INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDAD Y POLÍTICA (ILAESP)

CIENCIAS ECONÓMICAS –ECONOMIA, INTEGRACIÓN Y DESARROLLO

ANALISIS DEL DESEMPLEO JUVENIL EN PARAGUAY: POLITICAS PARA LA REDUCCION DEL DESEMPLEO JUVENIL, TENDECIA ENTRE 2015 A 2017

SANDRA ELIZABETH ZACARIAS DOLDAN

Foz de Iguazú
Año 2021

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDAD Y POLÍTICA (ILAESP)

CIENCIAS ECONÓMICAS –ECONOMIA, INTEGRACIÓN Y DESARROLLO

ANALISIS DEL DESEMPLEO JUVENIL EN PARAGUAY: POLITICAS PARA LA REDUCCION DEL DESEMPLEO JUVENIL, TENDECIA ENTRE 2015 A 2017

Sandra Elizabeth Zacarias Doldan

Trabajo de Conclusión del Curso, presentado al Instituto Latino-Americano de Economía, Política y Sociedades de la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, como requisito para la aprobación del Curso de Ciencias Económicas – Economía, Integración y Desarrollo.

Orientador: Prof. Dr. Amilton José Moretto

Foz de Iguazú
2021
Sandra Elizabeth Zacarias Doldan

SANDRA ELIZABETH ZACARIAS DOLDAN

ANALISIS DEL DESEMPLEO JUVENIL EN PARAGUAY: POLITICAS PARA LA REDUCCION DEL DESEMPLEO JUVENIL, TENDECIA ENTRE 2015 A 2017

Trabajo de Conclusión del Curso presentado al Instituto Latino-Americano de Economía, Política y Sociedades de la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, como requisito para la aprobación del Curso de Ciencias Económicas – Economía, Integración y Desarrollo.

BANCA EXAMINADORA

_____

Orientador: Prof. Dr. Amilton Jose Moretto
UNILA

_____

Profa. Dra. Cláudia L. B. Soares
UNILA

_____

Profa. Dra. Jacqueline A. Souen
UNILA

Foz do Iguaçu, 11 de Junho de 2021

- **TERMO DE SUBMISSÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS**

- Nome completo do autor(a):_____

_____

- Curso:
_____

•	• Tipo de Documento
(.....) graduação	(.....) artigo
(.....) especialização	(.....) trabalho de conclusão de curso
(.....) mestrado	(.....) monografia
(.....) doutorado	(.....) dissertação
	(.....) tese
	(.....) CD/DVD – obras audiovisuais
	(.....) _____

Título do trabalho acadêmico: _____

_____

_____

Nome do orientador(a): _____

Data da Defesa: _____/_____/_____

Licença não-exclusiva de Distribuição

•

O referido autor(a):

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que o detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, declara que cumpriu quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

Na qualidade de titular dos direitos do conteúdo supracitado, o autor autoriza a Biblioteca Latino-Americana – BIUNILA a disponibilizar a obra, gratuitamente e de acordo com a licença pública *Creative Commons* **Licença 3.0 Unported.**

Foz do Iguaçu, _____ de _____ de _____.

•

_____

Assinatura do Responsável

DEDICATORIA

Para mi Flor más bella del Universo
que está aplaudiendo mi llegada hasta aquí

TE AMO ABUELA!!!

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por bendecirme la vida, por guiarme a lo largo de mi existencia, ser el apoyo y fortaleza en aquellos momentos de dificultad y de debilidad.

A mis padres, Wilfrido Zacarías y Olga Doldan por ser los principales promotores de mis sueños y logros, por confiar y creer en mis expectativas, por los buenos valores inculcados y por, sobre todo, nunca abandonarme.

A Mis hermanos queridos, motores de mi vida. Sin ellos, jamás lo habría logrado. A todos mis cuñados, por brindarme apoyo siempre y, de manera muy especial, a Cristian Lezme, por toda su ayuda durante este largo trayecto.

Agradecida con todos los buenos docentes de esta querida y gran Universidad por haber compartido sus conocimientos a lo largo de mi preparación. De manera especial, al gran ser humano Dr Amilton Moretto, quien ha guiado con su paciencia y rectitud como docente esta tesis. Gracias por su valioso aporte.

Agradecida infinitamente con mis colegas, hermanos eternos, por todo lo vivido. A mi gran amiga, Gloria Agüero por cada palabra de aliento en todo momento. A Jefferson Casteño, por toda la paciencia que me brindó siempre. A Fátima Cabral y Silvita Apaza por el apoyo y el incentivo siempre. A mi negra hermosa, Angie y a mi Raquelita Fernández, por decirme siempre que en algún momento lo iba a lograr. Agradecida con todos ustedes por siempre, y de manera especial con el gran amigo que me gane durante la elaboración de esta tesis, Enrique Forero. ¡Gracias!

