

CENTRO PARAGUAYO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS

PROYECTO REGIONAL “INTEGRACIÓN DE JÓVENES AL MERCADO LABORAL” CEPAL/GTZ

“INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES EN PARAGUAY: LA VISIÓN DE LOS EMPRESARIOS”

INFORME FINAL

Leticia Carosini

Mayo de 2005

Asunción - Paraguay

* Sincero agradecimiento al especial asesoramiento de Zulma Espínola, así como a la asistencia técnica de Laura Blanco, y a las personas, instituciones y empresas que accedieron amablemente a las entrevistas y encuesta realizadas durante el proceso de elaboración del presente estudio.

Indice

Introducción

- 1 Análisis del mercado laboral juvenil**
- 2 Procesamiento de la información obtenida de las entrevistas y encuesta realizadas**
 - 2.1 Análisis de los resultados del Procesamiento de la ENCUESTA empresarial**
 - 2.1.1 Cobertura Geográfica**
 - 2.1.2 Características de las empresas encuestadas**
 - 2.1.3 Sector Económico, Rubros y Tipo de Producto**
 - 2.1.4 Ingreso Promedio Anual y Expectativa empresarial**
 - 2.1.5 Nivel de Inversión**
 - 2.1.6 Características de la Mano De Obra**
 - 2.1.6..1 Distribución de Mano de obra
 - 2.1.6..2 Forma de Contratación de la Mano de obra
 - 2.1.6..3 Requerimientos y dotación de personal
 - 2.1.6..4 Rotación y estabilidad laboral
 - 2.1.6..5 Capacitación y entrenamiento de la Mano de obra
 - 2.1.6..6 La Oferta: Nivel De Educación Formal (“Hard Skills”)
 - 2.1.7 La Mano de Obra Juvenil**
 - 2.1.7..1 El Proceso de Búsqueda de Personal
 - 2.1.7..2 Razones para Contratar Jóvenes
 - 2.1.7..3 El Proceso de Entrada de los/as Jóvenes
 - 2.1.7..4 Contexto Laboral de las empresas que SI contratan jóvenes
 - 2.1.7..5 Fortalezas y Limitaciones propias de los Jóvenes en el Mundo Laboral
 - 2.1.7..6 Expectativas de la Oferta y Demanda Juvenil
 - 2.2 Perspectiva del sector privado y público con respecto al mercado laboral del país**
 - 2.2.1 Perspectiva del sector empresarial privado**
 - 2.2.2 Perspectiva del sector público**
- 3 Análisis de las prácticas de contratación y capacitación de jóvenes**
 - 3.1 Incentivos legales para la contratación y capacitación de la mano de obra joven**
- 4 Propuesta de Políticas de Empleo para la Fuerza Laboral Joven**

Conclusiones y Recomendaciones

Bibliografía

Anexos

- Anexo I Encuesta Empresarial**
- Anexo II Principales Resultados de la Encuesta Empresarial**
- Anexo III Listado de Entrevistas realizadas**
- Anexo IV Resumen de las Normativas Legales**

Introducción

Estudios de la Organización Iberoamericana de la Juventud señalan que sólo uno de cada diez jóvenes latinoamericanos de entre 15 y 24 años podrá obtener empleo en los próximos dos años; es por ello que el tema del Trabajo Juvenil, es uno de los problemas que más preocupan en diversos ámbitos, promoviéndose acciones bajo la perspectiva de contribuir al logro de la disminución del desempleo juvenil.

El Paraguay, así como los demás países latinoamericanos, ha tomado conciencia del problema laboral juvenil, aunque aún no ha definido o adoptado una política social, y dentro de este contexto una política de empleo, que sea integradora, ya que los esfuerzos y las medidas adoptadas hasta ahora solo constituyen esfuerzos aislados, que no tienden a brindar soluciones en el mediano y largo plazo. A este contexto se suma el hecho de que el sistema productivo del país se encuentra agotado y desactualizado, lo cual unido a las crisis surgidas en la década de los 90, ha profundizado el proceso recesivo que enfrenta la economía paraguaya, dificultando aún más la adopción de medidas coherentes y oportunas, no solo para superar dicha situación coyuntural, sino también para solucionar las estructurales fallas de mercado, postergando el tan anhelado objetivo de crecimiento con equidad y reducción de la pobreza.

El Proyecto Regional denominado “Integración de Jóvenes al Mercado Laboral”, de la CEPAL y la GTZ, cuyo objetivo es analizar el mercado laboral juvenil, caracterizando las fuerzas que lo componen, determinando no solo el marco legal e institucional existente, sino también las demandas de los diversos sectores que se constituyen en fuentes de mano de obra, así como las prácticas de contratación y capacitación vigentes, orientadas al sector juvenil con enfoque de género; permitirá entender la problemática laboral juvenil, y al mismo tiempo brindar alternativas viables de aplicación para superar los obstáculos existentes con respecto al tema.

En este contexto, el presente informe final con respecto al estudio del caso paraguayo, contiene el análisis del mercado laboral juvenil en el país, así como los resultados de la encuesta empresarial realizada, incluyendo asimismo, la perspectiva de los sectores privado y público sobre la situación del mercado laboral nacional, además de la revisión de las prácticas de contratación y capacitación de la mano de obra joven, y de los incentivos legales existentes para llevar a cabo dichas prácticas, para finalmente, establecer los lineamientos a tener en cuenta para definir la Política de empleo para la población joven del Paraguay.

1. Análisis del mercado laboral juvenil

Los datos procesados por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), en la Encuesta Permanente de Hogares EPH 2002¹, señalan que la población joven del Paraguay comprendida entre 15 y 29 años representa el 26,2% de la población total, juventud de la cual el 51,1% son mujeres y el 48,9% son hombres; residiendo el 61% de la población juvenil en áreas urbanas.

Dicha población juvenil económicamente activa se desempeña laboralmente, en su mayoría, en el sector terciario o de servicios, considerando que, más de la mitad (53%) participa en actividades tales como finanzas, bancos, comercio, servicios personales y comunales, etc; e incluso absorbe a 3 de 4 mujeres trabajadoras. Sin embargo, en el sector primario, base de la economía nacional, uno de cada cuatro jóvenes están ocupados en actividades extractivas, como la ganadería, agricultura, caza, pesca, etc.; mientras que el 18,6% de la mano de obra juvenil, se encuentra trabajando en el sector industrial.

La forma predominante de vinculación laboral de la juventud paraguaya es bajo la categoría de asalariados, principalmente como empleado u obrero, categoría donde el 85% pertenece al sector privado. Solo dos de cada diez ocupados tienen la iniciativa o la capacidad para encarar un trabajo solo o por cuenta propia. Asimismo, con respecto a la informalidad² en el mercado laboral, se destaca que uno de cada tres trabajadores informales es joven, donde la mayoría tiene instrucción secundaria. Es decir que, la población joven inserta en las actividades informales representa 33,6% de la fuerza de trabajo nacional urbana que realiza este tipo de actividades.

También merece destacar que, en el mercado laboral paraguayo, el desempleo es un fenómeno de rostro preferentemente joven, puesto que el nivel de desempleo abierto aumentó de 8,7% a 16,2%, a lo cual se ha sumado el problema de la migración, considerando que estudios, como el de Tomas Palau y los de la DGEEC, señalan que, en el periodo comprendido entre los años 1995 y 2000, jóvenes entre 15 y 29 años de edad constituyen más del 40% del total de migrantes a nivel nacional. Asimismo, estudios realizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), concluyen que la migración juvenil dentro del país es mayoritariamente urbana-urbana; existiendo diversas razones para migrar, como: expulsión del núcleo familiar para obtener trabajo en las ciudades, para estudiar o por la migración de la misma familia de origen. Se destaca también que las razones que tienen los jóvenes de familias no pobres para migrar se relacionan a los estudios, o la consecución de un mejor trabajo. En el caso de la migración de jóvenes de familias pobres, la razón más frecuente es seguir el desplazamiento de su propia familia, movimiento que se da por pobrecimiento³.

Ante esta situación señalada precedentemente, los/as jóvenes no se encuentran conformes, por lo cual sus principales demandas se centran en la necesidad de capacitación y fuentes de trabajo, tanto para los que viven en zonas urbanas, así como los de zonas rurales. Asimismo, la juventud paraguaya no solo está preocupada por la imagen que la sociedad tiene de ella, sino también por los problemas que le afectan directamente, entre los que se pueden citar algunos considerados principales como: Pobreza, la migración campo-ciudad, Desempleo y empleo precario, Falta de acceso a la tierra y otros recursos productivos, Escaso nivel educativo y de capacitación, a lo que se suma la mala calidad de la educación, y los problemas con la retención (deserción) escolar, Dificultad para la promoción social, la juventud de más bajos ingresos considera que no tiene oportunidades para salir de dicha situación, Falta de seguridad social (salud y previsión social), Iniciación sexual sin información y preparación adecuada, Embarazo adolescente, Problemas de violencia, Discriminación por género (machismo), Falta de espacios juveniles y "servicios" de esparcimiento, Corrupción y actitudes conservadoras en el sistema político, Distanciamiento de las organizaciones tradicionales de participación.

1 Se utilizan los datos de la EPH 2002, de la DGEEC, teniendo en cuenta que en dicha encuesta se define como población juvenil a las personas de 15 a 29 años, definición que está acorde a lo considerado en el presente estudio,

² Según la DGEEC, el sector informal urbano se constituye por la fuerza de trabajo que ejerce actividades como miembro familiar no remunerado, por cuenta propia o como empleados en pequeñas microempresas de hasta 5 trabajadores. 1999

³ PNUD-Banco Mundial-Base IS. Juventud y exclusión social en Paraguay. 2002.

Cabe señalar que en el tema de juventud existe multiplicidad y dispersión de acciones, destacándose varios intentos de concertación a fin de llevar a cabo acciones coordinadas con respecto a programas y proyectos para la población joven. En este contexto, a nivel de gobierno departamental se ha establecido una Red de Secretarías de Juventud de las Gobernaciones, y a mediados de los años '90, se conformó la Red de Juventud Paraguay, cuyo principal objetivo es el diseño de políticas de juventud y actualmente viene trabajando incipientemente en este sentido. Y dado que, con la apertura democrática, las asociaciones juveniles han tomado relevancia, creándose incluso una Coordinadora de Organizaciones Juveniles en el Paraguay.

No obstante, el mismo proceso de transición democrática en el Paraguay ha logrado no solo crear la instancia pública que tiene como función principal determinar la política pública de Juventud, que es el Vice Ministerio de la Juventud, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Dicha institución, a través de la ejecución del proyecto denominado Plataforma de Juventud, con financiamiento de la GTZ, busca la concertación de las instancias de gobierno y de la sociedad civil a fin de lograr elaborar propuestas de políticas públicas de Juventud. En este sentido, a propuesta de Unión de Profesionales y Empresarios Jóvenes del Paraguay (UPEJ), en el año 2001, se conformó, en el marco de Plataforma, la Mesa Nacional Interinstitucional de Concertación de Políticas Públicas de Empleabilidad y Emprendibilidad Juvenil, cuya continuidad constituye en la actualidad la Red Nacional de Empleabilidad y Emprendibilidad Juvenil Paraguay integrado por la Coordinadora Nacional de la Juventud Cooperativista (CONAJUCOOP), Central General de Trabajadores (C.G.T.), Parlamento Joven, Cuerpo de Paz; Red de Secretarías de Juventud de Gobernaciones, Ministerio de Agricultura y Ganadería con sus Direcciones de Planificación, Género y Juventud Rural y Educación Agropecuaria; Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, Secretaria Técnica de Planificación (STP) y Red CIDEM-SMPY/Comisión de las Comunidades Europeas, y el Vice Ministerio de la Juventud; que se encuentra abocada en acciones nacionales para su fortalecimiento mediante la concreción de emprendimientos públicos-privados y con organismos cooperantes⁴.

De los estudios realizados a nivel gubernamental y privado se destaca que en el tema de Políticas Públicas de Juventud, las mismas no cuentan con una adecuada articulación, y de hecho, no se puede hablar de políticas de juventud propiamente dichas, considerando que la oferta encontrada se limita a proyectos o programas fragmentarios, los cuales son llevados adelante en un 31,7% por organizaciones no gubernamentales, siendo la Municipalidad de Asunción la segunda institución que trabaja en el tema de juventud, y solo el 17,5% de las ofertas encontradas están siendo ejecutadas por organismos gubernamentales, y se limitan a acciones y programas específicos⁵. Cabe señalar que las acciones llevadas a cabo, tanto por organismos gubernamentales o no gubernamentales (ONGs), precisan de coordinación, ya que inclusive existe una tendencia a no definir expresamente el sujeto juvenil al cual se orientan los diversos programas y proyectos llevados a cabo por varias organizaciones y entidades, lo cual resta eficacia y pertinencia desde la lógica de la problemática juvenil⁶.

2. Procesamiento de la información obtenida de las entrevistas y encuesta realizadas

2.1 Análisis de los resultados del Procesamiento de la ENCUESTA empresarial

Cabe destacar que en el segundo semestre del año 2004, el Paraguay ha experimentado diversas manifestaciones sociales, urbanas y rurales, con respecto a la falta de respuestas sobre la precarización de la situación económica del país, que incide por supuesto en el mercado laboral. Estas manifestaciones crean un ambiente social que dificulta solicitar y recabar informaciones sobre el tema laboral, la cual se evidencia en la aplicación de la encuesta sobre demanda laboral que se realiza en el marco de este Proyecto Regional. Sin embargo, aún con dicha expectativa de los/as empresarios/as encuestados/as sobre la economía nacional, fue realizada la encuesta sobre la demanda de mano de obra juvenil en los departamentos seleccionados para tal efecto, previa capacitación a los/as jóvenes encuestadores/as.

⁴ Red Yes-Paraguay. Informe país. 2004.

⁵ PNUD-Banco Mundial-Base IS. Juventud y Exclusión social en Paraguay.2002

⁶ Red Yes-Paraguay. Informe país. 2004.

La encuesta se realizó en los meses de octubre a diciembre del año 2004, debido a las dificultades señaladas, y en un sistema aleatorio a firmas de diferentes rubros, tamaños y localización, siendo una muestra representativa para el Paraguay, en las áreas seleccionadas por el Proyecto: Departamentos Central, Concepción y San Pedro. El acceso a los datos individuales de cada firma permitirá la construcción de paneles sobre las variables determinantes del empleo juvenil en el Paraguay. El cuestionario aplicado en la encuesta se encuentra en el Anexo I, y los cuadros con los resultados principales de las respuestas obtenidas en el Anexo II.

2.1.1. Cobertura Geográfica

El área geográfica de las empresas encuestadas abarco en un 19,3% corresponde al Dpto. de Concepción, 22,2% al Dpto. San Pedro y 58,5% al Departamento Central. En este último se han entrevistado a empresas localizadas en las principales ciudades tales como Asunción, Lambaré, Luque, Fernando de la Mora, San Lorenzo entre otros (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1: Localización de Empresas (en %)		
Ciudades	Porcentajes	Distribución Acumulada
Asunción	42,2	42,2
Lambaré	4,4	46,7
Luque	3,0	49,6
Fernando de la Mora	3,0	52,6
Concepción	19,3	71,9
San Estanislao	14,8	86,7
Cruce Liberación	7,4	94,1
San Antonio	0,7	94,8
Capiatá	0,7	95,6
San Lorenzo	3,7	99,3
Limpio	0,7	100,0
Total	100,0	

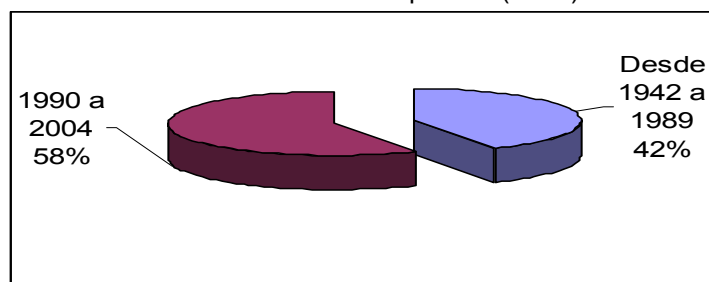
Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

2.1.2. Características de las empresas encuestadas

Las firmas encuestadas revelan que una leve mayoría de las firmas son nuevas, pues el 58% cuentan con una fecha de apertura que data desde el año 1990 hasta el 2004 (ver Gráfico 1). Cabe señalar que se eligió el corte de fecha para el año 1990 debido a que dicho año es considerado como la apertura a la etapa de liberalización económica del Paraguay. Asimismo, estudios señalan que las tasas de entrada y salida de estas empresas son altas y, en consecuencia, la sustentabilidad del empleo es reducida, observándose que si bien las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en Paraguay son importantes generadoras de empleo, el mismo es de baja calidad; a lo cual se suma el hecho de que la crisis financiera recurrente, a partir del año 1995, hizo que varias empresas cerraran sus puertas, destacándose, que las empresas que desaparecieron entre 1998 y 2002 eran mayoritariamente microempresas (entre pequeñas y medianas)⁷.

