

PROYECTO REGIONAL
"Integración de jóvenes al mercado laboral"
Comisión Económica para América latina (CEPAL)
Cooperación Alemana al Desarrollo (**GTZ**)

Revisión de la información sobre la inserción laboral de jóvenes
y las experiencias con políticas, programas y proyectos
para su fomento.

INFORME FINAL

María Victoria Heikel
Ref.: N° CON/04-003
Asunción, Junio 2005

INDICE

Introducción	1
I. CARACTERÍSTICAS DE LA INSERCIÓN LABORAL JUVENIL	2
1.1 Características económicas	6
1.2 Conclusiones respecto a las características de la inserción laboral juvenil	20
II. ANÁLISIS DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS	27
2.1 Antecedentes y contexto	27
2.2 Relevamientos previos	29
2.3 Análisis en profundidad con actores claves	33
2.4 Conclusiones respecto del análisis de políticas, programas y proyectos	40
III. RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN BIBLIOGRÁFICA	44
3.1 Información producida en los años ochenta	44
3.2 Información producida en los años noventa	45
3.3 Información producida entre el 2000 y 2004	47
3.4 Análisis de recomendaciones más recientes	48
Bibliografía	54
Siglas	59
ANEXO I: Cuadros estadísticos	
ANEXO II: Actores Contactados	
Guía de Entrevista	
Resumen de entrevistas	
ANEXO III: Guía para el relevamiento bibliográfico	
Índice del relevamiento bibliográfico	
Fichas bibliográficas	

Introducción

El presente informe responde al objetivo de conocer las características recientes y actuales de la inserción laboral de los y las jóvenes en Paraguay, y de las políticas, programas y proyectos recientes y actualmente vigentes que fomentan esa inserción. Adicionalmente, se ha realizado un relevamiento de la información bibliográfica producida durante las tres últimas décadas acerca del tema laboral y/o juvenil.

El documento consta de tres partes principales. Un primer capítulo basado en información cuantitativa sobre características socioeconómicas de los y las jóvenes, con énfasis en variables de empleo, desagradas en dos subgrupos de edad: 15 a 19 años, denominados como adolescentes y de 20 a 24 años, denominados jóvenes, al sólo efecto de simplificar la lectura.

La información cualitativa se basa en los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares del 2003 (EPH 2003) según tabulados ya utilizados por Juventud en Cifras (DGEEC, 2003), con ajustes según las necesidades operativas de este informe.¹

El segundo capítulo, elaborado en base a entrevistas a actores claves, sistematiza 43 programas y proyectos de 10 instituciones públicas (24 programas o proyectos) y 10 privadas (19 programas o proyectos), analizados según sus objetivos, estrategias, beneficiarios y estimación de su envergadura en términos presupuestarios.²

Finalmente, se presenta un breve análisis de 52 documentos elaborados en el período 1980-2004 ya sea que se refieran al tema de empleo/trabajo con algún componente de Juventud, o sobre Juventud con mención al empleo/trabajo. Para la revisión bibliográfica se ha tenido en cuenta las diferentes fuentes de información, las variables utilizadas, las conclusiones y recomendaciones, en los casos que existan.³

A modo de conclusión el informe busca relevar los segmentos de la población juvenil más vulnerables respecto de su inserción en el mundo laboral; los diferentes perfiles de programas y proyectos más recientes en relación a las necesidades de los y las jóvenes; y los avances logrados por resultados de investigación, respecto de las mismas.

I. CARACTERÍSTICAS DE LA INSERCIÓN LABORAL JUVENIL

En Paraguay, la población joven (15 a 24 años) representa el 20 por ciento del total y tendrá una tasa anual de crecimiento promedio del orden del 1,9 por ciento durante el período 2000-2010.

Mientras, para el período 2000-2010 el crecimiento total de población estimado es de 1.8 por ciento promedio anual, la tasa de crecimiento de la población de 15 a 24 será de 1,9 por ciento.

¹ Ver Cuadros en el Anexo I.

² Ver lista de contactos, guía y resumen de entrevistas en el Anexo II.

³ Ver guía y resumen del relevamiento en el Anexo III.

Según información oficial sobre proyección de población, el segmento de 15 a 24 años se mantiene alrededor del 20 por ciento, durante el período 2000-2010. (DGEEC, 2005). Sin embargo, hay diferencias según se trate del grupo aquí denominado como adolescentes y el de jóvenes. El primero acusará un fuerte descenso en su tasa de crecimiento, pasando de 3,5 en el período 1990/2000 a 1 para el 2000/2010. Mientras esto se produce debido al descenso de la fecundidad; el segmento de jóvenes aumenta el ritmo de crecimiento pasando de 2,0 en el primer período a 3,0 en el segundo.

**Paraguay. Estimación y proyección de la población según grupos de edad.
Período 1990-2010**

	1990	2000	2010	r 1990/00	r 2000/10
Total	4.218.732	5.357.920	6.385.755	2,4	1,8
	10,13	11,28	10,47		
15 a 19	427.546	604.188	668.457	3,5	1,0
	9,21	8,81	9,97		
20 a 24	388.455	472.093	636.961	2,0	3,0
	19,34	20,09	20,44		
15 a 24	816.001	1.076.281	1.305.418	2,8	1,9

Fuente: DGEEC, 2005

Las diferencias respecto del crecimiento de los segmentos de población joven en los próximos diez años se deben a que, aún cuando la hipótesis del ciclo demográfico en Paraguay, es de disminución de las tasas de fecundidad, los valores del pasado reciente influirán en el aumento de la población en edades reproductivas hasta el 2030: “el número de hijos por mujer disminuye, pero el número de mujeres que se está reproduciendo aumenta, contrarrestando así la caída de la fecundidad”. Como resultado de estos procesos demográficos, la población en edad de trabajar aumentará de un 63.2 por ciento en el 2000 a un 71.3 por ciento en el 2020, con un incremento en valores absolutos de 2 millones de personas. (DGEEC, 2005. pags.8 y 11). Para el grupo de edades que interesan en este informe el incremento será de un 21.3 por ciento entre el 2000 y el 2010, representando a 229.137 jóvenes más en los mismos grupos de edades.

Otra particularidad que tiene el Paraguay es la prevalencia del “contexto rural”

Esta características no se explica solamente porque un 43.8 por ciento de la población habita en áreas definidas como rurales⁴, sino porque este sector produce el 30.6 por ciento del producto interno bruto en 2003 (BCP, 2005) y, sobre todo, porque se mantienen rasgos culturales propios del medio campesino, incluso en los mal llamados centros urbanos. El idioma guaraní, es quizás el rasgo más emblemático de la presencia de características campesinas (no se dice indígena) en la población paraguaya

⁴ Las poblaciones definidas como urbanas por el número de habitantes, en muchos casos no cuentan con los servicios ni infraestructura mínimos: red vial, alumbrado público, disposición y recolección de residuos, agua corriente, luz eléctrica, centros de salud, escuelas, etc. Realmente sólo una tercera parte de la población cuenta con condiciones de vida “urbanas”, el resto del país es rural o semi rural.

actualmente. Entre los jóvenes, sólo un 30 por ciento habla exclusivamente castellano; un 3,6 por ciento usa otros idiomas en el hogar; 23 por ciento combina el castellano con el guaraní y un 43,4 por ciento utiliza de manera exclusiva el guaraní. El uso del guaraní, es más frecuente en el área rural, donde un 72 por ciento de los jóvenes de 15 a 24 años lo utiliza en el hogar de manera exclusiva. (Ver cuadro 2)

Aunque en los dos últimos decenios se han registrado cambios en las corrientes migratorias (Heikel, 1996 y Galeano, 1997) en el sentido de un menor flujo hacia el área metropolitana, con re direccionamiento hacia otros centros urbanos medianos (en áreas de frontera con Argentina y Brasil); hacia ciudades intermedias (generalmente - en los cruces de las rutas más importantes: Coronel Oviedo en Caaguazú e Ybyyaú en Concepción, por ejemplo), y hacia ciudades pequeñas al interior de los departamentos; la movilidad territorial sigue siendo importante y lo es también entre los jóvenes. Un 13 por ciento de los que tienen 15 a 19 años son migrantes, es decir, habitan en un lugar diferente al de su nacimiento. La condición migratoria aumenta al 18 por ciento entre los 20 y 24 años. Entre los motivos de migración juvenil, el más frecuente es la búsqueda de mejores oportunidades económicas y en segundo lugar, se encuentra la opción por seguir estudiando.

La movilidad es más intensa entre las mujeres de 20 a 24 años que actualmente están residiendo en áreas urbanas (22.8%), pero también es importante en áreas rurales (16.5% mujeres y 12.9% hombres). (Ver cuadro 3)

La permanencia en el hogar familiar mantiene a los jóvenes en su condición de hijos; sin embargo, en el área rural un 26.7% de las mujeres de 15 a 24 años son casadas o unidas.

Entre los 15 y 24 años, dos tercios de los jóvenes paraguayos se mantienen en su condición de hijos. Dicha condición es más alta entre los hombres del área rural (77%). Las dificultades de obtener tierra propia para los hijos de campesinos pobres es la principal explicación de este fenómeno. En las áreas urbanas, la situación no es muy diferente, pero aumenta la relación de “otro pariente” en el grupo familiar, que representa a aquellos jóvenes que viven como allegados por diferentes razones, entre las cuales proseguir los estudios es una de las más frecuentes. (Ver cuadro 4)

Entre las mujeres, las relaciones de parentesco son diferentes. Si bien, se mantiene una proporción alta de ellas como hijas en las áreas rurales (65.2%), también es alta la proporción de esposa o compañera tanto en áreas rurales como urbanas (18.5% y 13.4% respectivamente). En este grupo, la formación de la nueva familia no ha significado la salida del hogar primario. Este indicador es sensible al tema de este estudio, ya que son éstas las mujeres, quienes en más alta proporción han abandonado sus estudios y no tienen grandes expectativas (ni oportunidades) laborales.

Igual que los hombres, las jóvenes del área urbana también muestran la condición de “otro pariente” y es por la misma situación, proseguir los estudios. Pero en el área urbana la posibilidad de vivir como allegada y seguir estudiando se ve compensada, como grupo, por un 7.2 por ciento que está en condición de empleada doméstica.⁵

⁵ Como se verá más adelante las jóvenes que trabajan como empleadas domésticas son muchas más (37.4%) Ver cuadro 17.

Si se considera que el hecho de asumir responsabilidades conyugales, compite con las posibilidades de formación y empleo, para los jóvenes en general, la situación de las mujeres está bastante comprometida ya que un 24% de ellas están en situación de casadas o unidas.⁶ Un poco más de la cuarta parte de las jóvenes de 15 a 24 años del área rural está en esta situación. En el área urbana, es el 22.5 por ciento. La formación de pareja en los hombres es más tardía y en diferencia con las mujeres, lo hacen más tempranamente en las áreas urbanas (11.6%) que rurales (8.2). Para interpretar estas diferencias habría que considerar factores culturales de género que influyen en la declaración como “soltero” en los hombres jóvenes del área rural, aún cuando hayan formado una pareja (ver la menor proporción de unidos en el área rural en el cuadro 5).

La alta proporción de mujeres casadas o unidas, no se corresponde con lo que se había encontrado anteriormente respecto de la condición de hijas. Pero se trata sólo de una contradicción aparente, ya que en muchos casos ellas siguen viviendo en la casa de sus padres, aunque tengan un compañero (y frecuentemente entre 1 y 2 hijos). Esta sola situación ya está mostrando uno grupos de mujeres jóvenes que tiene las peores condiciones para la inserción en el mercado laboral: jóvenes de 20 a 24 años, en el área rural, con pareja y sin tierra propia.

El analfabetismo en el Paraguay, entre la población de 15 a 24 años, ha descendido notablemente.

Según los datos de la EPH 2003, sólo un 2,6 por ciento de dicha población estaba en esta situación. (Ver cuadro 6) Sin embargo, aún persisten brechas entre áreas geográficas (siendo la relación rural urbana de 3 a 1), y entre edades (siendo los de 20 a 24 años 2.1 veces más analfabetos que los de 15 a 19 años). (Ver cuadro 7)

En el promedio general, prácticamente no existe brecha por sexo y son escasas las diferencias en las otras variables, con excepción de las mujeres rurales de 20 a 24 años que con un 4.5 por ciento de analfabetismo muestran el peor indicador entre todos los subgrupos.

Las tasas de escolarización, aun cuándo también han registrado un aumento en los últimos años, en general son aún bastante bajas. Un 44,1 por ciento de la población entre 15 y 24 años asiste a algún nivel de educación formal. También en esta variable las principales diferencias están entre las áreas: 33,7 por ciento en el área rural y 51,3 por ciento en el área urbana. Entre los sexos, las diferencias no son importantes, pero en todos los casos las mujeres muestran un esfuerzo de escolarización mayor. (Ver cuadro 8)

Desde 1991, en Paraguay la enseñanza escolar básica es gratuita y obligatoria durante los primeros 9 años de escolarización, sin embargo, en el 2003 el promedio de años de estudios que alcanza el grupo de 15 a 24 años llega a 9,4 años en el área urbana y apenas a 7,4 años en el área rural, sin diferencias significativas entre los sexos. (Ver cuadro 9) Aún cuando es importante reconocer, y realizar esfuerzos por disminuir, la brecha entre áreas, es interesante anotar que en el año 1992 la brecha era de 2.9 años

⁶ Las diferencias entre los cuadros 4 y 5 se deben a que en el primero se incluyen jóvenes en la condición de jefes o jefas de hogar; mientras que en el segundo sólo se pregunta sobre el estado civil.

(8.2 en el área urbana y 5.3 en el área rural) (CNPV, 1992, cuadro 7). Esto muestra que la brecha entre áreas se ha acortado en casi un año; que en el área urbana se logró superar el límite de obligatoriedad, y que el área rural ha avanzado en dos años más respecto a la permanencia de jóvenes en el sistema educativo formal. Visto desde otro lado, también hay que señalar, que en los 11 años a los que se refiere esta comparación, el área rural no ha alcanzado el nivel que tenía el área urbana al inicio.

La falta de recursos en la familia es sobradamente la principal causa de interrupción de los estudios entre los jóvenes de 15 a 24 años (40.5%).

En áreas urbanas, este motivo se complementa con la necesidad de trabajar (21.9%). En tercer lugar se encuentra la actitud de desvalorización de la educación: “no desea asistir” (12.7%). (Ver cuadro 10)

En áreas rurales, la desvalorización de la educación es mayor (17.1%) y aunque es sabido que la mayoría de los jóvenes rurales “trabajan” por lo menos en las fincas familiares, este es un motivo menos frecuente para no asistir a la escuela (14.9%). Aún cuando la información disponible no permite confirmar, es posible pensar que en áreas urbanas cuando se dice “trabajar” se está más cerca del empleo con remuneración, mientras que en áreas rurales es una combinación de empleo remunerado y no remunerado o ayuda familiar. Además, en otros estudios realizados sobre la población juvenil campesina se ha encontrado que para los jóvenes rurales, el trabajo es una de las condiciones que posibilita mantenerse dentro del sistema escolar por más tiempo. (Heikel, 2003 y 2004)

Otra diferencia importante entre áreas es la distancia a la escuela que es referida como motivo en el 7.4 por ciento de los casos de inasistencia para áreas rurales, y sólo 1,8 por ciento en áreas urbanas, de lo que se puede deducir que la cobertura del sistema educativo en el interior del país es aún baja.

Aunque no se habían encontrado diferencias de género significativas en las tasas de escolaridad, ni en el promedio de años de estudios aprobados; sí las hay con respecto a los motivos de inasistencia. En efecto, para las mujeres, cobran importancia los motivos “familiares” (11.7%) y “otros” mal definidos (15.6%), especialmente en áreas rurales. Igual que los hombres, el tener que trabajar disminuye su importancia en áreas rurales a la vez que aumenta la desvalorización de la educación.

De esta situación se puede adelantar que, la permanencia en el sistema escolar tiene que ver: con posibilidades económicas del entorno familiar; con la cobertura en las áreas rurales y que existen variables de género que explican los motivos de inasistencia de las mujeres. Aunque la información disponible no permite conclusiones muy claras es posible pensar que dichos motivos tienen relación con la situación de “formación de familia”.

El sistema no formal de educación (en el que se incluyen la mayor parte de los cursos de “formación profesional”), si bien funciona de manera plena desde los años 70s⁷ no está suficientemente extendido en el Paraguay. Sólo un 25.1 por ciento de los jóvenes

⁷ El Sistema Nacional de Formación Profesional, fue creado en mayo de 1971.

de 15 a 24 años habían realizado algún curso hasta 2003. En dicha baja cobertura, el alcance es tres veces más alto en áreas urbanas que rurales (33.6% y 13.0% respectivamente), lo cual resulta contradictorio si se tiene en cuenta que es justamente en áreas rurales donde se ha visto que la cobertura del sistema formal es menor.

El hecho de que sean los jóvenes de 20 a 24 años quienes a más cursos no formales recurren es natural ya que se podría pensar que los de 15 a 19 años aún tienen presencia, o expectativas, en el sistema formal (33.6% y 18.2% respectivamente). Lo que no resulta tan natural es el hecho de que sean las mujeres, en todas las edades y en ambas áreas, quienes más cursos no formales realizan. (Ver cuadro 11) Según los datos de la EPH, las mujeres tienen una tasa de escolaridad suavemente mayor que los hombres, alcanzan el mismo promedio de años de estudio y desvalorizan menos el sistema formal. A pesar de estos antecedentes ellas recurren más a los cursos no formales, mostrando la mayor brecha respecto de los hombres en el grupo de mujeres rurales de 20 a 24 años que se había señalado como el de más bajas oportunidades educativas (21.7% y 14.6% respectivamente). Entonces aquí sí parece ser que el sistema no formal cumple con la función de complementariedad cuando las condiciones, y tal vez oportunidades, del sistema formal no son suficientes.

1.1 Características económicas

La Población Económicamente Activa (PEA) juvenil en el Paraguay era en 2003 relativamente alta con valores de 48.4 por ciento entre 15 y 19 años y de hasta 71.2 por ciento entre 20 y 24 años.

El comportamiento de la PEA por sexo, muestra siempre un menor nivel para las mujeres pero con diferencias respecto de los hombres que se acortan cuando aumenta la edad. (Ver cuadro 12) Por áreas, la participación económica varía según la edad. La PEA de 15 a 19 años urbana es más baja que la rural, mientras que de 20 a 24 años, la situación es inversa. Las mayores oportunidades educativas del primer grupo etáreo en las ciudades es lo que explica la diferencia.

Las tasas de ocupación superan el 84 por ciento en ambos grupos de edad, con diferencias por sexo y por áreas. En cuanto al sexo, las mujeres tienen siempre una tasa de ocupación más baja; en cuanto a las áreas, es en el sector rural donde la ocupación es más intensa, con las diferencias más importantes en el grupo de 15 a 19 años (20% menos ocupación urbana), siendo nuevamente las oportunidades educativas junto con expectativas más amplias respecto del empleo (de calidad) y por ello una mayor rotación y tiempo de búsqueda, los factores que explican la situación. (Weller, 2003).

En áreas rurales, estos factores tienen un peso mucho más bajo. Los indicadores de desocupación abierta, deben ser interpretados en el mismo sentido que la ocupación.⁸

8 DESEMPLEO ABIERTO: Las personas con fuerza de trabajo que estaban sin trabajo en los últimos días de la encuesta y están disponibles y que habrán tomado medidas para encontrar, buscando empleo asalariado o independiente.

DESEMPLEO OCULTO: que no estaba trabajando y no buscan trabajo, en los últimos días de la encuesta son llamadas desesperanzados; los que creen no encontrar empleo

SUB EMPLEO VISIBLE: personas ocupadas que trabajan menos de 30 horas semanales en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tiene), que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo.

En el sector rural, la ocupación es más alta mientras la subocupación declarada es menor; entre los sexos, los hombres -especialmente de 20 a 24 años-, logran la mejor posición. Los adolescentes urbanos muestran las mayores dificultades de inserción (debido a las mayores expectativas).

El desempleo oculto, es sensiblemente más frecuente en las mujeres adolescentes (19%), pero no así en los hombres de la misma edad (7.5%). Aunque ellas logran una tasa de actividad del 34.5 por ciento y un nivel de ocupación del 80 por ciento, este grupo muestra el mayor desaliento respecto del empleo. Esta aparente contradicción, está mostrando que el grupo es altamente heterogéneo tanto respecto de las expectativas como respecto de las oportunidades de empleo.