RESUMEN

En Paraguay el desempleo abierto de los jóvenes de 15 a 29 años de edad alcanzaba en 2018 a 133.603 (10,7% de la Población Económicamente Activa), con mayor impacto sobre las mujeres (13,1%, respecto de 9,2 de los hombres), mientras que la subocupación afectaba a 69.823 (6,2% total, 9,1% mujeres y 4,3% hombres). Esta realidad motivó un estudio de carácter documental, basado en autores que han investigado con rigurosidad científica el fenómeno. Estudiadas las causas, se consiguió que el mercado laboral no genera la demanda necesaria para insertar en el empleo a los jóvenes y, a la vez, la oferta laboral, adolece de las competencias adecuadas a la demanda empresarial. De otra parte, aunque se han generado avances en las políticas de empleo joven, en la base legal e institucional, todavía existe debilidad institucional para que el estado logre cumplir con su papel regulador del mercado, en general y del mercado laboral, en particular, como le compete, según postula el pensamiento Keynesiano, asumido en este trabajo como teoría de base. La investigación permitió, además, detectar que la política de gobierno para enfrentar dicha problemática se soporta en cuatro pilares que son: la inserción laboral de los jóvenes dentro del mercado de trabajo, la empleabilidad o mejoramiento de las competencias laborales de los jóvenes, el emprendimiento y la gestión institucional y empresarial coordinadas, para avanzar hacia el empleo decente con la meta del pleno empleo. Los avances de esta política aun no tienen el impacto requerido y habría que apuntar a su fortalecimiento.

Palabras clave: Empleo juvenil; mercado de trabajo; jovenes; Paraguay.

RESUMO

No Paraguai, o desemprego aberto entre os jovens de 15 a 29 anos atingiu 133.603 (10,7% da PEA) em 2018, especialmente entre as mulheres jovens. Da mesma forma, o subemprego afetava cerca de 69 mil jovens. Essa realidade motivou o presente estudo. Constatou-se que o mercado de trabalho não gera a demanda necessária para inserir os jovens no emprego e, ao mesmo tempo, a oferta de mão-de-obra, carece das habilidades adequadas à demanda empresarial. Por outro lado, embora tenham sido feitos progressos nas políticas de emprego da juventude, na base jurídica e institucional, ainda há fraqueza institucional para que o Estado possa cumprir seu papel na regulação do mercado, em geral e no mercado de trabalho, em particular. A pesquisa também possibilitou detectar que a política do governo para enfrentar esse problema se baseia em quatro pilares: inserção dos jovens no mercado de trabalho, a empregabilidade ou o aprimoramento das habilidades de trabalho dos jovens, o empreendedorismo e a gestão institucional e empresarial coordenada. Tais diretrizes buscam avançar em direção ao emprego decente com o objetivo de pleno emprego. O progresso desta política, contudo, ainda não apresentou a efetividade necessária e precisa ser fortalecida.

Palavras-Chave: Emprego juvenil; mercado de trabalho; jovens; Paraguai.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICOS	Páginas
GRAFICO 1.1: Evolución del Ingreso Medio per cápita de algunos percentiles de la población. Paraguay, 2000-2014.	18
GRAFICO 1.2: Efecto de los precios y salarios rígidos en la economía	31
GRAFICO 1.3.: Oferta agregada-demanda agregada	32
GRAFICO 2.1 Distribución porcentual de la población total por grupos de edad y sexo. Paraguay, años 1950, 2010 y 2050.	38
GRÁFICO 2.2- Cualidades que los jóvenes identifican como necesarias para obtener trabajo.	63

LISTA DE FIGURAS

FIGURAS	
FIGURA 2.1 Mapa de distribución de la propiedad agrícola en Paraguay	55

LISTA DE TABLAS

TABLAS	Páginas
TABLA 1.1: Participación porcentual de algunos percentiles de la población en el ingreso total.	19
TABLA 2.1: Población de 15 a 29 años de edad ocupada por sexo, según características de la ocupación principal %, año 2018	43
TABLA 2.2: Promedio y distribución del ingreso per cápita de la población por área de residencia, según deciles de ingreso per cápita mensual. Año 2018	46
TABLA 2.3: Distribución (%) de los jóvenes 15 a 29 años de edad según estudio y trabajo. Paraguay, 2017	47
TABLA 2.4: Población según categoría ocupacional por residencia y sexo.	49
TABLA 2.5. Participación de los jóvenes en la ocupación según sector de actividad. Paraguay, 2002, 2012 y 2018 (en %)	53
TABLA 2.6. Población de 15 a 29 años de edad, según los años de estudio %. Paraguay, 2018	57
TABLA 2.7. Población ocupada que posee entre 13 y 18 años de estudio según categoría de ocupación. Paraguay, 2019	58
Tabla 2.8. Jóvenes 15 a 29 años ocupados total e informales. Paraguay, 2018.	60

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ALC: América Latina y el Caribe.
BCP: Banco Central de Paraguay
CADEP: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DA: Demanda Agregada
DGEEC: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
DINAEM: Dirección Nacional de emprendimiento
EFC Entreprenurial Framework Conditions (Condiciones Marco de la Actividad Emprendedora)
EPH: Encuesta Permanente de Hogares
FMI: Fondo Monetario Internacional
FONAMYPE: Fondo Operativo Nacional para la Micro y Pequeña Empresa.
GEM: Global Entrepreneurhip Monitor (Monitor Global de Emprendimiento)
MEC: Ministerio de Educación y Cultura
MIC: Ministerio de Industria y Comercio
MIPYMES: Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MTESS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OMS Organización Mundial para las Migraciones
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
ONU: Organización de Naciones Unidas
OIJ: Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica
OIT: Organización Internacional de Trabajo
PEA: Población Económicamente Activa
PIB: Producto Interno Bruto
RUC Registro Único del Contribuyentes
SUAE Sistema Unificado de Apertura de Empresas
SM: salario mínimo
SNJ: Secretaría Nacional de la Juventud
UNFPA Fondo de poblaciones de las Naciones Unidas