⁷ OIT. Paraguay. Empleo y Protección social. 2003.

Gráfico 1: Fecha de apertura (en %)



Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

En el Cuadro 2 se observan los resultados de la encuesta sobre el tipo de sociedad, destacándose el predominio de la unipersonal (41,7%) como la forma preferida de asociación empresarial, seguida del tipo de Sociedad Anónima (25,28%) y de la Sociedad de Responsabilidad Limitada (SRL, 16,7%).

Cuadro 2: Tipo de Sociedad	
Tipos	Porcentaje
UNIPERSONAL	41,7
SA	25,8
SRL	16,7
ASOCIACION CIVIL, ONG	3,8
SAECA	2,3
COOPERATIVA	1,5
SAC	0,8
FUNDACION	0,8
COMANDITA SIMPLE	0,8
NA	6,1
TOTAL	100,0

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

Observación: ONG = Organizaciones NO Gubernamentales; SA = Sociedad Anónima ; SAECA = Sociedades Emisoras de Capital Abierto; NA = No se aplica.

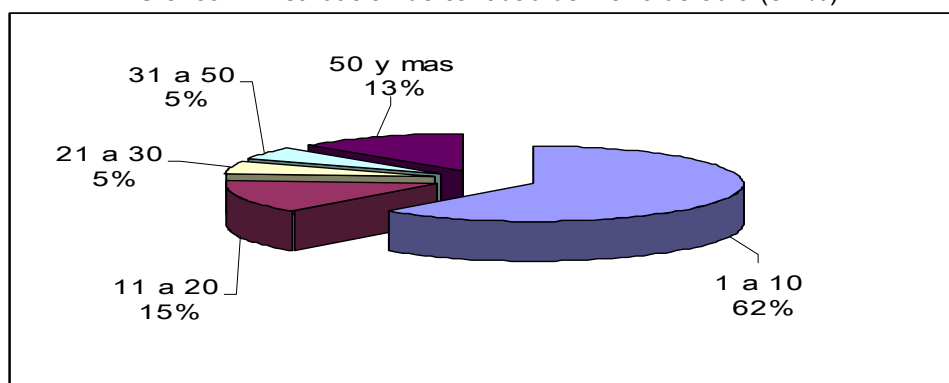
Esto se corrobora comparando con el estudio realizado por la OIT en el año 2003⁸, en el cual se señala que las empresas unipersonales y la unipersonal de responsabilidad limitada son las formas más adoptadas por las microempresas. Asimismo, la sociedad de responsabilidad limitada es la más extendida entre las pequeñas empresas, y las sociedades anónimas entre las medianas y grandes empresas; destacándose que la mayoría de los trabajadores pobres del sector urbano está en el segmento de cuentapropistas y microempresa.

Confirmando lo anterior, la mayoría de las empresas encuestadas son pequeñas, pues el 62% de las mismas tienen de 1 a 10 empleados. Un total de 25% de las mismas poseen de 11 a 50 empleados, mientras que las que cuentan con más de 50 empleados suman un total de 13%. En cuanto a la distribución del personal, se tiene una mayoría (77%) de mano de obra permanente, 28% en forma de contratado, tercerizado y temporal, restando un 2% de mano de obra familiar. Cabe destacar que estudios realizados⁹ señalan que las MIPYMES, aunque generadoras de empleo en Paraguay, pero de baja calidad, son las que concentran el mayor nivel de pobreza.

⁸ OIT. Paraguay. Empleo y Protección social. 2003.

⁹ OIT. Paraguay. Empleo y Protección social. 2003.

Gráfico 2: Distribución de cantidad de mano de obra (en %)



Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

2.1.3. Sector Económico, Rubros y Tipo de Producto

La actividad comercial sobresale como el sector económico que concentra la mayor cantidad de las empresas (45,2%), y las empresas del ramo de servicios sociales, personales, empresariales figuran en segundo lugar seguida de las industrias manufactureras. (ver Cuadro 3). Cabe mencionar que la mayor parte de estas empresas encuestadas fueron comercios; no obstante la diversidad de rubros de estas empresas abarca el de farmacias, ferreterías, venta de materiales de construcción, microfinanciera rural, óptica, servicios aeronáuticos, telecomunicaciones, transporte fluvial, televisión por cable, venta de electrodomésticos y de motos; rubros diversificados que caen bajo la nomenclatura global de la actividad comercial.

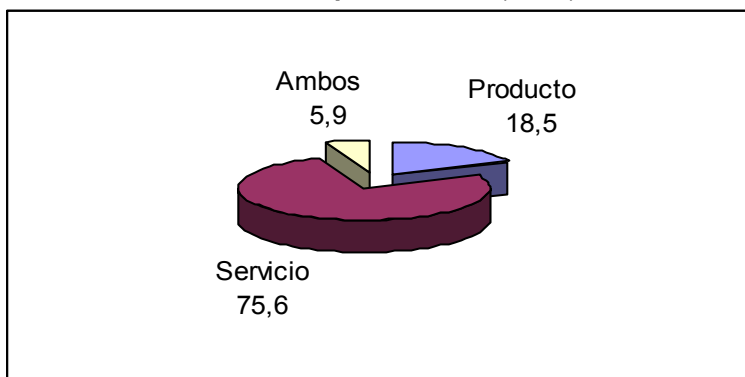
Cuadro 3

Sector económico al que pertenece la Empresa	Porcentaje
Comercio, Restaurantes y Hoteles	45,2
Servicios Sociales, Personales, Empresariales	23,7
Industrias Manufactureras	11,1
Educación	6,7
Construcción	3,0
Transporte, Almacen. y Comunicaciones	3,0
Finanzas, Seguros, Inmuebles	2,2
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	1,5
Electricidad, Gas y Agua	0,7
Otros	3,0
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

Las empresas encuestadas son en su mayor parte de servicios (75,6%) y un 18,5% son empresas productivas, tal como se ilustra en el Gráfico 3.

Gráfico 3: Tipo de Rubro (en %)



Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

2.1.4. Ingreso Promedio Anual y Expectativa empresarial

Aún cuando el tema de solicitar información sobre los ingresos o resultados de la empresa tiene una mayor renuencia a obtener respuestas, algunos encuestados han brindado resultados o ingresos promedios anuales, por lo cual acorde al relevamiento de datos, el 75% tienen un ingreso promedio menor a los 500 millones de guaraníes y el 25% supera esta cifra promedio. Además, de las empresas encuestadas, la mayor parte produce para el mercado nacional, y solo una minoría para el mercado externo. Además, el 62,7% declaran que los resultados son positivos (bueno y muy bueno) y el 37,3% respondieron que son iguales o peores que años anteriores.

El empresariado manifiesta en líneas generales, una buena expectativa (en un 72%), sobre el futuro de la empresa, solo el 28% atinó a responder que ve un horizonte negativo para sus empresas. El factor determinante de esta visión positiva de futuro sobre las empresas es el económico (47%) seguido del factor político (9%) y el social (7%). No obstante esta expectativa positiva será restrictiva debido a que la encuesta revela que sólo el 37% de las empresas cuentan con un plan estratégico.

2.1.5. Nivel de Inversión

En el cuadro 4 se aprecia los niveles de inversión en cinco aspectos cruciales que hacen al desarrollo y fortalecimiento empresarial en el mercado. Se puede observar que existe una alta inversión en tecnología, ya que un 31% respondió que realizaron inversiones altas y muy altas, mientras que un 42,2% están caracterizadas como inversión normal de mantenimiento. En materia de contratación de personal, las empresas en un 51,9% responden que son normales. Un aspecto a resaltar es la falta de inversión en capacitación de personal, pues el 35,8% declaran que no realizan ninguna inversión en esta área. La nula o escasa inversión en capacitación de personal lleva a deducir la falta de interés en formación del capital humano a través de factores tales como el “aprender haciendo” o el “aprendizaje dual” (learning by doing, o el on the job training); factores que en el mediano plazo serán elementos restrictivos a la expansión de la empresa. Asimismo, se evidencia que existe inversión en ampliación de mercado, aunque la misma podría ser de un nivel mayor.

Cuadro 4: Nivel de Inversión

	En Tecnología (%)	En Contratación de Personal (%)	En Capacitación de Personal (%)	En Ampliación de mercado (%)	En Infraestructura (%)
Muy altas	8,15	1,50	2,29	3,76	6,02
Altas	22,96	12,03	13,74	18,80	27,07
Normales de manutención	42,22	51,88	32,82	32,33	29,32

Bajas	8,89	19,55	15,27	19,55	6,77
Ninguna	17,78	15,04	35,88	25,56	30,83
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

Paralelamente al nivel de inversión, la encuesta revela también que el 76,3% declara a su empresa como de tecnología estándar y sólo un 23,7% como de alta tecnología.

2.1.6. Características de la Mano De Obra

Los valores de la desagregación por sexo, edad y sector económico de los contratados directamente se detallan en el Anexo II.

2.1.6.1. Distribución de Mano de obra

a) Por Sectores Económicos

Del análisis realizado se observa que un 43,51% la población joven de 19 a 25 años está empleada por empresas comerciales. En segundo lugar las empresas de servicios seguida de las industrias manufactureras. Por otro lado se observa la característica de que en un 5,9% encuentran empleo en instituciones educacionales (correlación positiva entre jóvenes y centros de educación formal). El mismo orden de ranking por sector económico se observa para los de 26 a 29 años y hasta un límite de 45 años de edad. La población adulta de edades mayores a 45 años presenta características bien diferentes, pues para este grupo etario, las empresas de servicios figuran como las mayores captadoras de este tipo de mano de obra. Otro aspecto resaltante y diferencial en la estructuración por sectores, es que las microempresas son las que dan más empleo a la población joven. La distribución por rango de edad en términos porcentuales se puede observar en la Hoja 2.2.a del Anexo II.

b) Por Nivel de Educación

En cuanto al nivel de instrucción (ver Hoja 2.2.a del Anexo II), se observa un ínfimo porcentaje de empleados varones sin ninguna educación (1,48% en promedio de los resultados); porcentaje que se incrementa a partir de la educación secundaria y universitaria, indicando esto la relación directa entre nivel de educación y empleo.

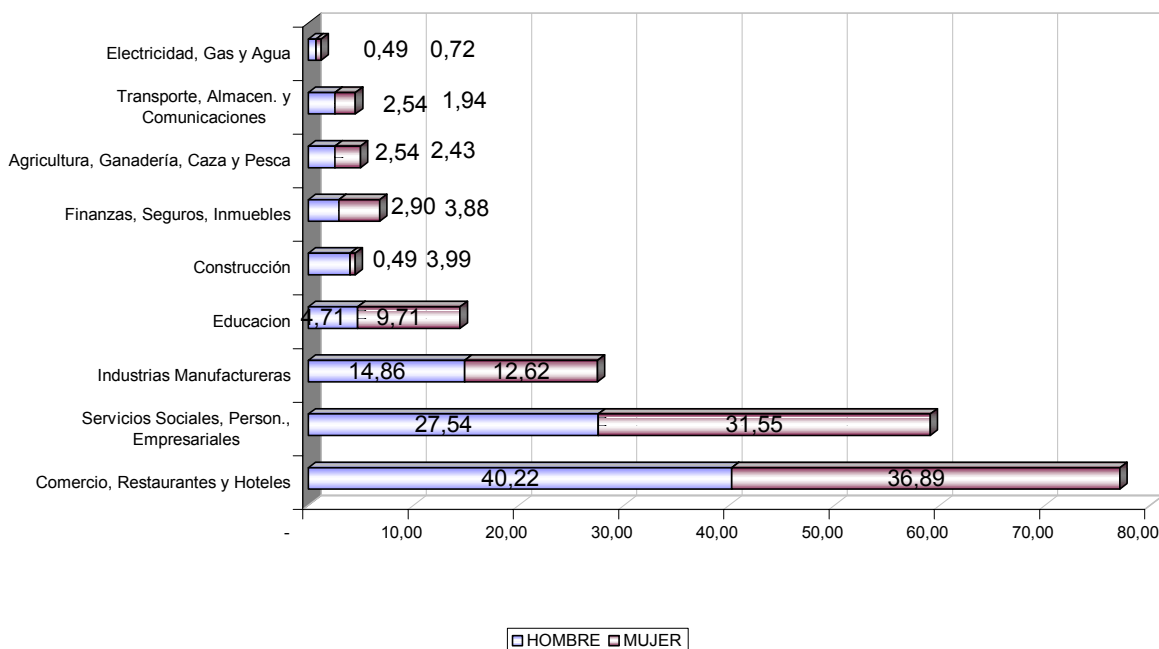
En cuanto al cuadro femenino es interesante observar la rigidez del mercado, pues la encuesta no revela ninguna mano de obra femenina sin educación, tal como se observa en el sector masculino (ver Hoja 2.2.a del Anexo II). Asimismo, se observa que las mujeres universitarias son las más contratadas, mientras que, a diferencia de los hombres, las carreras técnicas y la superior no universitaria no evidencian una mayor contratación en el mercado local, prueba de ello es la escasa cantidad registrada en el mercado de las empresas encuestadas.

2.1.6.2. Forma de Contratación de la Mano de obra

La encuesta refleja que el 57% de los contratos directos corresponden a mano de obra masculina y el 43% a las mujeres. Asimismo se observan algunas peculiaridades de la mano de obra que goza de un contrato directo así como de las tendencias observadas:

El 40,22% de la mano de obra masculina con contratos directos trabaja en el sector de Comercio, Restaurantes y Hoteles, seguido en un 27,54% en el sector Servicios Sociales, Personales, Empresariales. En este aspecto, el porcentaje de la mano de obra femenina con contrato directo es mayor al de los hombres, pues el 31,55% de las mujeres operan en el citado sector de servicios. Asimismo en el Sector Educación, la proporción de mujeres contratadas es doble al de los hombres. Esta distribución se detalla en el Gráfico 4.

Gráfico 4: Distribución de la mano de obra contratada por sexo



Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

El 45,68% de los empleados masculinos de edad comprendida entre 19 y 25 años firmaron contratos con empresas comerciales; mientras que en el caso de las mujeres se observa que es del 35,38 %.

El sector servicios contrata mas a las mujeres, y preferentemente las menores a 30 años (52%). Otro detalle de género interesante de observar es el correspondiente a mujeres de edad comprendida entre 30 y 45 años del sector industrial. La participación de las mismas es mucho menor a la de otras edades e incluso comparándola con el plantel masculino de similares características.

Asimismo, en el Cuadro 5 se destaca que lo priorizado en la firma de dicho contrato es la conjunción del salario mínimo y el nivel de capacitación mínimo que debe poseer el trabajador, según las respuestas dadas por las empresas encuestadas. Dado que los resultados de la encuesta revelan que el 96% de las empresas encuestadas declaran que firman contrato, lo cual es un indicador auspicioso del nivel de formalidad de las mismas; atendiendo que el sector informal del país absorbe a un alto porcentaje de la población joven, siendo aproximadamente el 33,6% de la fuerza de trabajo nacional urbana; razón por la cual dichas condiciones mínimas priorizadas reflejarían que las empresas, dado su nivel de formalización, desean cumplir con las exigencias legales del mercado de trabajo, por lo cual están dispuestas a pagar el salario mínimo a aquellas personas que reúnan el nivel de capacitación mínimo exigido por dichas empresas.