En el comportamiento entre áreas el nivel de desaliento respecto del empleo de los adolescentes, es el mismo (12%).

En el grupo de 20 a 24 años, el desempleo oculto, muestra la misma dirección que los otros indicadores globales de empleo: i) el nivel es inferior que en los adolescentes; ii) afecta tres veces más a las mujeres que a los hombres, y iii) es más alto en áreas rurales que urbanas.

La subocupación, que en general alcanza un 36.2 por ciento, muestra claramente que para los y las jóvenes, de 15 a 24 años, en el país, el empleo de calidad no se logra fácilmente. En todas las variables estudiadas, la subocupación invisible es mucho más alta. El bajo nivel de los ingresos alcanza un 40 por ciento en los adolescentes urbanos. También es alto el nivel de subocupación invisible entre las mujeres, especialmente entre las adolescentes (35%).

La menor proporción de subocupación invisible se encuentra entre los adolescentes del área rural (18%) quienes coincidentemente tienen el mayor nivel de subocupación visible (11%). Entonces para este grupo, según la EPH, el problema no está en “ganar” más sino en “trabajar” más horas. Las mujeres adolescentes rurales muestran el nivel de subocupación visible más alto (12.7%).

Si se combinan las variables sexo y área, puede verse que la condición de inactividad se comporta de manera diferente para los hombres y las mujeres. Para ellos, la inactividad económica es más alta entre los adolescentes, en el área urbana, lo cual resulta coherente con las mayores oportunidades (incluyendo en esto la permanencia en el sistema escolar de manera exclusiva) y selectividad que se mencionó antes. (Ver cuadro 13) En el área rural, aunque la inactividad es más baja, sigue siendo mayor en el grupo de adolescentes.

En las mujeres, con tasas de inactividad más alta, el comportamiento entre áreas es inverso, en el sentido que son las de residencia rural las menos “activas”, con diferencias mucho menores que sus pares hombres entre los grupos de edad. Aquí,

SUB EMPLEO INVISIBLE: personas ocupadas que trabajan un total de 30 horas o más por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tiene) y su ingreso mensual es inferior a un mínimo legal establecido en el periodo de referencia.

entonces no se pueden aplicar las mismas condiciones de oportunidad ni expectativas, sino que se trata realmente de mayores dificultades de inserción para ellas, o como se verá en seguida, de otras “opciones” diferentes al empleo, especialmente en el grupo de 20 a 24 años (55.1% de inactivas, frente a 9.9% en sus pares hombres).

Un 60.9% de las mujeres rurales de 20 a 24 años, se dedican a “labores del hogar”.

En general, las razones de inactividad tienen comportamientos más disímiles respecto al sexo que respecto al área. La mayor parte de los hombres inactivos se declaran “estudiantes” (72.2%), mientras que la mujeres lo hacen en menor medida en esta categoría (51%) para compartir dicha condición con “labores del hogar” (36.4%) donde los hombres están prácticamente ausentes (0.8%). (Ver cuadro 14) Estas diferencias, tienen su explicación en variables culturales de género, antes que en factores de “empleo”. Además, mientras en los hombres la condición de estudiantes disminuye con la edad, para dar paso a “otros” motivos, que incluyen trabajos temporales y búsqueda de empleo; en las mujeres cuando aumenta la edad, aumenta también la dedicación a labores del hogar en detrimento del estudio.

Entre las áreas, el peso de las labores del hogar en las mujeres es evidente en la distribución rural, con lo que se confirma que son las mujeres rurales de 20 a 24 años quienes están más lejos del “mundo laboral” y sus variables. La dedicación al estudio, siempre más importante en el área urbana, disminuye con la edad, para dar paso a los otros motivos.⁹

Cuando se combinan la condición de actividad con la permanencia en el sistema escolar, las diferencias por sexo siguen siendo muy importantes y entre áreas, también.

No es posible suponer que la dedicación exclusiva al estudio sea la mejor situación, sino que hay que considerar ésta junto con la posibilidad de trabajar y estudiar, como las más favorables. Lo que sí se puede considerar con claridad es la situación de “no trabaja ni estudia” como la de mayor exclusión.

En el primer grupo, quienes se dedican exclusivamente al estudio con más frecuencia son las adolescentes urbanas (56.1%), muy cerca de sus pares hombres (51.2%) seguidos por las adolescentes rurales (37.5%). (Ver cuadro 15). Los adolescentes hombres del área rural, combinan la dedicación al estudio con el trabajo (29%), pero esto no debería considerarse como un indicador de dificultades, porque como ya se dijo es justamente la posibilidad de trabajar (aunque sea por un ingreso muy bajo), lo que les permite seguir estudiando.

Entre las mujeres la posibilidad de estudiar y trabajar está presente en el área urbana pero en una proporción inferior que en sus pares hombres (13.7% y 18.3% respectivamente). En el área rural, la posibilidad de esta combinación es mucho más

⁹ Para facilitar la realización de futuras investigaciones es recomendable desagregar en esta categoría, los trabajos temporales, de “no consigue empleo” y especialmente, de la discapacidad, porque son situaciones muy diferentes que dificultan la interpretación.

baja para las mujeres (8.3% y 20.0% respectivamente) con lo que la brecha de género muestra que para ellas no se aplica el trabajo como mecanismo complementario de permanencia en el sistema educativo.

Quienes no estudian y trabajan, conforman un grupo intermedio, con bajas posibilidades de una mejor inserción en el futuro, pero no totalmente excluidos. En esta situación se encuentran más frecuentemente los jóvenes de 20 a 24 años, principalmente hombres del área rural (78.6%), en menor medida los del área urbana (53.2%) y a mucha distancia las mujeres (33.5% urbanas y 31.8% rurales), resaltando nuevamente la brecha para las mujeres rurales de 20 a 24 años, no sólo con respecto a los hombres sino también a las otras mujeres, del área urbana.

Finalmente, en el grupo de jóvenes que no estudian ni trabajan, vuelve a aparecer el de las mujeres rurales de 20 a 24 años (55.6%) como las más excluidas; en segundo lugar, están las mujeres urbanas de la misma edad (34.6%) y las adolescentes rurales (33.7%); todas ellas muy lejos de aquellos hombres que mayor proporción muestran en esta situación (jóvenes urbanos: 17.6%).

Más de la mitad de la PEA Juvenil tiene estudios secundarios (56% entre 7 y 12 años de estudios).

Los otros jóvenes, se concentran mucho más en el nivel primario (35.3% entre 1 y 6 años de estudios) que en el terciario (7.6% con 13 años o más de estudios). (Ver cuadro 16).

Entre los adolescentes (15 a 19 años) y los jóvenes (20 a 24 años) la mayor proporción de este segundo grupo con estudios del nivel terciario corresponde a lo que podría esperarse por la diferencia de edad. Pero esta situación refleja los niveles de escolarización en la PEA urbana, ya que en la rural no sólo es reducido el grupo de jóvenes económicamente activos que superan los 12 años de estudios, sino que entre ellos la proporción con nivel primario es aún más alta que entre los adolescentes. El mayor nivel de escolarización en los adolescentes rurales –respecto de sus pares jóvenes- se debe a los cambios que ha introducido la reciente reforma educativa, al establecer como obligatoria la educación básica, de 9 años, en lugar de 6.

Las diferencias por sexo muestran en ambos grupos de edades una mayor escolarización en la PEA femenina, con brechas que aumentan con la edad. Así, en el grupo de jóvenes, mientras los hombres con nivel terciario son el 9.8 por ciento de la PEA, las mujeres representan el 19.6 por ciento. El sentido de estas diferencias no muestra una efectiva mayor escolarización de las mujeres en general, que según se ha visto es igual o inferior a la de los hombres, sino que está reflejando las mayores exigencias de credenciales educativas que impone el mercado de trabajo a las mujeres.

El trabajo familiar no remunerado es frecuentemente la primera categoría de ocupación entre los hombres, para las mujeres es el empleo doméstico.

El trabajo familiar no remunerado es la categoría de ocupación donde se inserta la mayor parte de los adolescentes hombres (45.1%). En las mujeres, aunque también se

encuentra una proporción relativamente importante en esta categoría (21.9%), la mayor parte lo hace en el empleo doméstico (42%). (Ver cuadro 17) Cuando aumenta la edad, los hombres obtienen cierta mejoría en su inserción, si se considera que el trabajo por cuenta propia (18.6%) y especialmente la categoría de empleados y obreros (59.2%) reflejan condiciones laborales más favorables, en términos de remuneración, por lo menos. Para las mujeres, el paso de la adolescencia a la juventud no tiene el mismo impacto en su inserción laboral, ya que ellas, si bien también disminuyen su concentración entre las trabajadoras familiares no remuneradas (8.2%) y empleadas domésticas (30.3%), no logran insertarse en igual medida entre empleadas y obreras (37.5%) sino que lo hacen como cuenta propistas (22.3%). La retracción en el empleo doméstico representa sin duda una mejor inserción, en términos de “estatus” laboral, sin embargo, no es posible aún afirmar que el trabajo por cuenta propia represente mejores condiciones salariales.

La mayor declaración de los hombres con empleo en el sector primario, podría encubrir distorsiones en la medición. Cuando aumenta la edad, ellos se insertan en el sector terciario y secundario.

En el Paraguay, el sector de la economía más dinámico –aunque más heterogéneo- es el terciario, y es hacia éste que evoluciona el empleo a medida que aumenta la edad. La menor inserción se da en el sector primario, y finalmente es baja la inserción en el sector secundario. El análisis por sexo muestra que los hombres tienen mayor inserción en el sector primario, mientras que las mujeres lo hacen en el terciario. (Ver cuadro 18) Esta tendencia general vuelve a plantear diferencias culturales de género, ya que no se trata necesariamente que las mujeres “no” trabajen en la agricultura (principal fuente de empleo en el sector), sino que no obtienen remuneración por ello y, por lo tanto, no se contabiliza como “trabajo”. Mientras que los hombres, aunque no reciban ninguna remuneración (como trabajadores familiares no remunerados) “naturalmente” se declaran trabajando si viven en fincas campesinas. Además de las diferencias de género, estas variables culturales deberán ser tenidas en cuenta para una mejor estimación del empleo juvenil, en áreas rurales, porque producen distorsiones estadísticas que podrían afectar las políticas del sector.

Cuando aumenta la edad, mientras las mujeres concentran aún más su participación en el mismo sector terciario; los hombres disminuyen en el sector primario para aumentar en el terciario y también en el secundario, mostrando una distribución más coherente con la realidad laboral, por un lado, e indicios de mejores oportunidades en el sector servicios, por otro.

Tanto los adolescentes como los jóvenes muestran alta permanencia en la ocupación actual.

Entre los jóvenes, lo que se esperaría es que, en su historia ocupacional, las primeras edades sean de una alta rotación en diferentes ocupaciones como mecanismo de búsqueda de mejores oportunidades de inserción.

En el primer segmento (de 15 a 19 años), la menor permanencia se registra para áreas urbanas y en las mujeres, aunque no debe interpretarse que son sólo ellas quienes en

las ciudades tienen una experiencia laboral de un año o menos. Como ya se ha visto en otras variables, los hombres adolescentes urbanos también tienen una alta rotación laboral. Más clara es la relación de mayor permanencia entre los adolescentes rurales, y los hombres, y esto podría pensarse asociado al trabajo campesino. En efecto, en dicho sector un 65.3 por ciento de los adolescentes tienen más de dos años en la ocupación actual, y entre los hombres (sin diferenciar áreas) de esta misma edad, la proporción es de 58 por ciento. (Ver cuadro 19)

En el siguiente segmento de edad (20 a 24 años), aunque se mantiene una menor permanencia en el área urbana y para las mujeres, cerca de un 50 por ciento o más ya ha acumulado más de dos años en la ocupación actual. Para el área rural esto llega al 68.7 por ciento y para los hombres al 61.2 por ciento. Es probable que se deba al mismo efecto ya mencionado para los adolescentes, pero acentuado.

El número de horas laborables por semana que establece el Código de Trabajo de Paraguay, es uno de los más altos en la Región (48 horas).

A las dificultades de renovar el acceso al trabajo, y con esto las posibilidades de conseguir una inserción de mayor calidad y complacencia para los y las jóvenes, se le suman jornadas laborales prolongadas desde muy temprana edad. Lo cual también implica mayores dificultades para combinar el trabajo y los estudios (estratégica que, como ya se dijo, utilizan algunos jóvenes rurales).

Un tercio de los adolescentes y 42 por ciento de los jóvenes está trabajando más de 48 horas semanales. (Ver cuadro 20) En las mujeres la intensidad del trabajo es siempre menor que la de sus pares hombres. Este hecho debería ser estudiado con mayor profundidad, ya que según se ha visto en el cuadro 17 un 37 por ciento de ellas trabaja como empleadas domésticas, y es posible pensar que en estos casos, la jornada laboral es de alrededor de 12 horas por días, y de unas 66 horas semanales.

En el área rural, los adolescentes tienen en promedio 48.5 meses de permanencia en la ocupación actual; en los jóvenes, la permanencia es de 67.3 meses.

Entre los jóvenes con ocupación al momento de realizarse la EPH 2003, se constata que existe una permanencia muy prolongada, con diferencias que son más importantes entre áreas que entre edades y sexos. Los niveles más bajos, como se podría esperar, están en las áreas urbanas, en los adolescentes y, aunque con escasa variación por sexo, en las mujeres. (Ver cuadro 21) En las ciudades los adolescentes tienen una antigüedad de cerca de 2 años en la ocupación, mientras que en los jóvenes, es de 3.4 años.

En el área rural, los adolescentes han permanecido en la misma ocupación cerca de 4 años, y los jóvenes 5.6 años. En el área rural, las diferencias por sexo también son más marcadas, con una mayor rotación para las mujeres. Tal vez, en este caso, la menor permanencia en el empleo de ellas pudiera tener una interpretación diferente, en el sentido de que no se trata tanto de variaciones de ocupación buscando un empleo mejor, ya que según se ha visto la desocupación es siempre más alta, sino que sus oportunidades de trabajar son más estacionales.

A pesar de la intensidad de las jornadas de trabajo y la “experiencia” en la ocupación actual, los ingresos de los jóvenes sólo alcanzan un 27% del salario mínimo legal.

Aún cuando los jóvenes urbanos tampoco logran ingresos equivalentes al salario mínimo, el promedio general está fuertemente influenciado por los bajos ingresos de los jóvenes rurales. También existen diferencias entre edades, con ingresos equivalentes al 16.9 por ciento del Salario Mínimo (SM) en los adolescentes, mientras que los jóvenes alcanzan un 39.0 por ciento. Por sexo, la situación es diferente según se trate de adolescentes o jóvenes. Las mujeres adolescentes, obtienen en ambas áreas ingresos más altos que los que obtienen sus pares hombres, aunque siempre muy por debajo del salario mínimo. Sin embargo, esta ventaja se pierde en el siguiente grupo de edad, donde ellas quedan por debajo de los hombres.

Los ingresos más altos de las mujeres adolescentes, pueden ser relacionados con su inserción como trabajadoras domésticas que es más frecuente entre las adolescentes, especialmente en áreas urbanas. En este grupo, las mujeres logran un 42.3 por ciento del salario mínimo, que es el más alto para esa edad. Esto, sin embargo, no significa mejores “oportunidades” de empleo en el futuro, que se corrobora cuando al pasar al siguiente grupo de edades, quedan en una situación sistemáticamente inferior. (Ver cuadro 22)

Los adolescentes rurales, los mismos que según el cuadro anterior tenían en promedio una permanencia de 52.2 meses en la ocupación actual, alcanzan sólo un 16.4 por ciento del salario mínimo, equivalente a unos 25.6 dólares americanos mensuales en el momento de la Encuesta.

Los ingresos más altos se encuentran entre los jóvenes de 20 a 24 años de áreas urbanas, donde los hombres logran un 76.8 por ciento del salario mínimo (119.7 dólares) y las mujeres un 62.6 por ciento (97.6 dólares). En ambos casos la “experiencia” laboral era de 41 y 38 meses, respectivamente.

Se está entonces en una situación que muestra que: i) aunque los que trabajan lo hacen desde muy corta edad, en áreas rurales especialmente, los ingresos obtenidos son muy bajos; ii) las mujeres que logran un nivel de ingresos relativamente mayor, lo hacen en ocupaciones que no representan un gran aprendizaje para el mundo laboral; iii) aunque los jóvenes tienen ingresos más altos que los adolescentes, tampoco llegan al salario mínimo; iv) las mujeres jóvenes de las áreas rurales tienen ingresos inferiores a las adolescentes de áreas urbanas (52 y 66 dólares por mes, respectivamente).

Las credenciales educativas tienen mayor peso en el nivel de ingresos entre los jóvenes de 20 a 24 años, de ambos sexos, en áreas urbanas. En otros subgrupos la incidencia de la educación formal en el empleo, es difusa.

En el grupo de adolescentes, hay que diferenciar nuevamente por sexo, aunque también se debe reconocer que las variaciones de ingresos según nivel de instrucción, no están del todo claras. (Ver cuadro 23). En efecto, lo más notorio es el grupo de adolescentes

urbanas que logran un 62.9 por ciento del salario mínimo (probablemente las mismas empleadas domésticas a las que se hacía referencia anteriormente). Este nivel sólo es superado suavemente por los hombres, también urbanos, que han alcanzado 13 o más años de instrucción (69.6%), quienes debido a la edad (15 a 19 años) deberían haber completado cada año escolar de manera regular y además están trabajando.

En el área rural, entre los adolescentes, tanto hombres como mujeres, el grupo “sin instrucción” alcanza niveles de ingresos superiores a quienes están en el nivel primario o secundario, lo cual podría interpretarse como resultado de la combinación del estudio con el trabajo, que no permite mayor dedicación al trabajo y resulta, en este primer momento, en menores ingresos. Entre los hombres del área rural, la diferencia está dada por el grupo que completó el ciclo de instrucción regular, es decir 13 años o más (59.8% del salario mínimo). Todos los demás subgrupos están muy por debajo de este nivel.

El subgrupo que más llama la atención son las adolescentes rurales con 13 años y más de instrucción para quienes no se aplica la mejoría de ingresos ya que perciben sólo un 7 por ciento del salario mínimo. El nivel de instrucción alcanzado refleja escolarización regular (sin repitencia ni deserción) entonces, lo que se podría pensar es que, a diferencia de sus pares hombres, en su caso, el estudio sólo les permite trabajos muy estacionales (o esporádicos).

En el grupo de 20 a 24 años, la relación entre un mayor nivel de instrucción y mayor nivel de ingresos es más clara, con incrementos progresivos para los más escolarizados. El mayor nivel de ingresos lo obtienen los hombres de áreas urbanas (94.0% del SM). En segundo lugar, se encuentran las mujeres también urbanas (76.6% del SM), seguidas de las mujeres rurales (64.2% del SM) y finalmente, los hombres rurales (53.4% del SM). En el mismo grupo de edades, quienes no tienen instrucción, logran un nivel de ingresos entre 22 y 36 por ciento del salario mínimo.

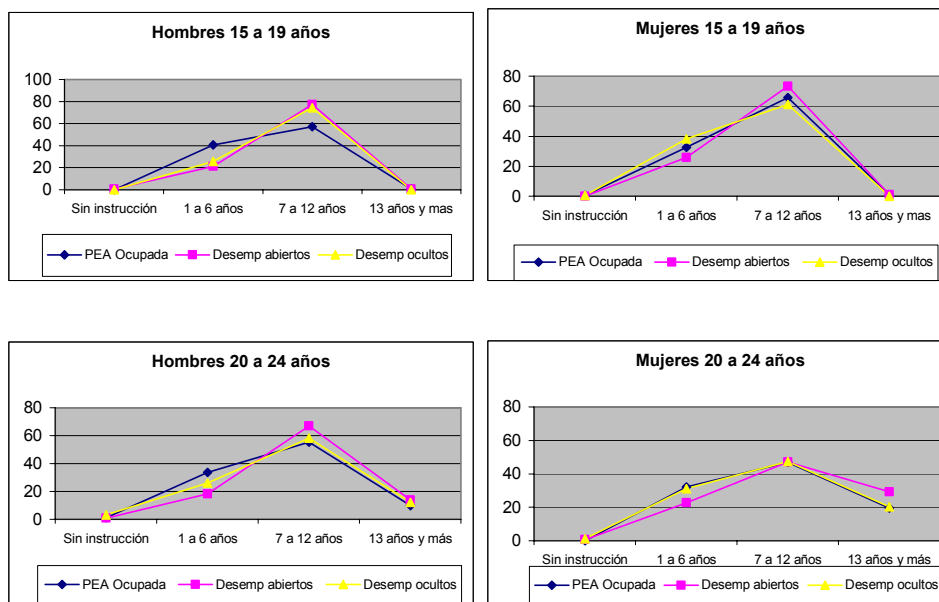
Aún cuando, las mujeres rurales tienen ingresos un poco más altos que sus pares hombres, en su caso, el impacto de una mayor escolarización se nota recién cuando alcanzan el nivel superior (13 años y más), en los anteriores niveles las variaciones respecto de las que no han tenido instrucción son mínimas.