SUMARIO

DEDICATORIA 1

AGRADECIMIENTOS 2

RESUMEN 3

LISTA DE GRÁFICOS 4

LISTA DE FIGURAS 4

LISTA DE TABLAS 5

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS 6

SUMARIO 10

INTRODUCCION: 12

1. CAPÍTULO 1 - CRECIMIENTO, DESARROLLO Y EMPLEO 17

1.1. CRECIMIENTO Y DESARROLLO 17

1.2. IMPORTANCIA DEL TRABAJO EN LA SOCIEDAD MODERNA 20

1.2.1. El estado y el empleo 24

1.2.2. Importancia de la Demanda Agregada (DA) 25

1.3. DESEMPLEO: CONCEPTO, TIPOS Y CAUSAS 26

1.3.1. Tipos de desempleo 27

1.3.2. Causas del desempleo 29

1.4. TEORÍA DE LA SEGMENTACIÓN DEL MERCADO 33

CAPITULO 2. EL DESEMPLEO JUVENIL EN PARAGUAY 36

2.1. JUVENTUD: CONCEPTOS Y CARACTERÍSTICAS EN PARAGUAY 36

2.2. LA POBLACIÓN JUVENIL EN PARAGUAY: EVOLUCIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LA INSERCIÓN LABORAL 41

2.3. EL DESEMPLEO JUVENIL Y LA PARTICIPACIÓN DEL JOVEN EN EL MERCADO DE TRABAJO 42

PARTICIPACIÓN DE LA JUVENTUD EN EL MERCADO DE TRABAJO 43

LA POBREZA Y EL DESEMPLEO JUVENIL 45

DESEMPLEO FEMENINO 47

2.4. CAUSAS DEL DESEMPLEO JUVENIL 51

CAMBIO DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA NO ABSORBE SUFICIENTES PUESTOS DE TRABAJO 51

MIGRACIÓN DEL CAMPO A LA CIUDAD 53

DESAJUSTE DE LAS COMPETENCIAS EDUCATIVAS REQUERIDAS POR LA DEMANDA LABORAL Y LA CALIFICACIÓN DE LA OFERTA DE TRABAJO 56

DEBILIDAD INSTITUCIONAL 58

ORIGEN FAMILIAR Y CARACTERÍSTICAS PERSONALES DE LOS JÓVENES 60

2.5. CONSECUENCIAS DEL DESEMPLEO 62

DELINCUENCIA 63

CONSIDERACIONES FINALES 63

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 66

ANEXOS 72

ANEXO 1. PRINCIPALES VARIABLES ANALIZADAS DE LA POBLACIÓN JOVEN 15 A 24 AÑOS. PERÍODO 2002-20012 72

ANEXO 2. BOLETÍN DE JUVENTUD EPHC 2018, DGEES 73

ANEXO 3. LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA DE EMPLEO EN EL PARAGUAY. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICAS PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO DECENTE 74

INTRODUCCION:

Una pregunta conduce el inicio del trabajo. ¿Por qué estudiar el desempleo juvenil en Paraguay? La respuesta no es simple, pero, en principio es preocupante, por cuanto, según la Encuesta Permanente de Hogares (EPHC) del año 2018, de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), el desempleo abierto de los jóvenes de 15 a 29 años de edad alcanzaba a 133,6 mil (10,7% de la Población Económicamente Activa), con mayor impacto sobre las mujeres (13,1%, respecto de 9,2 de los hombres), mientras que la subocupación afectaba a 69,9 mil trabajadores (6,2% del total, 9,1% mujeres y 4,3% hombres)[1].

En el mismo sentido, destacaba la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (periódico Ultima Hora, agosto de 2017)[2], que el Paraguay tenía un crecimiento de cuatro por ciento (4%)[3] en relación a su Producto Interno Bruto (PIB) para el año, muy superior a la previsión para América Latina y Caribe que es de 1,1% aproximadamente; pero, que la tasa de desempleo abierto en Paraguay iba en camino contrario, con mayor impacto entre las mujeres cuya tasa de desempleo aumentó, pasando de 7,6% a un 9,3% en el año de 2016 y de los hombres se elevó a un 6,3% en lo mismo año.

Ningún gobernante quiere ser recordado por tener tasa de desempleo elevado en su gobierno. Sin embargo, a pesar de las políticas implementadas, durante el gobierno de presidente Horacio Cartes (2013-2018), la tasa de desempleo subió en Paraguay en relación con años anteriores. Según la Organización Internacional de Trabajo (OIT), en noticia reportada por el periódico Ultima Hora. Señala la OIT que en 2013 el porcentaje de desempleados era de 4,4% alcanzando a unos 139,1 mil

---

[1] Ver ANEXO 1

[2] El desempleo aumenta en Paraguay, pese a liderar en crecimiento del PIB. Ultima Hora 04 de agosto de 2017. Disponible en: https://www.ultimahora.com/el-desempleo-aumenta-paraguay-pese-liderar-crecimiento-del-pib-n1100215.html acceso en 12/07/2018.