Cuadro 5: Condiciones mínimas en la firma del Contrato ((en %)	
Salario Mínimo	54,09
Nivel de capacitación mínimo	45,91
Total	100,00

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

2.1.6.3. Requerimientos y dotación de personal

Los resultados de la encuesta señalan que el 52,6% considera que la dotación de personal se ajusta a los requerimientos técnicos y un 22% debido al buen funcionamiento; mientras que un 5% de los entrevistados argumentan que el entorno macro de recesión es una limitante en la dotación, pues señalan que por un lado la situación económica no permite mayores contrataciones aunque se requiera mayor cantidad para cubrir las necesidades. Otras empresas argumentan que no es la adecuada pues las mismas requieren mas personal capacitado, figurando como ultima razón de no adecuación los planes de ampliación en perspectiva.

El Cuadro 6 refleja las apreciaciones en cuanto a la dotación adecuada, así se ve que el 94% de las empresas creen que es adecuada en actitudes y valores. Por otro lado, afirman que un 99,2% es adecuada en edad y en un 80,8% en la proporción números-ingresos; mientras que el 88% de los encuestados afirman que la dotación es adecuada en cuanto a sus habilidades técnicas; mientras que solo un 29,3% responde positivamente en cuanto a requerimientos futuros.

Cuadro 6: Razones por la que es adecuada en cantidad de personal	
	Porcentaje
Son medidas de gestión y alcance de objetivos	2.1
Se tiene un buen funcionamiento en todas las áreas	22.1
Por la condición actual de la empresa	11.6
Se ajusta a los requerimientos técnicos	52.6
Por el nivel actual de ventas	11.6
Total	100.0

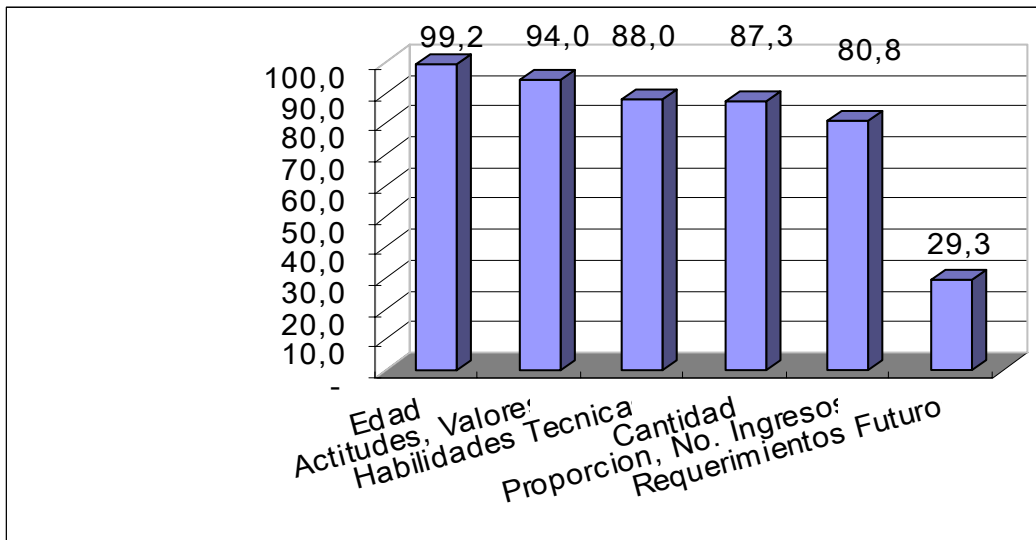
Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

Asimismo, el Gráfico 5 revela los principales argumentos señalados por los encuestados sobre el tema de la dotación de personal adecuada, observándose lo siguiente:

- Los principales argumentos que avalan que el personal es adecuada en actitudes y valores descansan en el hecho de que son personas activas, alegres, con ganas y actitud positiva, además de contar con virtudes tales como la honestidad, la responsabilidad y el amor al trabajo.
- Las razones del porque es adecuada en edad (99,2%) descansan en argumentos que sostienen que la mano de obra actual es mayoritariamente joven, es profesional con experiencia, cuentan con capacidad física, intelectual, rapidez así como con la flexibilidad en el horario.
- Para las empresas que afirman que su dotación actual es la adecuada en proporción, número-ingresos, la razón mayoritaria es que la cantidad de personas que trabajan esta acorde a los ingresos. Otras razones secundarias descansan en el bajo nivel de índice de rotación de personal y en el buen rendimiento de los mismos.
- Entre las razones del 88% que afirman la dotación adecuada en habilidades técnicas se encuentran la formación académica, por lo que cuentan con preparación académica y conocimiento, el plantel esta conformado por profesionales y estudiantes, son personas con conocimiento del mercado y tienen experiencia en el ramo. Además se menciona que solo las empresas van capacitando en la medida de las necesidades.

- Paralelamente a esta información, se tiene que en un 68% de los encuestados se advierte que la dotación actual no es la adecuada para enfrentar los próximos 5 años. Y para la minoría que avala la adecuación es adeudada pues compensa las expectativas de la empresa. No obstante la no adecuación es debido al constante crecimiento, a la no auspiciosa economía, y a la necesidad constante de renovación de personal.

Gráfico 5: Dotación adecuada del personal (en %)



Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

2.1.6.4. Rotación y estabilidad laboral

Asimismo, la encuesta revela que la rotación del personal no es una práctica muy utilizada en las empresas encuestadas, ya que, solo un 12,7% de las mismas realiza una rotación periódica, sin embargo un 67,5% de ellas no adopta dicha práctica.

Cuadro 7: Su empresa realiza rotación de personal?

DEPARTAMENTO	Períodicamente	A veces	No realiza	Total
Concepción	15,8%	5,3%	78,9%	100,0%
San Pedro	10,0%	6,7%	83,3%	100,0%
Central	13,0%	28,6%	58,4%	100,0%
Total	12,7%	19,8%	67,5%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

Cabe señalar que las empresas que realizan dicha rotación, generalmente lo hacen, en primer lugar, porque se encuentran en un proceso de reorganización, o bien porque se presentan problemas con la capacidad o capacitación del trabajador, y en tercer lugar por deshonestidad o incumplimientos de las funciones asignadas al trabajador. Mientras que aquellas empresas que no realizan rotación del personal, creen que dicha practica no es necesaria, o bien porque consideran que los puestos y tareas de los trabajadores son bien específicos.

Sin embargo, también se evidencia que aproximadamente el 79,2% de las empresas no cuenta con políticas laborales que propicien la permanencia del personal, lo cual se agudiza aún más en los Departamentos de Concepción y San Pedro.

Cuadro 8: Su empresa tiene políticas para gestionar la estabilidad laboral?

DEPARTAMENTO	NO	SI	TOTAL
--------------	----	----	-------

Concepción	85,7%	14,3%	100,0%
San Pedro	80,0%	20,0%	100,0%
Central	77,8%	22,2%	100,0%
Total	79,2%	20,8%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

Esta situación laboral incide en que el personal decida retirarse de la empresa, en la mayoría de los casos por buscar mejores oportunidades laborales, mientras que los empresarios generalmente despiden a la mano de obra, preferentemente la joven, por no cumplir con las expectativas de la empresa (ver Hoja 2.2.b del Anexo II).

2.1.6.5. Capacitación y entrenamiento de la Mano de obra

En términos generales, aproximadamente un 81% de las empresas encuestadas adoptan como modalidad de capacitación de la mano de obra, el entrenamiento en el puesto de trabajo. Dicho porcentaje varía en los Departamentos de Concepción y San Pedro, a un 77%, como se observa en el Cuadro 9.

Cuadro 9: Capacitación y entrenamiento de la Mano de Obra por departamento (en %)

DEPARTAMENTO	Modalidades de capacitación: Entrenamiento en el puesto de trabajo		TOTAL
	NO	SI	
Concepción	23,1%	76,9%	100,0%
San Pedro	23,3%	76,7%	100,0%
Central	16,7%	83,3%	100,0%
Total	19,4%	80,6%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

Al considerar la forma de desarrollo de los cursos de capacitación (ver Hoja 2.3 del Anexo II), se evidencia que en los Departamentos de Concepción y San Pedro son utilizados los cursos dados por instituciones o agencias ajenas a las empresas, ya sea desarrollados dentro o fuera de la misma empresa; mientras que en el Departamento Central, si bien son utilizados en mayor medida dicha modalidad de entrenamiento, también se destaca el entrenamiento de la mano de obra con profesores propios en la misma empresa. Asimismo, cabe señalar que los cursos a distancia, e incluso virtuales aún no constituyen una modalidad de capacitación muy utilizada, incluso en el Departamento Central.

Otro hecho destacable es que los programas públicos de capacitación de la mano de obra son desconocidos para aproximadamente el 69% de las empresas encuestadas, y solo un 7% de las mismas los han utilizado.

Cuadro 10: Utilización de Programas Públicos de fomento a la contratación y capacitación de la mano de obra

	Porcentaje
NO	23,9
SI	6,7
No conoce estos Programas	69,4
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

Si bien un elevado porcentaje admite no conocer los programas públicos, aquellas empresas que realizan el entrenamiento del personal con cursos desarrollados dentro o fuera de la misma empresa, admiten que no recurren a dichos programas porque cuentan con cursos propios o bien porque no los creen necesarios para la mano de obra contratada (ver Hoja 2.3 del Anexo II).

Al considerar los incentivos para capacitar al personal, se observa que solo aproximadamente un bajo porcentaje de las empresas de los Departamentos de Concepción (30%) y San Pedro (26%) otorgan incentivos al personal; e incluso las empresas del Departamento Central, presentan una relativa paridad con respecto a brindar o no incentivos, ya que el 53,1% no los concede, mientras que un 46,9% si brinda incentivos. Cabe señalar que los principales incentivos utilizados son los económicos, como la cobertura del curso de capacitación, así como la concesión de permisos; destacándose el Departamento de Concepción por el hecho de que algunas empresas utilizan la concesión de premios y certificados para incentivar la capacitación del personal.

2.1.6.6. La Oferta: Nivel De Educación Formal (“Hard Skills”)

De las empresas encuestadas, un 85,1% declaran que encuentran lo que necesitan según el nivel educacional requerido, mientras que el 78% declaran que encuentran el personal requerido según las habilidades técnicas específicas.

Esto contrasta con lo señalado en estudios relativos al empleo precario en el país¹⁰, en los cuales se concluye que el problema laboral del país es también un problema de oferta por los niveles educativos de su mano de obra, el contraste entre la calidad de la fuerza laboral frente a los requerimientos del aparato productivo influye también en la condición de actividad laboral de los trabajadores. Es por ello que no debe sorprender, en consecuencia, que debido al estancamiento de la escolaridad de los trabajadores en los últimos años y la mayor demanda de trabajadores calificados por parte de las empresas como respuesta a la modernización productiva y la apertura económica del país, las disparidades salariales existentes sean amplias.

2.1.7. La Mano de Obra Juvenil

De las empresas encuestadas, el 79% señalan que dirigen la búsqueda hacia empleados jóvenes preferentemente; el 87% del total de dichas empresas señalan que contratan a jóvenes menores de 29 años. Las principales razones de dicha situación se analizan en el punto 2.1.7.3.

Además, al realizar el análisis por área geográfica, teniendo en cuenta si las empresas contratan jóvenes menores de 29 años, se observa que más del 80% de las empresas del sector comercio en el Departamento de Concepción contratan jóvenes, mientras que cerca del 80% de las empresas dedicadas a dicha actividad así como a servicios sociales y personales en el Departamento de San Pedro contratan jóvenes; y en el Departamento Central se observa que dicho porcentaje se encuentra distribuido entre empresas dedicadas a servicios (33,3%), comercio (29,5%), e industria manufacturera (16,7%).

También se observa que las empresas más jóvenes (cuya apertura fue a partir de 1990) son las que más contratan mano de obra joven, principalmente en el Departamento Central, e igualmente los que contratan jóvenes encuentran lo que están buscando en el mercado laboral en cuanto a actitudes hacia el trabajo, disposición, compromiso, etc.; y porque se adecuan a las actividades de la empresa, en primer lugar, y también por la capacidad física, intelectual y la agilidad que poseen los jóvenes (ver Hoja 2.4 del Anexo II).

2.1.7.1. El Proceso de Búsqueda de Personal

Un aspecto resaltante es la escasez de procedimientos formales y normales de búsquedas de empleados (ver Cuadro 11). Los encuestados afirmaron que en un 87,8% nunca utilizaron los resultados de test psicológicos, ni las subcontrataciones como canales formales de contratación. Son las recomendaciones de terceros las que se utilizan en mayor porcentaje (86,8; en este aspecto solo el 13,2% dijo que nunca las utiliza en el proceso de búsqueda. Otros procedimientos de búsquedas no muy usuales que superan

¹⁰ CADEP. El trabajo precario. 2003.

el 75% son las búsquedas en universidades, el contacto con los centros de formación. En contraste, las prácticas laborales se utilizan en un 53,4%. El 9,5% que utiliza otros medios incluye a la radio (60%), presentaciones personales y a través de consultoras, agencias así como en puertas de locales comerciales.

Cuadro 11: Canales formales de búsqueda de empleados (en %)

	Nunca	Pocas veces	Algunas veces	Muchas veces	Total
Avisos en los diarios	67,0	16,5	11,3	5,2	100,0
Búsqueda en universidades	75,7	9,6	9,6	5,2	100,0
Anuncios en la puerta de la empresa	78,9	14,0	4,4	2,6	100,0
Recomendaciones de terceros	13,2	23,7	27,2	36,0	100,0
Contacto con colegios y otros centros de formación	79,1	7,8	7,8	5,2	100,0
Subcontrataciones	88,4	8,0	1,8	1,8	100,0
Resultados de los test psicológicos	87,8	6,1	3,5	2,6	100,0
Prácticas laborales	46,6	21,6	14,7	17,2	100,0
Otros medios	89,7		0,9	9,5	100,0

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

El Cuadro 12 revela a simple vista que las recomendaciones de amigos y familiares (46,98%), la entrega del currículum vitae (28,19%) y las pasantías (15,44%) constituyen los principales canales que proveen de empleados jóvenes más capacitados. Por otro lado, las bolsas o agencias de trabajo y el uso de medios masivos de comunicación (9,4%) son también canales adecuados para la obtención de jóvenes capacitados pero en una proporción muy inferior.

Cuadro 12: Canal donde se encuentran mas jóvenes capacitados

	Porcentaje
Recomendaciones de amigos y familiares	46,98
Curriculum Vitae	28,19
Pasantías	15,44
Agencias de Trabajo	5,37
Medios masivos de comunicación	4,03
Total	100,00

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

Incluso al considerar a las empresas que contratan mano de obra joven, en los departamentos sujetos a estudio (Concepción, San Pedro y Central) se observa que los canales siguen siendo los mismos, en orden de importancia: las recomendaciones de amigos y familiares, currículum vital entregados en la empresa y las pasantías de los centros educacionales, esto último principalmente debido a la Reforma Educativa de la Educación Media, cuyo objetivo es capacitar a la mano de obra joven a nivel de mandos medios (ver Hoja 2.4 del Anexo II).

Es importante señalar la correlación existente entre las respuestas observadas en los cuadros 11 y 12, en las que se evidencia el predominio de que se recurre, generalmente a recomendaciones de terceros (familiares y amigos) como práctica de contratación de mano de obra en el Paraguay, y por supuesto en el sector joven, resaltando la falta de implementar mecanismos adecuados de selección de personal, basados en indicadores de eficiencia, y acordes a la capacidad y el perfil requerido en la empresa.

2.1.7.2. Razones para Contratar Jóvenes

Factores muy importantes que se tienen en cuenta en el momento de la contratación de la mano de obra juvenil son la mayor flexibilidad que tienen, la capacidad de aprender y las habilidades con la tecnología. Es poco importante y en algunos casos ninguna importancia se le da a que los mismos perciban salarios bajos así como las menores exigencias laborales. Las cifras estadísticas que avalan estos grados de importancia se observan en el Cuadro 13.

Cuadro 13: Razones para contratar jóvenes (en %)

	La mayor flexibilidad que tienen	Salarios mas bajos	La capacidad de aprender	Menores exigencias laborales	Habilidades con la tecnología
Muy importante	58,6	8,3	72,4	6,8	60,4
Poco importante	5,3	36,1	1,5	42,1	7,5
Importante	36,1	36,1	25,4	24,1	28,4
Ninguna importancia	--	19,5	0,7	27,1	3,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

Cabe destacar que la misma priorización con respecto a la capacidad de aprender, la habilidad tecnológica y la mayor flexibilidad de los jóvenes se evidencia como las principales razones para contratarlos al realizar el análisis por departamentos.

