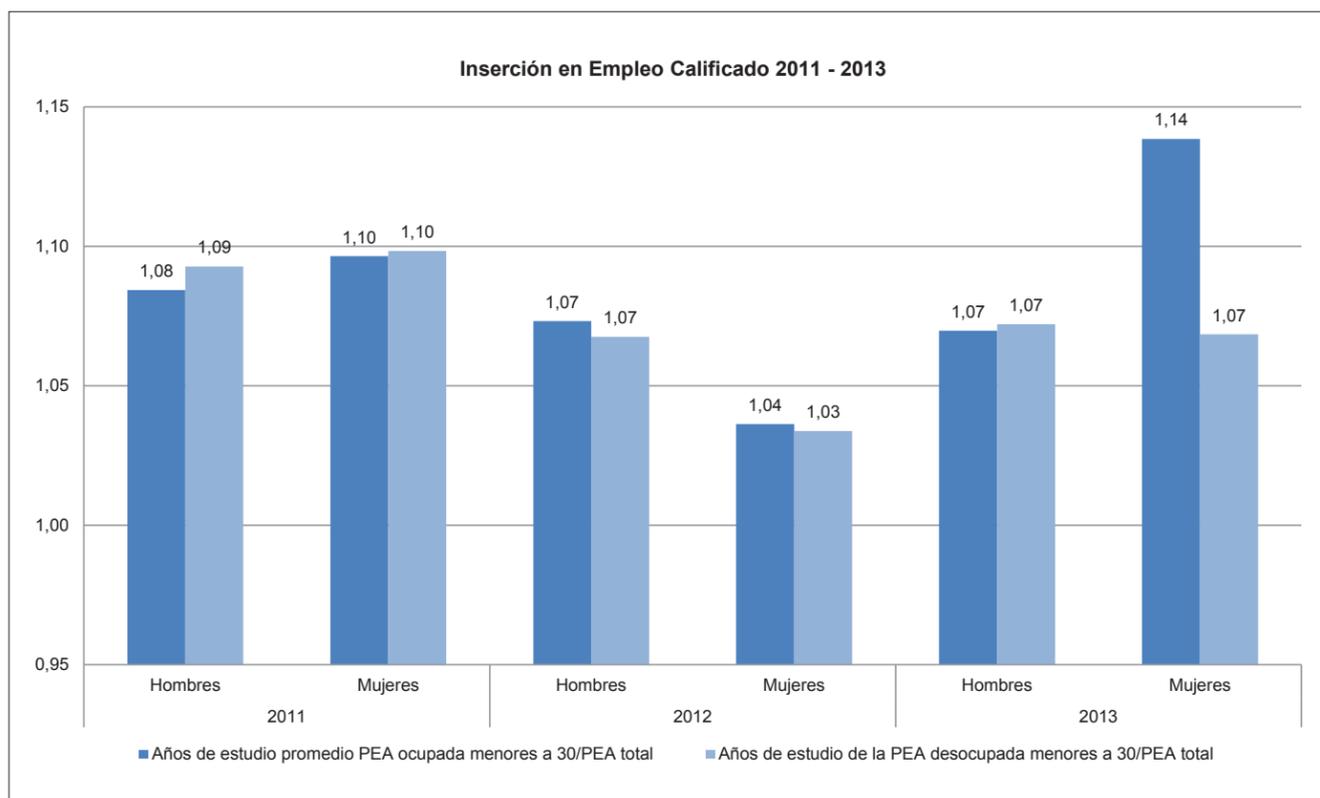
iii. Inserción en empleo calificado

Si se considera la inserción de los jóvenes en empleo calificado, tomando en cuenta el cociente del promedio de años de estudio de la población joven ocupada (menor a 30 años) y el promedio de años de estudio de la población total ocupada, puede verse que tanto para la población ocupada como desocupada, los jóvenes tienen mayor formación que el total de la PEA ²⁴ (estos datos se refieren al Departamento Central). Es decir, los jóvenes, sin importar su categoría de ocupación, están mejor preparados que el resto de la población ocupada.

²³ Los que trabajan menos de 30 horas por semana en sus ocupaciones, que desean trabajar más horas y están disponibles para hacerlo (subocupación visible o subocupación por insuficiencia de horas) y, (b) los que trabajan 30 y más horas por semana en sus ocupaciones y su ingreso es inferior al mínimo legal establecido en el período de referencia (subocupación invisible). En este grupo son analizados los asalariados. (DGEEC)

²⁴ Si el cociente es mayor a uno indica que los jóvenes ocupados tienen más años de estudio que el total de la población ocupada.

Gráfico 7: Años de estudio PEA joven versus años de estudio de la PEA total, 2011 - 2013



Fuente: Achinelli (2014).

En este caso específico, para el Departamento Central puede verse que ha aumentado el promedio de años de estudio de la población joven (ocupada y desocupada) y que las mujeres a lo largo del periodo 2011–2013 cuentan con más años de estudio que los varones.

Mayor cantidad de años de estudio implica mejores capacidades y formación para la población joven. Esto se traduce en mejores condiciones para el trabajo y a largo plazo en una mejor contribución al desarrollo del país.

d. Demandas del sector juvenil en materia políticas sociales

Uno de cada cuatro jóvenes de 15 a 17 años no asiste a instituciones educativas. Los jóvenes dejan de estudiar, principalmente, por razones económicas. Este motivo es mayor para los hombres que para las mujeres. Apenas el 6% de los jóvenes de 25 a 29 años culmina sus estudios universitarios ²⁵.