Los que no tienen trabajo y están buscándolo (desempleo abierto) tienen un perfil de escolarización un poco más alto respecto de los ocupados, especialmente en el área rural.

En acuerdo con lo que se plantea desde la teoría de empleo, para jóvenes, los desempleados abiertos, conforman un grupo que aunque alcanzaron un nivel de escolarización relativamente alto, no “encuentran” el puesto de trabajo que están buscando. Anteriormente se ha visto que esta situación de mayor expectativa respecto al empleo, se da con frecuencia entre los adolescentes del área urbana donde el nivel de desempleo es más alto (25.3%) y entre las mujeres jóvenes del área rural (21%). (Ver nuevamente el cuadro 12). Cuando se considera además el nivel de instrucción alcanzado por cada subgrupo se constata que en ambos, el perfil de educación es alto (77.9% de 7 a 12 años para adolescentes urbanos y 29.3% de 13 años o más para mujeres rurales). De hecho, lo que se podría concluir es que en los grupos más

escolarizados el desempleo abierto es más frecuente, aunque esto no significa que “todos” los escolarizados no han conseguido empleo. (Ver cuadro 24)

Paraguay. Nivel de instrucción por condición de ocupación según sexo y tramos de edad.



Fuente: elaboración propia en base a DGEEC, EPH 2003

Otro hecho que se desprende del perfil educativo de los desempleados, es que entre los adolescentes, los hombres sin trabajo tienen un nivel de educación más alto que sus pares mujeres, sin olvidar que, como se vio en el cuadro 22 estas mujeres, cuando están ocupadas tienen un ingreso mayor que los hombres en la misma situación.

A diferencia de los hombres adolescentes que permanecen en el desempleo buscando una mayor calidad en la inserción, en el caso de las mujeres se puede postular que cuando ellas han logrado un cierto nivel de escolarización se insertan más rápidamente en el trabajo, sin mayores exigencias.

El nivel de instrucción alcanzado por quienes tienen entre 20 y 24 años está insinuando que en este grupo se encuentra una parte importante de los y las jóvenes que no han interrumpido sus estudios, no están trabajando y están buscando empleo. Esta situación es significativamente importante entre las mujeres (29.3%) y más frecuente en áreas urbanas (22.7%). Aunque los datos tal como están procesados hasta ahora no permiten asociar sexo y área, es posible suponer que son nuevamente las mujeres de 20 a 24 años quienes tienen mayores dificultades de inserción aunque por razones diferentes a sus pares rurales, ya que en este caso se trata de jóvenes con un nivel de instrucción mucho más alto. Los hombres jóvenes que alcanzaron el nivel terciario en situación de desempleo abierto, son menos.

En todos los subgrupos el motivo más frecuente para la situación de “desempleo”, según la EPH 2003, tiene que ver con el trabajo propiamente dicho: terminación de contrato, bajo salario y ambiente inadecuado.

Estos motivos “laborales” son argumentados especialmente por los hombres, y más entre los jóvenes que entre los adolescentes (84.5% y 74.5% respectivamente). También son más frecuentes en el área urbana, especialmente para los adolescentes. (Ver cuadro 25).

Entre las mujeres, una menor frecuencia de motivos laborales está acompañada por motivos personales (donde se incluye estudios y enfermedades) o familiares. Los primeros para adolescentes (27.4%) y los segundos para jóvenes (32.7%). Estos datos son coherentes con lo que se afirmó antes, respecto de la incidencia del ciclo de vida de las mujeres en la trayectoria laboral. En el caso de las adolescentes, es importante la condición de estudiantes, pero es necesario llamar la atención sobre la variable “enfermedades” ya que en ella podría estar subsumida la condición de embarazo que, por otra parte, sería coherente con los motivos “familiares” del segmento etéreo posterior.¹⁰

En el análisis por edad, se puede observar que para los adolescentes, el segundo motivo de desempleo es de tipo personal (donde se incluye el estudio), situación que se mantiene para los jóvenes rurales, pero no entre los jóvenes urbanos para quienes los motivos familiares ocupan un segundo lugar. Nuevamente aquí se nota la necesidad de disponer de nuevos cruzamientos por sexo, para una mejor comprensión de la situación.

Prácticamente la mitad de los adolescentes y jóvenes de áreas rurales recurren directamente al posible empleador para solicitar un puesto de trabajo (48%). Las gestiones más formales, son más frecuentes en el área urbana, donde las relaciones de mercado se suponen más desarrolladas.

Otro de los indicadores que no está suficientemente desagregado es el método utilizado para conseguir el empleo. La EPH sólo muestra tres situaciones: consulta con el empleador; consulta con amigos y “otras” gestiones sin especificar si se trata de avisos de periódicos, bolsas de trabajo, etc. Lo que se puede suponer –aunque no afirmar– es que otros contactos de tipo sociales o políticos se incluyen en “consulta con amigos”.¹¹

Por encima de la falta de precisión en este indicador, queda claro que los mecanismos para obtener el empleo son más de tipo informal que los clásicos de la teoría del trabajo. Es decir, las “consultas” (solicitudes, recomendaciones, etc.), son el mecanismo principal, especialmente en áreas rurales.

¹⁰ Como en este caso, durante este análisis es posible detectar la necesidad de realizar cruzamientos más específicos para analizar el comportamiento de los factores culturales y de género sobre el empleo, en el caso de las mujeres.

¹¹ Estudios anteriores (ver Heikel, 2003 y 2004) han mostrado que los contactos con líderes de partidos políticos, en el poder o en la oposición, son un mecanismo muy frecuentes de inserción ocupacional para los jóvenes, en ambas áreas.

La vinculación directa con el empleador es casi siempre el principal mecanismo de búsqueda de empleo, con excepción de las mujeres adolescentes, que recurren en primer lugar a “amigos” (46.7%). En esta forma de ingresar al mercado se pueden incluir las cadenas de relaciones entre pares, tan frecuentes entre empleadas domésticas. (Ver cuadro 26)

En todos los demás subgrupos, la relación con el empleador es más frecuente, con otra excepción para adolescentes urbanos para quienes los dos mecanismos están prácticamente compensados.

El hecho de depender de una vinculación más directa con empleadores reduce las oportunidades para aquellos/as que social o familiarmente tienen relaciones menos desarrolladas, especialmente hijos e hijas de campesinos, adolescentes y jóvenes que no viven con sus padres, migrantes y –para el caso de Paraguay- los no vinculados a partidos políticos tradicionales. Hay que recordar además, que las autoridades del sector público son en Paraguay, los empleadores más frecuentados, por lo menos a nivel de expectativas.

El 82% de los adolescentes urbanos que no trabajan ni buscan empleo, tiene entre 7 y 12 años de instrucción.

Los desempleados ocultos o desalentados, son quienes ni trabajan ni están buscando empleo, pero que estarían dispuestos a hacerlo en caso de que se presente la oportunidad. Entre estos jóvenes, el nivel de instrucción en general no es muy diferente que el de la PEA ocupada, con excepción de los adolescentes urbanos y jóvenes rurales, que son un poco más escolarizados. (Ver cuadro 27). Según el sexo, las diferencias están en los adolescentes hombres, probablemente también urbanos, para quienes ya se ha visto existen mayores expectativas en relación a la calidad del empleo, vinculadas a también mayores posibilidades de mantenerse por más tiempo en el sistema educativo con exclusividad. El 81.9 por ciento de adolescentes desempleados ocultos con 7 a 12 años de instrucción formal, constituyen el valor más alto de todos los subgrupos en esta situación. La PEA ocupada con este nivel de instrucción alcanza sólo un 69 por ciento; (ver nuevamente el cuadro 16) mientras que quienes sólo estudian (no trabajan) son el 53.8 por ciento (Ver nuevamente el cuadro 15). Así, este aparece como un subgrupo que aunque se mantiene aún fuera del mercado de trabajo, está desarrollando aptitudes –escolares por lo menos- más altas para una futura mejor inserción.

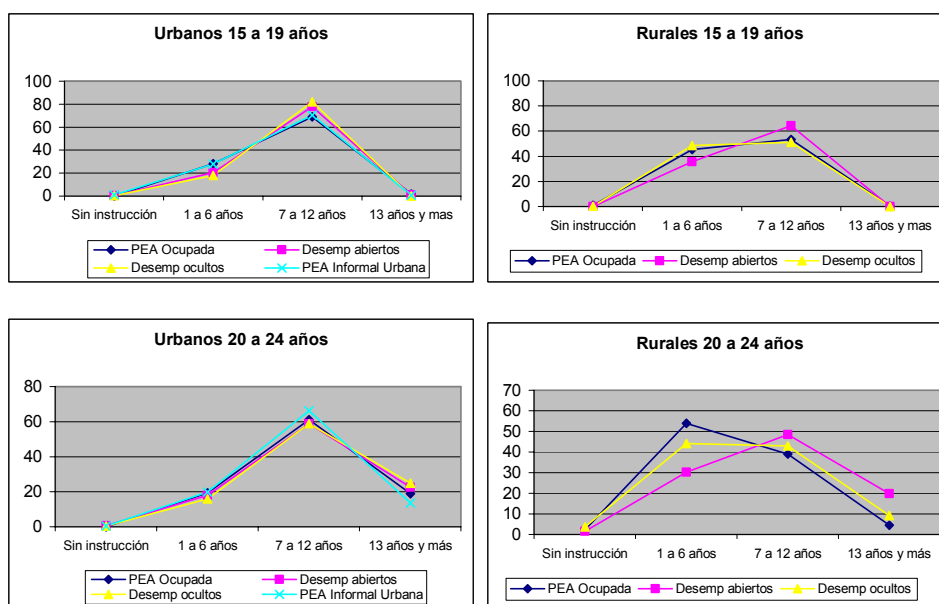
Según el sexo, el grupo de adolescentes desempleados ocultos con mayor nivel de instrucción son hombres (74.2% frente a 61.2% de mujeres).

La distribución del nivel de educación de la PEA informal urbana tampoco es muy diferente a la distribución de la PEA global.

Un poco más de un tercio de los y las jóvenes urbanos de 15 a 24 años ocupados, desempeñan sus actividades económicas en el sector no formal (39.2%). Estos suman 115.558 personas. La intensidad de informalidad disminuye con la edad (44.5% adolescentes y 36.0% jóvenes). (Ver cuadro 28)

Según la distribución del perfil de estudios logrado por los trabajadores informales urbanos, entre los adolescentes prácticamente no hay diferencias con los ocupados en general ¹² (70.5% y 69.0% con nivel secundario, respectivamente) y entre los jóvenes son los informales un poco menos escolarizados (13.6% y 19.0% con nivel terciario, respectivamente), pero con diferencias más suaves que las esperadas, como para explicar la inserción en uno u otro sector.

Paraguay. Nivel de instrucción por condición de ocupación según área y tramos de edad.



Fuente: elaboración propia en base a DGEEC, EPH 2003

Entre los sexos, como en la PEA global, las mujeres del sector no formal son siempre más escolarizadas que sus pares hombres; con diferencias importantes entre el nivel primario para los hombres y secundario para las mujeres entre adolescentes; y en el nivel terciario de las mujeres, entre los jóvenes. Una conclusión preliminar es que el hecho de insertarse en el sector no formal no reduce las mayores exigencias respecto a credenciales educativas para las mujeres que muestra el mercado de trabajo en general.

Más de la mitad de los jóvenes trabajadores del sector informal, se desempeñan en el sector comercio (vendedores ambulantes, principalmente).

Los sectores de la economía no formal donde se insertan los jóvenes son: el Comercio, que incluye la venta ambulante (57.5%); la industria manufacturera, incluyendo las artesanías (12.5%); los servicios, principalmente personales, incluyendo el servicio doméstico (11.6%) y la construcción (9.5%). (Ver cuadro 29)

¹² La información sobre educación de la PEA ocupada incluye a la PEA informal.

Aunque la EPH 2003 no provee información para el sector informal rural, sí refleja diferencias por sexo para el área urbana. En efecto, mientras los hombres muestran, como tendencia general, una mayor diversificación en la distribución por sectores económicos, las mujeres se concentran más en el comercio, los servicios y la industria manufacturera.

Cuando aumenta la edad, la concentración de los hombres en el comercio disminuye (57.5% adolescentes y 54.5% jóvenes), así como en la industria manufacturera y los servicios, para aumentar en la construcción (donde no se registran mujeres); mientras que ellas, aumentan la concentración en el comercio (57.2% adolescentes y 64.1% jóvenes), disminuyendo en la industria manufacturera pero sin variación significativa en los servicios. Una conclusión que se desprende de este comportamiento es que el sector de la construcción cumple para los jóvenes hombres una función similar al servicio doméstico para las mujeres.

En algunos de los estudios analizados en el relevamiento bibliográfico realizado como parte de este mismo informe¹³ se afirmaba que es el sector comercio el eslabón siguiente para las jóvenes quienes durante su adolescencia se habían desempeñado como empleadas domésticas; sin embargo, esta información muestra que también –si no en forma predominante–, las jóvenes que han cumplido entre 20 y 24 años en el 2003, y que se habían desempeñado en el sector de industrias manufactureras durante su adolescencia, han pasado al sector comercio.

Más de un tercio de los y las jóvenes de 15 a 24 años, son pobres (36.7%, 415.606 jóvenes)

La condición de pobreza es más frecuente en áreas rurales (40.9%) y entre los adolescentes (41%). Por sexo, entre los hombres la condición de pobreza es un poco más frecuente que entre las mujeres (37.4% y 36.0% respectivamente). (Ver cuadro 30) Esta situación no refleja mejores condiciones de inserción laboral, sino como ya se ha visto, se debe a una inserción con mayor nivel de ingresos para las mujeres, al inicio de su vida laboral. Sin embargo, aún cuando ciertas ocupaciones están dando a las mujeres oportunidades de ingresos más elevadas que sus pares hombres, no existe una relación clara y directa entre su inserción en la ocupación y la condición de pobreza.

Un ejemplo claro de estas contradicciones puede verse en el subgrupo de adolescentes urbanas, quienes aunque perciben el 42.3 por ciento del SM (38.9% en los hombres), son pobres en un 39.4 por ciento de los casos (36.4% en los hombres). La explicación debe buscarse en otras variables, diferentes al nivel de ingresos de quienes están trabajando y que afectan a todo el subgrupo de adolescentes urbanas, tales como la baja participación económica (PEA 34.5%); el alto índice de desocupación (20.0%) y la intensidad de la subocupación (47.7%). (Ver nuevamente cuadros 12 y 22)

Entre las adolescentes rurales, la condición de pobreza es inferior a la de los hombres (41.6% y 47.2% respectivamente), pero en este caso, coincide con ingresos un poco más altos. Entre las jóvenes, en ambas áreas, nuevamente la condición de pobreza un poco menos frecuente que en los hombres (especialmente en el área rural), no coincide

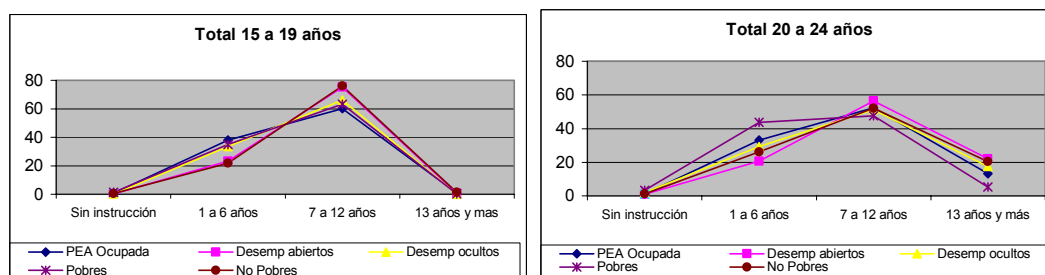
¹³ Ver capítulo III. Análisis del relevamiento bibliográfico.

con sus ingresos inferiores. En estos casos, tal vez la explicación esté en la situación familiar de ellas, que como se había visto en los cuadros 4 y 5, responde a casadas y unidas con más frecuencia que en los hombres.

El perfil educativo más bajo está claramente asociado a la condición de pobreza, especialmente en los y las jóvenes de 20 a 24 años.

Así como el nivel de instrucción alcanzado tiene una relación a veces difusa con respecto a la situación en el mercado de trabajo (ocupados, desocupados o informales), cuando se observa la condición de pobreza la relación es mucho más clara y directa. Sólo un 63.2 por ciento de los adolescentes pobres han logrado alcanzar el nivel de 7 a 12 años de instrucción; mientras que los no pobres han logrado el mismo nivel en un 76.1 por ciento de los casos, y los 13 años o más en un 1.3 por ciento. (Ver cuadro 31)

Paraguay. Nivel de instrucción por condición de pobreza y de ocupación según tramos de edad.



Fuente: elaboración propia en base a DGEEC, EPH 2003

Cuando aumenta la edad las diferencias de nivel de instrucción entre pobres y no pobres se hacen más importantes, debido principalmente a la posibilidad de alcanzar el nivel terciario (13 años y más). Entre los pobres un 43.7 por ciento sólo ha logrado el primer ciclo (1 a 6 años de instrucción) y un 5.4 por ciento el tercero; mientras que entre los no pobres, en el primer ciclo se han quedado sólo un 26.1 por ciento y llegan al tercero un 20,4 por ciento.

La incidencia del tercer ciclo de instrucción en la condición de no pobreza corresponde con lo que ya se había observado en el cuadro 23, respecto de un mayor nivel de ingresos para quienes logran 13 años o más de estudios. Pero esto no significa pleno empleo, sino por el contrario, entre los más escolarizados, el desempleo abierto y oculto, en muchos casos es mayor. Dicho de otro modo, con 13 o más años de instrucción, quienes están ocupados logran mejores ingresos, pero no todos logran el empleo. Si se diferencia por sexo, la incidencia de un mayor nivel de educación en el nivel del ingreso es más alta entre las mujeres que entre los hombres.

1.2 Conclusiones respecto a las características de la inserción laboral juvenil

Una primera conclusión de esta sección del informe, es que en el caso de Paraguay no es posible suponer, para el corto plazo, una reducción de la masa poblacional joven ya que ésta seguirá creciendo con una tasa de 1,9 por ciento anual, en el período 2000-2010. Cuando se desagregan las edades en los dos grupos sobre los cuales está focalizado este estudio, puede notarse que aunque para los adolescentes sí se advierte una reducción de la tasa de crecimiento desde un 3,5 por ciento anual entre 1990 y 2000 a 1,0 por ciento anual en los 10 años siguientes; el subgrupo de 20 a 24 años, aumenta desde un promedio anual de crecimiento del orden del 2,0 por ciento en el primer período a 3,0 por ciento en el segundo.

También como característica particular, el informe señala la prevalencia de rasgos culturales rurales en la población joven paraguaya, que trascienden las áreas geográficas y permanecen tanto en la socialización como en las formas de relacionamiento y cosmovisión de los migrantes y descendientes de migrantes del campo a la ciudad. Un 43.4 por ciento de los jóvenes utilizan exclusivamente el idioma guaraní para relacionarse en el hogar. Es posible suponer que este sea un primer obstáculo a superar no sólo para ingresar en las ocupaciones más modernizadas sino también para acceder a la información sobre posibilidades de empleo (casi siempre en español) y para administrar nuevas tecnologías, como la informática, por ejemplo. Lejos de plantear el acceso a ocupaciones nuevas, de manera prioritaria ni exclusiva para los y las jóvenes, lo que se quiere señalar son las limitaciones con que se encontraran los planificadores de políticas de empleo en propuestas de educación a distancia, bolsas de trabajo informatizadas, capacitación informática, y otras estrategias de empleabilidad cada vez más frecuentes.