2.1.7.3. El Proceso de Entrada de los/as Jóvenes

Uno de los aspectos básicos a tener en cuenta en el delineamiento de políticas laborales juveniles es lo referente al proceso de entrada al mercado. Al efecto, se observa que el 63,9% de las empresas que cuentan con entrenamiento de entrada al personal, señalan que existe algún entrenamiento específico a los jóvenes cuando ingresan a la empresa. Estos entrenamientos son de muy corto plazo, pues el 75,5% declaran una duración menor o igual a un mes. Paralelamente un 76,3% de las empresas no cuentan con un manual de funciones que se entrega a cada joven en la primera semana de trabajo; destacándose que el 41,8% de los encuestados han recibido estudiantes en pasantía en los últimos años; mientras que solo un 5% cuenta con algún convenio de pasantía laboral.

2.1.7.4. Contexto Laboral de las empresas que SI contratan jóvenes

Al realizar el cruce de datos de las empresas que sí contratan jóvenes menores de 29 años con otras variables obtenidas de la encuesta se evidencia lo siguiente (ver Hoja 2.4 del Anexo II):

- Dada la estructura de las empresas encuestadas, con una mayoría de empresas pequeñas (el 62% de las mismas tienen de 1 a 10 empleados), las mismas también absorben la mano de obra joven, principalmente en los departamentos de Concepción y San Pedro, mientras que en el Departamento Central, si bien dichas empresas pequeñas tienen un mayor porcentaje, se destacan, en segundo lugar, las empresas con mas de 100 empleados como aquellas que absorben una proporción relativa de mano de obra joven.
- Con respecto a la forma de contratación, persiste la informalidad en la práctica de llevarla a cabo, destacándose que en las condiciones para firmar el contrato, aún cuando las empresas priorizan el nivel de capacitación y salario mínimos, también algunas empresas encuestadas señalaron que la mano de obra joven condiciona la percepción de un salario inferior al mínimo con otras compensaciones, principalmente la obtención de bonificaciones por resultados o comisiones, en el caso de los/as que se desempeñan como vendedores, e incluso la negociación sobre un seguro médico.

- Se destaca también, que las empresas que contratan jóvenes no cuentan con un plan estratégico, principalmente en las empresas de los Departamentos de Concepción y San Pedro, mientras que las del Departamento Central poseen dicho plan (un 42,9% de las empresas), mientras que un 30% de dichas empresas no cuenta con dicho plan, aunque un 25,7% de las empresas manifiesta que se encuentra en proceso de elaboración.
- Las empresas encuestadas y que contratan mano de obra joven mantienen una tecnología Standard, con un nivel de inversión en tecnología normal o de mantenimiento, aunque las de los Departamentos de Concepción y San Pedro manifiestan no realizar inversiones en capacitación de la mano de obra joven; mientras que las empresas del Departamento Central realizan inversiones normales o bajas para capacitar al personal; e incluso solo el 10,3% de dichas empresas cuentan con convenios de pasantía laboral. Asimismo, más del 50% de todas las empresas manifiesta no adoptar incentivos para fomentar la capacitación del personal.
- Si bien la rotación de la mano de obra joven es similar a la de los adultos, aún cuando tienden a permanecer en la empresa, dado que un elevado porcentaje de las mismas no adopta alguna política de estabilidad laboral, dicha fuerza laboral joven tiende a salir por decisión propia de la empresa en busca de nuevas y mejores oportunidades laborales; aunque algunas empresas, principalmente del Departamento Central, tienden a despedir mano de obra joven cuando no cumplen con las expectativas de la empresa.

2.1.7.5. Fortalezas y Limitaciones propias de los Jóvenes en el Mundo Laboral

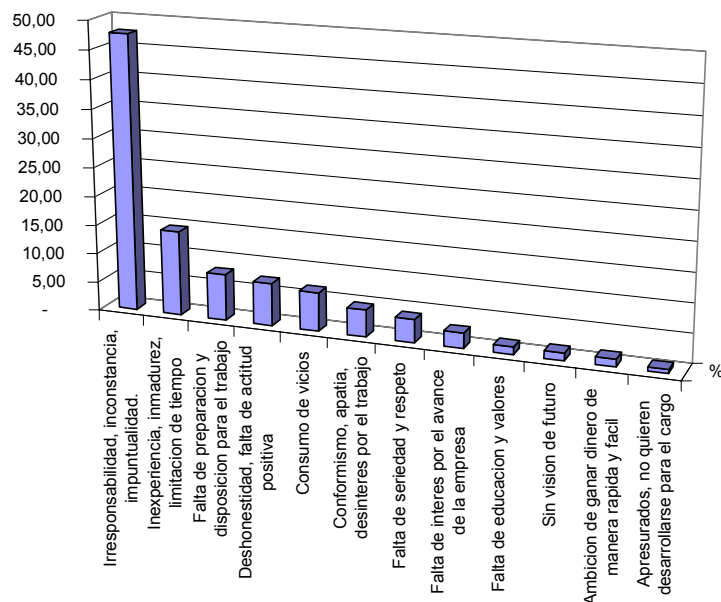
La principal fortaleza de la mano de obra juvenil paraguaya, acorde a las declaraciones del sector encuestado, es su adaptación a los cambios, deseo de superación, alegría, entusiasmo, creatividad (39,5%), seguido de su sencillez, predisposición, ganas de trabajar (12,4%) y la actitud de aprendizaje y ética (11,6%). Sobresalen como virtudes remarcadas la honestidad, responsabilidad, dedicación, la capacidad y la visión más amplia. La estructura participativa de estos elementos se puede apreciar en el Cuadro 14.

Cuadro 14: Características propias de los jóvenes en el mundo laboral	Porcentaje
Adaptación a los cambios, deseo de superación, alegría, entusiasmo, creatividad	39,5
Sencillez, predisposición, ganas de trabajar	12,4
Actitud de aprendizaje y ética	11,6
Preparación, dinamismo, honestidad	11,6
Responsabilidad, dedicación	10,1
Capacidad, inteligencia, sociabilidad	7,8
Visión mas amplia, mayor conocimiento	7,0
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

Las principales debilidades observadas en el desempeño laboral juvenil tienen relación directa con la irresponsabilidad, inconstancia, impuntualidad (47,68%), la Inexperiencia, inmadurez, limitación de tiempo (14,57%), la Falta de preparación y disposición para el trabajo (7,95%), la Deshonestidad, falta de actitud positiva (7,28%), el consumo de vicios (6,62%). El listado continua con factores inherentes al conformismo, apatía, desinterés por el trabajo, la falta de seriedad y respeto, la falta de interés por el avance de la empresa, la falta de visión de futuro y la ambición tanto de ganar dinero fácil así como de promoción rápida sin fortalecimiento profesional. El Gráfico 6 ilustra estas limitaciones.

Gráfico 6: Limitaciones en el empleo laboral juvenil (en %)



Irresponsabilidad, inconstancia, impuntualidad.	Inexperiencia, inmadurez, limitación de tiempo	Falta de preparación y disposición	Deshonestidad, falta de actitud positiva	Consumo de vicios	Conformismo, apatía, desinterés por el trabajo	Falta de seriedad y respeto	Falta de interés por el avance de la empresa	Falta de educación y valores	Sin visión de futuro	Ambición de ganar dinero de manera rápida y fácil	Apresurados, no quieren desarrollarse
%	47,68	14,57	7,95	7,28	6,62	4,64	3,97	2,65	1,32	1,32	0,66

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

2.1.7.6. Expectativas de la Oferta y Demanda Juvenil

Entre los principales factores que conforman las expectativas de los/as jóvenes en el momento de entrada al mercado sobresale el progreso, crecimiento laboral, mejor salario (57%), la independencia económica, experiencia, progreso personal, responsabilidad (11,7% para cada uno respectivamente). Asimismo, es patente la búsqueda de trabajo como fuente para solventar los estudios (7,8%). En grado menor están las expectativas por la falta de trabajo, la estabilidad laboral así como la pro-actividad (agente de cambio).

Cuadro 15: Expectativas en la contratación de jóvenes (en %)	
Progreso, crecimiento laboral, mejor salario	57,0
Independencia económica	11,7
Experiencia, progreso personal, responsabilidad	11,7
Medios económicos para estudiar	7,8
Pocas expectativas por la falta de trabajo	3,9
Estabilidad laboral	3,1
Aplicación de lo aprendido, ser agentes de cambio	2,3
Pocas ambiciones, baja autoestima, pocos deseos de triunfo	1,6
Otros	0,8

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

Asimismo, la matriz del Cuadro 16 contrasta lo mejor y lo peor de los jóvenes en el trabajo, a criterio de los empresarios. Entre lo mejor sobresalen virtudes inherentes a la productividad en sí, tales como el aprendizaje rápido y constante, el entusiasmo y la honestidad y disciplina. En contraste, factores opuestos a las fortalezas de la mano de obra juvenil se enumeran entre lo que los empresarios citan

como lo peor de los jóvenes en el trabajo, sobretodo la irresponsabilidad, la impuntualidad, el desinterés, la desatención y la inexperiencia.

Cuadro 16 (en %)			
Lo mejor de los jóvenes en el trabajo es		Lo peor de los jóvenes en el trabajo es	
Aprendizaje rápido y constante	39,6	Irresponsabilidad, impuntualidad	42,9
Entusiasmo, Ímpetu al realizar las tareas	19,4	Desinterés por la formación y superación, inconstancia	13,5
Honestidad, disciplina	19,4	Desatención, inexperiencia	10,5
Actitud positiva, conducta apropiada	9,7	Pasividad, falta de creatividad, apatía	9,8
Dinamismo, fuerza, creatividad, innovación	7,5	Deshonestidad, irresponsabilidad	8,3
Responsabilidad y cumplimiento de sus funciones	3,0	La Inconstancia, inestabilidad, baja autoestima	4,5
Ganas de trabajar, deseo de superación	1,5	Inmadurez, falta de seriedad	3,8
		Otros	6,8
Total	100,0	Total	100,0

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

En el Cuadro 17 se aprecia como elemento gravitante en la contratación inmediata de los jóvenes a la responsabilidad, la capacitación así como la predisposición y eficiencia. Por otro lado, el desinterés por el trabajo, la deshonestidad, actitud mala y malas recomendaciones son factores gravitantes para el empresario paraguayo que les inducen a la no contratación de un joven

Cuadro 17			
Factores positivos y limitantes en la contratación inmediata de los jóvenes (en %)			
Yo de inmediato contrataría a un joven que		Yo no contrataría a un joven que	
Responsable y capacitado	37,7	Desinteresado por el trabajo	26,2
Predisposición y eficiencia	23,8	Deshonesto, con actitud negativa y con malas recomendaciones	23,0
Alegre, eficiente, con deseos de superación, buena presencia	11,5	Desatención, irresponsabilidad, altanería, con vicios	22,2
Que tenga conocimiento de la empresa e iniciativa propia	10,0	Sin preparación y conocimiento	12,7
Que tenga preparación, buenas recomendaciones	10,0	Inestable, sin metas	11,9
Demuestre compromiso con su labor	3,1	Otros	4,0
Tiene valores acordes a la organización, competencia	2,3		
Da valor agregado a su labor	1,5		
Total	100,0	Total	100,0

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

Teniendo en cuenta las opiniones de los empresarios, los jóvenes entran en el mercado laboral buscando primeramente un salario apropiado y la búsqueda del aprendizaje y de su progreso (64,82%), un

ambiente laboral adecuado (17,2%) y seguido de la búsqueda de respeto, consideración (9,4%). Mientras que paralelamente cuando una empresa contrata a un joven se espera que los mismos puedan cumplir en sus funciones con eficiencia y sean generadores de progreso y alto rendimiento, además de un aprendizaje rápido, creatividad, valor agregado (10,2%), responsabilidad, madurez, deseo de superación (11,8%) (Ver Cuadro 18).

Cuadro 18 (en %)			
Cuando un/a joven llegan a un trabajo, el o ella espera		Cuando una empresa contrata a un/a joven espera	
Aprender y progresar y salario apropiado	64,8	Cumplimiento de sus funciones con eficiencia	46,4
Contratación y ambiente laboral adecuados	17,2	Generador de progreso, alto rendimiento, eficiente	26,8
Respeto, consideración	9,4	Responsabilidad, madurez, deseo de superación	11,8
Crecer, ejercer su profesión	7,8	Aprendizaje rápido, creatividad, da valor agregado	10,2
Predisposición , entusiasmo	0,8	Otros ⁻¹	3,1
		Buena predisposición, aprendizaje rápido, deseo de ser mejor	1,6
Total	100,0	Total	100,0

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la encuesta.

Otros ⁻¹ Incluye Conocimiento y preparación, permanencia, estabilidad, dinamismo, flexibilidad, profesionalismo y buena atención a los consumidores

2.2 Perspectiva del sector privado y público con respecto al mercado laboral del país

2.2.1. Perspectiva del sector empresarial privado

La clasificación para las empresas del país se fundamenta en una normativa legal, la Ley N° **606/95**, basado en lo dispuesto en el Decreto N° 19.610 del año 1998, y cuyo resumen se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 19: Clasificación de empresas según normas legales correspondientes

Clasificación	Personas Ocupadas	Activo Total (G)	Facturación Anual (G)
Microempresa	Menos de 5	hasta 23.000.000	hasta 70.000.000
Pequeña empresa	5 a 20	hasta 92.000.000	hasta 271.000.000
Mediana empresa	21 a 100	hasta 450.000.000	hasta 1.355.000.000

Sin embargo, del estudio realizado por el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) conjuntamente con la Unión Industrial del Paraguay (UIP), se destaca que del total de empresas registradas en el país, el tamaño de las mismas presenta la siguiente clasificación:

Cuadro 20: Distribución de empresas registradas según estudio MIC-UIP

Clasificación	Personas Ocupadas	Abarca
---------------	-------------------	--------

Microempresa	Con 1 a 6 Trabajadores	El 79% del total de empresas.
Pequeña empresa	Con 7 a 19 trabajadores	El 13% del total.
Mediana empresa	Con 20 a 99 trabajadores	El 6% del total.
Grandes empresas	Con más de 100 trabajadores	El 2% del total.

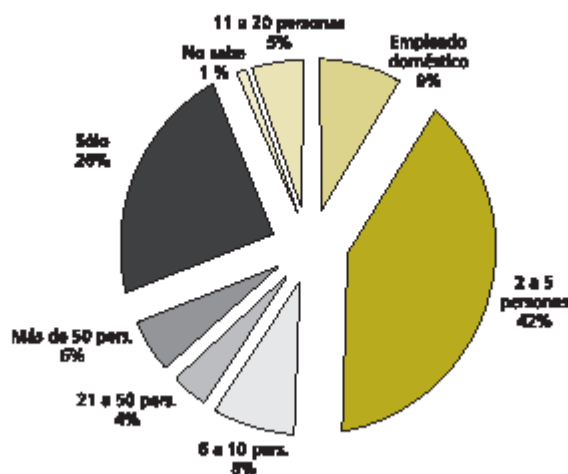
Fuente: MIC – UIP (ABC Color. Suplemento Económico 31-octubre-2004)

Asimismo, en dicho análisis se señala que las MPYMES industriales representan en la estructura productiva el 52% del valor agregado, aproximadamente el 8% del PIB, absorben el 77% del personal ocupado, y 97% del número total de empresas. También se especifica que más del 50% de los obreros que trabajan en las MPYMES no son calificados. Además, en el conjunto empresarial, que comprende además los sectores comercio y servicios, la participación de las MPYMES es aún más representativa, estimándose que responden por alrededor del 65% del valor agregado, el 80% del personal ocupado y 98% del número total.

Corroborando lo anterior, la DGEEC en la Encuesta Permanente de Hogares del año 2003, al analizar el tamaño de las empresas resalta que “dadas las características de la estructura económica del país, que carece de grandes centros de producción o fábricas, la mayoría de los trabajadores realizan sus actividades en pequeñas empresas”¹¹; hecho que se evidencia en el siguiente gráfico

Gráfico 7:

Paraguay: Distribución de la PEA Ocupada según tamaño de la empresa. Año 2003



Fuente: DGEEC. EPH 2003.