[3] El PIB de 2017 en Paraguay fue de 4,8% ácima de la perspectiva de informe. Disponible en: https://www.bcp.gov.py/ acceso en: 20/07/2018.

paraguayos ya en 2016 la cifra cerró el año con 196,3 mil sin empleo formal y que 1,2 millones de personas se están ocupando sin ningún tipo de protección social[4].

El desempleo es un indicador muy importante para el análisis de los efectos de la política económica sobre el buen vivir de la población y también sobre el ámbito macroeconómico del país. De acuerdo con el informe, Perspectivas Económicas de América Latina de 2017 (OCDE, 2016) la tasa de desempleo en Paraguay había disminuido, pero la tasa de desempleo entre los jóvenes estaba en aumento.

> Los jóvenes se han beneficiado del clima favorable del mercado laboral. Sin embargo, la tasa de desempleo de casi 12% entre los jóvenes sigue siendo más de tres veces mayor que el índice de desempleo total de Paraguay (aunque coincide con el promedio de 10% en ALC).

Según el mismo informe, los jóvenes en Paraguay tienen la mayor tasa de empleos informales, casi 72% trabajan de manera informal, por encima de los porcentajes de América Latina y El Caribe que es cerca de 52%. Otro punto que vale resaltar es que el porcentaje de jóvenes en empleos informales asciende a 99% entre los que viven en hogares de pobreza extrema y 94% de pobreza moderada, como en el caso de Ciudad del Este. Esto indica que desempleo, informalidad y pobreza son procesos que marchan justos.

Por lo expuesto anteriormente, se hace necesario un estudio sobre el desempleo juvenil en Paraguay, sus causas y consecuencias, teniendo en vista sus antecedentes y dentro del marco del comportamiento de la economía en los últimos años. A partir de este estudio, conviene revisar la proyección de posibles soluciones con referencia principal en la política de estado para el empleo joven. Un ejemplo de los esfuerzos gubernamentales es la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS, 2016)[5], con la finalidad de promover la empleabilidad de jóvenes, con énfasis en las mujeres y la protección y erradicación del trabajo infantil.

---

[4] Informe de OIT revela que el gobierno Cartes sumó 57.200 desempleados. Ultima Hora 30 de enero de 2018.Disponible en: https://www.ultimahora.com/informe-oit-revela-que-el-gobierno-cartes-sumo-57200-desempleados-n1131220.html. Acceso en: 12/07/2018.

[5] El MTESS es una institución en proceso de consolidación. Fue creado el 7 de noviembre de 2013 a través de la Ley Nº 5.115/13 y organizado mediante el Decreto Reglamentario Nº 2.346 de 2014. Es la respuesta del Estado Paraguayo a los nuevos y cambiantes desafíos del mercado laboral para enfocarse institucionalmente en la remoción de las restricciones y la promoción de las condiciones de bienestar y desarrollo de la gente que trabaja y asegurar que los beneficios de su esfuerzo alcancen a sus familias (MTESS, 2018, pág. 16).

La metodología empleada para el desarrollo de estas reflexiones fue del tipo documental, basada en la visión de autores que hayan trabajado sobre el tema y con un periodo de análisis de 16 años (2002 a 2018). Las fuentes seleccionadas fueron principalmente autores con estudios científicos sobre el tema, sobre todo del ámbito nacional, aunque siempre hay referencias a fuentes del ámbito internacional, lo mismo que eventualmente se reportan artículos de prensa, o informaciones de otras fuentes, aparecidas en diversos portales Web. Siempre se buscó dar prioridad a los libros publicados, a los que se tuvo acceso por la certeza del tratamiento serio de estas publicaciones.

En tal sentido, el primer capítulo se dedica a la conceptualización del tema del desempleo en contraste con el paradigma del trabajo decente[6] y la concepción del trabajo humano, no solo como fuente de ingresos sino también como camino para la auto-realización y la construcción de la vida social, destacando la manera como la segmentación del mercado laboral ha creado dos tipos de trabajadores: el segmento primario o de trabajadores centrales y el sector secundario o de trabajadores periféricos (ALÓS, 2008, p.128). Los trabajadores centrales incluyen a los equipos gerenciales y profesionales de alta remuneración y a los trabajadores dependientes con alta estabilidad laboral e ingresos acordes con las necesidades de hoy. Los periféricos son los que están en la informalidad, la inestabilidad laboral, el desempleo, el subempleo y los bajos ingresos. De alguna forma identificamos a los jóvenes desempleados o con empleos precarios dentro de los periféricos.

El otro tema básico del capítulo 1 es el papel del estado como regulador del mercado de trabajo y responsable de las políticas públicas para combatir el desempleo y avanzar al pleno empleo. Para esta reflexión se parte de la teoría Keynesiana, según la cual, el mercado laboral no responde al supuesto del modelo clásico del equilibrio automático de la oferta y la demanda reguladas por el mercado. Para Keynes, ante los desequilibrios del mercado, el estado es responsable de tal regulación, mediante

---

[6] Según la Declaración de la organización Internacional del Trabajo (OIT Paraguay, 2009) citada por NAVARRO, 2017, el trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral: empleo productivo, ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social, perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad de expresión, organización y participación en igualdad de oportunidades y trato para mujeres y hombres. (p. 30)

el incremento de la demanda agregada, la orientación del gasto y la inversión pública, de tal manera que se incentive la inversión privada para la producción de bienes y servicios porque hay suficiente capacidad de consumo en la población. Al incrementarse la demanda de bienes y servicios se incrementa la oferta y, en consecuencia, habrá mayor demanda de trabajadores.