La movilidad territorial es otro de los factores que obstaculizan la inserción de los jóvenes en el mundo de los adultos (no solamente del empleo) ya que además del desarraigo que significa, les obliga a incorporar nuevos códigos de relacionamiento (no sólo la lengua) aún sin modificar en lo sustantivo su propia cosmovisión y expectativas de vida. Cerca de una cuarta parte de las mujeres jóvenes que habitan en las ciudades están en esta situación y cómo se puede ver en diferentes estudios, su principal forma de inserción ocupacional es así, el empleo doméstico.

Otro rasgo de la cultura rural en Paraguay que afecta a las mujeres y por eso las identifican como más vulnerables en términos de dificultades para el acceso al empleo, es la nupcialidad temprana. Un 26.7 por ciento de las mujeres rurales de entre 15 y 24 años, están casadas o unidas.

La salida del hogar familiar es cada vez más difícil para los jóvenes paraguayos, especialmente en el caso de los hombres en el sector rural (77% son hijos). En este caso no se trata solamente de dificultades de conseguir una “vivienda” sino de conseguir tierra, que es un aspecto mucho más complejo y cada vez más difícil de resolver en países con altos índices de concentración fundiaria. Mientras permanecen en el hogar de origen, los jóvenes pueden realizar tareas productivas, incluso podrían combinar el trabajo con los estudios; pero si se trata de hogares pobres el potencial de productividad e ingresos es siempre más bajo; su aporte al conjunto de las actividades económicas de la finca es considerado “marginal” o secundario, y las posibilidades de acumular experiencia en la administración de recursos productivos están limitadas por una todavía muy rígida división del trabajo, tanto en términos de género como de edad.

Otra característica del caso Paraguayo es el bajo perfil de escolarización de la población joven, sólo un 44.1 por ciento de jóvenes asiste a algún nivel del sistema escolar formal y sólo un 15.7 por ciento ha alcanzado 13 o más años de instrucción. Aún cuando está comprobado que especialmente los adolescentes han logrado ampliar el período de permanencia en el sistema escolar a partir de la instalación de la reforma educativa, esta situación alcanza al segundo nivel (entre 7 y 12 años) en un 70.8 por ciento de los casos, y está restringido a lo que la reforma educativa nomina como “educación básica”, es decir hasta 9 años de escolarización.

La permanencia en el sistema escolar tiene que ver con: las posibilidades económicas del entorno familiar; la cobertura del sistema en las áreas rurales y con variables de género que explican los motivos de inasistencia de las mujeres (formación de familia).

La educación no formal, donde se incluyen los cursos públicos y privados de formación profesional y capacitación para el empleo, emprendibilidad, generación de ingresos, etc., tiene muy baja cobertura, especialmente en áreas rurales, donde la cobertura del sistema formal también es menor. Según los resultados de este estudio, aunque las mujeres tienen una tasa de escolaridad suavemente mayor que los hombres, alcanzan el mismo promedio de años de estudio y desvalorizan menos el sistema formal; recurren con mayor frecuencia a los cursos no formales (21.7% entre 20 y 24 años). Entonces, para estas mujeres, con menores oportunidades educativas el sistema no formal sí cumple con la función de complementariedad cuando las condiciones, y tal vez oportunidades, del sistema formal no son suficientes.

La actividad económica de los jóvenes en Paraguay es alta. Aunque en las mujeres siempre es más baja que en los hombres, la diferencia disminuye con la edad, especialmente en las mujeres urbanas. Esta menor brecha de género tiene su explicación en la mayor inserción de las mujeres por un lado, y en la menor participación de los hombres vinculada a una mayor permanencia en el sistema escolar.

En las ciudades el desempleo abierto también es más alto, especialmente entre los adolescentes, que tienen mayores expectativas de calidad respecto de su inserción ocupacional.

La ocupación en el sector rural es más alta, aunque esto no significa mejores trabajos en términos de calidad ni de “entrenamiento” para ascender en la escala ocupacional. En el campo, las oportunidades económicas tienen diferente sentido según se trate de hombres o mujeres. Para ellos, el hecho de vivir en una finca campesina ya les permite considerarse “económicamente activos” aunque sus niveles de productividad y remuneración sean muy bajos; mientras en las mujeres la situación es inversa, ya que en la finca familiar, aún cuando realizan trabajos productivos, éstos se consideran no económicos sino como parte del trabajo doméstico o reproductivo, y se perciben a sí mismas como económicamente “inactivas”. Además, no perciben remuneración. Es por esta razón que la brecha de género, en cuanto participación económica, en el sector rural es mayor.

El desempleo oculto es menos frecuente entre jóvenes que entre adolescentes; afecta más a las mujeres que a los hombres y es más alto en áreas rurales.

Un poco más de un tercio de los jóvenes están sub ocupados. La subocupación invisible es más alta, pero con diferencias por sexo y por área: en el área rural y entre las mujeres adolescentes los menores niveles de ingresos quedan en segundo lugar, frente a las dificultades de disponer de más horas de trabajo. En áreas urbanas el problema está en la calidad, en el área rural está en el acceso.

En general, para quienes logran una ocupación –y se reconocen en ella- la intensidad del trabajo es alta, la permanencia es muy prolongada y los ingresos son muy bajos. La primera categoría de ocupación frecuentemente para los hombres es el trabajo familiar no remunerado y para las mujeres es el empleo doméstico.

El número de horas que dedican al trabajo hace difícil suponer que la estrategia de combinar trabajo y estudio sea muy extendida. Un tercio de los adolescentes y 42 por ciento de los jóvenes está trabajando más de 48 horas semanales.

A pesar de la intensidad de las jornadas de trabajo y la “experiencia” en la ocupación actual, los ingresos de los jóvenes sólo alcanzan un 27 por ciento del salario mínimo legal. Se está entonces en una situación que muestra que: i) aunque los que trabajan lo hacen desde muy corta edad, en áreas rurales especialmente, los ingresos obtenidos son muy bajos; ii) las mujeres que logran un nivel de ingresos relativamente mayor, lo hacen en ocupaciones que no representan un gran aprendizaje para el mundo laboral; iii) aunque los jóvenes tienen ingresos más altos que los adolescentes, tampoco llegan al salario mínimo; iv) las mujeres jóvenes de las áreas rurales tienen ingresos inferiores a las adolescentes de áreas urbanas (52 y 66 dólares por mes, respectivamente).

Se podría suponer también que en el país, no se han desarrollado estrategias de información ni otros mecanismos que faciliten el acceso al empleo de los y las jóvenes, en este caso. Lo que muestra este estudio es que la manera de “buscar” empleo es muchos más informal que aquellos mecanismos que permiten una socialización más amplia de información y contactos. Con excepción de las adolescentes mujeres que realizan consultas con amigos, los demás recurren directamente al empleador, dificultando el acceso a aquellos jóvenes que se desenvuelven en contextos sociales más restringidos.

La inserción ocupacional de los jóvenes en el sector informal de la economía no es muy diferente a la de los adultos. Más de la mitad, se insertan en el sector comercio pero con diferencias de género que muestran que el sector de la construcción cumple para los hombres la misma función de “ingreso” que para las mujeres el servicio doméstico.

Aunque las tasas de actividad económica y de ocupación de los y las jóvenes son relativamente altas, más de un tercio de quienes tienen entre 15 y 24 años (415.606 personas) son pobres. Este estudio permite proponer que para entender la condición de pobreza ni el ingreso, ni otras variables clásicas de empleo (actividad, ocupación, etc.) son suficientes; también habría que considerar por lo menos el nivel socioeconómico de la familia, su permanencia o no en el hogar de origen, la nupcialidad y el inicio o no de la reproducción. La consideración en forma aislada de las variables de empleo puede dar pistas sobre la condición de pobreza de los “ocupados” pero no permiten una caracterización amplia de la situación general en cada segmento de edad. Así, por ejemplo, se ha visto que la condición de pobreza es más frecuente en áreas rurales

(40.9%); entre los adolescentes (41%) y en los hombres (37.4%); cuando dos de estos subgrupos (rurales y hombres) tienen los indicadores más altos de actividad y ocupación.

La relación entre los niveles de escolaridad, el empleo y la condición de pobreza, merece un comentario particular. En efecto, se ha podido ver que de manera general, la educación tiene menos relación con la situación de ocupados o desocupados, que con la condición de pobres o no pobres. Además, también se insinúa que el perfil de escolarización de la PEA informal es un poco más alto que el de la PEA en general. Tal vez sea justamente este mayor nivel de escolarización el que explica las mejores posibilidades de tomar iniciativas para la generación de ingresos, el autoempleo, la creación de micro emprendimientos, etc.

Por otra parte, se debe considerar que los jóvenes pobres, en general pertenecen a familias también pobres y que el principal motivo de salida del sistema educativo formal son los escasos recursos familiares, antes que la necesidad (o voluntad) de trabajar.

Además, se ha observado que las credenciales educativas tiene impacto en el ingreso cuando se han superado los dos primeros niveles de escolarización; en otras palabras, son los y las jóvenes con 13 años y más de educación quienes muestran diferencias importantes respecto de ingresos, en niveles de escolarización inferiores la relación con el ingreso es más difusa. Esta situación es particularmente importante entre las mujeres, especialmente en el área rural.

Si se identifican algunos subgrupos de manera más focalizada es posible definir perfiles de empleabilidad más específicos:

Respecto al subgrupo de hombres:

- √ Se constata una menor actividad económica en adolescentes, especialmente urbanos asociada a una mayor permanencia en el sistema escolar y más complejas aspiraciones respecto del empleo.
- √ Mas de la mitad de los adolescentes urbanos se dedican exclusivamente al estudio (51.2%).
- √ Los adolescentes del área rural, combinan la dedicación al estudio con el trabajo (29%).
- √ Desde el inicio de su actividad en el empleo, ellos diversifican más las categorías de ocupación, pasando del trabajo familiar no remunerado al trabajo por cuenta propia y como empleados y obreros; y desde el sector primario hacia los demás sectores cuando pasan de la adolescencia a la juventud.
- √ La situación de desempleo se asocia a motivos propios del ámbito laboral, como la terminación de contrato, los bajos salarios y el ambiente inadecuado, lo cual a su vez permite suponer, que aún cuando no estén trabajando, se mantendrían dentro del campo económico-laboral.

Respecto al subgrupo de mujeres:

- √ Las adolescentes urbanas conforman el subgrupo que con mayor frecuencia se dedica exclusivamente al estudio (56.1%).
- √ Aunque ellas ingresan al mundo reconocido del trabajo más tarde que los hombres, las brechas en las tasas de participación se acortan con la edad. Esto, permite suponer que en el futuro cercano, la distribución de actividad económica por sexo será cada vez más similar.
- √ De manera inversa a los hombres, la actividad económica de las mujeres es más baja en áreas rurales, aunque esto no significa que trabajen menos, sino que el reconocimiento (y auto reconocimiento) de su aporte a la economía aún no está establecido.
- √ Las mujeres inactivas o están estudiando (51%) o realizan labores del hogar (36.4%). Entonces, lo que se afirmó anteriormente sobre intensidad de participación más similar entre los sexos, podría significar mayores dificultades de acceso e inserciones menos favorables –con menor preparación- las ellas. A la vez, el mercado de trabajo sigue siendo más exigente con las mujeres, ya que quienes logran una ocupación son (deben ser) más escolarizadas que los hombres.
- √ La mayoría de las mujeres jóvenes logran su primera ocupación en el servicio doméstico (42%) y el trabajo familiar no remunerado. A diferencia de los hombres, cuando aumenta la edad, no logran insertarse como empleadas y obreras –que supone una mejor calidad en el empleo- sino que lo hacen como cuenta propistas (22.3%).
- √ Aunque al pasar de la adolescencia a la juventud se observa una disminución de su inserción como empleadas domésticas, lo cual significa mejor “estatus” laboral, esto no significa necesariamente mejores condiciones salariales. De hecho, son las adolescentes urbanas, las que obtienen el mayor nivel de salarios y menor nivel de pobreza, entre todos los subgrupos de mujeres (42.3% del salario mínimo).
- √ Cuando están desempleadas, las mujeres combinan los motivos laborales con los personales, que podrían incluir también el estudio o reproducción (adolescentes) y familiares, que podrían incluir la nupcialidad (jóvenes). Los motivos de reproducción y nupcialidad, deben considerarse como obstáculos severos para su re-inserción en el mundo del empleo.
- √ Entre las mujeres que realizan sus actividades económicas en el sector informal debe ampliarse la hipótesis del paso desde el servicio doméstico al sector comercio, en términos de historia ocupacional, para agregar también durante la adolescencia las labores en industrias manufactureras.
- √ Aunque las mujeres tienen en general ingresos inferiores a los hombres, en el conjunto de mujeres (activas y no activas), la condición de pobreza es menos frecuente, especialmente en el área rural. Es en este tipo de situaciones donde se deben considerar, además de las variables de empleo, otras más vinculadas a la situación familiar de las jóvenes y adolescentes.
- √ Para las mujeres ocupadas la incidencia de un mayor nivel de escolarización en el nivel del ingreso es más alta que entre los hombres. Lo cual confirma las hipótesis que se manejan en la teoría de empleo, sobre las mayores exigencias de credenciales educativas desde el mercado hacia las mujeres.

Respecto al subgrupo de adolescentes:

- √ Las mujeres adolescentes muestran las tasas de desempleo oculto más alta entre todos los subgrupos focalizados (más desalentadas) y también las mayores proporciones de subocupación invisible (35%).
- √ Las mujeres adolescentes rurales muestran el nivel de subocupación visible más alto (12.7%).
- √ Aunque existe una proporción importante de mujeres adolescentes rurales que se dedican exclusivamente al estudio (37.5%) también es importante el grupo que ni trabaja ni estudia (33.7%).
- √ Aunque en general, se espera que los adolescentes tengan más alta rotación en entradas y salidas del mercado de trabajo, en el sector rural parecen “anclados” al primer empleo (dos tercios con más de dos años en la ocupación actual).
- √ La larga permanencia en el empleo no significa mejores ingresos.
- √ Entre los adolescentes rurales, los niveles de ingresos son sensiblemente más bajos que entre los y las jóvenes (16.9% del salario mínimo, unos 25.6 dólares americanos mensuales en el momento de la Encuesta).

Respecto al subgrupo de jóvenes:

- √ Un poco más de la mitad los hombres jóvenes urbanos no estudian, pero trabajan (53.2%) y es relativamente baja la proporción de quienes ni trabajan ni estudian (17.6%). En el área rural, las posibilidades de estudiar y trabajar con 20 a 24 años se reducen, y son un 78.6 por ciento quienes sólo trabajan. Estos jóvenes con un promedio de 7 años de escolarización alcanzados no muestran indicadores de poder volver al sistema escolar, ni son los que más cursos realizan en el sistema no formal de educación.
- √ En las ciudades el conjunto de mujeres jóvenes que no estudian pero trabajan es similar al que ni estudia ni trabaja (33.5% y 34.6% respectivamente).
- √ En el área rural se puede focalizar al grupo de mujeres de 20 a 24 años como uno de los más vulnerables –si no el principal- respecto a las condiciones de aprestamiento para el empleo: un 60.9 por ciento de ellas se dedica a “labores del hogar” y un 55.6 por ciento, ni trabaja ni estudia Este subgrupo es el que está más lejos del mundo económico laboral.
- √ La participación económica de los y las jóvenes urbanos es más alta que la rural (en el subgrupo de adolescentes la situación es inversa).
- √ El desempleo oculto: es inferior que en los adolescentes; afecta tres veces más a las mujeres que a los hombres, y es más alto en áreas rurales que urbanas.
- √ Igual que los adolescentes, tienen una larga permanencia en la ocupación actual (más del 50 por ciento con más de 2 años en el mismo empleo).
- √ Los ingresos más altos se encuentran entre los jóvenes de 20 a 24 años de áreas urbanas, donde los hombres logran un 76.8 por ciento del salario mínimo (119.7 dólares) y tienen en promedio, 41 meses de experiencia laboral.
- √ Las mujeres tienen un ingreso menor (97.6 dólares) y una experiencia laboral también más baja (38 meses).

II. ANÁLISIS DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS.

Este análisis fue elaborado en base a entrevistas con actores claves, sistematizando información sobre 43 programas y proyectos de 10 instituciones públicas (24 programas o proyectos) y 1 agencia de cooperación internacional (4 programas) y 9 instituciones privadas (15 programas o proyectos). El conjunto de programas y proyectos aquí analizados no pretende ser exhaustivo ni en términos de las instituciones que realizan acciones en el área de Juventud ni de los programas y medidas de promoción del empleo. La selección fue realizada una vez evaluados a partir de informes secundarios. Los criterios de selección fueron definidos según objetivos, estrategias, beneficiarios y estimación de envergadura en términos presupuestarios, buscando construir una muestra representativa de la variedad de acciones más recientes.

Previamente al análisis en profundidad, se hace una breve referencia de los antecedentes de las políticas tanto en el ámbito de “juventud” como de la promoción del empleo.

2.1 Antecedentes y contexto

Las políticas públicas sobre empleo en el Paraguay estuvieron hasta fines de los 80s incluidas en los Planes de Desarrollo Socio-Económicos elaborados por la Secretaría Técnica de Planificación (STP). El perfil de dichas políticas estaba definido en función de la generación de divisas por exportación y las grandes inversiones del sector público. La Población fue sistemáticamente visualizada como recurso humano para el desarrollo, antes que como un sector social que demanda políticas públicas para la realización de derechos.

El enfoque de las necesidades básicas (insatisfechas), antecedente de los actuales Programas de Erradicación de la Pobreza, se asume en la década de los 90s, focalizado hacia áreas geográficas con concentración los segmentos sociales de menores ingresos (pobres y muy pobres). El enfoque de derechos sociales, económicos y culturales, entre los que se incluye el derecho al empleo, se asoma en la Asamblea Constituyente de 1991, entre otros efectos de la transición democrática, pero sin llegar a concretarse en Políticas Públicas propiamente dichas. Esta nueva forma de abordar los temas sociales estuvo mejor colocada en programas y plataformas electorales tanto del partido en el gobierno como de otros partidos con representación parlamentaria.

El Ministerio de Justicia y Trabajo es la Autoridad Administrativa en el ámbito del empleo y las relaciones laborales desde su creación en 1948 y cumple con la función de diseñar, implementar y evaluar las políticas de empleo. Aunque no se conocen estudios que hayan sistematizado la evolución de los diferentes enfoques que dichas políticas han tenido en el pasado reciente, en general su orientación ha sido la de: i) acompañar los Planes de Desarrollo de la STP promoviendo la creación de empleo en los sectores de la economía priorizados y donde las inversiones públicas –generalmente obras de infraestructura- así lo requerían; ii) supervisar la aplicación del Código del Trabajo en las relaciones laborales especialmente en casos de conflictos, huelgas y otro tipo de movilizaciones; iii) llevar el registro de empresas y trabajadores como

fiscalización de los requerimientos del sistema de seguridad social, y iv) apoyar las medidas de empleo con capacitación de la mano de obra a través del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP).

Las acciones públicas –y privadas- dirigidas hacia la “juventud” tuvieron un desarrollo acelerado y amplio a finales de la década de los 90s e inicios del 2000. Este sector, aunque ya desde los años sesentas fue identificado como el más importante en la estructura poblacional del Paraguay no había tenido programas específicos más allá de los referidos a la expansión de la matrícula escolar; a su inclusión en la reforma educativa y a algunos programas de educación sexual. A comienzos del 2000 “los jóvenes” emergen en la agenda pública por razones mucho más políticas que demográficas o sociales. En la transición política, “los jóvenes” por un lado, representan una masa electoral que atender en la estrategia de recomposición de partidos políticos y, por otro, marcan su protagonismo activo en movilizaciones políticas, especialmente en el proceso conocido como “marzo paraguayo” de 1999.