En este contexto, el sector empresarial paraguayo también se encuentra preocupado sobre la situación del mercado laboral, lo cual ha motivado a la realización de varios análisis y estudios de parte de los gremios empresariales, principalmente a partir del año 1997, como un efecto pos-crisis financiera, y ante el cierre de varias empresas en los diversos sectores económicos del país.

Cabe destacar, como un indicador del impacto de la recesión económica en las fuentes de trabajo, que en el periodo 1998/2002 cerraron aproximadamente 383 empresas, según registros oficiales del

¹¹ DGEEC. Situación del empleo en Paraguay. EPH 2003.

Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), de las cuales el 86,4% eran microempresas, 6,2% pequeñas y 3,9% medianas¹².

Es por ello que el sector empresarial, a fin de establecer una Visión Estratégica del mismo en el marco de la realidad económico-social y empresarial¹³, ha analizado las fortalezas y debilidades en dicho sector. Del citado análisis surge que las principales fortalezas se centran en:

- La existencia de mercados potenciales para los que pueden producir; incluso existe un mercado regional potencial interesante; lo cual amplía la visión de mercado pequeño en el país.
- Los recursos humanos y naturales abundantes; incluso en el sector agroindustrial existen recursos humanos disponibles en cantidad suficiente; unido al hecho de que los mismos tienen la capacidad de asimilar rápidamente los avances tecnológicos.
- Que están acostumbrados a competir con mercados abiertos; puesto que en el país se compete no solo con productos de importación legal, sino también con la industria nacional, con el contrabando, con la falsificación.

Sin embargo también fueron analizadas las Debilidades en el sector Empresarial, entre las cuales los empresarios consideran que:

- Son muy conservadores, ya que les cuesta aceptar cambios; y que algunos sectores del empresariado no tienen una visión amplia y positiva.
- Se analizan las situaciones de forma equívoca e inadecuada; ya que en algunos casos se confunde la causa con el efecto. Asimismo, los indicadores de éxitos de las empresas no siempre son racionales, y que incluso existe confusión acerca de lo que significa tener éxito.
- Muchas empresas dependen de su facturación al gobierno, y están muy ligadas a un cliente. Es por ello que consideran que el entorno poco competitivo no favorece el mejoramiento, y que incluso les cuesta competir.
- Existe baja calificación de la mano de obra, y se tienen muchas dificultades para conseguir buenos mandos medios, bien formados; e incluso falta negociadores idóneos, mientras que los buenos gerentes y directores profesionales, no se encuentran rápidamente o hay pocos. Esto genera un manejo inapropiado e ineficiente de procesos productivos por problemas de recursos humanos; por ejemplo, el costo del rehacer.
- La gran mayoría de las empresas familiares no tiene sucesores aptos para manejar la empresa; evidenciándose además un déficit de liderazgo.
- Los empresarios son reactivos y no preactivos; lo cual se evidencia más en el caso de los conflictos laborales, puesto que esperan que los problemas se produzcan, en vez de tratar de prevenirlos.

Estas apreciaciones son reafirmadas por estudios internacionales, como el del Banco Mundial sobre los Obstáculos Principales al Desarrollo del Sector Privado, el cual tenía como hipótesis ex ante que las deficiencias en el mercado laboral debido a la falta de recursos humanos calificados es una de las restricciones más importantes para el desarrollo de la economía paraguaya.

Del citado estudio se concluye que los 5 principales obstáculos clasificados por características de las empresas son: la Falta de mano de obra, problemas de financiación, incertidumbre política, debilidad del sistema judicial, falta de personal técnico y gerencial. Destacándose que para la Pequeña empresa el obstáculo principal es el problema de financiación; mientras que para las Medianas y Grandes empresas lo constituye la falta de mano de obra calificada.

Sin embargo para las empresas clasificadas por sector económico, aquellas basadas en la Agricultura tienen como mayor obstáculo a la incertidumbre política; mientras que para el sector Industrial son los problemas de financiación y para el sector de servicios es la falta de mano de obra calificada.

¹² OIT. Paraguay. Empleo y Protección social. 2003.

¹³ CEPPro. Serie Enfoques N°9. 1997.

Específicamente en cuanto a obstáculos del mercado laboral para el crecimiento empresarial, las Pequeñas, Medianas y Grandes empresas presentan como obstáculos principales a la falta de mano de obra calificada, dentro de la cual se incluye a la necesidad de personal técnico y gerencial.

Para las empresas de los sectores Agrícola, Industrial y de Servicios el principal obstáculo es también la falta de mano de obra calificada, principalmente la falta de personal técnico, e incluso gerencial, en el caso de las empresas del sector Agrícola y el de Servicios, mientras que para las empresas del sector Industrial, la falta de personal gerencial no constituye un obstáculo importante, sino mas bien la regularización sobre el horario laboral.

Incluso la perspectiva de la regionalización fue analizada a nivel empresarial, en el documento elaborado por la UIP sobre “La integración y el desarrollo del Paraguay en un mundo globalizado”¹⁴, del cual se destacan, resumidamente, las siguientes recomendaciones:

- Definir la perspectiva del Paraguay con respecto al MERCOSUR, si se tratará de impulsarlo se requerirá la participación activa de todos los sectores del país.
- Identificar, a través del trabajo conjunto entre los sectores público y privado, las ventajas reales comparativas y competitivas del Paraguay, por ejemplo: impulsando programas regionales que utilicen la capacidad energética del Paraguay, facilitando la inversión extranjera directa basada en la misma; o bien diversificando los destinos de exportación, minimizando así la alta dependencia del MERCOSUR; así como la potenciación de la infraestructura física del país para mejorar la competitividad, y el impulso a la introducción de programas de innovación tecnológica y de tecnología para productos paraguayos.
- Focalizar esfuerzos y financiamiento público-privado para la adecuación de normas técnicas, sanitarias y de certificación de calidad para los productos paraguayos en mercados internacionales.

En base a lo expuesto, las principales conclusiones de la revisión documental, así como de las entrevistas realizadas (ver Anexo III) , se centran en lo siguiente:

- El mayor obstáculo para el crecimiento del sector privado en Paraguay es la falta de suficientes recursos humanos calificados;
- A consecuencia de la crisis financiera de 1995, y de un sector financiero bastante informal, las empresas paraguayas dan mayor importancia a los problemas de financiamiento.
- La incertidumbre política y la debilidad del sistema judicial inhiben la inversión local y extranjera, especialmente en el sector agrícola, que ha estado sujeto a mayor violencia y expropiaciones;
- Gran parte de empresas paraguayas, más de dos tercios, se considera afectada por la práctica informal, en especial el contrabando y la evasión fiscal, de sus competidores;

También los empresarios han sugerido que para superar estos obstáculos al desarrollo integral y sostenido del país es esencial un esfuerzo coherente y concertado entre el gobierno y el sector privado; y específicamente sugieren que las acciones más urgentes para el desarrollo económico del Paraguay consisten en crear los incentivos y mecanismos necesarios para mejorar los recursos humanos; lograr la modernización y profundización del sector financiero; así como la reforma del sector público, logrando la modernización de sus instituciones, acorde a las exigencias de una gestión pública eficiente.

2.2.2. Perspectiva del sector público

Los resultados de la EPH 2002 revelan que en el sector urbano del país se registran 1.047.247 personas ocupadas, de las cuales el 62,7%, trabajan en el sector informal urbano; 20,7% lo hacen en empresas privadas de 6 y más trabajadores; mientras que el 12,7% están ocupadas en el sector público; y solo el 3,9% corresponde a trabajadores por cuenta propia, profesionales y técnicos.

14 UIP. La integración y el desarrollo....2005.

Aún cuando, en términos comparativos, el Sector Público paraguayo sea relativamente pequeño con otros países de la región, en Paraguay¹⁵, dicho sector ha representado una importante fuente de trabajo, absorbiendo a un contingente cada vez más alto de personas; es decir que el empleo en el sector público paraguayo, contrario a lo que acontece en la mayoría de los países de la región, continúa creciendo como resultado del carácter esencialmente paternalista de dicho sector público; señalándose al crecimiento del empleo público se relaciona también el deterioro de las cuentas fiscales. En este sentido se evidencia que entre 1993 y 2000 el número de personas dedicadas a cumplir funciones en el Sector Público creció en 18,3% en siete años¹⁶, con un crecimiento promedio anual en dicho periodo de 2,4 %; mientras que desde 1999 hasta el 2002, creció en 16%, lo cual podría ser el resultado de los procesos de descentralización, de mayores contrataciones en los sectores salud y educación, y de la regulación de ciertas ocupaciones¹⁷.

Igualmente, estudios de la DGEEC señalan que existe una masiva concentración del empleo público en el área urbana, donde reside el 82% de funcionarios y funcionarias; encontrándose un 54,3% en el departamento Central y la ciudad de Asunción.

Si bien el sector público a realizado un censo de funcionarios en el periodo octubre/2003 a abril/2004, actualmente se están realizando análisis previos para realizar estudios con respecto al mercado laboral.

Sin embargo, según entrevistas realizadas la evolución del sector público está mucho peor que antes, y su situación refleja una condición específica del sector, aunque con posibilidades futuras regulares para dentro de los próximos 5 años. Estas expectativas no muy alentadoras se basan principalmente en la percepción de la situación política, aunque dicho sector público cuenta con un Plan Estratégico para mejorar el futuro a partir del año 2004, si bien dicho plan no se encuentra implementado efectivamente.

Aún cuando la tecnología con que cuenta el sector público es estándar, se precisa de un buen uso racional de la misma así como de los recursos humanos; observándose que el sector público ha realizado inversiones altas en tecnología (maquinaria, equipos, soporte técnico) así como en contratación de personal, sin embargo la inversión ha sido baja en capacitación del personal y en infraestructura (instalaciones, expansión, etc.), no existiendo ninguna con respecto a ampliación de mercado (ventas, marketing, publicidad).

No solo los jóvenes, sino la mano de obra en general, consideran como principal ventaja para ingresar a la administración pública, la estabilidad laboral que brinda dicho sector. Aunque también en el sector público paraguayo para la contratación de personal se utilizan generalmente recomendaciones de terceros, así como subcontrataciones. Asimismo, para contratar al personal público también se utilizan los resultados de test Psicológicos, y según la normativa legal Ley N° 1626/2000, cuestionada a través de varias demandas de inconstitucionalidad, se utilizan las prácticas laborales, e incluso otros medios de reasignación del personal conocido como traslado temporal o definitivo del personal. El mecanismo de buscar en las universidades o centros de capacitación no es utilizado generalmente, aunque a partir del año 2004 han fomentado las pasantías laborales a través de acuerdos o convenios con universidades de la capital¹⁸.

De las entrevistas realizadas se destaca también que, en los últimos años el nivel de calificación del personal público ha mejorado, postulándose mas mujeres que varones para ingresar, y observándose que los postulantes son mayores de 30 años, generalmente, aun con la limitante legal de que para ingresar por primera vez se debe tener menos de 45 años.

Con respecto a las condiciones mínimas para la firma del contrato de trabajo, no rigen aquellas vinculadas al salario mínimo o nivel de capacitación mínimo, sino el tener un perfil definido y la confianza de las autoridades. De esta forma, las políticas de promoción del personal utilizadas son principalmente

¹⁵ González, C. El empleo público y privado...2002.

¹⁶ DGEEC. TAEC Boletín N° 2. 2000.

¹⁷ Aguilera, N. El mercado laboral durante el periodo 1999-2002. 2004.

¹⁸ Por ejemplo: El Acuerdo Marco De Cooperación Entre El Ministerio De Hacienda Y Las Universidades: Nacional De Asunción, Católica De Asunción, Columbia Del Paraguay, Autónoma De Asunción, Del Norte, Americana y Del Pacifico; firmado el 13/12/2003.

compensaciones salariales, fomentando espacios de integración social por grupos, a nivel gerencial o a nivel personal.

Sin embargo, resalta el hecho de que en el mercado de trabajo nacional el sector público se ha vuelto menos atractivo para la mano de obra, en primer lugar por la diferencia salarial a favor del sector privado. Lo señalado se corrobora de los estudios realizados por la DGEEC¹⁹, cuyos resultados se reflejan en el “cuadro comparativo del perfil ocupacional, nivel educativo, carga horaria y remuneraciones de los prestadores de servicios del sector público y del privado, refleja que los empleados públicos tienen menor carga horaria en todas las categorías y que las remuneraciones promedio mensuales son, superiores a las del sector privado en las categorías de empleados, oficinistas y conductores, mientras que para los profesionales, técnicos, gerentes y administradores del sector público los ingresos en promedio son menores a las del sector privado. En cuanto al nivel educativo, el sector público presenta una ligera ventaja en años de estudio promedio, en relación con el sector privado, en las categorías de gerentes, administradores, empleados y oficinistas”.

Cuadro 21:

Cuadro Comparativo del Sector Público y Privado						
Ocupación Principal	Horas trabajadas por semana		Años de estudio en promedio		Ingreso promedio mensual ¹	
	Sector Público	Sector Privado	Sector Público	Sector Privado	Sector Público	Sector Privado
Gerentes, Administradores	38	51	14	13	1.799.176	2.111.118
Profesionales, Técnicos	38	40	14	14	1.088.871	1.307.627
Empleados, oficinistas	35	47	12	11	915.863	739.408
Conductores	43	58	7	7	737.790	736.625

¹ Ingreso promedio expresado en guaraníes de febrero de 1.998

Fuente: BM 9798

En este contexto, los estudios citados también señalan que, considerando los estratos de ingreso, el trabajo público crece en todos los estratos de ingreso, con la excepción del estrato más pobre de la población; por lo cual los más beneficiados con el trabajo público son los estratos de más altos ingresos.

Sin embargo, en la situación actual del país, la forma de contratación vigente en el sector público desfavorece la contratación de jóvenes, en primer lugar por el tema salarial y en segundo lugar porque el sector público generalmente es demandante de mano de obra adulta, con experiencia. Si bien, actualmente no existe una política de empleo juvenil, aunque se presentan algunas iniciativas en el Plan Estratégico, conjuntamente con el Vice Ministerio de la Juventud. Sin embargo, las recomendaciones de amigos y familiares así como las pasantías realizadas actualmente constituyen los principales canales en los cuales encuentran más jóvenes capacitados; teniendo en cuenta que las principales razones por las cuales en el sector público se contrataría mano de obra joven serían la mayor flexibilidad, la capacidad de aprender y las habilidades con la tecnología que constituyen características inherentes al ser joven.

Las modalidades de capacitación utilizadas generalmente son el entrenamiento en el puesto de trabajo y los cursos externos o fuera de la empresa; y generalmente a los jóvenes contratados se los entrena por 2 o 3 meses en instituciones públicas preferentemente, como el CAES (Centro de Adiestramiento en Servicio).

¹⁹ DGEEC. TAEC Boletín N° 2. 2000.

Es por ello que los estándares de una política de empleo juvenil para el sector público paraguayo se centran en trabajo, responsabilidad y disciplina, o lo definido como meritocracia por el actual gobierno, en el cual se evalúa al personal según 3 criterios: responsabilidad, honestidad, formación académica y práctica.

Si bien en el Paraguay, la definición e implementación de una política laboral es función del MJT, institución que cuenta con el Servicio Nacional de Empleo (SENADE) así como con el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SNFCL) (con algunos avances pero aún en proceso de formación e implementación efectiva a través de la reestructuración del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)); en la problemática juvenil el Vice Ministerio de la Juventud (VMJ), dependiente del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), creado en el año 1994 como una instancia institucional relacionada a adoptar decisiones con respecto a la Política de empleo juvenil. En este sentido, el Vice Ministerio de la Juventud, con el apoyo del Proyecto Plataforma VMJ/GTZ con instituciones públicas y privadas han realizado un proceso de consenso a nivel departamental y nacional a partir de la Mesa Nacional Interinstitucional de Concertación de Políticas Públicas de Empleabilidad y Emprendibilidad Juvenil en el año 2001.