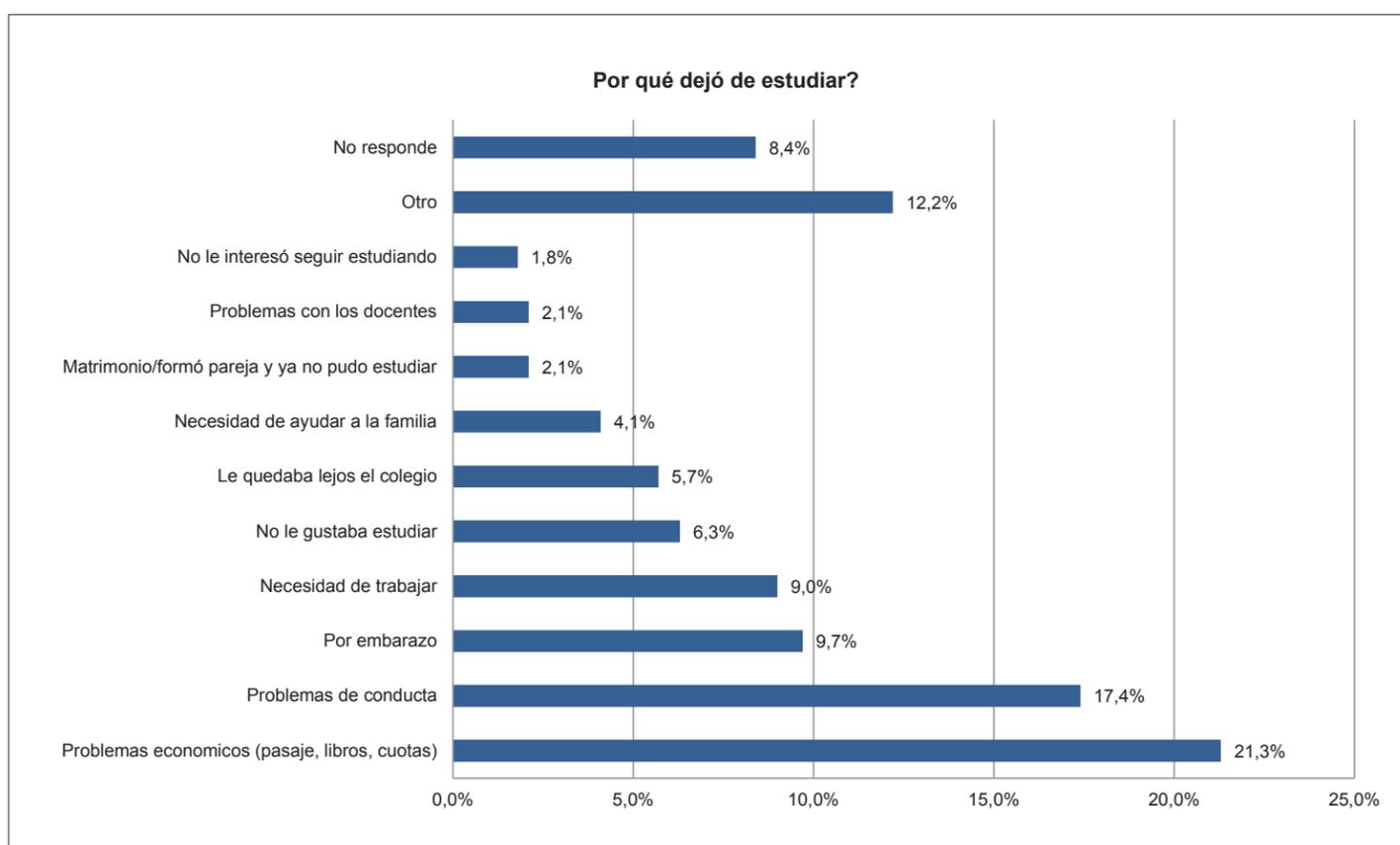
El 85% de la población joven no cuenta con seguridad social. La alta fecundidad juvenil está relacionada a los niveles educativos, pobreza y área de residencia. La mitad de las jóvenes que se embaraza no trabaja ni estudia. De las que estudian y se embarazan, la mitad deja de estudiar y de estas la mitad, casi nunca vuelve a estudiar.

²⁵ Encuesta Nacional de Juventud, 2010.

Según datos de la Primera Encuesta Nacional de Juventud (2010) ²⁶, el 53,4% de los jóvenes consideraba que lo más importante es “estudiar”, el 26,3% considera que es “trabajar” y el resto se divide entre actividades como “ayudar a los padres, casarse y formar familia, y otros”.

En cuanto a la educación, el 45% respondió que estaba estudiando al momento de la encuesta. Del grupo de 15 a 19 años, el 78% contestó que estaba estudiando, del grupo de 20 a 24 años estaba estudiando el 62,4%, y del grupo de 25 a 29 años solo el 17,8% estudiaba. Las principales razones que se mencionaron como causantes de dejar de estudiar o porque no terminó el ciclo que estaba estudiando, fueron:

Gráfico 8: Razones por las que los jóvenes dejan de estudiar



Fuente: Primera Encuesta Nacional de Juventud, 2010.

En lo que se refiere a participación política y social, solo el 38,3% de los jóvenes participa de algún grupo político o social (grupos religiosos, asociaciones vecinales, centros de estudiantes, clubes deportivos, entre otros).

El 50% de los jóvenes encuestados no estaba trabajando. El 13,1% de los encuestados contestó que tuvo su primer trabajo remunerado a los 14 años. Y solo el 19% de los jóvenes tiene un contrato formal. En salud, el 76,1% de los jóvenes no tiene seguro médico. De los que tienen seguro médico, apenas el 1,7% pertenece al primer quintil de ingresos (estrato social muy bajo) y el 8,2% del segundo quintil (estrato social bajo).

²⁶ Muestra ciudadanos/as de 15 a 29 años, residentes en la Región Oriental y en el departamento de Presidente Hayes de la Región Occidental; tiene representación nacional.