En el capítulo 2 se desarrolla, en principio, la caracterización de la población joven seleccionada para este estudio, llegando a establecerse el período de 15 a 29 años por ser el período asumido para el reporte de estadísticas por la DGEEC y la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ) con la salvedad de que esta es una uniformidad de carácter estadístico, que permite ordenar el tratamiento de los datos. Ahora bien, más allá de lo cuantitativo, el concepto de "Juventud" incluye una diversidad de juventudes que podrían ser objeto de tratamientos particulares en otros estudios, como son: la juventud rural, la urbana y la indígena, las mujeres, sobre todo las que están en ejercicio de la maternidad, la juventud como problema (delincuencia), la juventud como esperanza.

En torno a esto último, se resalta la opinión de la CEPAL/UNFPA, (2011, p.21) sobre el fenómeno poblacional denominado Bono demográfico, según el cual Paraguay se encuentra en una situación tal que la población en edad productiva (15 años y adultos hasta 59 años) es mayor a la de personas en edades potencialmente inactivas (por rango etario se considera dependientes a menores de 15 y mayores de 60 años y más). Se calcula que para el año 2050 esa situación de habrá invertido. Por lo tanto, este es un momento privilegiado para invertir en la juventud y garantizar que cuando sea mayor la cantidad de población inactiva, el país cuente con una población productiva capaz de responder a esos nuevos retos.

En segundo lugar, dentro del capítulo 2, se presentan datos que permitieron mostrar la magnitud del problema del desempleo de los jóvenes de 15 a 29 años y, a partir de la descripción de los problemas interconectados, se logró examinar las causas o factores determinantes de la problemática estudiada. Ellas se pueden organizar en torno a cuatro grandes variables: la primera, es que el cambio en la estructura productiva no ha creado los puestos de trabajo necesarios para ocupar a la Población Económicamente Activa (POA); la segunda, es la debilidad institucional del Estado ya que a pesar de haber generado políticas públicas de empleo joven no

surten aún el efecto deseado; la tercera es que la demanda de capacidades que requieren los sectores empresariales generadores de nuevos puestos de trabajo no encuentran el personal con las competencias requeridas y la cuarta, es la situación familiar y condiciones de vida impiden a un grupo importante de jóvenes integrarse al mercado de trabajo en condiciones de un “trabajo decente”. En este sentido, se ven más afectados los quintiles de mayor pobreza, las mujeres, que mayoritariamente atienden la crianza o el cuidado de los mayores, además de otras situaciones particulares, como algunos tipos de discapacidad, entre otras.

Dentro del marco de este análisis, lo ideal sería desarrollar algunas líneas estratégicas para el abordaje del desempleo juvenil, pero ese objetivo rebaza los alcances del trabajo. En cambio, se dejaron indicadas las líneas de la política de Estado que presentan cuatro pilares sobre los cuales cimentar las bases de una solución sostenible al problema del desempleo joven. Ellos son: el empleo, la empleabilidad, el emprendimiento y un eje transversal dedicado a la gobernabilidad y sustentabilidad en la gestión de los planes, la coordinación institucional y la evaluación de la gestión. Se le dio prioridad a esta breve reseña de las políticas con el fin de mostrar, en continuidad con el enfoque Keynesiano, asumido como marco teórico referencial, de qué manera el Estado en su papel regulador de las desviaciones del mercado, es el principal responsable de buscar soluciones a este problema.

La conclusión fundamental de este esfuerzo investigativo apunta hacia la urgencia de asumir el empleo juvenil con la prioridad que señalan los distintos organismos internacionales, en relación con el aprovechamiento del Bono Demográfico, porque de lo contrario en algunos años la pirámide poblacional se abra volteado y serán muchos más los adultos jóvenes y mayores cuyo sostenimiento pesará sobre una población joven que tenderá a disminuir, según las proyecciones del Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas (UNFPA, 2011, p.21). Pero, sobre todo, es la conciencia de toda la sociedad y del Estado, en particular, para que las juventudes paraguayas sean consideradas en su diversidad cultural, desde una perspectiva de derecho a trabajo decente, vida digna y con niveles de participación que las incluya en la creación y desarrollo de las políticas que las afectan.

1. CAPÍTULO 1 - CRECIMIENTO, DESARROLLO Y EMPLEO

1.1. CRECIMIENTO Y DESARROLLO

En el prólogo de las propuestas oficiales de acción del documento de las Naciones Unidas, que declaró a la década de los años 60 como Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo (United Nations Publication, 1962, E/3613, Prólogo, p. v), puede leerse el siguiente párrafo:

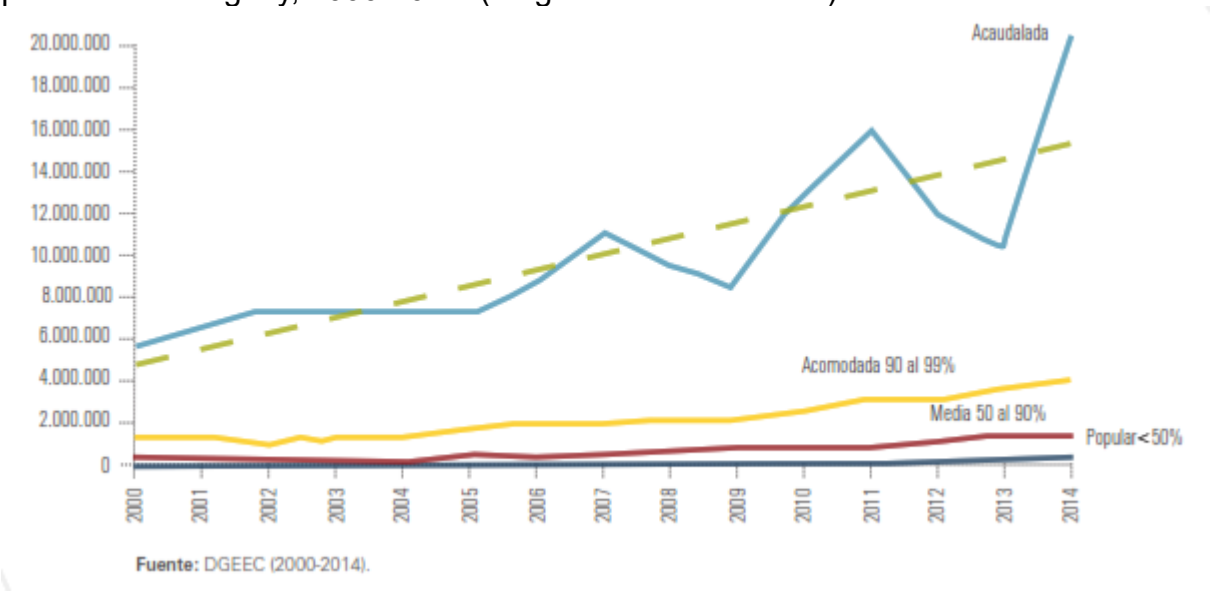
> Al iniciarse la Década para el Desarrollo de las Naciones Unidas, estamos empezando a comprender los verdaderos objetivos del desarrollo y la naturaleza de ese proceso. Estamos aprendiendo que el desarrollo no solo se refiere a las necesidades materiales del hombre, sino también a la mejora de las condiciones sociales en que vive y a sus más vastas aspiraciones humanas. **El desarrollo no solo es crecimiento sino crecimiento más cambio**.

Este párrafo muestra una opinión oficial de la comunidad mundial que resalta la insuficiencia del crecimiento económico para lograr la superación de la pobreza y la construcción de un estado social de bienestar, en el que la gran mayoría de la población pueda disfrutar de la riqueza generada por la sociedad en su conjunto y, por otro lado, la necesidad de emprender acciones de gobierno que, además de impulsar el crecimiento económico, activen políticas públicas que promuevan procesos distributivos fundamentales para facilitar el acceso de las grandes mayorías a los beneficios del progreso.

En tal sentido, Mischan (1969, p.239) en su trabajo sobre los errores económicos más corrientes, afirma que el primero (el crecimiento) no es una condición suficiente para el segundo (el desarrollo). Esta conclusión de Mischan sigue vigente 50 años después. El Reino Unido, por ejemplo, en 1969 tuvo un PIB del orden de los 112,7 millones de dólares y había 2 millones de pobres (3,6% de la población) (MISCHAN, 1969, p.221). Ahora, su PIB se estima en 2,822 billones de dólares y hay 14 millones de pobres (21,13% de la población). Es decir, el aumento de la renta no ha significado un incremento porcentual del número de personas que han visto mejoradas "[…] las condiciones sociales en las que viven y sus más vastas aspiraciones humanas" (United Nations Publication, 1962, E/3613, Prólogo, p. v) o, en otras palabras, los procesos acumulativos típicos del crecimiento no garantizan los procesos distributivos típicos del desarrollo.

En Paraguay, según datos del año 2015, procedentes de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEEC), citados por Rodríguez (2015), en lo que va del siglo XXI, con un incremento promedio del PIB anual del 5%, el 1% más rico de la población (acaudalado) pasó, de un ingreso medio *per cápita* por mes de 6 millones de guaraníes en el año 2000 a 20 millones en 2014, el 9% que le sigue en riqueza (acomodado), pasó de 1,4 millones a 4,0 millones en el mismo periodo, el 40% siguiente (clase media) pasó de 400 mil guaraníes a 1,4 millones, mientras los pobres, que son el 50% restante vivía con 120 mil y pasó a 500 mil (gráfico 1.1).

GRÁFICO 1.1 - Evolución del Ingreso Medio per cápita de algunos percentiles de la población. Paraguay, 2000-2014. (en guaraníes corrientes)



Fuente: Análisis de coyuntura mensual N° 29, abril 2015, p.4. ECONOMÍA Y SOCIEDAD, CADEP

En la siguiente tabla, puede apreciarse, de manera amplificada como entre los años 2013 y 2014 aumentó la concentración de la renta. Así, la participación en la torta del 50% más pobre de la población en 2013 fue 18,9% y paso a 17,3% en 2014, el 40% siguiente (clase media) bajó su participación de 45% en 2013 a 41,4% en 2014. También se redujo la participación del 9% de población acomodada (entre los percentiles 90% y 99%) de 28,3% en 2013 a 26,9% en 2014, mientras que el 1% acaudalado amplió su participación de 7,7% en 2013 a 14,3% en 2014. A simple vista puede apreciarse que mientras todos los grupos de población disminuyeron sus ingresos, el 1% más rico, prácticamente los duplicó (tabla 1.1).