En este contexto el VMJ ha llevado a cabo varios estudios a fin de definir las políticas públicas que tendrían un impacto positivo en el sector joven paraguayo, de allí que fueron elaborados documentos sobre Políticas Públicas de Juventud, conteniendo no solo propuestas básicas para el periodo 1999-2003, sino también una evaluación de la situación existente hasta ese momento con respecto al sector joven, e incluso una revisión de dichas propuestas para el periodo 2001-2003, gracias al financiamiento de organismos internacionales.

Cabe señalar que también los gobiernos locales, y específicamente Municipalidad de Asunción²⁰, la Municipalidad de Asunción adoptó diversas alternativas tendientes a enfrentar la problemática del empleo en la ciudad de Asunción, y específicamente para la población joven.

La Oficina Municipal de Empleos (OME) de la Municipalidad de Asunción, dependiente de la Dirección de Asuntos Sociales, fue creada en el año 1993, a fin de paliar el grave problema del desempleo que afectaba a la sociedad, y que luego de una década de trabajo se ha constituido en un importante referente laboral para empresas y trabajadores.

La OME funciona como un espacio gratuito para canalizar las necesidades de empleo por medio de la oferta y la demanda (empleador y mano de obra desocupada), generando mecanismos que permitan absorber la oferta de mano de obra, realizando contactos con empresas privadas o instituciones públicas, e igualmente se realizan cursos de capacitación. Los Servicios que ofrece se centran en: establecer un contacto directo entre el empleador y la mano de obra desocupada; registrar a los postulantes en diferentes sectores y oficios, lectura de páginas de “Bolsa de trabajo” en los distintos periódicos de circulación diaria; así como la capacitación a los postulantes registrados en la OME. Algunos de los proyectos que fueron llevados a cabo por la OME son: Feria de oficios de Mandos Medios, incluyendo una variante del programa conocido como Proyecto de capacitación para trabajadores en: relaciones Públicas, Marketing Personal, Organización de Empresas Asociativas; destinados a feriantes de oficios; Fondo Rotatorio para la capacitación y empleo. Mientras que el Proyecto Joven “El trabajo de buscar trabajo”, estaba destinado a la población joven, trabajando principalmente con instituciones educativas de la capital del país.

Asimismo, si bien lo referente a la política de juventud, su definición e implementación, es competencia, del Vice-Ministerio de la Juventud, Municipalidad de Asunción a través de la División Juventud, se presenta como una alternativa complementaria en cuanto a insertar a los jóvenes en el mercado laboral, brindándoles oportunidades no solo con respecto a crear nuevas alternativas de trabajo, sino también capacitándoles en diversas áreas potenciales. Dicha división, dependiente de la Dirección de Asuntos Sociales de la Municipalidad de Asunción, ha llevado a cabo diversas iniciativas como: el Programa Mesa Económica Municipal Juvenil; el Programa de Fomento y Promoción para Microempresarios Jóvenes: la

²⁰ Carosini, L. Las Políticas de Empleo.... OIT. 2003.

Feria "Creatividad Joven - Arte, Ciencia y Empresa", el Programa "Ferias de Solidaridad- Sistema de Trueque"; a fin de brindar nuevas modalidades o alternativas de producción y de comercialización a familias, especialmente a jóvenes, de escasos recursos; promoviendo la autogestión, la producción doméstica, el asociativismo, y contribuyendo a fortalecer el capital social de las comunidades.

Cabe señalar que ambas instancias, la OME y la División Juventud de la Municipalidad de Asunción, han realizado intensos trabajos en el periodo 1998-2002, y que actualmente, principalmente por problemas presupuestarios, se encuentran en un proceso de definición y reestructuración de sus actividades, considerando las prioridades establecidas en el actual gobierno municipal.

Es importante señalar que, aún cuando algunos programas incluyen acciones de cortísimo plazo, la problemática fundamental en cuanto a política de empleo en el Paraguay, y sobretodo orientada al población joven, reside, no solo, en la dispersión y falta de coordinación de los programas llevados a cabo; sino también en la carencia de un sistema de evaluación permanente y sistemático, razón por la cual no es posible medir el logro y la trascendencia de los mismos, en términos de beneficio-costos, e incluso la eficiencia, efectividad e impacto social conforme a los objetivos y metas propuestos.

3. Análisis de las prácticas de contratación y capacitación de jóvenes

Según la EPH 2002, se constata en el mercado laboral paraguayo el hecho de que las formas de buscar un empleo generalmente se basan en mecanismos informales o el recurrir directamente a las mismas fuentes de empleo. En efecto, la primera forma de indagar sobre las posibilidades de obtener un empleo es a través de consulta a amigos y parientes (43,4%); la otra forma es recurrir directamente al empleador o a una agencia (36,9%), a fin de indagar sobre la existencia de vacancias, y la utilización de otras gestiones (14,5%) es importante, aunque el contestar avisos ha sido utilizado un poco más (5,2%); destacándose que la población joven femenina es más proclive a utilizar este mecanismo (6,9% vs. 3,4% de la población joven masculina). E incluso se podría señalar que la falta de equidad asociada al origen entre jóvenes urbanos y rurales, se evidencia en el acceso a dichos mecanismos para buscar o conseguir trabajo ya que en las áreas rurales las agencias u otros mecanismos más formales para conseguir empleo son casi inexistentes, lo cual dificulta la movilidad de muchos jóvenes en el mercado laboral.

En cuanto a la población juvenil que suministra mano de obra para la producción de bienes o servicios o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción (PEA), en el año 2002 era el 67% de la PEA, constatándose que el nivel de participación de los hombres en el mercado laboral era superior al de las mujeres (83,6% y 51,8% respectivamente). Esta diferencia se acentuaba en las áreas rurales (91% ellos; 44% ellas). Asimismo, la PEA juvenil del país desarrolla sus actividades mayormente en el sector terciario o de servicios, considerando que, más de la mitad (53%) participa en actividades tales como finanzas, bancos, comercio, servicios personales y comunales, etc.; e incluso absorbe a 3 de 4 mujeres trabajadoras. Sin embargo, en el sector primario, base de la economía nacional, uno de cada cuatro jóvenes están ocupados en actividades extractivas, como la ganadería, agricultura, caza, pesca, etc.; mientras que el 18,6% de la mano de obra juvenil, se encuentra trabajando en el sector industrial.

La forma predominante de vinculación con el empleo es la categoría de asalariados, principalmente como empleado u obrero, categoría donde el 85% pertenece al sector privado. Solo dos de cada diez ocupados tienen la iniciativa o la capacidad para encarar un trabajo solo o por cuenta propia. Asimismo, los resultados de la EPH 2002 indican que el 37% de la población juvenil ocupada trabaja entre 30 a 48 horas, mientras que el 38,2% de los ocupados jóvenes trabaja más de 48 horas semanales, y cerca del 50% de esta población tienen menos de un año de antigüedad en su actividad actual; mientras que el 40,5% cuenta una permanencia de 1 y 5 años en el empleo. Sin embargo, resalta que las posibilidades de permanencia en el empleo se reducen aún más para la mano de obra rural, considerando que 70% de los mismos tiene menos de un año en la actividad que realiza.

Con respecto a la informalidad en el mercado laboral, se destaca que uno de cada tres trabajadores informales es joven, donde la mayoría tiene instrucción secundaria. Sin embargo, la informalidad no podría tener costos tan altos como generalmente se pregona, por lo menos si se compara con el resto de

los/as trabajadores/as jóvenes; teniendo en cuenta que la fuerza de trabajo informal joven recibe en promedio aproximadamente el 90% de los ingresos mensuales que percibe la población ocupada de 15 a 29 años. Cabe recalcar que los dedicados al comercio, que representan la mayoría dentro de este sector, perciben un ingreso promedio levemente superior al resto de los trabajadores, incluso se observa una diferencia de ingreso de, aproximadamente, 100.000 guaraníes (cerca de 17 dólares americanos al tipo de cambio vigente).

En cuanto a la relación entre capacitación de la mano de obra e inserción laboral, la información obtenida de los estudios realizados por la DGEEC denominados Juventud en cifras, concluye que las instituciones que se dedican a la educación no formal son las academias o instituciones de capacitación, las cuales absorben al 76,8% de la juventud que realizó un curso no formal; mientras que el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), institución del sector público, absorbió a 7%, siguiendo a las anteriores en importancia.

También las ONGs destinan recursos a la capacitación de la fuerza laboral joven, en temas vinculados al fortalecimiento del liderazgo y la participación comunitaria, el desarrollo de comunidades, en la iniciativa para la creación de micro, pequeñas y medianas empresas, en el tema de género, voluntariado, entre otros. La oferta institucional va dirigida en su mayor parte para la franja de edad de 15 a 30-35 años, en un 43 % del total de proyectos analizados²¹, mientras que un 19% de dichos proyectos se dirige a la población de 12-13 a 17-22 años. Asimismo, de los fondos o recursos utilizados para financiar dichos proyectos, un 27% corresponde a fondos propios conjuntamente con cooperaciones internacionales, un 16% corresponde a fondos netamente de cooperantes externos, aunque existe un 30% que no se puede precisar su origen, debido a que no respondieron dicha pregunta.

En los últimos años, principalmente con las autoridades asumidas en el año 2003, el sector público ha realizado acuerdos y firmado convenios a través del Ministerio de Hacienda y el Banco Central del Paraguay (BCP), con universidades públicas y privadas, a fin de que los estudiantes universitarios realicen pasantías laborales, con el objeto de promover la excelencia profesional en la gestión pública y en el servicio a la ciudadanía; y también para lograr la transparencia en la gestión pública. En el tema de género, cabe resaltar la existencia de programas de becas con la Secretaría de la Mujer, que conjuntamente con el Cuerpo de Paz y la UPEJ, han implementando dicho programa para mujeres jóvenes carenciadas.

Se destaca también la existencia de programas de becas, no solo en la Secretaría Técnica de Planificación (STP), sino también en el Vice Ministerio de la Juventud, en el Despacho de la Primera Dama, en la Municipalidad de Asunción, y en otras instituciones del área social, como la ONG Sumando, tendientes a capacitar a jóvenes, principalmente con estudios a nivel terciario, presentándose como una opción más de capacitación laboral para la población joven del país.

3.1 Incentivos legales para la contratación y capacitación de la mano de obra joven

La **Constitución Nacional** del país establece que se deben promover las condiciones para la activa participación de la juventud en el desarrollo político, económico y cultural del país (artículo 56), e incluso se establece como prioridad los derechos del menor trabajador a fin de garantizar su normal desarrollo físico, intelectual y moral (artículo 90).

Debido a la existencia de ciertas incoherencias legales con respecto a los límites de edad, e incluso para considerar la mayoría de edad, en el año 2003 se promulga la **Ley Nº 2169** en la cual se establece que:

Toda persona que haya cumplido dieciocho años tiene la capacidad legal de ejercer uno por sí mismo o por sí solo sus derechos, y que no haya sido declarado incapaz judicialmente (artículo 1).

Asimismo establece en el artículo 3 el alcance de los siguientes términos:

²¹ PNUD-BM-Base IS. Juventud y exclusión social en Paraguay. 2002.

- Niño: toda persona humana desde la concepción hasta los trece años de edad;
- Adolescente: toda persona humana desde los catorce años hasta los diecisiete años de edad; y,
- Mayor de edad: toda persona humana desde los dieciocho años de edad”.

Asimismo, la normativa legal que rige para la contratación de la mano de obra joven se centra en lo establecido en el Código **del Trabajo (Ley N° 213/1993)**, en el cual se determina lo siguiente:

Considerando que la población joven se ubica en el rango de edad de 15 a 29 años, el Código del Trabajo (CT) diferencia entre:

Infanto-adolescente: los menores que tengan más de 12 años y menos de 18, podrán celebrar contrato de trabajo, con autorización. La misma podrá ser condicionada, limitada o revocada por el representante legal del menor. En los casos en los que se contratasen menores de 18 años para trabajar, deberán observarse las disposiciones del Código del Menor (artículo 36 del CT y también artículo 36 de la Ley N° 496/1994).

Joven: los trabajadores que hayan cumplido la edad de 18 años podrán firmar contratos de aprendizaje (CT, artículo 106).

Con respecto a los menores de 18 años se establece que puede existir un contrato de aprendizaje. Dicho contrato de aprendizaje se entiende como aquel en que un aprendiz se obliga a prestar servicio a un empleador, a cambio de que éste le enseñe prácticamente, por sí o por otro, una profesión, arte u oficio, durante un tiempo determinado, tiene como remuneración, en dinero efectivo, no inferior al 60% del salario mínimo vigente. También se especifica que el aprendizaje podrá realizarse en el lugar de trabajo o en una institución especializada por cuenta del empleador, o bajo régimen de aprendizaje dual (CT, artículo 105). Asimismo, el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) es quien establecerá la reglamentación especial sobre el aprendizaje, la orientación profesional y el perfeccionamiento de los trabajadores adultos (CT, artículo 118).

Los aprendices gozan de los derechos establecidos en el Código del Trabajo (artículo 117) con respecto a jornadas de trabajo, pago de horas extraordinarias, descansos, vacaciones anuales remuneradas (en este caso su duración no será inferior a 30 días hábiles corridos, CT artículo 127). Asimismo, todo empleador de menores o aprendices menores está obligado a llevar un Libro de Registro en donde se registre todos los datos e información solicitada sobre ellos.

Con respecto a ciertas actividades como las agrícolas, ganaderas, forestales, tambos y explotaciones similares, se señala que las mismas podrán ser realizadas por 15 años y con excepción los de 14 años, siempre que se respeten las limitaciones de los artículos 119 al 127 del Código del Trabajo (CT, artículo 180). Sin embargo los menores de edad no podrán realizar trabajos vinculados al manejo de tractores, motores a vapor, cosechadoras y otras máquinas, cuando estas tareas significan peligro para su integridad física (CT, artículo 179).

También se establece que los menores que no hayan cumplido quince años de edad, pero mayores de doce, no podrán trabajar en empresa industrial pública o privada o en sus dependencias, salvo que estén ocupados preferentemente miembros de la familia del empleador, siempre que por la naturaleza del trabajo o por las condiciones en las que se efectúe no sea peligroso para la vida, salud o moralidad de los menores. Exceptuase también el trabajo en escuelas profesionales, ya sean públicas o privadas, siempre que se realice con fines de formación profesional y sea aprobado y vigilado por la autoridad competente (artículos 119 y 120, Ley N° 496/1994)

El Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), Ley N° 1680/2001, establece lo siguiente:

Todo empleador está obligado a proporcionar información que requieran el MJT y la CODENI (Consejerías de los derechos del niño, niña y adolescente), debiendo también registrar la contratación de

los servicios de un adolescente dentro de las setenta y dos horas. A este registro se debe acompañar copia del contrato de trabajo del adolescente y de su inscripción en el sistema de seguridad social (CNA, artículo 61)

También diferencia por tipo de adolescente trabajador: según trabaje por cuenta propia, cuenta ajena, o se desempeñe en el servicio doméstico. Se considera por Cuenta Propia, cuando el menor, sin relación de dependencia, realiza actividades que le generen lucro económico, aún cuando lo hiciera bajo el control de su padre, madre, tutores u otros responsables. Se aplicarán al adolescente trabajador por cuenta propia las disposiciones relativas a trabajos prohibidos (CNA, artículo 69). Se entiende por Trabajos Prohibidos (CNA, artículo 54), a aquellos que se realicen, sin perjuicio de lo establecido en el Código del Trabajo: a) en cualquier lugar subterráneo o bajo agua; b) en otras actividades peligrosas o nocivas para su salud física, mental o moral. Además, se prohíbe la contratación del adolescente para efectuar trabajos domésticos fuera del territorio nacional (CNA, artículo 67).

Además, todo lo que no esté previsto en el presente Código para el trabajo de menores en relación de dependencia, se aplicarán las disposiciones del Código del Trabajo, sus modificaciones y las leyes laborales que fueren aplicables (CNA; artículo 68).

Asimismo, las Garantías en el Trabajo (CNA; artículo 53) que determina y confiere el Estado al adolescente que trabaja son las siguientes:

- a) de derechos laborales de prevención a la salud.
- b) de derechos individuales de libertad, respeto y dignidad.
- c) de ser sometido periódicamente a examen médico.
- d) de acceso y asistencia a la escuela en turnos compatibles con sus intereses y atendiendo a sus particularidades locales.
- e) de horario especial de trabajo.
- f) de organización y participación en organizaciones de trabajadores.
- g) de trabajo protegido al adolescente con necesidades especiales, conforme a las normas internacionales y nacionales.
- h) de capacitación a través de asistencia a programas especiales de capacitación para el trabajo y de orientación vocacional.