El empleo como gestión del gobierno (más que como responsabilidad del Estado) fue el punto central de la plataforma oficialista en las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1990. A partir de entonces se incluye en prácticamente todas las propuestas electorales, tanto del gobierno central como municipal pero sin llegar a concretarse en políticas ni proyectos concretos y, consecuentemente, sin llegar a alterar en lo sustantivo el progresivo deterioro registrado tanto en el volumen como en la calidad del empleo. El Proyecto conocido como “Franja Costera” o circunvalación del tránsito en la ciudad de Asunción, es tal vez el más emblemático en este aspecto, con un presupuesto de 200 Millones de USD, aprobado por las autoridades municipales ya en la administración de Carlos Filizzola (1991-1995) que aún no ha logrado implementarse plenamente, aunque fue en sucesivas campañas la promesa electoral más importante en el ámbito del empleo.

Anteriormente, también fueron las grandes obras de infraestructura las principales fuentes de generación de empleo, tanto desde el sector público como privado. Las más importantes fueron las construcciones de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacy Retá. En ambos casos, el ciclo de contrataciones comenzó a cerrarse (despidos masivos) en los años 1985 y 1992 respectivamente. Esta situación se vio agravada por la expansión de cultivos mecanizados como alternativa de agro-exportación (soja principalmente) que impactó con fuerza en el trabajo campesino, y por el deterioro de la calidad del empleo que acompañó –entre otros factores- la crisis financiera de los años 1995, 1997 y subsiguientes con incidencia en el empleo urbano.

Paralelamente, al deterioro de las variables formales de empleo, se produce i) la expansión de las mini, micro y pequeñas empresas en prácticamente todos los sectores: servicios, manufacturas y comercio y ii) el surgimiento del auto empleo, del trabajo por cuenta propia y especialmente del trabajo familiar no remunerado (o incluso remunerado), que amplía fuertemente el sector no formal de la economía. La informalidad se expresa tanto en términos de regulación jurídico-tributaria como de las relaciones laborales y sus beneficios.

En este escenario no debería extrañar que los programas y medidas sobre empleo juvenil estén más vinculados con la idea amplia de “participación juvenil” que con una estrategia pública (ni privada) de desarrollo de las relaciones laborales que establecen

jóvenes y empresas. También estos antecedentes explican la gran diversidad de programas y proyectos que se pueden encontrar en el sector privado, incluyendo en esto tanto a las Asociaciones Empresariales, como a las Cooperativas, las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) y otros tipos menos desarrollados de iniciativas desde el sector social. En el área de las ONG's una parte del aumento de su contribución en el área del empleo juvenil está relacionado con un menor direccionamiento hacia proyectos de promoción de organizaciones campesinas para centrar los nuevos esfuerzos hacia sectores urbanos empobrecidos donde se destacan los niños, niñas y adolescentes; los y las jóvenes, y las mujeres jefas de hogar como sectores vulnerables.

Como se verá en el análisis que se presenta a continuación algunos de los rasgos más sobresalientes de este proceso son, por ejemplo, la Creación del Vice Ministerio de la Juventud en 1994 y los diferentes esfuerzos por crear, promocionar y apoyar las mini y micro empresas aún sin contar con los programas de capacitación ni los mecanismos de créditos necesarios para su funcionamiento.

Los esfuerzos de la Cooperación Internacional se han dirigido a acompañar, en el primer momento, la emergencia de las iniciativas hacia la "juventud" aunque sin definir de manera muy precisa este sector; y a potenciar, después, estrategias de desarrollo de la empleabilidad y emprendibilidad, que incluyen mayor precisión en la recuperación de información estadísticas y elaboración de indicadores para la focalización de proyectos. Este re-direccionamiento de los apoyos de la Cooperación coincide con el involucramiento de los centros educativos, principalmente las universidades públicas y privadas que junto con el Ministerio de Educación y Culto, en el marco de la Reforma Educativa, re-evalúan la importancia de la formación técnica en el nivel secundario y de aptitudes hacia la generación de auto-empleo en el nivel terciario. De esta manera se desarrollan experiencias para el fomento de la empleabilidad y especialmente de la emprendibilidad tanto en las universidades como en los colegios técnicos urbanos y bachilleres agropecuarios en el interior del país. Esta nueva estrategia de "formación para el empleo" aunque no está formalmente instalada en el sector público, está desplazando -en la práctica- la importancia que hasta hace poco tiempo tenía el Servicio Nacional de Formación Profesional (SNPP) y abriendo un vasto campo de incidencia al Servicio Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SNFCL) del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT).

2.2 Relevamientos previos

La participación de Paraguay en la Cumbre Mundial de Empleo Juvenil propició la elaboración del más reciente y completo relevamiento de políticas y prácticas sobre la creación de oportunidades para jóvenes en el ámbito del empleo, principalmente. Este informe fue encomendado a la Unión Paraguaya de Empresarios Jóvenes (UPEJ) capítulo nacional de la Youth Employment Summit (Red Yes) (Carosini, 2004). También se debe mencionar que dicho informe se apoyó en un estudio sobre juventud y exclusión social propiciado por el Banco Mundial (PNUD y otros, 2002) y en un análisis sobre las políticas y programas sociales más recientes en el Paraguay (Carosini, 2004). Todos estos esfuerzos deben ser considerados como avances importantes tanto en su dimensión analítica como de relevamiento y sistematización de experiencias más recientes. Entre sus conclusiones se señala que en Paraguaya existen

dificultades para definir con claridad el ámbito de los Políticas Públicas en general y del sector juvenil en particular. Además, estos estudios señalan: i) que las políticas sobre empleo juvenil son muy recientes, a lo que se podría agregar la débil experiencia en políticas sobre empleo en general, y ii) que las políticas públicas están dispersas o fragmentadas, a lo que se podría agregar la ausencia de criterios de priorización que acompañen otros planes generales o “hipótesis país” y que a la vez permitan la focalización de las medidas públicas, que orienten los esfuerzos del sector privado, y que faciliten la construcción y aplicación de indicadores para monitorear impactos.

En el marco de estos antecedentes, la Red YES en Paraguay propone como concepto de políticas de juventud el “conjunto de acciones que el Estado y la Sociedad dirigen a los jóvenes con el objeto de mejorar su calidad de vida y asegurar su efectiva inserción social (Carosini, 2004, p17). Enunciados similares, con mayor o menor especificación, se encuentran tanto en el sector público como privado.

La definición de juventud también varía según se trate de diferentes instituciones. El estudio BM/PNUD, 2004 señala claramente que no se trata de una etapa biológica sino psico social y así es recogido por muchas instituciones. Sin embargo, en el momento de definir medidas, la edad es la variable principal, por un lado, y por otro se registran variaciones en el intervalo considerado como población joven que por lo general comienza a los 15 años y llega hasta los 24 o 29 años. Los argumentos para la determinación de la edad, son de tipo estadísticos y jurídicos. En el primer caso, la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República (STP) define juventud entre los 15 y 29 años coincidentemente con la definición que hacen los partidos políticos para sus cuadros “juveniles”. De la STP depende la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC) que es el órgano oficial de recolección y elaboración de estadísticas.

En la dimensión jurídica la situación es muy variable según se trate de la legislación civil (18 años para la mayoría de edad), penal (14 años para imputabilidad y 18 para el tratamiento como adulto) o laboral (18 años para la firma de contratos y 15 a 28 años para el primer empleo). Sin embargo, lo que puede observarse es que en la legislación los 18 años significan un cambio de status jurídico importante en la mayoría de sus códigos.

Otro elemento que destaca la Red YES es el esfuerzo de articulación entre instituciones, que se ha realizado con resultados variables desde el año 1999 cuando se crea la MESA DE EMPLEO JUVENIL y un “equipo conductor de políticas públicas de juventud”. Este equipo diseñó (con apoyo de la cooperación técnica alemana – GTZ) el Proyecto PLATAFORMA con el objeto de articular iniciativas. De este proyecto participaron tanto el Vice Ministerio de la Juventud como el Vice Ministerio del Trabajo, sin mucha claridad sobre si el liderazgo debía provenir del sector juventud o del de empleo.

Una iniciativa posterior es la Red Nacional de Empleo Juvenil o Mesa Nacional Interinstitucional de Concertación de Políticas Públicas de Empleabilidad y Emprendibilidad Juvenil que se crea en 2001, con un claro liderazgo desde el sector juventud y además privado (UPEJ como punto focal de la Red YES Paraguay). En el 2003 se incorpora a esta Red la Unidad Ejecutora de Proyectos (UEP) del MJT.

En los análisis sobre las “políticas” así definidas, lo que afirman los relevamientos anteriores es que la mayoría de los programas y proyectos están fragmentados, sin coordinación; que están principalmente implementados por ONG’s (31.7%); sólo un 17.5 por ciento están desarrollados por organismos gubernamentales, y son importantes los esfuerzos de la Municipalidad de Asunción y las cooperativas.

Aunque se admite que la variedad de estrategias implementadas es muy amplia, se destacan como las más importantes: “aprender haciendo” y las incubadoras de empresas.

Aún cuando el marco legal institucional sobre políticas de juventud es relativamente reciente –especialmente si se consideran las nuevas definiciones del “sector joven”- existen estudios, como los ya citados, a partir de los cuales es posible relevar una gama bastante amplia tanto de enfoques en las políticas de juventud, como de estrategias para promover el empleo.

La evolución del enfoque de las políticas referidas a juventud tiene como puntos más resaltantes:

- En 1990, el Plan de Desarrollo Económico y Social de la STP incluye un apartado referido al “sector joven”.
- En 1992, se elabora el Programa Nacional de Infancia y Adolescencia del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS).
- En 1993, el MSPBS elabora las pautas para una Política Nacional de Juventud.
- En 1994, se crea el Vice Ministerio de la Juventud en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).
- El fortalecimiento del Vice ministerio de la Juventud del MEC para incrementar la capacidad del sector público y privado en la formulación de políticas y programas de juventud, que mejoren las condiciones de vida, promuevan el ejercicio de deberes ciudadanos y la participación en el desarrollo.
- En 1999, se incorpora un capítulo sobre Políticas Públicas de Juventud en la Planificación del Desarrollo Sostenible (PLANDES STP/GTZ).
- La conformación de diferentes tipos de articulaciones entre instituciones del sector público de juventud, sector público de empleo, sector público de industria y comercio, Banco Central del Paraguay, sector público de la mujer, sector empresarial privado, sector de pequeños y medianos empresarios, organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones de la sociedad civil. Con diferentes grados de involucramiento, un número variable de dichas instituciones han participado en iniciativas tales como la Mesa de Empleo Juvenil, la Red Nacional de Empleabilidad y Emprendibilidad Juvenil, Red Juventud Paraguay, Mesa Nacional Interinstitucional de Concertación de Políticas Públicas de empleabilidad y emprendibilidad juvenil y, más recientemente, la Mesa de Dialogo Social para la promoción del empleo (entre otros temas).
- En 2002, la ONG Base Investigaciones Sociales (BASE IS), elabora el Documento Juventud y Exclusión Social con apoyo del BM y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- En 2002, se promueve la Ley del primer empleo, con una alta participación de la Municipalidad de Asunción y las Secretarías de juventud de las gobernaciones y de otros municipios. Además participan organizaciones de jóvenes, desde la sociedad civil.

- La inclusión del empleo para jóvenes más pobres entre las medidas de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD)
- El anuncio de creación de un Fondo Nacional de Juventud en el Programa de Gobierno 2003-2008, del Partido Colorado.

Entre las estrategias, programas y medidas de promoción del empleo juvenil definidas más recientemente y que han tenido diferentes grados de implementación, es posible identificar:

- Las Acciones de orientación, capacitación, intermediación; de apoyo a la movilidad ocupacional y a la inserción de grupos con mayores dificultades; de prevención del desplazamiento de mano de obra como consecuencias de la incorporación de nuevas tecnologías; de creación de empleo productivo especialmente en micro y pequeñas empresas, y la participación en el observatorio de empleo del MERCOSUR como tareas esenciales del Servicio Nacional de Empleo (SENADE), del Vice Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el MJT.
- La creación en 1995, con funcionamiento variable hasta 2000 y fortalecimiento en el 2004, del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SNFCL) de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) del MJT.
- Las iniciativas de apoyo a emprendimientos, desde la Coordinadora Nacional de Juventud Cooperativista (CONAJUCOOP) como parte del movimiento de promoción del cooperativismo que se crea a consecuencia de la crisis del sector financiero en 1995.
- El diseño e implementación de proyectos de fomento de la empleabilidad, la emprendibilidad, el asociativismo y la capacitación para procesos productivos, administrativos, financieros, etc. en organizaciones no gubernamentales como el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD); la Unión de Empresarios y Profesionales Jóvenes (UEPJ) y la Fundación Paraguaya para el Desarrollo, para citar sólo los más antiguos e importantes.
- El Programa “Fomento a la Creación de Microempresas” (FOCREA) implementado por la Gobernación del Departamento Central y sus municipios.
- Otros programas y proyectos de Gobernaciones y municipios especialmente en la Municipalidad de Asunción.
- Los programas de pasantías coordinados entre organizaciones no gubernamentales, el Municipio de Asunción y asociaciones empresariales (como la Unión Industrial del Paraguay – UIP).
- Las políticas de financiamiento a pequeñas y medianas empresas del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y del Fondo de Desarrollo Campesino, del Banco Central del Paraguay para el financiamiento de pequeños y medianos emprendimientos agropecuarios o manufactureros del sector rural.
- La capacitación y formación laboral de bachilleres técnicos agropecuarios, impartidas desde la Dirección de Educación Agraria del Ministerio de Agricultura y Ganadería (DEA/MAG), en el marco de la Reforma Educativa.
- La implementación de bachilleratos técnicos en industrias y servicios en el marco de la Reforma Educativa del nivel medio.
- La implementación de la Educación Técnico Profesional en el penúltimo año de la educación media, para desarrollar competencias laborales y transferirlas a los nuevos contextos y exigencias de la vida profesional.

- El desarrollo de programas de emprendibilidad a nivel universitario, especialmente en el estamento docente de la Facultad Politécnica de la Universidad Nacional (UNA).
- Los programas de Becas para jóvenes sobresalientes del Despacho de la Primera Dama, la Secretaría de la Mujer, el Cuerpo de Paz, y la UPEJ.

2.3 Análisis en profundidad con actores claves

Como ya se dijo antes, las instituciones, programas, proyectos y actores claves consultados para el análisis cualitativo de este informe no tiene pretensiones de exhaustividad, ni siquiera se debería pensar que estos son los programas más representativos en el área. Son, solamente ejemplos, tal vez muy claros, del tipo de programas que más recientemente se están ejecutando en varios sectores.¹⁴

El total de cuarenta y tres programas y proyectos relevados fueron ordenados según estén implementados principalmente por el sector público o privado, y sus objetivos en dos grandes áreas: los que promueven la inserción al empleo y los que promueven el auto empleo o emprendimientos.

Las estrategias utilizadas por los programas y proyectos se han diferenciado según se trate de: i) capacitación (en el formato tradicional de formación en oficios, o incluyendo nuevos temas de emprendibilidad, desarrollo personal, desarrollo de capacidades, capital social, etc.); ii) otorgamiento de créditos; iii) asistencia técnica, u iv) “otras” estrategias, entre las cuales se incluyen las bolsas de trabajo, pasantías, orientación-información, incubadora de empresas, tutorías, consultorías, promoción, exposición, ferias y foros. Estas últimas, no serán consideradas como una categoría residual, sino más bien como formas novedosas pero menos frecuentes que las tres primeras.

Con estos criterios se ha podido concluir que:

- Sólo diez programas (en 8 instituciones) tienen como objetivo el empleo propiamente dicho. La mayoría (33 programas) tiene como objetivo promover la emprendibilidad. Algunas instituciones (como la UEP, la FACEN, el CIRD, algún programa de Junior Achievement y Projoven) trabajan sobre ambos objetivos, es decir tanto la inserción a un puesto de trabajo como la creación o fortalecimiento de emprendimientos. Lo que está claro es que la mayoría de las instituciones reconoce a los emprendimientos (y más específicamente a los micro emprendimientos) como la solución al problema del desempleo juvenil.
- De las instituciones que tienen programas referidos la inserción ocupacional (que aquí se refiere como objetivo “empleo”), sólo tres lo abordan de manera exclusiva: el SENADE, la Oficina de Empleo Municipal y el Programa de Formación de Formadores de la UIP. Las otras cinco trabajan tanto el área empleo como el área emprendimientos (UEP, FACEN, CIRD, Socio por un día de Junior Achievement y Projoven)

¹⁴ La lista de contactos, las guías de entrevistas y la síntesis del relevamiento cualitativo pueden consultarse en el Anexo II.

Políticas, Programas y Proyectos de Instituciones Públicas

De las diez instituciones relevadas en el sector público, cuatro tienen entre sus fines la promoción del “empleo”:

Sistema Nacional de Empleo del Servicio Nacional de Empleo (SENADE-MJT) con financiamiento bilateral de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y contrapartida nacional. Período de ejecución: 2004-2006. Pequeño a mediano.

Programa de Emprendedores de la Facultad Politécnica y la Facultad de ciencias Exactas y Naturales (FACEN) de la Universidad Nacional (UNA) con financiamiento del Presupuesto General de la Nación (UNA). Período de ejecución: Comenzó hace poco (2002) y será permanente en la UNA. Iniciativa de largo plazo. Pequeño.

Apoyo al Primer empleo de la Oficina Municipal de Empleo de la Dirección de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Asunción SIN financiamiento. Período de ejecución: un año (si se aprueba el proyecto)

Programa de Formación y Capacitación Laboral del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SNFCL), del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación (PGGN). Período de Ejecución: 1995 - 2005 (finalización prevista). Dimensión presupuestaria: Muy Grande.¹⁵

- De las instituciones que trabajan el objetivo de empleo, tres tienen como estrategia la implementación de bolsas de trabajo y pasantías (SENADE, FACEN y la Oficina de Empleo de la Municipalidad de Asunción). Las tres, buscan articularse con el sector empresarial para “ubicar” la oferta laboral. El éxito es relativo y la capacidad de seguimiento, muy baja.

En FACEN la actividad principal no es la bolsa de trabajo, sino la capacitación para crear “una cultura emprendedora” tanto en los docentes como en el personal administrativo y en los egresados. En este caso, la bolsa de trabajo y las pasantías empresariales son estrategias secundarias para aquellos estudiantes que no estén interesados en gerenciar un emprendimiento propio. Están desarrollando además una incubadora de empresas, para apoyar emprendimientos.

¹⁵ Debido a ciertas limitaciones para obtener información precisa sobre los presupuestos de algunos programas, y con el objetivo de homogeneizar los criterios del análisis se optó por ordenar la envergadura de los presupuestos según la siguiente escala:

- Programas o proyectos pequeños (menos de 100 mil USD anuales)
- Programas o proyectos medianos (entre 100 y 500 mil USD anuales)
- Programas o proyectos grandes (entre 500 mil y 1 millón USD anuales)
- Programas o proyectos bastante grandes (entre 1 y 5 millones USD anuales)
- Programas o proyectos muy grandes (más de 5 millones USD anuales).

- La UEP/MJT tiene como estrategia la capacitación, con contenidos orientados a la formación en oficios o capacidades para el trabajo. En un primer momento, las capacitaciones se hicieron a través de “bonos de capacitación” pero actualmente cumple sus actividades a través de articulaciones con otras instituciones, tales como el Vice Ministerio de la Juventud, la UPEJ, las cooperativas, los municipios y el Ministerio de Industria y Comercio. El fin principal es la creación y puesta en funcionamiento de un Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral.
- En las instituciones del sector público relevadas se encontraron diez y siete programas o proyectos cuyos objetivos se orientan preferentemente al diseño, implementación y fortalecimiento de emprendimientos, como formas de generación de ingresos o auto-empleo.
- En doce de estos programas se han encontrado estrategias de capacitación: 7 en el modo tradicional de formación profesional u oficios; 2 con programas novedosos en el modo de desarrollo de capacidades o emprendibilidad, además de los contenidos técnicos necesarios para el emprendimiento, y 3 que combinan ambos modos.

Lo que aquí se ha denominado el “modo tradicional de las capacitaciones” incluye: i) capacitación técnica en producción de artesanías, producción agrícola, producción animal y capacitación en servicios, que son proveídos por UEP, CEPAE, IPA y Akâ râ pu’â., o ii) capacitación técnica en temas relacionados a la administración de empresas, como por ejemplo diseño de empresas, plan de negocios, plan de marketing, plan de finanzas como en FACEN y en el Centro Municipal de Promoción Empresarial.