CUADRO 1.1. Participación porcentual de algunos percentiles de la población en el ingreso total

POBLACIÓN	2013	2014	DIFERENCIA	% DEL 2013
Popular (< 50%)	18,9	17,3	-1,6	-8,2
Media (50 al 90%)	45,2	41,4	-3,8	-8,3
Acomodada (90% al 99%)	28,3	26,9	-1,3	-4,7
Acaudalada (1%)	7,7	14,3	6,6	86,6
TOTAL	100,0	100,0		

Fuente: Análisis de coyuntura mensual N° 29, abril 2015. p.6. ECONOMÍA Y SOCIEDAD, CADEP.

Este es un ejemplo claro de como el crecimiento, para transformarse en desarrollo requiere de una distribución de la riqueza equitativa entre toda la población, de lo contrario, crecerá la pobreza, aunque mejoren los ingresos globales del país.

Ahora bien, el tema del empleo constituye un eslabón fundamental entre el crecimiento y el desarrollo en la medida en que es esencial para alcanzar las vastas aspiraciones humanas. Es decir, más allá de los niveles de crecimiento económico, altas tasas de desempleo dejarían a grandes grupos de personas al margen del bienestar social a pesar de la existencia de otras políticas gubernamentales de naturaleza social inclusivas o asistenciales.

Aunque cabría esperar que el aumento del crecimiento económico vaya de la mano con una disminución de la tasa de desempleo, lo señalado al final del párrafo anterior se explica porque en ausencia de políticas públicas para el fomento del empleo pueden prevalecer altas tasas de desempleo en grupos de gran vulnerabilidad laboral, como el de los jóvenes, por ejemplo, aun cuando la economía experimente tasas positivas de crecimiento y bajas tasas de desempleo total. En Paraguay, el desempleo en el sector joven, según el estudio del Fondo de Población de las Naciones Unidas de 2017 llegaba a 9,9% (UNFPA 2017, p.14), casi el doble de la cifra de desempleo total, 5,3%, Este estudio también revela que la tasa de desempleo entre las mujeres jóvenes es de 2,3 veces mayor que la tasa de desempleo global alcanzando el 12,1% de desocupación.

El desempleo tiene efectos negativos, tanto sobre la sostenibilidad económica como sobre la sostenibilidad emocional de las personas que lo padecen, y afecta parámetros psico-sociales tales como la cohesión social, la identidad, el sentido de pertenencia y utilidad, entre otros factores que a su vez afectan la realización plena del ser humano. La importancia del empleo para la sociedad y los efectos que el desempleo tiene sobre las familias y los individuos son el tema de la próxima sección.

1.2. IMPORTANCIA DEL TRABAJO EN LA SOCIEDAD MODERNA

Varios estudios han sido publicados para mostrar que el trabajo trasciende su rol de medio de producción en el ámbito económico y adquiere una dimensión individual, familiar y por ende social que contribuye a la plena realización del ser humano. Es decir, el trabajo tiene una importante función social además de su función económica en tanto factor de la producción.

Por tal razón, el tema del trabajo se tratará desde la perspectiva del concepto de "trabajo decente" postulado por la Organización Internacional del Trabajo en el año 2009 (citado en GÁLVEZ, GUTIÉRREZ Y PICAZZO, 2017, p.206), según el cual, el trabajo decente se define como: "…el trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos, cuenta con remuneración adecuada y protección social.

Para Gálvez, Gutiérrez y Picazzo (2017, p.208), el término trabajo decente es un concepto en construcción, de carácter integrador, de amplio contenido ético y de justicia social que incluye elementos tales como trabajo productivo, protección de derechos y protección social, ingresos adecuados, y presencia del diálogo social. En otras palabras, la persona no solo trabaja para ganarse la vida y sobrevivir como pueda, trabaja para tener una vida digna y realizarse plenamente como humano. Al decir de Engels (1876, citado por marxists,org 2000)

> "El trabajo es la fuente de toda riqueza… Y lo es en tal grado que, hasta cierto punto, debemos decir que el trabajo ha creado al propio hombre…" Cuando el hombre desarrolló herramientas, es decir la mano, desarrollo el cerebro y con él la palabra y lo más importante, la conciencia y la vida social (Engels, 1876, p1-4)[7].

[7] Escrito por Engels en 1876. El presente artículo fue ideado inicialmente como introducción a un trabajo más extenso denominado Tres formas fundamentales de esclavización. Pero, visto que el propósito no

En este mismo sentido, la segunda reunión de la Comisión Mundial para el Futuro del Trabajo realizada en el mes de febrero de 2018 y titulada *los individuos, el trabajo y la sociedad* (OIT Nota informativa #1, 2018, p.1), destaca la universalidad del derecho de los individuos a alcanzar el bienestar material y espiritual a través del trabajo. De esta forma, el trabajo debe satisfacer la necesidad de los individuos de formar parte de procesos colectivos trascendentes y de contribuir al logro de los objetivos inherentes a tales procesos destacando, de esta manera, el rol del empleo en el ámbito de la cohesión social, la cual, en este trabajo, se entiende en el sentido de Buonomo y Yanes (2013, p.148) como el conjunto de vínculos de pertenencia, seguridad, expectativas, solidaridad colectiva, reciprocidad y ayuda mutua entre los individuos y su entorno humano.