En el caso específico de los/as niños/as y adolescentes, la ley impone a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) a impulsar programas de incentivo para promover la contratación de adolescentes con necesidades especiales.

Considerando la situación recesiva que se profundiza en la economía paraguaya, y atendiendo que el desempleo juvenil es uno de los problemas importantes en el mercado laboral del país, luego de varias discusiones sobre el tema, fue promulgada en el año 2002 la **Ley del Primer Empleo, Ley N° 1980/2002**, la cual tiene por objeto establecer normas para regular, incentivar y fomentar el empleo juvenil, concerniente a la prestación subordinada y retribuida de la actividad laboral (artículo 1).

La población objetivo de dicha ley son: los jóvenes de quince a veintiocho años de edad; los profesionales recién recibidos que nunca hayan prestado servicios en relación de dependencia, que no sean mayores de veintiocho años; y, todos los empleadores inscriptos ante la Autoridad Administrativa del Trabajo, incluidas las pequeñas y medianas empresas (artículo 2).

Asimismo, en el artículo 18 de la citada ley se establece que los empleadores estarán exonerados, respecto de los trabajadores contratados bajo el régimen de dicha ley, al pago del aporte jubilatorio a los Organismos de Seguridad Social sobre la remuneración percibida por el trabajador en caso de que sea menor al salario mínimo por motivos excepcionales, previstos en la Ley, a la asignación Familiar, e incluso a las indemnizaciones por preaviso y vacaciones. Sin embargo, el artículo 19 de la misma ley determina que los empleadores podrán deducir del pago del impuesto a la renta, el aporte de las jubilaciones y pensiones que correspondería al trabajador, aún cuando se encuentren exonerados del mencionado aporte, según se señaló en el artículo anterior.

En este contexto, como política de empleo transitorio en el Paraguay, la Ley de Primer Empleo es la única que podría tener vinculación con dicho tema, considerando que en el artículo 7º establece que ningún trabajador (de 15 a 28 años de edad) prestará “servicios en la misma o distinta empresa por un tiempo superior a doce meses”, dentro del marco establecido en dicha ley; razón por la cual se podría afirmar que la temporalidad sucinta en dicho artículo, así como en el artículo 3º en el cual se sostiene que la duración del contrato “no podrá ser inferior a tres meses ni exceder de los doce meses”, contribuye a generar una mayor rotación o movimiento del personal, y al mismo tiempo precisa de una mayor y mejor fiscalización por parte de la autoridad competente en materia laboral que es el MJT.

Es por ello que, se podría señalar que el incentivo real vinculado al tema legal de promover la contratación de trabajadores, e incluso en el tema de la capacitación, se encuentra en la **Ley N° 125/1991** de Reforma Tributaria, en la cual en el artículo 8º, literal o) se establece que “los gastos y contribuciones realizados en favor del personal por asistencia sanitaria, escolar o cultural, siempre que sean de carácter general, así como la capacitación del personal en los términos y condiciones que establezca la reglamentación”, se admitirán como deducibles de la renta bruta para el pago del Impuesto a las Rentas de Actividades Comerciales, Industriales o de Servicios.

Sin embargo, aún cuando exista una Política de Salario Mínimo en el Paraguay, la efectividad de la misma, o en todo caso la aplicación de la normativa laboral vigente, indica que la mano de obra paraguaya tiene un alto costo no sólo por el nivel del salario mínimo, sino también por el pago de la seguridad social, los costos por despido, e incluso la estabilidad laboral. Si se considera también la oferta abundante de mano de obra con una demanda o puestos de trabajo con crecimiento lento, y se adiciona la baja productividad atribuida a la fuerza de trabajo²², se entiende mejor el desempeño laboral de la economía paraguaya.

Cabe destacar que para los empresarios, la posible reducción del nivel actual del salario mínimo no constituye un incentivo para contratar mayor cantidad de mano de obra, considerando que ellos mismos habían manifestado que el salario mínimo constituye “un techo y no un piso”, para contratar mano de obra. Además, según estudios realizados por Marcos Robles, se puede concluir que el aumento del salario mínimo afectaría el empleo de los trabajadores en menor nivel de productividad, es decir la mano de obra joven, en primer lugar, e incluso generando un efecto sustitución a favor de los más productivos, sin que ello afecte necesariamente el nivel de empleo total del país²³.

Considerando estas características, se señala una situación de discordancia legal y real que pone en ventaja a los empleadores²⁴, quienes no necesitan competir entre sí ofreciendo mejores salarios a fin de captar buenos obreros, e incluso dichos empresarios no tienen incentivos para ampliar su empresa o invertir más, ya que los altos costos laborales en cuanto a contratación, capacitación, despido con indemnizaciones, pago de seguridad social, etc. hacen más rentable captar recursos del sector informal, incrementando la incidencia de dicho sector en la economía.

En este sentido, si bien en el aspecto legislativo existe un marco legal relativamente moderno, sin embargo no se evidencia la correcta aplicación de las leyes existentes, ya sea por desconocimiento de los trabajadores y empresarios, o por deficiencias estructurales e institucionales de parte de encargados de velar por su cumplimiento; por lo cual es prioritaria la disposición de mecanismos que permitan la aplicación efectiva y eficiente de las normas vigentes.

Es por ello que la revisión del marco legal es importante, considerando que el mercado laboral debe reducir sus rigideces, por lo cual el estudio y modificación de determinadas normas como la Ley de Primer empleo (Ley N° 1980/2002), e incluso la modificación del sistema de seguridad social (tema que

²² El estudio del Banco Mundial (1997) sobre los principales obstáculos al desarrollo del sector privado paraguayo realizado en 1997 señala como el obstáculo No.1 la falta de mano de obra calificada y como No. 5 la falta de personal técnico/administrativo.

²³ Robles, M. El empleo en Paraguay....2002.

²⁴ Carosini, L. Las políticas de empleo....2003.

requiere de mayor tiempo para el estudio y consenso), permitirá que la población joven cuente con recursos legales para contribuir a la construcción de un mercado laboral más accesible y dinámico. El resumen de la normativa legal con respecto al mercado laboral y el sector infanto-adolescente y joven se encuentra en el Anexo IV.

4. Propuesta de Políticas de Empleo para la Fuerza Laboral Joven

Generalmente, las Políticas de Empleo tienen como objetivo afectar el nivel y calidad del empleo, a través de una amplia gama de medidas e instrumentos socio- económicos e institucionales en el contexto económico y social de un país, en forma implícita o explícita, dentro de la conducción general y estratégica de la política económica y social, para lo cual se requiere de un enfoque comprensivo y multidisciplinario, que es de competencia conjunta entre los sectores privado y público.

Estudios realizados por la DGEEC indican que, “el envejecimiento poblacional, por la estimación de la duplicación de la población de 60 años y más, demandará con mayor fuerza la seguridad social, y que si “el 12% de la PEA (activos/PEA) aportaba en el año 1995 a algún sistema de pensiones, y la propuesta de meta es llegar a incrementar al 28% al 2015, se requerirán incorporar a 435.000 nuevos aportantes activos”, cifra alta para un contexto en el cual, como se señaló precedentemente, la demanda de trabajo no crece al mismo ritmo que la oferta laboral, afectando principalmente a la fuerza laboral femenina y a la joven²⁵.

Ante la situación analizada precedentemente, y teniendo en cuenta las expectativas de jóvenes y empresarios sobre la situación económica del país, la juventud paraguaya también realiza sus propias demandas, principalmente en cuanto a capacitación y fuentes de trabajo, tanto los que viven en zonas urbanas como los de las zonas rurales²⁶.

En base a lo analizado en este estudio, los posibles lineamientos a tener en cuenta en la definición de una Política Laboral Juvenil se centran en lo siguiente:

- 1- Revisión y modificación de la infraestructura legal e institucional: En un contexto general, si bien el Paraguay cuenta con la infraestructura legal e institucional para definir y llevar a cabo una política de este tipo, y de hecho, existen iniciativas al respecto, se presentan también situaciones que evidencian que el cumplimiento de las normas legales establecidas es limitado; e incluso a nivel institucional las relaciones se establecen, preferentemente, a partir de arreglos o vínculos informales. Es por ello que se propone como una etapa inicial, el estudio y modificación del marco legal vigente, considerando que el mercado laboral debe reducir sus rigideces, e incluso realizar reformas estructurales, como son los casos del Código Laboral, la Ley del Primer Empleo, y más profundamente la Reforma de la Seguridad Social, a fin de lograr que la población joven cuente con recursos legales que permitan poner en vigencia un mercado laboral más accesible y dinámico.
- 2- Capacitación integral de la mano de obra joven: Es reconocido por todos que el tema de la educación en valores, principalmente a la población joven, es de vital importancia, ya que no solo se debe incentivar la mayor inversión en capital humano con habilidades determinadas, sino también capacitar para fortalecer el capital social del país, tendiendo al crecimiento y desarrollo sostenible del mismo. En el Paraguay, existen varios programas y proyectos llevados a cabo para beneficiar a la población joven, sin embargo, los mismos son implementados sin la necesaria coordinación y orientación efectiva, principalmente entre entidades del sector público y privado. Si bien, existen esfuerzos loables, como es el caso de la Reforma Educativa que ya logrado definir dentro de la Educación Media el perfil del estudiante, emprendedor, útil a la sociedad, y eficiente en el mercado laboral. Por lo cual, dentro del esquema del “learning by doing” (aprender haciendo), se deberían incrementar las pasantías laborales, no solo a nivel secundario, sino también a nivel de mandos medios y el terciario, dentro del cual ya se han realizado algunos avances incipientes, a partir del año 2004. Un complemento a dicha educación formal, sería el fomento de la capacitación y

²⁵ Palacios, G. Crecimiento demográfico y demandas sociales. 2002.

²⁶ PNUD-Banco Mundial-Base IS. Juventud y Exclusión social en Paraguay.2002

formación laboral, por lo cual la puesta en vigencia del Sistema de Formación y Capacitación Laboral (SFCL), y la reestructuración completa del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), dependientes del MJT, e incluso el Programa de Emprendedorismo de la Facultad de Politécnica de la Universidad Nacional de Asunción, ayudando a definir una política de capacitación de la mano de obra, conjuntamente con los diversos programas existentes en las ONGs, utilizando eficientemente los recursos externos provenientes del financiamiento de los organismos internacionales.

- 3- Empleabilidad y emprendibilidad de la fuerza laboral joven: Atendiendo que las soluciones de mediano y largo plazo se forjan a partir del presente, el fomento de la Empleabilidad requerirá encontrar nichos de mercado que posibiliten el trabajo joven, como es el caso de la realización de microemprendimientos y a través de las denominadas incubadoras de empresas, en sectores como el Ecoturismo, productos no tradicionales, como artesanías, voluntariado, entre otros. En este sentido es importante rescatar que en los '90, en América Latina se han realizado varias reformas laborales; dentro de las cuales fueron desarrolladas iniciativas de capacitación-insersión laboral para jóvenes en un amplio abanico de modalidades heterogéneas; generalmente dichas iniciativas son conocidas como los Programas Projoven, como es el caso de Chile, Argentina y Brasil. Aunque **la evidencia de la efectividad de estos programas de formación en América Latina, en el mejor de los casos, no es concluyente, deben evaluarse rescatando los avances y resultados positivos de los mismos, teniendo en cuenta lo siguiente:**

- Los programas son bien específicos y cuidadosamente evaluados pueden aliviar las dificultades de la población joven, y mejor si cuentan con un buen sistema de focalización.
- Los intentos de mejorar la calidad de los recursos humanos no logran el éxito deseado, si no se establecen las condiciones de mercado para incrementar la demanda laboral.
- Los recursos públicos deben ser utilizados racional y eficientemente, lo cual se logrará implementando sistemas o mecanismos que permitan evaluar y medir los resultados de estrategias específicas a corto, medio y largo plazo.
- Es altamente recomendable efectuar evaluaciones detalladas para toda estrategia de creación de puestos de trabajo para jóvenes, considerando, a la hora de valorar el impacto de tales programas hay que tomar en cuenta las dotaciones iniciales tanto de los beneficiarios de la estrategia considerada como de un grupo de control, y su evolución en el tiempo por lo que se refiere tanto a empleo como a salarios.

Un ejemplo de posibles estrategias de corto y mediano plazo son los siguientes:

i. Intermediación y reciclaje profesional

Se propone primero suministrar un buen servicio de intermediación que conecte las vacantes existentes con los buscadores de primer empleo o los desempleados que las buscan, a fin de, en una primera fase, acortar el período de búsqueda mediante un buen servicio, a fin de bajar la tasa de desempleo; mientras que en una segunda fase, se busca calificar a los desempleados que lo necesiten mediante cursos cortos de reciclaje laboral. Existen algunos avances realizados al respecto, como la Bolsa de Trabajo del MJT, la Oficina de empleos de la Municipalidad de Asunción, o las agencias de colocación privadas. Sin embargo es importante establecer una reglamentación sobre la operación y responsabilidad de dichas entidades, principalmente en su accionar en el ámbito de la población joven.

ii. Apoyo a las microempresas

Los jóvenes no tienen ahorros de trabajo y, sobretodo, carecen no solo de experiencia sino también de entrenamiento o capacitación en un oficio para montar empresas. Es por ello que, considerando que las microempresas absorben la mayor parte de la mano de obra, y generan empleo asalariado para jóvenes; se debería incentivar la creación de empresas de servicios que atiendan (en diseño, en suministro de insumos y maquinaria) a concentraciones de microempresas.

Si bien existen varios programas de fomento, financiamiento e incentivo a las MPyMES, incluso las dirigidas a los jóvenes, es preciso puntualizar la relación entre capacitación de la mano de obra, a fin de no solo brindar empleabilidad, sino crear las condiciones para la emprendibilidad juvenil. De ahí que la relación entre educación formal e informal también es importante, principalmente cuando se trata de incursionar en el mercado laboral generando empleo productivo.

Varios estudios realizados en los últimos tiempos han coincidido en señalar que en el Paraguay se visualiza una cierta dualidad en el ámbito económico, coexistiendo una economía agrícola tradicional con un sector financiero modernizado, en un contexto de comercio globalizado, sin embargo el sistema educativo vigente, avanza lentamente, a fin de facilitar el paso de la escuela al trabajo, por lo cual, principalmente con respecto a la población joven, la oferta de capacitación debería poner énfasis especial en el aprendizaje de habilidades y patrones de comportamiento, de manera que exista una vinculación y revisión constante sobre las necesidades prioritarias para el logro del crecimiento sostenido de la economía paraguaya, base importante para la consecución del ansiado desarrollo económico y social del país.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente estudio sobre la “Integración de Jóvenes al Mercado Laboral” fue realizado en el marco del Proyecto Regional llevado a cabo por la CEPAL y la GTZ, con el objetivo de analizar el mercado laboral juvenil, caracterizando las fuerzas que lo componen, determinando asimismo no solo el marco legal e institucional existente, sino también las demandas de los diversos sectores que se constituyen en fuentes de mano de obra, así como las prácticas de contratación y capacitación vigentes, orientadas al sector juvenil con enfoque de género. Es por ello que este documento intenta ampliar lo analizado en estudios realizados anteriormente, incluyendo los principales resultados de la encuesta empresarial llevada a cabo en los meses de octubre a diciembre de 2004, a fin de entender la problemática laboral juvenil, y al mismo tiempo brindar alternativas viables de aplicación para superar los obstáculos existentes con respecto al tema.

El mercado laboral nacional, según datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), tiene una población joven, comprendida entre 15 y 29 años, que representa el 26,2% de la población total, juventud de la cual el 51,1% son mujeres y el 48,9% son hombres; residiendo el 61% de la población juvenil en áreas urbanas.

Dicha población juvenil económicamente activa se desempeña laboralmente, en su mayoría, en el sector terciario o de servicios, y uno de cada cuatro jóvenes están ocupados en actividades extractivas, como la ganadería, agricultura, caza, pesca, etc.; mientras que el 18,6% de la mano de obra juvenil, se encuentra trabajando en el sector industrial.