En cuanto a la seguridad social, si se toman en cuenta los datos de la EPH 2009–2013, puede verse que en promedio, solo el 19,9% de los jóvenes de 15 a 29 años aporta a una caja de jubilación, que en su mayoría corresponde al Instituto de Previsión Social (IPS). Al desagregar por sexo, el 57,7% de los varones aporta a una caja de jubilación, frente al 42,3% de las mujeres de 15 a 29 años ²⁷.

Cuadro 5: Aporte a jubilación de la población joven, 2009 - 2013

Aporta a una caja de jubilación	2009	2010	2011	2012	2013
SI	15,1%	24,3%	16,8%	18,2%	20,1%
NO	84,6%	75,7%	83,1%	81,8%	79,6%
NR	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,2%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a las Encuestas Permanentes de Hogares, 2009 – 2013.

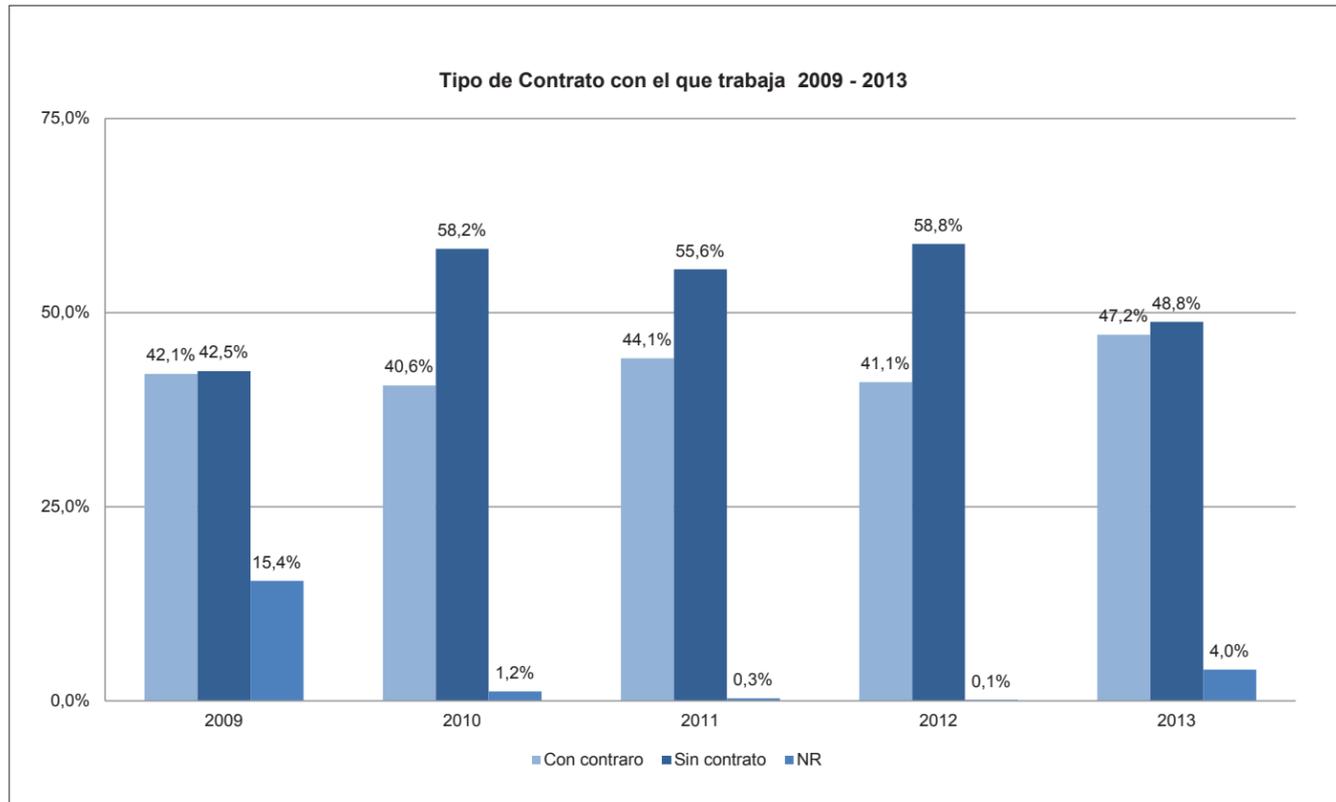
Entre el 2009 y el 2013 ha habido un aumento de 5 puntos porcentuales en cuanto al aporte de los jóvenes a una caja de jubilación. Del total de personas que aportan a una caja de jubilación en el 2013, el 57,7% son varones.

En lo referente a las condiciones de contratación de los jóvenes que cuenta con trabajo, el porcentaje promedio que cuenta con contrato es del 43% (ya sea contrato indefinido “contratado” o definido “temporal”) entre los años 2009–2013; en promedio el 52,8% no tiene contrato (acuerdo verbal o periodo de prueba), y el 4,2% no respondió²⁸.

²⁷ EPH, 2013.

²⁸ Cálculos propios en base a las Encuestas Permanentes de Hogares, 2009 – 2013.

Gráfico 9: Tipo de Contrato de Trabajo de la Población joven, 2009 - 2013



Fuente: Elaboración propia en base a EPH 2004 – 2013.

Que los jóvenes no cuenten con un contrato laboral formal es una señal de la precarización del empleo. Esto puede significar que los salarios se encuentran por debajo de lo estipulado por las leyes, además del incumplimiento de la protección social y otros derechos laborales.

En el 2013, el 53,2% de los jóvenes de 15 a 29 años trabajaba en establecimientos o negocios que tienen RUC (Registro Único del Contribuyente)²⁹.

²⁹ DGEEC, 2013.

Conclusiones

En principio, el aumento de la participación de la población joven y el bono demográfico representan una oportunidad para el desarrollo económico y social del Paraguay.