Programa de Capacitación y otras acciones Centro de apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas (CEPAE) del Ministerio de Industria y Comercio, con financiamiento del Banco Mundial (Incubadora de empresas), JICA (Reactivación de PYMES), del PGGN, y aportes del sector privado: Unión Industrial del Paraguay y medianos empresarios (para su capacitación). Período de ejecución: 2003 a 2005 los proyectos, pero el CEPAE es una institución gubernamental. Pequeño.

Servicio de Información, Capacitación, Asistencia Técnica y Comercialización de Artesanías, del Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA, entidad autárquica vinculada principalmente al MIC) con financiamiento propio (ente autárquico). (presupuesto propio desde 2005) PGGN? Período de ejecución: creado recientemente a partir de reforma del MIC. Es permanente. Pequeño a mediano.

Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Economía Campesina en el Departamento de Caaguazú (Aka ra pu’á) del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con financiamiento de la Unión Europea y el Presupuesto General de la Nación. Período de ejecución: 2001 - 2005 (retraso de 3 años para comenzar y adelanto de 2 años en su finalización). Bastante grande.

Centro Municipal de Promoción Empresarial de la Municipalidad de Asunción con financiamiento del Principado de Asturias, Oviedo, España y el

Presupuesto del Municipio de Asunción. Período de ejecución: 2002 – 2005, con ampliación prevista. Pequeño a mediano.

Los dos programas que realizan exclusivamente capacitación de tipo novedosa funcionan en la Municipalidad de Asunción: Apoyo a Jóvenes Ribereños de la Dirección de Juventud y Feria de la Solidaridad de la Dirección de Políticas de Género.

Programa de apoyo a jóvenes ribereños de la Dirección de Juventud de la Municipalidad de Asunción con financiamiento del presupuesto municipal. Período de ejecución: 2004 - 2006. Pequeño

Programa de Economía solidaria de género; Capacitación en oficios tradicionales y no tradicionales con comercialización y Procesamiento de frutas y hortalizas para la elaboración de dulces artesanales de la Dirección de Políticas de Género de la Municipalidad de Asunción con financiamiento del Presupuesto Municipal. Período de ejecución: 2002 - actual. Mediano.

Las estrategias de capacitación novedosa combinadas con capacitación tradicional se encontraron en: el Proyecto Akâ râ pu'â donde se trabaja con fortalecimiento de organizaciones, de liderazgos y de capacidades de los jóvenes; en la Facultad Politécnica en su programa de formación de personas creativas, cambio de la perspectiva de empleabilidad por la de emprendibilidad, desarrollo de una cultura emprendedora en los alumnos y desarrollo de capacidades; y en el proyecto de “Apoyo para el Primer Empleo” de la Oficina de Empleo de la Municipalidad de Asunción que realiza formación a jóvenes tanto en materias de capacidad técnica (cursos profesionales cortos) como de desarrollo de ciertos conocimientos necesarios para el que busca su primer empleo (cómo hacer un currículum, cómo es una entrevista de trabajo, etc.).

- De las instituciones públicas que trabajan en emprendimientos, sólo dos utilizan como estrategia la asistencia técnica: el IPA para la producción de artesanía, y la Dirección de Política de Género de la Municipalidad de Asunción, en el programa de procesamiento de frutas y hortalizas para elaboración de dulces artesanales.
- De las instituciones públicas que trabajan en emprendimientos y utilizan otras estrategias, tres tienen o promueven incubadoras de empresas: el proyecto del CEPAE que consiste en diseñar un modelo de incubadora para el Paraguay; el programa de Emprendedores de la Facultad Politécnica, y el Proyecto “Jaha” de la Municipalidad de Asunción. Las demás utilizan otras estrategias, tales como: orientación, exposiciones o ferias, foros y apoyo a la comercialización.

Programas y Proyectos de Instituciones Privadas

- En las instituciones del sector privado relevadas, se encontraron cuatro que trabajan con el objetivo empleo (CIRD, Socio por un día de Junior Achievement, Projoven y Formación de Formadores para la Activación de Pequeñas y Medianas

Empresas de la UIP), pero sólo esta última trabaja exclusivamente el objetivo empleo, las demás lo hacen combinando empleo y emprendimientos.

- La mayoría de las instituciones trabajan el objetivo de emprendimientos: 15 proyectos en forma exclusiva y 3 combinándolo con empleo.
- A diferencia del sector público que incluía entre sus estrategias la orientación para el mercado, las bolsas de trabajo, las pasantías y las incubadoras de empresas, en el sector privado la estrategia principal es la capacitación. La combinación de esta línea de trabajo principal con otras no muestra una relación muy clara con la capacidad institucional donde se alojan los programas y proyectos.

El CIRD combina capacitación con pasantías laborales:

Programa Empleo Joven del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) con financiamiento de USAID. Período de ejecución: 2003 – 2005. Mediano.

La Fundación MICROSOL, la CONAJUCOOP y Junior Achievement, combinan capacitación con asistencia técnica y crediticia:

Programa Global para Microempresas del sector suburbano del Departamento Central de la Fundación MICROSOL con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación. Período de ejecución: 2001 – 2005. Bastante grande.

Proyecto Mejora de la participación de los jóvenes en las Cooperativas de la Coordinadora Nacional de la Juventud Cooperativista (COONAJUCOOP) con financiamiento del Centro Cooperativo Sueco y fondos propios de las cooperativas. Período de ejecución: 2001 – 2003. Pequeño.

Programa Junior Achievement de la Fundación Paraguaya para el Desarrollo con financiamiento de empresas que operan en Paraguay e internacional (Banco Interamericano de Desarrollo, AVINA y otros). Período de ejecución: 2001 – 2004, con expectativas de renovación. Mediano.

El Programa Junior Achievement incluye además el apoyo a través de tutorías.

La UIP combina capacitación con asistencia técnica en el Concurso “haz realidad tu negocio”.

Concurso “Haz realidad tu negocio” de la Unión Industrial Paraguay (UIP) y el Colectivo Integral de Desarrollo (CID Py) con CESAL Organización no Gubernamental de España y otras instituciones nacionales e internacionales de apoyo. Período de ejecución: 2001 - 2004. Pequeño.

PROJOVEN es un programa focalizado en barrios muy pobres hacia jóvenes infractores de la ley, que combina capacitación, orientación social, asistencia para la producción y la comercialización. De manera muy inicial ha incursionado en la estrategia de “incubadora de empresas”.

Proyecto Alternativas al empleo juvenil para adolescentes en alto riesgo de la Organización PROJOVEN con financiamiento de ARTEMISA y pequeñas donaciones desde Estados Unidos. Período de Ejecución, permanente desde 2001. Pequeño.

Los esfuerzos por innovar en los planes de capacitación son bastante parejos en términos de modos tradicionales o novedosos de emprenderla. Se han encontrado siete programas que trabajan exclusivamente en el modo de capacitación tradicional: estos son, el programa para Microempresas de la Fundación MICROSOL; algunos de los programas de la Fundación Paraguaya para el Desarrollo; el programa de Educación a Distancia y el de Formación de Formadores de SUMANDO en sus aspectos técnicos de administración y/o contabilidad, y el programa de Formación de Promotores de agricultura ecológica del CECTEC.

Bachillerato con énfasis en gerenciamiento de micro y pequeñas empresas del Programa de Educación a Distancia de SUMANDO con financiamiento de AVINA. Período de ejecución: 2002 – 2006. Pequeño.

Programa de Educación Agroecológica y otros de capacitación, del Centro de Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC) con financiamiento de Organizaciones Europeas y del Ministerio de Agricultura y Ganadería (PGGN). Período de ejecución: 2002 – 2004, renovables. Mediano.

Los demás programas combinan el modo tradicional de capacitación (formación en aspectos técnicos) con otros tales como la formación en liderazgo, crecimiento de autoestima, y capital social, como son los casos de los programas de CONAJUCOOP, algunos de Junior Achievement, la Red YES en Paraguay, el proyecto de Administradores de Finca del CECTEC y PROJOVEN.

Programa Nacional de emprendibilidad juvenil de la Red Youth Employment Summit (Red YES Paraguay) de la Unión de Profesionales y Empresarios Jóvenes del Paraguay (UPEJ) con financiamiento de una red de instituciones, principalmente la UEP del MJT. Período de ejecución: 2004 – 2006. (incompleto).

El único programa que realiza exclusivamente capacitación novedosa es el del Cuerpo de Paz, dirigido a crear “habilidades sociales tales como liderazgo, organización, toma de decisiones, autoestima, valores cooperativos, asociacionismo y fomento del voluntariado”.

Componente “Destrezas para el Trabajo” del Programa de Desarrollo Juvenil del Cuerpo de Paz (Agencia de Desarrollo del Gobierno de los EEUU)

con financiamiento del Departamento de Estado. Período de ejecución: 2004 – 2010. Bastante grande.

Envergadura de Programas y Proyectos: financiamiento

- De los veinte y cuatro programas y proyectos relevados en instituciones públicas, seis cuentan con cooperación externa de diferente envergadura: el SNFCL/UEP/MJT (muy grande); el SENADE/MJT (entre mediano y pequeño); el proyecto Akâ râ pu'â /MAG (bastante grande); el de diseño de Incubadoras de Empresas del CEPAE/MIC (pequeño); el de Reactivación de PYMES de CEPAE/FACEN/UIP (pequeño), y el proyecto Jaha del Centro Municipal de Asunción de Desarrollo Empresarial (mediano). En todos los casos, los programas y proyectos que cuentan con cooperación externa, deben responder con una contrapartida local del PGGN o, en su caso, del Presupuesto Municipal de Gastos (PMG). Los programas de mayor envergadura cuentan con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, específicamente orientado al objetivo de empleo, y de la Unión Europea, más orientado a emprendimientos.
- Todas las instituciones del sector privado que fueron consultadas cuentan en mayor o menor medida con financiamiento externo. Sólo se ha encontrado un caso de institución privada que también cuenta con financiamiento desde el PGGN (CECTEC).

En cuanto tamaño de los presupuestos en el sector privado, sólo dos programas disponen de un presupuesto bastante grande (si se incluye en esta categoría al Cuerpo de Paz que en realidad es en sí mismo una agencia de cooperación, junto con la Fundación MICROSOL que recibe apoyo del BID). Tres instituciones disponen de un presupuesto mediano (Junior Achievement, CIRD y CECTEC) y las demás sólo disponen de presupuestos pequeños.

Beneficiarios de Programas y Proyectos

En general, no se han podido detectar diferencias muy significativas respecto del perfil de beneficiarios según se trate de programas y proyectos del sector público o privado. En general, los perfiles dependen más del tipo de objetivo y estrategia que se implemente. La diferencia entre uno y otro sector, incluyendo a los municipios, es el número de población a la que se llega, siendo siempre más alto en los proyectos gerenciados desde el Estado.

- Por lo general, la mayoría de los programas está dirigida a jóvenes (20 a 24 años) y adultos jóvenes (25 a 30 años). En segundo lugar se ubican los que están dirigidos a adolescentes (hasta 19 años).
- Con respecto a la focalización, la gran mayoría lo hace por zonas geográficas, y se ha encontrado que desde el sector público hay una tendencia a la concentración en el Departamento Central y el Área Metropolitana. Como excepción se puede mencionar el proyecto Aka Râ pu'â que se desarrolla en

Caaguazú, pero es el sector privado el que más diversifica su área de focalización, tanto en áreas urbanas como rurales.

- En cuanto al sexo, aunque la mayoría no focaliza ni lleva un registro adecuado, todos manifiestan que están dirigidos indistintamente hacia hombres y mujeres. En los proyectos de emprendimientos se nota la tendencia a una mayor participación de mujeres, igual que en las artesanías. En las bolsas de trabajo no es posible determinar diferencias por sexo, pero en las capacitaciones, según la información disponible, hay una mayor participación de hombres (especialmente cuando se trata de capacitación técnica).
- Respecto del nivel de escolarización la mayoría de los participantes de proyectos en áreas urbanas tienen un nivel medio de instrucción: bachilleres que buscan su primer empleo y en segundo término, desempleados que ya han tenido empleo alguna vez.
- Respecto del origen socio económico de los y las jóvenes beneficiarios de estos proyectos se puede adelantar que en aquellos diseñados con objetivos de empleo y estrategias de capacitación, bolsas de trabajo y pasantías el perfil es un poco más “alto” que en los que trabajan objetivos de emprendimientos o auto generación de ingresos con estrategias de capacitación de modalidades más tradicionales.

2.4 Conclusiones respecto al análisis de políticas, programas y proyectos

Aunque los niveles de conceptualización sobre empleo, emprendibilidad, empleabilidad, juventud e incluso políticas públicas es variable tanto entre sectores como entre instituciones, en general, todos comparten de las siguientes hipótesis:

- √ el desempleo juvenil es un problema cada vez más grave,
- √ al joven le falta capacitación para hacer frente a la nueva situación económica y social que se le presenta tanto a nivel personal (cuando deja de ser niño o niña) como público, cuando desea participar de relaciones económicas (e institucionales),
- √ aunque la oferta de mano de obra es creciente, la demanda de empleo es limitada y no existen indicios de crecimiento económico que permitan pensar que la capacidad de absorción del mercado laboral se amplíe en el corto plazo,
- √ de una mejor y más adecuada formación se podrá obtener una “mentalidad” (perspectiva) diferente, más creativa (emprendedora) para innovar en términos de nuevas relaciones económicas (no necesariamente monetarias).

Coincidentemente con esta visión, la mayoría de las instituciones colocan sus esfuerzos más en programas o proyectos de “emprendimientos” que en fortalecimiento del “empleo” en el sentido tradicional. Se ha podido constatar incluso que desde el ámbito académico universitario (Universidad Nacional, pero también otras privadas que se articulan a algunas de las instituciones consultadas), se está promoviendo un cambio de mentalidad tanto en docentes como en egresados para que ya no aspiren a un “puesto de trabajo” de calidad, sino a mecanismos de autoempleo. El objetivo explícito de esta visión es promover una “cultura emprendedora”. Sin embargo, no se han encontrado

iniciativas que, desde la universidad, intenten introducir innovaciones en las formas tradicionales de producción, comercialización y prestación de servicios como para ampliar las posibilidades de inserción de los y las jóvenes en las relaciones de mercado. Las innovaciones en este sentido, son más frecuentes en organismos del sector privado cuando, por ejemplo re-plantean modelos de producción agrícola tradicionales –y en consecuencia el arraigo de jóvenes a la finca campesina entendida como “empresa”-; o nuevos servicios con innovación tecnológica (en informática por ejemplo), para citar solo los que aparecen con mayores posibilidades de introducir modificaciones en la estructura de mercado de trabajo actual.

Un aspecto central en las dificultades que tienen las medidas, programas y proyectos que buscan favorecer la inserción juvenil en empleos de calidad, es que aún no se dispone de una propuesta claramente definida para responder a los diferentes aspectos que intervienen en el problema, como, por ejemplo, las dificultades de crecimiento macroeconómico y su nivel por debajo del crecimiento poblacional, o la difícil conexión entre los planes educativos y los requerimientos del mundo laboral, por un lado. Por otro, sería muy útil lograr un cierto nivel de acuerdo sobre la forma en que se considerará al sector “joven”. Más allá de las variables que lo definen como sujeto demográfico y social, habrá que llegar a acuerdos básicos sobre si lo que se quiere es adaptarlos mejor a las actuales condiciones del mercado laboral, o definir acciones dirigidas a abrir nuevas oportunidades innovando en el mercado; así como decidir si se van a encarar las políticas: i) con el enfoque de satisfacción de necesidades de educación, trabajo, ingreso o condiciones mínimas de vida; ii) como realización de derechos de desarrollo personal y grupal/sectorial/comunitario; o iii) como medidas concretas en respuesta a demandas y reivindicaciones que pueden ser coyunturales o por lo menos limitadas en su ámbito de aplicación.

Aún así, el análisis cualitativo ha constatado tanto avances que deben potenciados como obstáculos que podrían ser superados:

- √ Los programas y proyectos de mayor envergadura están en el sector público, tanto del gobierno central como municipal.
- √ Existe concentración en el Area metropolitana, el Departamento Central y otros puntos muy poblados alrededor de la capital. Cuando están localizados fuera del área central, se encuentran alrededor de otros grandes centros urbanos, como Ciudad del Este, Encarnación, Coronel Oviedo, principalmente. Sin embargo los principales problemas de inserción ocupacional, están localizados en áreas de menor grado de urbanización, o rurales.
- √ Se ha optado por colocar el eje de los esfuerzos en el sector del Trabajo brindado todas las facilidades de participación al sector Juventud.
- √ Se ha creado el organismo rector del SNFCL (UEP/MJT) con alcance nacional. Aunque no todo su presupuesto está dirigido a jóvenes, sino que se comparte con microempresarios y pequeños productores rurales (grupos en los que también existe un gran número de jóvenes).
- √ El SENADE del MJT está buscando tener mayor presencia en el interior del país, a través de la instalación de 15 nuevas oficinas de empleo.

- √ Se ha logrado el involucramiento de otros actores estatales como el Ministerio de Industria y Comercio, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, algunas gobernaciones y varios municipios.
- √ Se ha logrado también involucrar a las universidades, las cooperativas y asociaciones empresariales como la UIP.
- √ Aunque ahora existe un alto grado de convocatoria (involucramiento) no se logra aún la articulación operativa entre los diferentes actores. En este aspecto el trabajo desarrollado por la Red YES Paraguay junto con la UPEJ que lleva varios años, está comenzando a producir resultados.
- √ Un ejemplo de articulación eficaz está dada por el Instituto Paraguayo de Artesanías, el ministerio de Industria y Comercio y la Unidad Ejecutora de Proyectos, donde cada componente aporta la experiencia, el crédito y la capacitación necesaria.
- √ Según su focalización son pocos los proyectos que se dirigen directamente a la población de menores recursos. Parece haber una tendencia de orientar las estrategias de empleabilidad o la emprendibilidad según un mayor o menor nivel de escolaridad, respectivamente.
- √ El Ministerio de Agricultura y Ganadería incluyó en uno de sus proyectos (Akârâ pu'â) un componente de emprendibilidad juvenil para áreas rurales donde según las estadísticas oficiales, el problema de la inserción juvenil es mayor.
- √ Tanto el sector público como el privado está desarrollando nuevas experiencias en el sector productivo rural, entre las cuales se destaca la estrategia de “cadenas productivas”.
- √ En proyectos del área rural, el objetivo es trascender la producción de consumo y generar excedentes para comercialización, desde pequeña escala y para mercado local, hasta propuestas más ambiciosas de exportación. En estos proyectos la estrategia de capacitación suele estar mejor desarrollada que los mecanismos de crédito y comercialización.
- √ Existe una mayor inclinación a fomentar “emprendimientos” con participación de cooperativas, aunque no en todos los casos, la estrategia de auto empleo, dispone de los mecanismos necesarios de financiación.
- √ El menor desarrollo de las estrategias de financiación y mecanismos de créditos son “compensadas” con capacitación, información y orientación sobre la forma de obtenerlos (incluso en proyectos de cooperativas).
- √ Se han incorporado al currículo escolar varios tipos de formación sobre emprendibilidad, empleabilidad y formación técnica agropecuaria e industrial/manufacturera. Entre todos estos programas se destaca el de la Universidad Nacional/FACEN tanto por sus contenidos como por las

articulaciones que establece con el sector gubernamental de empleo y empresarial privado.

- √ En los proyectos más recientes se incluyen nuevos conceptos tales como: inserción social de jóvenes en sus comunidades, desarrollo de actitudes en jóvenes y en el contexto social.
- √ En muchos casos se encuentran objetivos indirectos como “mejorar la participación de los jóvenes” a través de emprendimientos, pero sin llegar a resolver las limitaciones que significa el no disponer de un nivel básico de ingresos. Algunos proyectos del sector privado incluyen estas estrategias en programas de voluntariado.
- √ Un programa de gran impacto en el sector privado es Junior Achievement de la Fundación Paraguay para el Desarrollo que busca internalizar la actitud emprendedora a la vez que capacitar a los y las jóvenes sobre economía de mercado, utilizando varias estrategias simultáneamente. Este programa llega a un número importante de adolescentes (10 a 12 mil adolescentes por año) de diferentes sectores sociales en áreas urbanas (colegios públicos y privados).
- √ En general los equipos técnicos de los programas y proyectos no tienen un nivel de formación muy alto, especialmente llama la atención el bajo perfil de quienes manejan las bolsas de trabajo.
- √ Las evaluaciones y el seguimiento de los proyectos son más frecuentes en el sector privado.
- √ En el relevamiento se han podido encontrar otros Programas con resultados importantes de considerar para sistematizar buenas prácticas y promover nuevas articulaciones.

III. RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Para el relevamiento de la información bibliográfica se han procesado cincuenta y dos documentos producidos entre 1980 y 2004.¹⁶ La selección se hizo según el contenido, en los casos de tratar temas de juventud en general y/o empleo con referencias al empleo juvenil en particular. Así, se han logrado procesar nueve documentos producidos en los años ochenta, once en los noventa y treinta y dos entre 2000 y 2004. La frecuencia con que han ido apareciendo los documentos está mostrando que la importancia dada al tema es muy reciente.

3.1 Información producida en los años ochenta

Como ya se mencionó, durante la década de los ochenta fue escasa la producción de informes de investigación que tuvieron como objeto principal el tema juventud en general, o empleo juvenil. De los nueve documentos consultados, ninguno había sido producido por el sector público, ni en el nivel gubernamental ni en el académico o universitario. Los sectores que si han trabajado en estos temas fueron: i) la Iglesia Católica, que produjo tres estudios: dos de ellos referidos a la juventud campesina y uno sobre la situación laboral de las empleadas domésticas; ii) las ONG's, que produjeron dos estudios referidos a la relación entre educación y primer empleo, y sobre el empleo de la mujer joven, y iii) la Universidad Católica (privada) que también produjo dos investigaciones más, una sobre la situación general del empleo juvenil y otra sobre el comportamiento de variables sociales en la juventud.

En general estos estudios no han focalizado sectores sociales específicos, con excepción de tres que se orientaron hacia la juventud campesina y dos hacia las mujeres.

En el conjunto de variables que incluyen las investigaciones se pueden ver las reconocidas como "clásicas" en los estudios sobre empleo de la época, es decir, el nivel de educación; el tipo de ocupación¹⁷ y el nivel de ingresos. También se incluyen la situación de empleo o desempleo (sin diferenciar calidad de empleo o sub empleo, ni tipo de desempleo: visible o invisible). La falta de precisión en la condición del empleo se debe tanto a que los conceptos aún no estaban muy difundidos en las discusiones en Paraguay como a la ausencia de recolección en las estadísticas oficiales.

Entre los fenómenos relacionados a variables socio-económicas que tienen que ver con la situación en general de la juventud, se encuentran en las investigaciones de los años ochenta: los movimientos migratorios, el desempleo juvenil, el crecimiento del sector informal de trabajo y la situación de las empleadas domésticas. Otras variables relacionadas, como por ejemplo el trabajo infantil, el auto-empleo y la condición de pobreza no fueron incluidas.

Tampoco se encuentran trabajados temas sindicales, los referidos a participación en organizaciones juveniles; sobre la subjetividad de los jóvenes, tales como expectativas

¹⁶ En el Anexo III pueden verse la guía de relevamiento y un resumen de la bibliografía seleccionada.

¹⁷ Como tipo de ocupación se entiende el conjunto de variables: ocupación, categoría de ocupación y rama de actividad, trabajadas todas o algunas de estas.

o preferencias laborales, ni los referidos al capital social juvenil. Sin embargo, podría considerarse como una excepción una de las investigaciones referida al sector campesino, que destaca entre sus conclusiones que dicho sector, aun cuando había sido objeto de la represión por parte de la dictadura stronista no estaba tan fragmentado como el sector sindical o estudiantil.

En general las conclusiones son particulares a cada investigación, en el sentido de no ser compartidas por los diferentes autores. Entre las más claras se pueden anotar: la relación entre la educación técnica y el acceso al primer empleo; los cambios en el comportamiento de los jóvenes campesinos (en relación al mayor arraigo en sus comunidades y la tendencia a pertenecer a organizaciones); la relación entre productividad campesina y el hecho de mantenerse en el sistema escolar, y las consecuencias en el trabajo del origen campesino de las empleadas domésticas. Es notable como entre las dos últimas conclusiones –que provienen de dos estudios diferentes- se pueden observar ya indicios para establecer diferencias de género entre hombres y mujeres de origen rural.

A pesar de que en esos años no existía una confianza alta hacia las estadísticas oficiales (principalmente por las deficiencias del Censo Nacional de Población y Viviendas de 1972); las fuentes de datos primarios estuvieron dadas por los Censos y las Encuestas de Hogares. Sólo en tres casos de investigaciones desde el sector privado se realizó recolección primaria de información (por encuestas).

En general, en estas investigaciones no se encuentran recomendaciones concretas para políticas ni programas de fomento del empleo juvenil.

3.2 Información producida en los años noventa

De estos años, que coinciden con el inicio de la transición democrática y la emergencia del sector “joven”, se han podido recoger once investigaciones relacionadas a juventud y empleo.

Uno de los hechos que podría vincularse a los cambios institucionales generales que ha tenido el país en los noventa, es el mayor protagonismo de las instituciones públicas en tareas de investigación, entre los que se destacan principalmente los esfuerzos realizados desde la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos, y también de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional.

Un efecto inverso se ha encontrado en la Universidad Católica, principal centro académico privado en ese nivel, que de haber tenido un protagonismo importante en la década anterior, está ausente en los noventa. La Iglesia Católica tampoco se involucró en estudios ni en auspicios de estos.

En los años noventa el mayor desarrollo de las investigaciones sobre juventud y empleo se produce en el sector privado y más específicamente en las ONGs.

También en coincidencia con los cambios políticos en el país, en la mayoría de los estudios sus objetivos se refieren a la “situación de la juventud” o “situación de la juventud campesina”.

En esta década se empiezan a conocer los resultados de investigaciones sobre “niños y adolescentes trabajadores”.

Entre las variables socio-demográficas se mantiene la importancia del nivel de educación y los movimientos migratorios. Hay una mayor especificación en variables de empleo: en aspectos tales como composición de la Población Económicamente Activa, sub-empleo, desempleo y nivel de ingresos, y se ven con más frecuencia variables como: trabajo infantil, mecanismo de inserción laboral y horas de trabajo.

En estos años las variables relacionadas a aspectos organizativos y subjetivos de los jóvenes aún no fueron suficientemente desarrolladas.

En cuanto a las conclusiones, también se advierten avances –en términos de precisión- respecto de la década anterior. En los noventa se elaboran conclusiones sobre el nivel de desempleo, del sub-empleo abierto y oculto, como preocupaciones sobre la estructura del mercado y la calidad en el trabajo. También se encuentran conclusiones referidas al trabajo infantil, aunque con posiciones no unívocas respecto de los beneficios de la inserción temprana al mundo laboral; se aborda con perspectiva de género la creciente actividad económica de las mujeres, a la vez que se reconoce su sub-registro especialmente en áreas rurales, y se avanza en el ámbito de los micro emprendimientos, aunque de manera bastante descriptiva aún.

El sector de focalización se desplaza desde el sector campesino (priorizado en los ochenta) hacia los trabajadores (priorizando relaciones laborales sobre el modo de producción).

En estos años la producción sobre el movimiento sindical fue incluida de manera relativamente secundaria en publicaciones (especialmente revistas) de centros privados de investigación (ONGs) y otras propias del movimiento sindical, especialmente hasta los años 1995-97. La mayor producción investigativa sobre este tema se debe a organismos internacionales (como OIT y la Fundación Friedrich Ebert) que, en primer lugar, aunque distribuyeron sus resultados en el país no pueden ser consideradas como producción de Paraguay y, en segundo lugar, tuvieron un enfoque notable hacia el ámbito de la seguridad social, que es un tema que hasta esta década no se incluía en los estudios sobre juventud.

El mayor desarrollo de las estadísticas oficiales no impidió que un 50 por ciento de la información cuantitativa con que trabajaron los centros privados proviniera de recolección propia (formato de encuesta en muestras relativamente pequeñas), aunque usando variables definidas casi de la misma manera que en el sector oficial.

Otro avance respecto de la década anterior es la mayor producción de recomendaciones hacia políticas y programas, lo cual coincide tanto con la conformación de las nuevas instituciones en el sector juventud (Vice Ministerio y Secretarías tanto en gobernaciones como en municipios), como con las propias reformas en el Ministerio del Trabajo. Si además, se tienen en cuenta las conclusiones del apartado anterior de este mismo estudio, habría que incluir la importancia que le han dado al tema en estos años, los organismos internacionales de cooperación.

3.3 Información producida entre el 2000 y el 2004.

Relevando sólo cuatro años a partir del 2000, se han encontrado tres veces más documentos que en los diez años anteriores. Este es un indicador muy claro del énfasis que se ha puesto recientemente en los estudios y publicaciones sobre juventud y empleo.

La participación del sector público aunque en volumen no ha disminuido se ve ampliamente superada por la producción desde las ONGs e incluso desde los organismos internacionales de cooperación, que ahora contratan en el país las investigaciones sobre estos –y otros- temas.

La Universidad Nacional reingresa a la producción de estudios es estos temas, mientras que tanto la Universidad como la Iglesia Católica, siguen ausentes.

En la definición de los objetivos se nota una mayor amplitud en la forma de considerar lo “joven”. Aunque muchos estudios continúan refiriéndose de manera general a la “situación de la juventud” en sus enunciados, cuando se diseña el trabajo se logra profundizar (y diferenciar) educación y desarrollo de capacidades; igual que en trabajo, relaciones laborales y de mercado, entre las más importantes.

Las variables consideradas también cubren una mayor amplitud de aspectos. Así por ejemplo, en la condición socio-demográfica, se consideran las migraciones, el área de residencia, el sexo, la edad y el tipo y nivel de educación. Entre las variables de empleo, además de las clásicas sobre ocupación, categoría ocupacional, rama de actividad, actividad económica o inactividad, se incluyen variantes sobre sub ocupación, sobre desempleo –especialmente el desempleo oculto-, calidad del empleo, sector informal y tamaño de las empresas, focalizando las más pequeñas.

En algunos estudios, que muestran el esfuerzo por lograr planteamientos teóricos más avanzados incluyen además de lo anterior, variables sobre pertenencia a organizaciones, participación comunitaria, diferencias entre generaciones, diferencias de género y aspectos subjetivos de la juventud como sus expectativas y preferencias respecto del empleo. Sin embargo, se advierte cierta sub utilización de la información que dichas dimensiones brindan, y además, alguna dificultad para relacionarlas con las otras variables conocidas como las “clásicas en el ámbito del empleo”.

Juventud en cifras que es tal vez la compilación de estadísticas oficiales más importante. Incluye información sobre participación en organizaciones sociales, juveniles y gremiales, así como beneficiarios de los sistemas de salud y seguridad social, además de indicadores sobre condición de pobreza.

Las metodologías de recolección de información son también más variadas, encontrándose que prosigue el desarrollo de las estadísticas oficiales a la par que el sector privado perfecciona sus métodos de encuestas cuantitativas y de opinión, sumándose más recientemente la técnica de grupos focales. Estos esfuerzos del sector privado permiten profundizar en análisis que requieren de información cualitativa.

En cuanto a las conclusiones, existe un grupo de éstas que provienen de foros de reflexión colectivos, las cuales tienen relación con un cierto nivel de acuerdo en el País sobre: i) la validez de la relación entre educación, capacitación y acceso al empleo o empleos de mejor calidad; ii) un mejor reconocimiento de lo que significa la creciente participación de los jóvenes en el mercado laboral acompañada de altos índices de desempleo, y iii) la apuesta a los micro emprendimientos como solución a la escasa demanda de empleo en general y juvenil en particular, entre las más frecuentes.

Los temas sobre los cuales aún no aparecen tan claramente acuerdos tienen que ver con: i) la discriminación en la inserción laboral de la mujer, de los jóvenes y especialmente de los jóvenes indígenas; ii) la situación laboral de la juventud en áreas rurales; y iii) el trabajo infantil y adolescente, entre los más importantes. Son hasta ahora temas tratados en diferentes investigaciones, pero sin lograr una discusión colectiva.

3.4 Análisis de recomendaciones recientes

De los cuarenta y tres documentos más recientemente producidos diez y siete incluyen recomendaciones para políticas y/o programas de empleo juvenil. De estos, dos las dirigen hacia organizaciones de la sociedad civil y los demás lo hacen hacia el sector gubernamental.

En el análisis de las recomendaciones se ha visto que muchas proponen el fortalecimiento del sector joven como la mejor estrategia de emprendibilidad: los jóvenes fortalecidos lograrán insertarse por sí mismos en el mundo adulto, ya sea que se entienda esto como su comunidad (valoración y arraigo); como el mercado de trabajo (empleo e ingresos) o la participación política, gremial, social, etc. En la mayoría de los casos, la empleabilidad está fuertemente asociada a la emprendibilidad, pero requiere del desarrollo de capacidades específicas (en muchos casos técnicas).

El nivel de precisión de las recomendaciones es muy variable pudiéndose encontrar desde vagas declaraciones o enumeraciones de acciones relativamente dispersas, hasta medidas concretas con bastante detalle sobre las condiciones necesarias para su implementación. El nivel de calidad de las recomendaciones tiene que ver con la profundidad con que fue tratada la información, pero es independiente de que se trate de investigaciones con amplias bases de datos estadísticos o análisis de tipo cualitativo con actores claves, grupos focales, etc. En algunos casos hay desproporción entre la riqueza de información analizada, el nivel de las conclusiones y la ausencia de lineamientos para medidas de políticas concretas.

A diferencia de los programas en funcionamiento reciente relevados en el apartado anterior, la documentación bibliográfica muestra una clara preocupación por los jóvenes del sector rural destacando que es en éste donde se encuentran las mayores necesidades tanto en términos de acceso al trabajo, como por los niveles de exclusión y de pobreza (entendida como bajos ingresos relacionados con la productividad y el trabajo). Esto explica que se hayan encontrado varias recomendaciones relativas a la promoción de emprendimientos juveniles rurales.

Las recomendaciones sobre emprendimientos remarcan la necesidad de desarrollar capacidades de gestión, mientras que en el relevamiento de los programas y proyectos (lo que ya se está haciendo) se había encontrado un mayor esfuerzo en la capacitación técnica para la producción.

Aunque la mayor parte de documentos con recomendaciones provienen de las ONGs (7), no es bajo el número de los que han sido producidos por organismos internacionales (5) entre los que se cuentan a la OIT, CIENTERFOR, GTZ, PNUD, BID y BM. Sólo tres documentos con recomendaciones hacia el Estado provienen del mismo sector público, producidos en base a información oficial de la DGEEC.

Desde las organizaciones no gubernamentales y/o investigadores/as independientes:

En varios documentos se encontraron, bajo el rótulo de “recomendaciones”, listados de estrategias o actividades enunciadas de manera muy general. Entre las más frecuentes se pueden señalar: asambleas, campañas, exposiciones, alianzas, instalación de centros departamentales y/o municipales, formación de cooperativas juveniles, educación dual formal y no formal, diagnóstico de necesidades tecnológicas locales, programas de primer empleo, créditos, programas de microempresas, incubadoras de empresas, acceso a internet y proyectos de leyes.

En otro nivel, se encuentran recomendaciones formuladas como perfiles de programas o proyectos, entre las cuales se pueden mencionar:

- √ Tener en cuenta condicionamientos básicos de los jóvenes, tales como el nivel socio-económico, género, edad y lugar de residencia, para dar respuestas adecuadas a sus condiciones (necesidades) específicas. También se recomienda que la formación y la capacitación se encaren de manera descentralizada.
- √ Promover la participación de los mismos jóvenes en todas las fases de los “proyectos” poniendo énfasis en las identidades juveniles.
- √ Involucrar en las políticas de empleo juvenil a los gobiernos locales.
- √ Crear redes institucionales y espacios de articulación. Este tipo de recomendación aparece muy frecuentemente e incluye varios sectores, variando el número de actores de un estudio a otro. Los más nombrados son: instituciones educativas, institutos especializados de formación y capacitación, sectores (y sub-sectores) productivos, organizaciones no gubernamentales, gobiernos departamentales y municipales, direcciones de juventud, organizaciones juveniles y de base.
- √ Promover micro emprendimientos, incubadoras de empresas, producción no tradicional y (eco) turismo.

Con respecto al sector de educación y/o las estrategias de formación, se han podido relevar las siguientes recomendaciones:

- √ Desarrollar competencias básicas, tanto de operaciones matemáticas, lecto escritura, y técnicas, como interactivas, sociales y de gestión.
- √ Definir en la educación media el perfil del “estudiante emprendedor” como útil a la sociedad y eficiente en el mercado laboral.
- √ Organizar pasantías laborales desde los establecimientos escolares.

- √ Definir una política de capacitación de la mano de obra (esta recomendación aparece en todos los sectores).
- √ Diseñar programas de educación en valores y fortalecimiento del capital social.
- √ Dirigir programas para el desarrollo de la empleabilidad y/o la emprendibilidad.

Varios estudios han elaborado recomendaciones específicas para el mejoramiento del empleo de jóvenes rurales, y aquí también, el nivel de concreción es variable de un documento a otro. Entre las principales se pueden mencionar:

- √ Conocer las expectativas propias de los jóvenes rurales.
- √ Incentivar la capacitación.
- √ Fortalecer sus organizaciones juveniles.
- √ Retener la población joven rural en el campo (muy pocos lo presentan expresamente como fomento del arraigo).
- √ Promover el desarrollo integral de sus comunidades (para hacerlas más atractivas a los jóvenes y para que participando ellos en su mejoramiento, logren el reconocimiento de los mayores).
- √ Mejorar y desarrollar la producción pecuaria.
- √ Diversificar la producción agrícola, incluyendo en esto la recuperación del suelo, la incorporación de tecnología –en muchos casos especificando que sea apropiada- y otras medidas de mejoramiento de la productividad.
- √ Instalar pequeñas agroindustrias en las comunidades, en referencia a emprendimientos campesinos.
- √ Insertar a jóvenes en los emprendimientos rurales mediante el apoyo al capital inicial y el asesoramiento especializado para la producción de rubros que requieren de nuevas capacidades y destrezas.

En uno de los estudios relevados se encontraron recomendaciones para los programas de capacitación que promuevan el empleo en las mujeres rurales, referidas a:

- √ Lograr mayor participación de las mujeres en las capacitaciones.
- √ Incluir temas de equidad de género y masculinidad.
- √ Hacer visibles las asimetrías en las relaciones de género, especialmente la subordinación.
- √ Promover un mayor involucramiento de los hombres en los cambios de relaciones inter genéricas.

Otro estudio incluye recomendaciones para promover el empleo en pueblos originarios, a través de:

- √ Capacitación específica a cada etnia en particular.
- √ Capacitar a los jóvenes indígenas para que hagan mejor lo que ya están haciendo (trabajo en tambos y albañilería).
- √ Capacitar a las mujeres en formas de autoempleo (tejidos artesanales, cestería y bolsas) con asistencia para la comercialización.

También se han encontrado recomendaciones referidas al ámbito de las reformas institucionales:

- √ En una de estas recomendaciones sobre el liderazgo en las políticas de empleo, la Red YES apuesta al fortalecimiento “efectivo” del Vice Ministerio de la Juventud, en coordinación con el MJT (del ámbito del empleo). Sin embargo, la mayor parte de las instituciones y organizaciones presentan la propuesta inversa, es decir, fortalecimiento del sector trabajo, concretamente el SNFCL, el SENADE y los programas municipales de empleo, con articulación hacia el sector joven: el Vice Ministerio y las secretarías de juventud de las gobernaciones y municipios.
- √ La segunda recomendación hace referencia a la necesidad de reducir la rigidez del marco legal laboral.