La forma predominante de vinculación laboral de la juventud paraguaya es bajo la categoría de asalariados, principalmente como empleado u obrero, destacándose que uno de cada tres trabajadores informales es joven, donde la mayoría tiene instrucción secundaria. Es decir que, la población joven inserta en las actividades informales representa 33,6% de la fuerza de trabajo nacional urbana que realiza este tipo de actividades. También merece destacar que, en el mercado laboral paraguayo, el desempleo es un fenómeno de rostro preferentemente joven, e incluso la migración afecta principalmente a los jóvenes entre 15 y 29 años de edad, ya que constituyen más del 40% del total de migrantes a nivel nacional. Cabe señalar que actualmente dicho proceso migratorio juvenil dentro del país es mayoritariamente entre áreas urbanas; existiendo diversas razones para migrar.

De la revisión bibliográfica realizada se destaca que en el tema de Políticas Públicas de Juventud, las mismas no cuentan con una adecuada articulación, y de hecho, no se puede hablar de políticas de juventud propiamente dichas, considerando que la oferta encontrada se limita a proyectos o programas fragmentarios, los cuales son llevados adelante en un 31,7% por organizaciones no gubernamentales, siendo la Municipalidad de Asunción la segunda institución que trabaja en el tema de juventud, y solo el 17,5% de las ofertas encontradas están siendo ejecutadas por organismos gubernamentales, y se limitan a acciones y programas específicos. Se evidencia la necesidad de coordinación intra e interinstitucional, tanto por organismos gubernamentales o no gubernamentales (ONGs), a fin de llevar a cabo exitosamente dichos programas.

En el marco del proyecto regional dentro del cual se llevó a cabo este estudio, fue realizada una encuesta empresarial en los meses de octubre a diciembre del año 2004, en las áreas seleccionadas por el Proyecto: Departamentos Central, Concepción y San Pedro. Los principales resultados obtenidos del procesamiento de dicha encuesta son, resumidamente, los siguientes:

En líneas generales:

- Las firmas encuestadas revelan que una leve mayoría de las firmas son nuevas, pues el 58% cuentan con una fecha de apertura que data desde el año 1990 hasta el 2004. Cabe señalar que se eligió el corte de fecha para el año 1990 debido a que dicho año es considerado como la apertura a la etapa de liberalización económica del Paraguay. Asimismo, cabe señalar el 41,5% de las empresas son Unipersonales, siendo la Sociedad Anónima la forma preferida de asociación empresarial (25,2%) seguida de la Sociedad de Responsabilidad Limitada (SRL, 16,3%).

- La distribución por tamaño de empresa considerando la mano de obra empleada es similar a lo que se evidencia en el país, ya que la mayoría de las empresas encuestadas son pequeñas, pues el 62% de las mismas tienen de 1 a 10 empleados. Un total de 25% de las mismas poseen de 11 a 50 empleados, mientras que las que cuentan con más de 50 empleados suman un total de 13%. Además, en el sector económico comercial se encuentra el 45,2% de las empresas encuestadas, seguido de las empresas del ramo de servicios sociales, personales, empresariales figuran en segundo lugar seguida de las industrias manufactureras.
- Las empresas han manifestado, en general, una buena expectativa sobre el futuro de la empresa, solo el 28% atinó a responder que ve un horizonte negativo para sus empresas. El factor determinante de esta visión de futuro positiva sobre las empresas es el económico (47%) seguido del factor político (9%) y social (7%). No obstante esta visión positiva de futuro será restrictiva debido a que la encuesta revela que solo el 37% de las empresas cuentan con un plan estratégico.
- Si bien las empresas realizan una alta inversión en tecnología, existe una escasa (o nula) inversión en capacitación de personal, lo cual lleva a deducir la falta de interés en formación del capital humano a través de factores tales como el “aprender haciendo” o el “aprendizaje dual” (learning by doing, o el on the job training); factor que en el mediano plazo será un elemento restrictivo a la expansión de la empresa.
- Los resultados de la encuesta señalan que el 57% de los contratos directos corresponden a mano de obra masculina y el 43% a las mujeres; mientras que el 52,6% considera que la dotación de personal se ajusta a los requerimientos técnicos, sin embargo solo un 29,3% responde positivamente en cuanto a que dicha dotación es la adecuada para requerimientos futuros.

Con respecto a la mano de obra juvenil específicamente, se concluye lo siguiente:

- El 43,51% de la población joven (19 a 25 años) está empleada por empresas comerciales, luego están las empresas de servicios seguida de las industrias manufactureras. El 45,68% de los empleados masculinos, en dicho rango de edad, firmaron contratos con empresas comerciales; mientras que en el caso de las mujeres se observa que es del 35,38%. Además, el sector servicios contrata más a las mujeres, y preferentemente las menores a 30 años (52%), destacándose que las mujeres entre 30 y 45 años trabajan en el sector industrial. La participación de las mismas es mucho menor a la de otras edades e incluso comparándola con el plantel masculino de similares características.
- Si bien un 79% de las empresas encuestadas señalan que dirigen la búsqueda hacia empleados jóvenes preferentemente; el 87% de dichas empresas señalan que contratan a jóvenes menores de 29 años. Las principales razones de dicha situación se relacionan a factores muy importantes que se tienen en cuenta en el momento de la contratación de la mano de obra juvenil como la mayor flexibilidad que tienen, la capacidad de aprender y las habilidades con la tecnología. Asimismo, de las empresas encuestadas, un 85,1% declaran que encuentran lo que necesitan según el nivel educacional requerido, mientras que el 78% declaran que encuentran el personal requerido según las habilidades técnicas específicas.
- Se revela que la práctica de contratación generalizada son las recomendaciones de amigos y familiares (46,98%), la entrega de currículo vital (28,19%) y las pasantías (15,44%) constituyen los principales canales que proveen de empleados jóvenes más capacitados. Por otro lado, las bolsas o agencias de trabajo y el uso de medios masivos de comunicación (9,4%) son también canales adecuados para la obtención de jóvenes capacitados pero en una proporción muy inferior.
- Con respecto a los principales requerimientos en el momento de la firma del contrato, la conjunción del salario mínimo y nivel de capacitación mínimo se presentan como los más importantes para las empresas encuestadas que declaran que firman contrato.

- En cuanto a la capacitación de la mano de obra joven, el 63,9% de las empresas que cuentan con entrenamiento de entrada al personal, señalan que existe algún entrenamiento específico a los jóvenes cuando ingresan a la empresa. Estos entrenamientos son de muy corto plazo, pues el 75,5% declaran una duración menor o igual a un mes. Además, el 76,3% de las empresas no cuentan con un manual de funciones que se entrega a cada joven en la primera semana de trabajo, aunque un 41,8% de los encuestados han recibido estudiantes en pasantía en los últimos años; mientras que solo un 5% cuenta con algún convenio de pasantía laboral.
- Acorde a las opiniones de los empresarios, los jóvenes entran en el mercado laboral buscando primeramente un salario apropiado y la búsqueda del aprendizaje y de su progreso (64,82%), un ambiente laboral adecuado (17,2%) y seguido de la búsqueda de respeto, consideración (9,4%). Mientras que paralelamente cuando una empresa contrata a un joven se espera que los mismos puedan cumplir en sus funciones con eficiencia y sean generadores de progreso y alto rendimiento, además de un aprendizaje rápido, creatividad, valor agregado (10,2%), responsabilidad, madurez, deseo de superación (11,8%).
- La principal fortaleza de la mano de obra juvenil paraguaya es adaptación a los cambios, deseo de superación, alegría, entusiasmo, creatividad (39,5%), seguido de su sencillez, predisposición, ganas de trabajar (12,4%) y la actitud de aprendizaje y ética (11,6%). Sobresalen como virtudes remarcadas la honestidad, responsabilidad, dedicación, la capacidad y la visión mas amplia. Entre lo mejor de los jóvenes citado por los/as empresarios/as sobresalen virtudes inherentes a la productividad en si, tales como el aprendizaje rápido y constante, el entusiasmo y la honestidad y disciplina. Asimismo, se señala como elemento gravitante en la contratación inmediata de los jóvenes a la responsabilidad, la capacitación así como la predisposición y eficiencia.
- Las principales debilidades observadas en el desempeño laboral juvenil tienen relación directa con la irresponsabilidad, inconstancia, impuntualidad (47,68%), la Inexperiencia, inmadurez, limitación de tiempo (14,57%), la Falta de preparación y disposición para el trabajo (7,95%), la Deshonestidad, falta de actitud positiva (7,28%), el consumo de vicios (6,62%). El listado continua con factores inherentes al conformismo, apatía, desinterés por el trabajo, la falta de seriedad y respeto, la falta de interés por el avance de la empresa, la falta de visión de futuro y la ambición tanto de ganar dinero fácil así como de promoción rápida sin fortalecimiento profesional. Por otro lado, el desinterés por el trabajo, la deshonestidad, actitud mala y malas recomendaciones son factores gravitantes para el empresario paraguayo que les inducen a la no contratación de un joven

A fin de complementar el análisis estadístico se realizó un estudio econométrico, tratando de determinar las variables que son significativas en la probabilidad de contratación de mano de obra juvenil, observándose que no solo afectan aspectos inherentes a la empresa en particular, sino también la actitud de los jóvenes y las razones que los empresarios tienen para contratar a los jóvenes. Por ende, las políticas a diseñar deberían considerar este conjunto de factores, no en forma aislada sino en forma interrelacionada.

En este contexto, otro aspecto a tener en cuenta en el delineamiento de políticas laborales juveniles es el incentivo a las empresas en materia de inversión en capacitación del personal, ya sea a través de estrategias concretas como los incentivos al aprendizaje dual o prácticas denominadas learning by doing o el entrenamiento en el trabajo, son factores que podrían ser incluidos en la agenda laboral juvenil. Además esta agenda debe contener medios y canales de delineamiento de procedimientos formales y normales de búsquedas de empleados de tal forma que las recomendaciones de amigos o terceros puedan ir dando lugar a las aptitudes y las condiciones académicas del aplicarte juvenil.

A modo de sugerencia, de todo lo expuesto, a fin de combatir el desempleo y la exclusión de los/as jóvenes se señala como posibles lineamientos lo siguiente:

- Estrategias económicas intensivas en empleo, en primer lugar estabilizar el entorno macroeconómico al interior de las economías domésticas.

- Sistemas duales de aprendizaje y capacitación ajustados a las necesidades de la economía
- Fomento del trabajo por cuenta propia y de las pequeñas empresas en el sector estructurado, contando con un adecuado respaldo de formación y financiación.
- Seguimiento preciso de los efectos de las estrategias y políticas de lucha contra el desempleo juvenil. Ese seguimiento debe sostenerse a largo plazo, y exige métodos avanzados de evaluación con grupos de control.

Cabe señalar que la creación de empleo productivo, no solo en el Paraguay, sino en todos los países del MERCOSUR y de la región latinoamericana constituye un desafío fundamental, que presiona para lograr eliminar las trabas, principalmente en el mercado laboral, a fin de aprovechar racional y eficientemente el potencial productivo existente, alcanzando una dinámica de crecimiento compatible con la solución de los problemas sociales más prioritarios que enfrenta el Paraguay acuciantes que enfrenta actualmente.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilera A., N. Paraguay: El mercado laboral durante el periodo 1999-2002. OIT. Mayo, 2004
- Banco Mundial. Paraguay: Obstáculos Principales al Desarrollo del Sector Privado Banco Mundial. Presentado en el Banco Central del Paraguay – 15 de abril de 1997.
- Borda, D. La crisis del modelo y su impacto en el empleo en Paraguay. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES). Revista Paraguaya de Sociología N° 107. Año 37. Enero-Abril, 2000.
- CADEP (Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya). El trabajo precario. Mercado Laboral en América Latina y Paraguay. Primera Edición, Diciembre 2003. Asunción, Paraguay.
- Carosini, L. Análisis de las políticas y programas sociales en el Paraguay. OIT-IPEC. 2004.
- Carosini, L. Las Políticas de Empleo en los Países del MERCOSUR, 1990-2003. Estudio Nacional: Paraguay. OIT. 2003.
- Carosini, L. y Brizuela, M. Caracterización del mercado laboral paraguayo según el enfoque de los mercados segmentados e implicancias de política laboral. Revista de Análisis Economía & Sociedad 7. DGEEC. Año 3. Marzo, 2002.
- CEPPE – Serie Enfoques N° 9. Visión Estratégica de empresarios sobre la realidad económico-social y empresarial. Enero, 1997.
- Constitución Nacional del Paraguay. Junio 1992.
- Delvalle, J. Inequidades de género en la inserción laboral en Paraguay. Revista de Análisis Economía y Sociedad 4. DGEEC. Año 2. Junio, 2001.
- DGEEC. Principales Resultados del Censo 2002. Marzo 2003
- DGEEC. Los jóvenes y el mercado laboral. Un análisis descriptivo. Setiembre, 1999. Fernando de la Mora-Paraguay.
- DGEEC-Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Situación del empleo en Paraguay. EPH 2003.
- DGEEC. El empleo público. TAEC Boletín N° 2. Año 1. Marzo, 2000.
- FNUAP-ADEPO (Asociación Paraguaya de Estudios de Población). Paraguay: desafíos demográficos en el siglo XXI. Serie Población y Desarrollo. Volumen 2. Asunción, 2002
- Galeano, L. y Barrios, F. El rol de los actores sociales en la superación de la exclusión social: el caso de Paraguay. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES). 1999. Asunción-Paraguay.
- Gatica, J. y Carrera, C. Mercado Laboral en Paraguay. ETM-OIT. 2002
- Gonzalez, C. El empleo público y privado. Un análisis de las diferencias salariales en el Paraguay. Revista de Análisis Economía & Sociedad 7. DGEEC. Año 3. Marzo, 2002.
- GTZ-CIRD (Centro de Información y Recursos para el Desarrollo). Demandas Juveniles. Proyecto Plataforma. Vice Ministerio de la Juventud. Ministerio de Educación y Cultura. Asunción, 2003.
- Ley N° 1980/2002 de Primer Empleo.
- Ley N° 213/1993 Código del Trabajo y modificaciones.
- Molinier, L. Características del empleo infante-adolescente como marco para una propuesta de focalización. Revista de Análisis Economía y Sociedad 3. DGEEC. Año 2. Mayo, 2001.
- Municipalidad de Asunción. Boletín Estadístico Municipal. Edición N° 13. 2001
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Paraguay. Empleo y Protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza. Primera edición 2003. Santiago, Chile.
- Palacios, G. Crecimiento demográfico y demandas sociales. Revista Población y Desarrollo. N° 25. Año XIV. Universidad Nacional de Asunción – Facultad de Ciencias Económicas (UNA-FCE). Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). Diciembre, 2003. San Lorenzo-Paraguay.
- PNUD-Banco Mundial-Base IS. Juventud y exclusión social en Paraguay. 2002.
- Red YES – Paraguay. Informe País sobre Empleabilidad y Emprendibilidad Juvenil Paraguay. Campaña de la cumbre de empleo juvenil Veracruz – México 2004. Asunción – Paraguay.
- Red Yes – Paraguay. Reporte País Paraguay sobre Empleo Juvenil. Setiembre, 2002.
- Robles, M. El Empleo en Paraguay. Evidencia De las Encuestas de Hogares. Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM) - Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD) Año 2002.

- Rodríguez, E. y Abad, J. Políticas Públicas de Juventud. Propuestas Básicas para el Periodo 1999-2003. Vice-Ministerio de la Juventud. Proyecto Plandes. Julio, 1999.
- Santander, H. El fenómeno migratorio interno en el Paraguay. Revista de Análisis Economía y Sociedad 2. DGEEC. Año 1. Diciembre, 2000.
- Sirven, Martine. La Juventud Paraguaya en Cifras y el Mercado de Tierras. CEPPRO – Serie Enfoques. – Enero 2001.
- STP/DGEEC/GTZ/Congreso Nacional-Honorable Cámara de Senadores. Juventud en Cifras. Año 2003.
- UIP (Unión Industrial Paraguaya). La integración y el desarrollo del Paraguay en un mundo globalizado. Marzo, 2005. Asunción-Paraguay.