Por otra parte, al analizar los indicadores de educación, seguridad social, pobreza y empleo, si bien estas están en mejores condiciones que al inicio del periodo de análisis de este trabajo, se observa que es necesario que las políticas de atención a la población de 15 a 29 años estén articuladas para invertir y aprovechar de manera eficiente el capital humano joven y el bono demográfico.

El aumento de los años de estudio de la población en general y de la población joven en particular, podría estar relacionado con las políticas educativas implementadas recientemente a nivel nacional, tales como la entrega de kits de útiles y la merienda escolar, así como también a las corresponsabilidades incorporadas a los programas sociales (Tekoporá, por ejemplo), donde se exige la asistencia obligatoria a instituciones educativas. Esto, de alguna manera, promociona y aumenta la cobertura de la educación y aumenta los años de estudio de toda la población joven.

En este sentido, el PND, en su objetivo estratégico 5 “Empleo y protección social para grupos vulnerables” define como metas para el 2030 *Aumentar en 7 veces el promedio nacional de años de estudio terciario, con énfasis en poblaciones vulnerables; aumentar en 40% el promedio de escolaridad de las mujeres; reducir en 75% el trabajo informal; cobertura con programas de capacitación laboral a por lo menos el 85% de los jóvenes de 20-32 años de los dos quintiles más pobres; Desarrollar políticas activas del mercado laboral bien evaluadas*, entre otras actividades relacionadas a fortalecer el mercado laboral en el país. La definición y el cumplimiento de las metas, exige el trabajo articulado interinstitucional para incluir a las poblaciones vulnerables en las políticas y acciones relacionadas.

La Política Pública para el Empleo Juvenil considera importante invertir y fortalecer las capacidades y habilidades de los jóvenes para participar del mercado de trabajo, con el objetivo principal de desarrollar e implementar estrategias que permitan a los jóvenes construir trayectorias de trabajo decente. Esta Política exige además la promoción del empleo inclusivo, considerando como objetivo a las poblaciones vulnerables de zonas rurales, indígenas, personas con discapacidad. En este sentido, la Ley 2479/04 y sus cambios en la Ley 3585/05 “*establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas*”. Para las instituciones públicas, la participación de las personas con discapacidad debe ser del 5%. No

se dispone de estadísticas oficiales sobre el nivel de participación real en las instituciones del Estado y corresponde a las autoridades encargadas de su implementación una revisión del nivel de cumplimiento efectivo de esas normas legales.

La población paraguaya muestra una temprana incorporación al mercado de trabajo, por lo tanto, crear bases seguras y que respeten los derechos de las personas de 10 a 14 años que empiezan a realizar actividades económicas (15,5% de los varones y 7,8% de las niñas) es un reto para el cumplimiento de los derechos laborales y la promoción del trabajo decente e inclusivo. El papel de las empresas y las instituciones aquí es crucial, ya que para incentivar la participación de los jóvenes deberían implementarse políticas activas, tales como capacitación y formación laboral, becas de trabajo y pasantías. Estas políticas activas, además de permitir la entrada al mercado laboral de la población joven, permite la capacitación y formación para el trabajo, la adquisición de destrezas y competencias y la especialización de la mano de obra.

El contexto macroeconómico en Paraguay, el aumento de la inversión extranjera directa y la dependencia de la economía de las actividades agrícolas, si bien tienen pequeños impactos en la generación de empleo, exigen políticas que se ajusten a las demandas del sector productivo y la mano de obra, especialmente para el sector de servicios y comercio internacional. Las políticas activas deben estar dirigidas a las demandas de bienes y servicios, ya que la demanda de trabajo se relaciona con estas.

Al año 2013, la población joven contaba con mejores niveles de acceso a los servicios de educación³⁰ y salud que al principio del periodo analizado. Sin embargo, el aprovechamiento del bono demográfico y la optimización de este recurso humano joven requieren de más y mejores condiciones de trabajo para aprovechar sus potencialidades. Al respecto, la formalización del empleo (contratos formales y seguridad social) en la actualidad puede representar a largo plazo mayor cobertura del sistema de jubilaciones.

Los beneficios de la inversión en el bono demográfico, son visibles a largo plazo: mejores trabajos (decentes) se traducen en mejores condiciones de jubilación y pensión. Además, generan mayor dinamismo de la economía para el desarrollo. La educación y el trabajo, como escenarios distintos pero complementarios, deberían definir y actualizar los diseños curriculares de los programas de formación y capacitación, para desarrollar las destrezas y habilidades que exige el mercado laboral en nuestro país.

30 *lo que no implica que sea mejor, hablando de la calidad.*

Esta articulación orientada a proveer educación para el trabajo es un desafío importante en términos de políticas públicas. Requiere un nivel de coordinación y articulación entre numerosos actores del sector público y privado, incluyendo las instituciones del gobierno, la academia y el sector privado, sectores que se encuentran distanciados y solo se registran casos aislados de iniciativas que promueven su articulación.

Si bien el nivel educativo de los jóvenes ha aumentado a lo largo de los años (medido por años de estudio), todavía existe una demanda insatisfecha en lo referente a la participación en el mercado laboral. En el 2013, la población de 15 a 29 años tenía, en promedio, 10,4 años de estudio, pero solo el 63,7% tenía trabajo, solo el 20,1% aportaba a una caja de jubilación y solo el 24,6% tenía seguro médico ³¹.

La alta dependencia de la economía del sector primario (agropecuario) exige también mecanismos de atracción y retención de la población rural, especialmente la población joven para propiciar el desarrollo local, diversificar las oportunidades laborales y reducir la migración del campo a la ciudad. Uno de los requisitos fundamentales para esto, es incentivar las inversiones privadas para la generación de valor agregado en la producción.