Desde los organismos internacionales de cooperación:

En este sector se pueden identificar recomendaciones dirigidas a ampliar la cantidad y calidad del empleo, a través de medidas que tienen que ver con competitividad y crecimiento económico. Entre las más importantes se pueden destacar:

- √ El desarrollo de competencias básicas para hacer frente a procesos de globalización. Lo cual, a su vez requiere de más altos índices de productividad. Para lograr dichas competencias se recomienda la elaboración de un marco coherente de políticas públicas en los ámbitos del empleo; la educación, incluyendo en esto la formación para el trabajo, y el desarrollo local y regional, incluyendo en esto la descentralización.
- √ Otros proponen encarar las políticas como sistemas (que además, deben ser mejorados): sistemas de capacitación, de comercialización, de organización, de infraestructura, de producción agropecuaria y agroindustrias.
- √ Con respecto a la educación se recomienda revisar el currículo de educación formal, promover la retención escolar (especialmente en el nivel secundario) y expandir y mejorar la capacitación laboral.
- √ Respecto a los sistemas de producción se han encontrado estrategias que incluyen la revisión de las formas tradicionales de producción para encontrar “nuevos” puestos de trabajo para los y las jóvenes; el impulso y fortalecimiento de cadenas productivas en algunos de cuyos eslabones pueden insertarse jóvenes (y aquí hay algunas recomendaciones respecto de las mujeres) y de micro emprendimientos de manufacturas de nuevos rubros agrícolas (especialmente los destinados a la industria y/o exportación). En todos estos casos se ha recomendado considerar la perspectiva de género.
- √ Otras recomendaciones de políticas más puntuales tienen que ver con: i) inserción de PYMES en los sistemas productivos modernos, competitivos y con desarrollo de habilidades gerenciales; ii) reducción del número de trabajadores informales involuntarios y protección a la vulnerabilidad y la pobreza de aquellos que optan por permanecer como tales; iii) registro y formalización de las empresas “a través” de micro créditos o titulación de unidades familiares para que dispongan de activos prendarios para préstamos de capital, y iv) desarrollo de sistemas financieros al nivel local para micro créditos.

La descentralización juega un papel clave para promover la presencia y participación de los gobiernos y actores locales en los planes de desarrollo.

- √ En el marco de la descentralización, se propone el aumento de la competitividad local y regional para crear el ambiente social necesario para articulaciones entre actores claves que promuevan la ampliación y el mejoramiento del empleo juvenil local, tales como las escuelas, los institutos de formación, el empresariado local, etc.
- √ En esta misma dirección se ha recomendado incluir, en las instancias locales, mecanismos de gestión de empleo y creación de nuevos negocios, más aptos para aprovechar las potencialidades de los y las jóvenes, en las cooperativas y empresas agropecuarias del sector privado.
- √ Como una forma de facilitar la inserción de los y las jóvenes en el “mundo adulto” se ha recomendado promover el voluntariado en servicios sociales municipales, como programas de formación en servicios así como de desarrollo de capacidades y nuevas competencias.
- √ En el mismo sentido, se propone fomentar el dialogo entre jóvenes, empresas y cooperativas, incluyendo además de las variables de empleo, el aspecto intergeneracional.

Con respecto a las mujeres las recomendaciones son bastante amplias:

- √ El empleo de las mujeres está incluido en el marco de los objetivos del milenio, y en relaciones a la lucha contra la pobreza y la exclusión.
- √ Para las mujeres rurales, se recomienda promover su participación política y su capacitación como mecanismos de ampliar oportunidades laborales (emprendibilidad?).

Con respecto a las reformas en el sector público se han encontrado recomendaciones que tienen que ver con:

- √ la reestructuración de la administración pública y la reforma del sistema tributario.
- √ Promover la formalización de las empresas.
- √ Crear un marco institucional para las PYMEs
- √ Extender la cobertura de la seguridad social, incluyendo a mujeres y trabajadores informales, especialmente en la protección de enfermedades y accidentes de trabajo mediante la implementación de contribuciones flexibles.

Desde el Sector Público

Como desafíos más importantes a enfrentar en el ámbito del empleo juvenil, el sector público reconoce la creciente demanda al mercado laboral; la necesidad de mejorar la asistencia escolar de los jóvenes pobres; la necesidad de integrar educación y trabajo; la necesidad de superar la precarización laboral y de disminuir las altas tasas de desempleo juvenil.

- √ Aún cuando la educación está muy presente en las recomendaciones incluidas en los documentos producidos por organismos del sector público, sus contenidos son generales y si bien no contradicen las propuestas del sector privado tampoco se diferencian de lo que desde allí se propone. En este sentido se pueden mencionar: i) que las políticas educativas contemplen la heterogeneidad de la situación socioeconómica de los jóvenes; ii) que se debe mejorar la calidad y “relevancia” de

la educación dotando a los jóvenes de competencias básicas; iii) que es necesario coordinar e integrar los sistemas educacionales formales con el empresariado y el mercado.

- √ Entre las medidas más frecuentemente recomendadas por los organismos públicos, dirigidas a mejorar las condiciones del empleo juvenil se encuentra la instalación de servicios más eficientes de empleo e iniciativas locales, tanto públicas como privadas. Aunque no fue propuesto por el MJT, hay que señalar que esta recomendación coincide bastante con los objetivos del nuevo programa del SENADE.
- √ Otra de las estrategias generales es promover la articulación institucional para políticas de juventud, educación, salud y trabajo, con participación de organizaciones juvenil.
- √ En documentos que combinan medidas hacia jóvenes y mujeres jóvenes, se han encontrado recomendaciones menos precisas tales como el “combate” al empleo juvenil para garantizar la retención en el sistema escolar. Sin embargo, hay que anotar también que ésto no coincide con la postura de la mayor parte de las instituciones del sector.
- √ También para mujeres jóvenes se han encontrado recomendaciones más “clásicas” como la capacitación para el primer empleo, las pasantías empresariales, el fortalecimiento del empleo de las mujeres “in situ” (en las empresas), los incentivos fiscales a empresas que adhieran a nuevas modalidades de pasantías, etc.
- √ Aunque en el sector privado se han desarrollado varios estudios sobre la situación de niños y adolescentes trabajadores, es en el sector público –en muchos casos con apoyo de la cooperación internacional- donde se encuentran más recomendaciones para este grupo, reconocimiento como un componente de la fuerza laboral en situación de extrema vulnerabilidad respecto a su educación y acceso a la salud, especialmente. Para ellos se recomienda: i) su identificación como grupo de alto riesgo; ii) la realización de campañas de erradicación del trabajo infantil que en lugar de ser presecutorias y represoras de niños y adolescentes, se centren en los responsables de la explotación infanto juvenil; iii) promoción de su matrícula y retención escolar y iv) protección de su salud.

Bibliografía:

ADEPO (2004): La dinámica de la población: desafíos y estrategias frente a la pobreza. Primer Congreso Paraguayo de Población. Memorias. ADEPO/FUNUAP, Asunción.

Ayala de Garay, María Teresa y Schwartzman, Mauricio (1987). El joven dividido: la educación y los límites de la conciencia cívica de desarrollo. Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política. (CIDSEP). Asunción

BCP, 2005: Informe económico. Departamento de Estudios del Banco Central del Paraguay. Asunción.

BM/PNUD Paraguay/BASE-IS. (2002). Juventud y Exclusión social en el Paraguay. Asunción.

Caballero, Santiago y Hellión, Lourdes. (1985). Realidades de una Juventud. N° 16. Asunción.

Carosini, Leticia (2004): Informe País sobre Empleabilidad y Emprendibilidad Juvenil Paraguay. Campaña de la cumbre del empleo juvenil, México 2004. Education Development Center (EDC)/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Paraguay (PNUD), Asunción.

CEPAL (1996). Panorama Social del Paraguay. Desarrollo Humano Sostenible. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CIRD/ UNICEF (2001). La Voz de los Jóvenes. Encuesta Nacional 2001. Asunción.

Corvalán, Graziella. (1988). Entre la educación formal y las perspectivas de trabajo de la mujer joven. Serie Cuadernos de Discusión del CPES. Asunción.

Corvalán, Graziella (1981). Determinantes del primer empleo de los egresados de la educación técnica industrial. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. Asunción

Corvalán, Graziella y Elías, Rodolfo. (1999). Perfil socio-demográfico y económico de mujeres en edad de trabajar en Ciudad del Este, Encarnación y Pedro Juan Caballero. En Mujer y Empleo en áreas de frontera: impacto del MERCOSUR. Secretaría de la Mujer. Presidencia de la República. Asunción.

Delvalle, Juan. (2001). Inequidades de Género en la Inserción Laboral en Paraguay. Revista de Análisis Economía & Sociedad N° 4, junio. DGEEC. Paraguay.

Duré, Elizabeth y Fernández, Cynthia (2001). Estudio de género en jóvenes del área rural. En Juventud y Género. Percepciones en el área rural. Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo. Serie Alternativas y Experiencias 3/Red Juventud Paraguay.

DGEEC (2005): Paraguay: Estimación y proyección de la población por Departamento según sexo y grupos de edad. DGEEC/FNUAP, Asunción.

DGEEC (2003): Juventud en Cifras: Difusión de información cuantitativa sobre la juventud. DGEEC/GTZ/Congreso Nacional HCS, Fernando de la Mora.

DGEEC (2003). Educación, Trabajo y Juventud. Vice Ministerio de la Juventud. GTZ. BID. Asunción.

DGEEC (1999). Los jóvenes y el mercado laboral. Un análisis descriptivo. Presidencia de la República. Secretaría Técnica de Planificación. Asunción.

Flecha, Víctor Jacinto (2001). Odisea de la Juventud Paraguaya. Programa INFOJUVE. Años de las Naciones Unidas del Diálogo entre Civilizaciones 2001. UNESCO. Editorial Familia de Libros. Asunción.

Fogel, Ramón (2001). Estudio participativo de etnia. Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios. En, “Juventud y Género”. Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo. Serie Alternativas y Experiencias 3/Red Juventud Paraguay.

Galeano, Luis (1998). Descampanización, familia y educación. Importancia de la identidad del Joven campesino.

Galeano, Luis (1997): Migración interna en Paraguay: Cambios e impactos. DGEEC/FUNAUP, Fernando de la Mora.

Galeano, Luis (1986). El proceso de modernización y la cultura campesina. En El hombre paraguayo en su cultura. CEP/ENPS. Asunción.

Galeano, Luis (1985). Juventud campesina hoy. En la Revista Educar (Año 5 N° 16. Asunción).

Gatica, Jaime y Carrera, Carlos. (2002). Mercado Laboral en Paraguay. Oficina Internacional del Trabajo. Equipo Técnico Multidisciplinario.

Heikel, Maria Victoria (2003 y 2004): “Estudio sobre problemas y perspectivas de empleo de jóvenes entre 15 y 24 años en los departamentos de Concepción, San Pedro, Guairá y Caazapá”. GTZ, Asunción.

Heikel, Maria Victoria (1996): Ser mujer en Paraguay: situación socio-demográfica y cambios registrados en el período intercensal 1982-1992. DGEEC/FNUAP, Fernando de la Mora.

Jacinto, Claudia. (2001). Competencias Laborales y Formación Profesional. Hacia la formulación de estrategias integrales En Juventud y Trabajo. Desafíos y propuestas. Red Rural de Organizaciones privadas de desarrollo Series Alternativas y Experiencias. QR Producciones Gráficas. Asunción, febrero.

Jiménez, José y Sottoli, Susana. (1991). La juventud y sus perspectivas dentro de un modelo de desarrollo alternativo. En (comp. Daniel Campos) “Desarrollo en el Paraguay. Contribuciones a una visión global”, CIRD-CPK, Asunción.

Lijtenstein, Sergio. (2001). Empleo y Formación en el nuevo escenario global. En Juventud y Trabajo. Desafíos y propuestas. Red Rural de Organizaciones privadas de desarrollo Series Alternativas y Experiencias. QR Producciones Gráficas. Asunción, febrero.

Mingarâ (2001) Cría de cabras y chacras comunitarias. En Experiencias de capacitación con jóvenes rurales. Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo. Programa de Capacitación con jóvenes en Áreas Rurales. PR. RED RURAL/BID. Asunción.

Moliniers, Lila. (2001). Características del empleo infanto-adolescente como marco para una propuesta de focalización. Revista de Análisis Economía & Sociedad N° 3, mayo. DGEEC. Paraguay.

Mongelos, Nora y Ortega, Jaquelina (2004). Jóvenes Retornantes de la Argentina. Experiencias migratorias y de retornos de jóvenes paraguayas/os de la Argentina. BASE-IS. Mimeo. Asunción.

Morínigo, José Nicolás y Brítez, Edwin (2001). La vida cotidiana y opinión de la juventud de cuello blanco. CIRD.

Morínigo, José Nicolás y Brítez, Edwin (2001). Situaciones y percepciones de la juventud rural. En Juventud y Género. Percepciones en el área rural. Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo. Serie Alternativas y Experiencias /Red Juventud Paraguay. Asunción.

Naciones Unidas en Paraguay (2003). Objetivos de desarrollo del milenio. Informe de Paraguay.

Nikiphoroff, Basilio y Villagra, María Susana. (1988). La situación del empleo juvenil. (Entrevista). En Revista Emergencia, N° 0, mayo-junio. Asunción.

Nikiphoroff, Basilio y Villagra, María Susana (1987). El empleo Juvenil. Realidad y Expectativas. Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política. Serie investigaciones (CIDSEP) 3, primera edición. Editorial EL LECTOR. Asunción, diciembre.

Organización Campesina Kokue Poty. (2001). Adiestramiento para Jóvenes Rurales en Gestión de Finca Familiar Sustentable. En Experiencias de capacitación con jóvenes rurales. Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo. Programa de Capacitación con jóvenes en Áreas Rurales. PR. RED RURAL/BID. Asunción.

Ortiz Persichino, Carlos. (2000). El mundo de los jóvenes rurales, realidades y perspectivas. En Consulta Interamericana sobre Juventudes Rurales. Jóvenes en la nueva ruralidad.

Otero, Heve. (1999). Niñas, Niños y Adolescentes. En Informe Los Derechos Humanos en Paraguay 1999. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY).

Palau, Tomás y Caputo, Luis. (1993). Entre la exclusión y la reconstitución: la juventud campesina paraguaya en los 90. DT N° 46 BASE-IS. / CEPAL. Asunción.

Portillo, Albino. (2001) Avicultura para Producción y Comercialización de Huevos y Derivados. En Experiencias de capacitación con jóvenes rurales. Red Rural de

Organizaciones Privadas de Desarrollo. Programa de Capacitación con jóvenes en Áreas Rurales. PR. RED RURAL/BID. Asunción.

Proyecto Plataforma (2003) Demandas juveniles. Vice Ministerio de la Juventud, Ministerio de Educación y Cultura-GTZ, CIRD).

RAIP (2003). Encuestas a personas con Capacidades Diferentes del Departamento Central. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Cooperación Alemana de Desarrollo (GTZ).

Ramírez Guerreros, Jaime. (2001). Impacto de la Transformación Productiva sobre la Juventud Latinoamericana. En Juventud y Trabajo. Desafíos y propuestas. Red Rural de Organizaciones privadas de desarrollo Series Alternativas y Experiencias. QR Producciones Gráficas. Asunción.

Red YES Paraguay (2004). Informe YES de país sobre empleo juvenil. Paraguay. Informe país sobre Empleabilidad y Emprendibilidad Juvenil. Campaña de la Cumbre Mundial Empleo Juvenil. Veracruz – México.

Red YES Paraguay (2002). Empleabilidad y Emprendibilidad Juvenil: Proceso de concertación de políticas y estrategias a nivel nacional, departamental y municipal. Cumbre Mundial Empleo Juvenil. “Acciones Estratégicas y Plan Operativo 2003 – Red YES Paraguay”. Noviembre (incluye el documento: Sistematización del proceso de concertación de políticas y estrategias de empleabilidad y emprendibilidad juvenil Paraguay. Resumen ejecutivo).

Robles, Marcos (2002). El empleo en Paraguay. Evidencias de las encuestas de hogares. (Preparado para el Seminario: “La situación del Empleo en Paraguay: diagnóstico y perspectivas”. OIT y PNUD. Asunción.

Rodríguez Silvero, Ricardo (2004). Población joven y mercado de trabajo juvenil: contexto sociodemográfico y económico. En, La dinámica de la población: desafíos y estrategias frente a la pobreza. Memorias 1er Congreso Paraguayo de Población. ADEPO/UNFPA. Asunción.

Rubín, Gloria. (1999). La juventud en el desarrollo sustentable. Departamento de Investigaciones Sociales de la Mujer – Fundación Kuka Aty. Población y Desarrollo, julio.

SATOC (2001). Producción y Gestión de la Finca Familiar Sustentable. Servicio Agrario de Tecnología y Organización Comunitaria. En Experiencias de capacitación con jóvenes rurales. Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo. Programa de Capacitación con jóvenes en Áreas Rurales. PR. RED RURAL/BID. Asunción

Silva, Juan Andrés. (1990). Promoción de Empresas Juveniles. Ministerio de Justicia y Trabajo. Dirección General de Recursos Humanos. Asunción, mayo.

Sottoli, Susana y Jiménez, José. (1990). Impacto de los cambios estructurales en los jóvenes. El caso paraguayo en el contexto latinoamericano. Programa Juventud de Grupo de Ciencias Sociales. Asunción.

Stark, Roberto; Walder, Gabriela (1997). Canillitas, niños y adolescentes vendedores de diarios de Asunción y alrededores. Departamento de estudios de población y desarrollo (DEPyD). Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). Facultad de Ciencias Económicas UNA.

Torres, Liz. (2004) Niños, niñas y adolescentes trabajando en la calle: solidaridad y resistencia a la pobreza. En 1er Congreso Paraguayo de Población (ADEPO/UNFPA). Asunción.

Verdecchia, José Miguel (1985). Juventud rural y formas asociativas. Proyecto Fomento del Cooperativismo en América Latina de la FAO/ Fundación Konrad Adenauer.

Vice Ministerio de la Juventud (2003). Juventud en cifras. Difusión de información cuantitativa sobre la juventud 2003. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).Cooperación Alemana de Desarrollo (GTZ).

Vice Ministerio de la Juventud/DGEEC (2000) Juventud en Cifras. Compilación y difusión de Información cuantitativa sobre la juventud 2000. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).Cooperación Alemana de Desarrollo (GTZ). Asunción.

Weller, Jürgen (2003): La problemática inserción de los y las jóvenes. Serie macroeconomía del desarrollo N° 28. División de Desarrollo Económico. CEPAL, Santiago de Chile.

Siglas y Abreviaturas

ADEPO:	Asociación Paraguaya de Estudios de Población.
AMA:	Area Metropolitana de Asunción
BASE-IS:	Base Investigaciones Sociales.
BID:	Banco Interamericano para el Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CECTEC:	Centro de Educación, Capacitación y Tecnología campesina.
CENCOPAN:	Central Nacional de Cooperativas
CEP:	Conferencia Episcopal del Paraguay
CEPAL:	Coordinación Económica para América Latina.
CIDSEP:	Centro Interdisciplinario de Desarrollo Social y Economía Política
CNPV:	Censo Nacional de Población y Vivienda.
CPES:	Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
CIRD:	Centro de Información y Recursos para el Desarrollo.
COONAJUCOOP:	Coordinadora Nacional de Juventud Cooperativista.
DEA:	Dirección de Extensión Agropecuaria
DESC:	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DGEEC:	Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos.
EIH:	Encuesta Integrada de Hogares.
EPH:	Encuesta Permanente de Hogares.
ENREPD:	Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
FACEN:	Facultad de Ciencias Exactas y Naturales
FOCREA:	Fomento de la Creación de Microempresas
ICAPS:	Instituciones de Capacitación
IPA:	Instituto Paraguayo de Artesanía
MAG:	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEC:	Ministerio de Educación y Cultura
MIC:	Ministerio de Industria y Comercio.
MJT:	Ministerio de Justicia y Trabajo
MSPBS:	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
NATs:	Niños/as y Adolescentes Trabajadores.
OCs:	Organizaciones Campesinas.
ODM:	Objetivos Del Milenio
OIT:	Organización Internacional del Trabajo.
ONATs:	Organización de Niños/as y Adolescentes Trabajadores.
ONGs:	Organizaciones no Gubernamentales
PET:	Población en Edad de Trabajar.
PLANDES:	Planificación del Desarrollo Sostenible
PYMES:	Pequeñas y Medianas Empresas.
SENADE:	Servicio Nacional de Empleo
SINADE:	Sistema Nacional de Empleo
SNFCL:	Servicio Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SNPP:	Servicio Nacional de Promoción Profesional
STP:	Secretaría Técnica de Planificación
UEP:	Unidad Ejecutora de Proyecto
UIP:	Unión Industrial Paraguaya.
UNA:	Universidad Nacional de Asunción.
UPEJ:	Unión de Profesionales y Empresarios Jóvenes
RED YES:	Youth Employment Summit