31 Datos de la EPH, 2013.

Bibliografía

BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY:

Anexo Estadístico Informe Económico Julio 2014

Sistema de Cuentas Nacionales del Paraguay, 2003 – 2012

Capacidades del sistema público de formación profesional para incluir jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, Programa Conjunto Oportunidades, 2010.

DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS:

Encuestas Permanentes de Hogares

Encuestas Continuas de Empleo

Censo Económico Nacional, 2011. Paraguay, Resultados Finales

Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares, Principales Indicadores de Empleo e Ingresos.

FORLAC (2011), Leve reducción del empleo informal y principales desafíos en Paraguay.

LEY N° 5115/13, “Que crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social”. Congreso de la Nación Paraguaya. <http://www.eljurista.com.py/admin/publics/upload/archivos/3b9e919c41f2175905ebed16f60b0d13.pdf>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO:

Paraguay <http://www.ilo.org/santiago/pa%C3%ADses/paraguay/lang--es/index.htm>

Programa de Trabajo Decente <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--es/index.htm>

Del trabajo precario al trabajo decente: documento final del simposio de los trabajadores sobre políticas y reglamentación para luchar contra el empleo precario, OIT, 2012.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014 – 2030, Resumen Ejecutivo.

POLÍTICA PÚBLICA PARA EL EMPLEO JUVENIL.

PRIMERA ENCUESTA NACIONAL DE JUVENTUD, JUVENTUDES, REALIDADES Y DESAFÍOS, 2010.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2013)

INFORME NACIONAL SOBRE DESARROLLO HUMANO PARAGUAY.

PROGRAMA NACIONAL DE TRABAJO DECENTE. Presidencia de la República del Paraguay, Oficina Internacional del Trabajo, 2009.

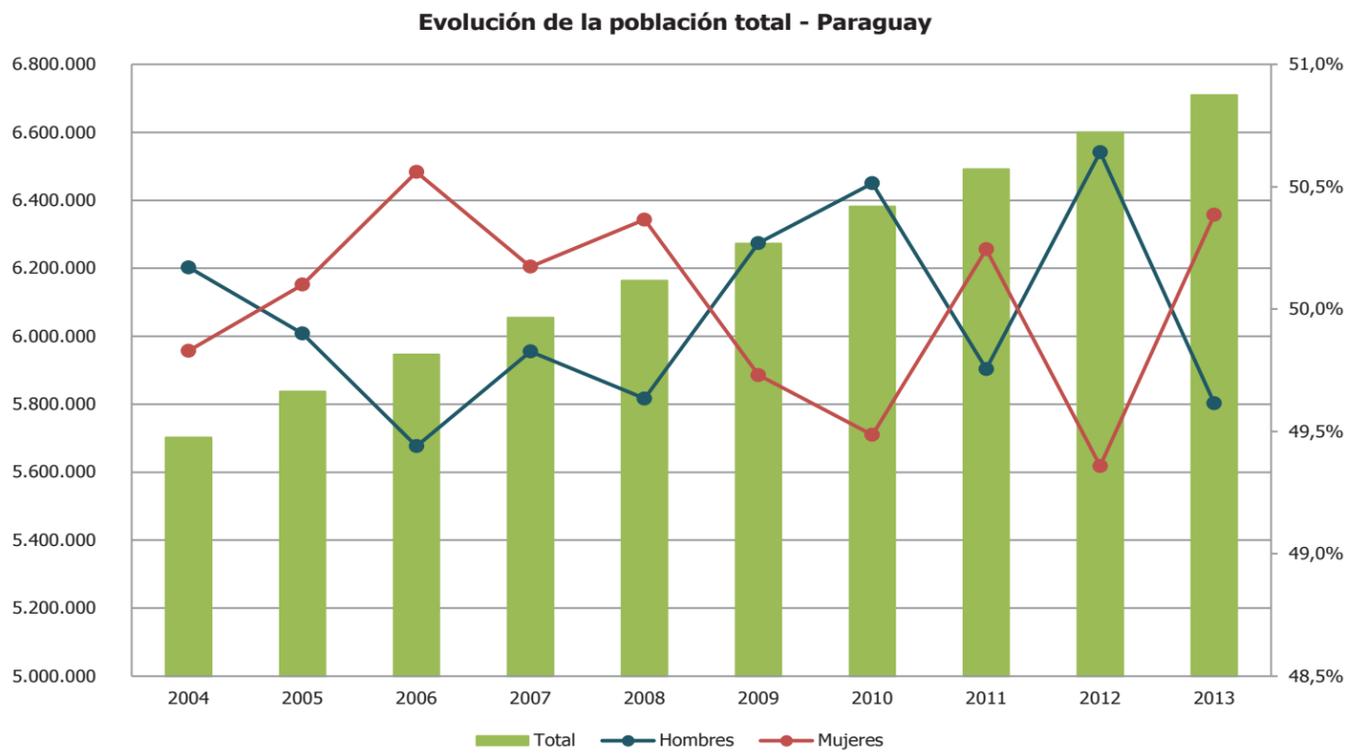
SERAFINI, VERÓNICA (sf), Ministerio de Hacienda.

SERIE ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS, CEPAL (2005), Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones.

WELLER, JÜRGEN (ed.) 2009, El nuevo escenario laboral latinoamericano, regulación, protección y políticas activas en el mercado de trabajo.

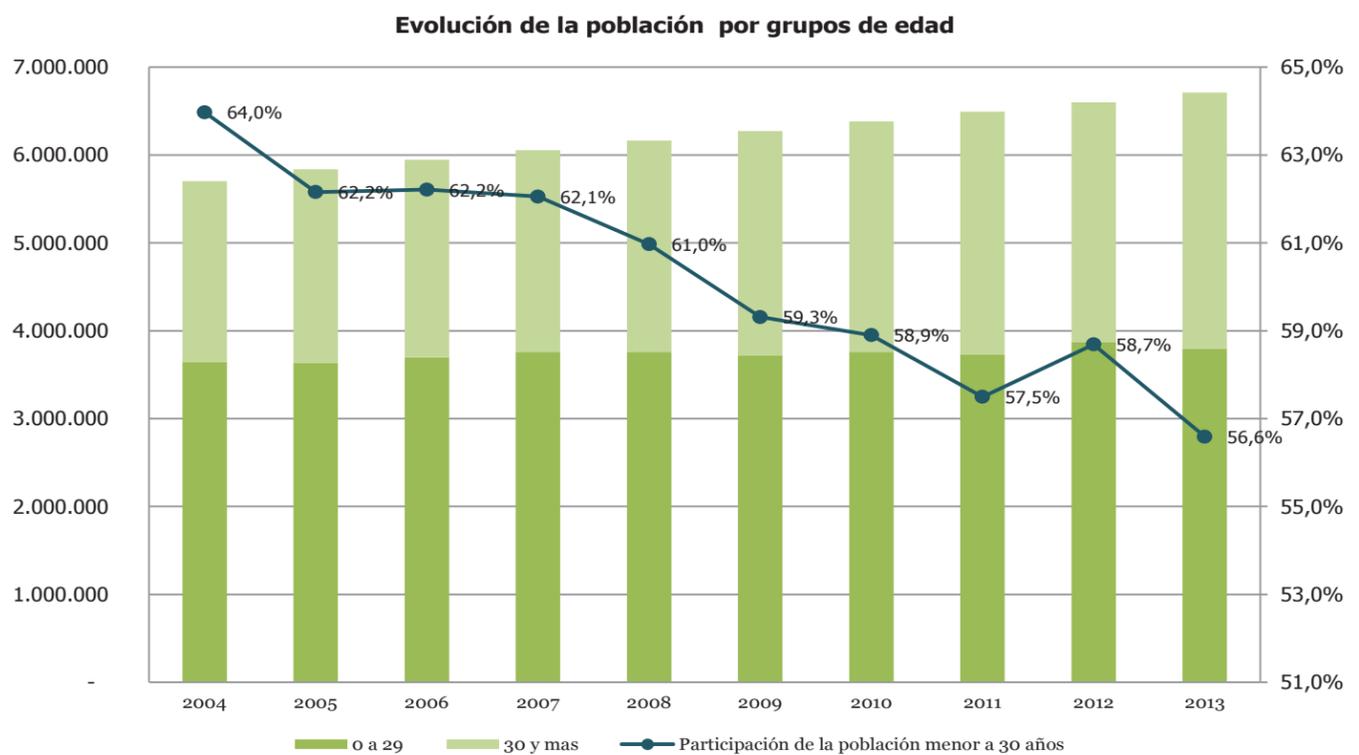
Anexos - Gráficos

Población total de Paraguay – Años 2004 - 2013



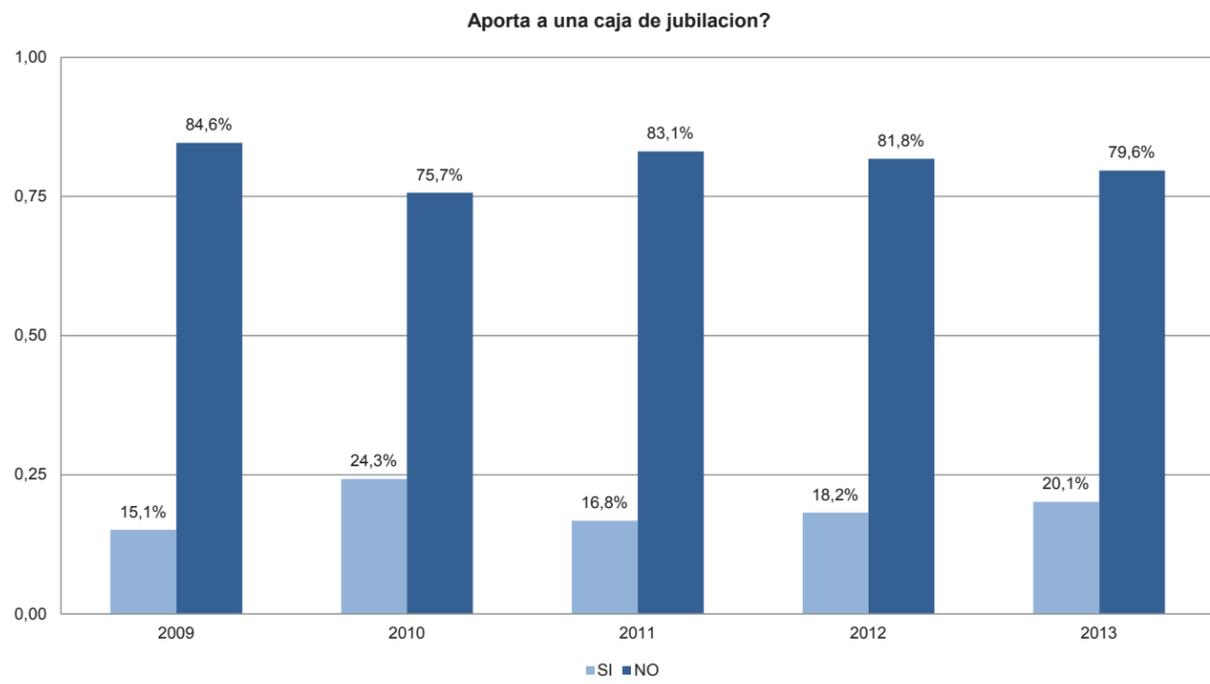
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH, 2004 – 2013.

Población por grupos de edad – Años 2004 – 2013



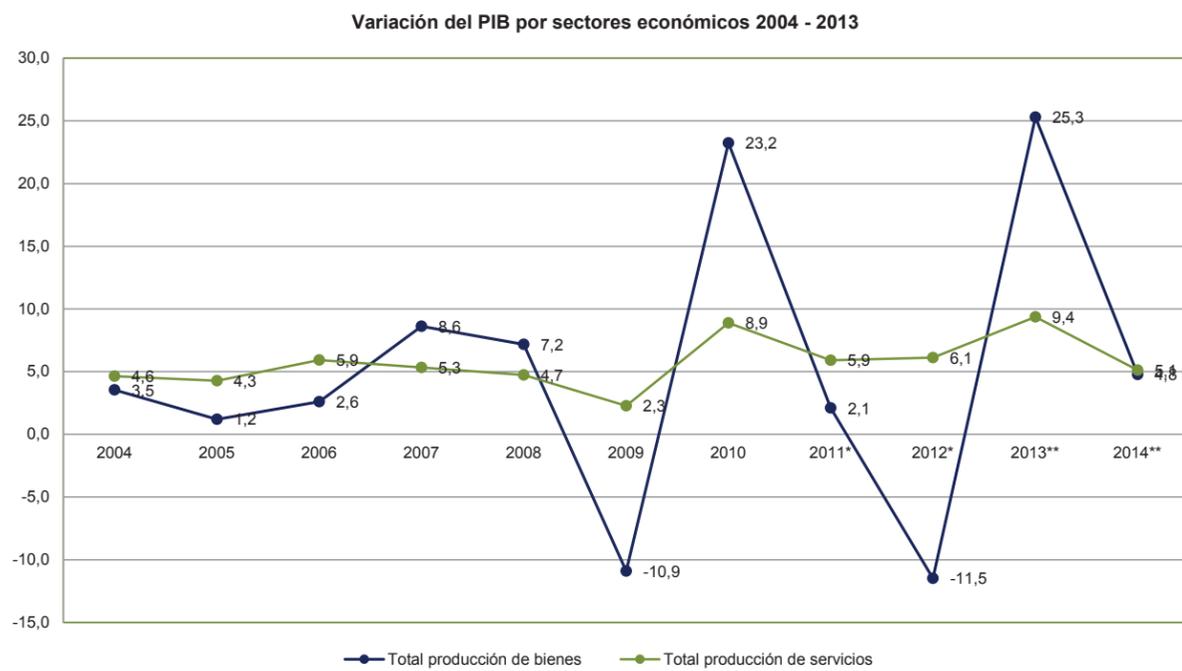
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH, 2004 – 2013.

Aporta a caja de jubilación – población de 15 a 29 años



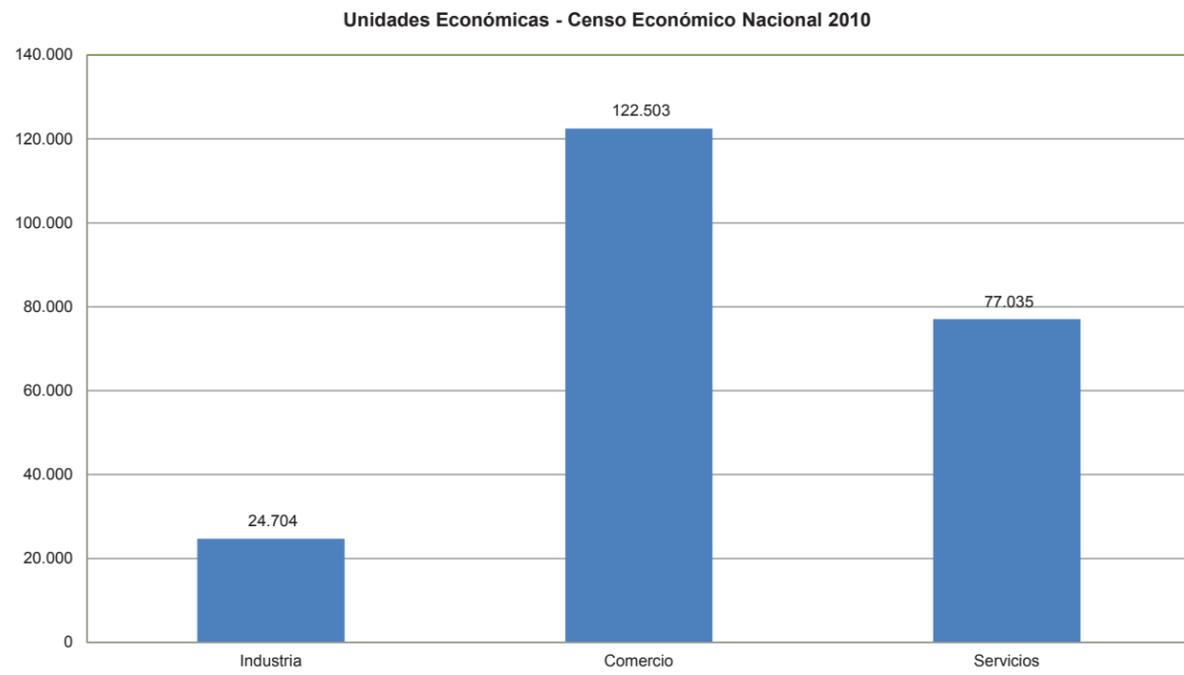
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH, 2009 – 2013.

Variación del PIB por sectores económicos, 2004 - 2013



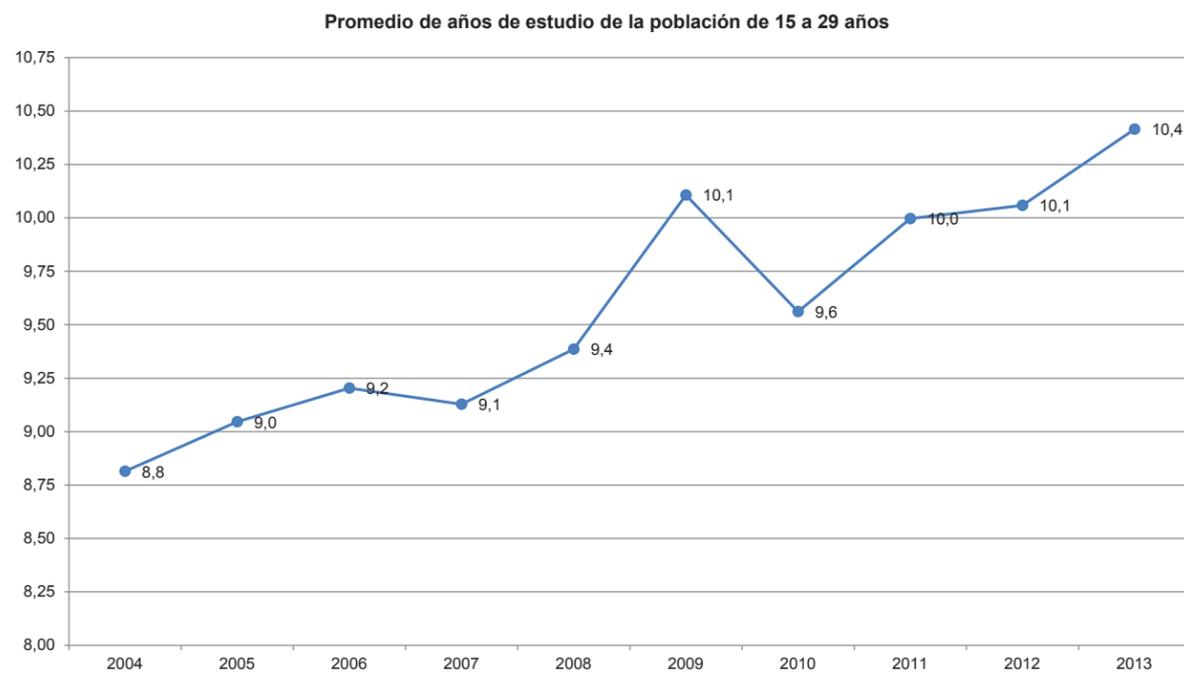
Fuente: Elaboración propia en base al Anexo Estadístico BCP, 2014 .

Unidades económicas en Paraguay – CEN 2011



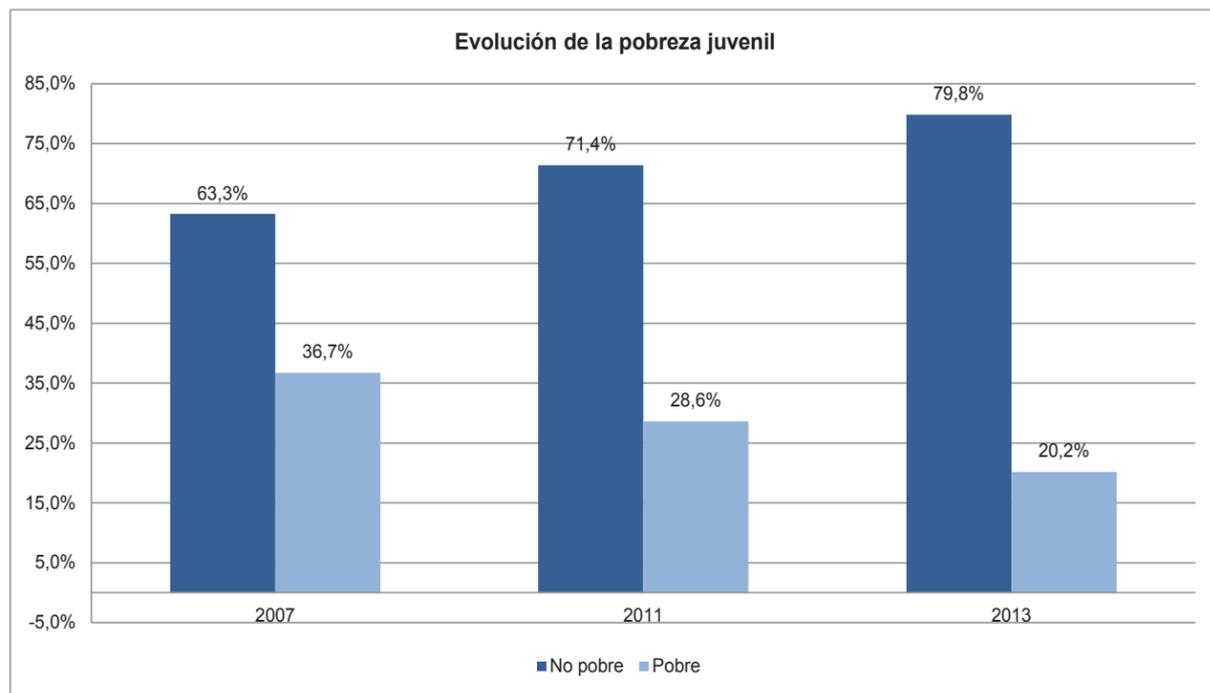
Fuente: Elaboración propia en base al CEN, 2011. Paraguay, Resultados Finales.

Promedio de años de estudio de la población de 15 a 29 años, 2004 - 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH, 2004 – 2013.

Evolución de la pobreza juvenil, 2007, 2011, 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH, 2007, 2011, 2013.

15

Documento de Trabajo N° 15
Serie **Economía**

Instituto Desarrollo
Guido Spano 2575
Asunción Paraguay

www.desarrollo.edu.py

Con el apoyo de:



ThinkTank Initiative
Local research for lasting solutions

Iniciativa ThinkTank
Investigación local para soluciones duraderas