Como contrapartida, el desempleo, genera un alto nivel de desigualdad que a su vez produce empobrecimiento de la vida comunitaria, de las relaciones sociales y tiene efectos negativos sobre la salud mental y física disminuyendo la expectativa de vida a la vez que genera adicciones, deserción escolar, delincuencia, embarazo adolescente, homicidios, violencia doméstica y suicidio (WILKISON y PICKETT, 2010, p.119). Así mismo, el desempleo, a través de la desigualdad que genera, erosiona los valores democráticos y debilita la percepción de solidaridad social que es fundamental para la cohesión (STIGLITZ, 2012, p.3).

Por su parte, Ricardo Ferrari (2012, p.4), quien hace una interpretación de la actividad laboral desde una perspectiva psicosocial, al considerar que el ser humano posee la condición dual de ser al propio tiempo individual y colectivo en el sentido de que no solo está determinado por sus singularidades sino también por el contexto histórico, político y social en el que existe. En consecuencia, Ferrari plantea el sentido de pertenencia, la inclusión y las asociaciones emocionales con otros humanos como factores vinculados con el trabajo y otorga un alto nivel de importancia a los vínculos laborales basados, entre otros conceptos, en el respeto, la colaboración y la

---

se cumplía, Engels acabó por dar a la introducción el título El papel del trabajo en el proceso de transformación del mono en hombre. Una versión completa del texto se encuentra en Escrito**:** En 1876. Primera edición: En la revista *Die Neue Zeit*, Bd. 2, N° 44, 1895-1896. Esta edición: Marxists Internet Archive, noviembre de 2000. Disponible en https://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/1876trab.htm. Accesado el 05-03-2020

socialización. El trabajo de Ferrari también recuerda el razonamiento de Hegel según el cual no hay libertad sin trabajo y el peor trabajo es una forma de libertad. Esto resulta interesante sobre todo al analizar el estudio de Dudwick (2013, p.1) acerca de las relaciones entre el trabajo y la cohesión social, dentro del cual señala que la cohesión social incluye la capacidad de las sociedades para enfrentar el cambio de una manera que mejore la libertad individual y grupal. Así, algunos investigadores aprecian una relación triádica entre trabajo, cohesión social y libertad.

Los beneficios sociales del empleo ponen de manifiesto, por contraposición, los daños que el desempleo causa en los grupos sociales con altas y permanentes tasas de desocupación. Además de los ya señalados vinculados con el deterioro de la salud física y mental, el aumento de la violencia y la disminución de la cohesión social, los efectos del desempleo incluyen el desestimulo al mejoramiento laboral, problemas de estrés y depresión que pueden llegar a ser graves y, en una suerte de espiral descendente, disminuye las condiciones para acceder a un nuevo empleo y aumenta la exposición a la discriminación (DUDWICK, 2013, p.24). Así mismo, estableció que los vínculos creados en y por el trabajo son los lazos más fuertes que unen al individuo con la realidad pues desarrollan el sentido de pertenencia a una comunidad social determinada.

En consecuencia, la desocupación, al romper transitoriamente el vínculo del individuo con los demás, conduce al aislamiento y la depresión, elimina la posibilidad de ser reconocido, lo cual es un requisito fundamental para la construcción de la propia identidad (FERRARI 2012, p.15). Todos estos elementos que afectan la personalidad de los desempleados conducen a un fuerte deterioro de la salud mental, además de que el desempleado crónico y afectado en los rasgos descritos, puede encontrar sentido de pertenencia y cohesión social en pandillas callejeras, bandas delictivas, prostitución, grupos de adictos, entre otros, con quienes logra resonancia, lenguajes comunes, identidad y, en consecuencia, agravar su situación.

Evidentemente, el desempleo también tiene efectos sobre las economías de los países. Por ejemplo, Samuelson & Nordhaus (2010, p.555) señalan que el desempleo produce la disminución de la calidad de vida total de un país debido a que, la fuerza laboral desactivada generaría la ausencia de bienes o servicios que al no producirse incrementarían necesidades insatisfechas de sectores de la población. En

términos de Dornbusch, Fischer y Startz (2009, p.164), el mayor costo del desempleo es la pérdida de producción. Además, si el país tiene políticas de apoyo financiero para los desempleados, entonces el desempleo puede aumentar considerablemente el gasto público.

Los efectos que el desempleo tiene, tanto sociales como económicos, ponen de manifiesto la obligación de todo gobierno de diseñar e implementar políticas orientadas a la generación de empleo. Como se expone más adelante, tales políticas deberían incluir aquellas orientadas a incrementar la inversión pública y privada.

Como ya se ha dicho, el trabajo no solo sirve para cubrir las necesidades materiales, sino que contribuye a la realización del individuo en su dualidad individual-colectiva y, en consecuencia, tanto el contenido como la forma en que se organiza el trabajo tiene altísima relevancia (Comisión mundial sobre el futuro del trabajo OIT, 2018, p.1). Esta afirmación tiene implicaciones sobre la legislación laboral que constituye el marco en el que se expresan los derechos fundamentales de los trabajadores en equilibrio con la productividad y el crecimiento económico. Como ha sido expresado por varios investigadores (p.ej. Bravo, 2008, p.1), el trabajo es una de las bases fundamentales de la creación de la riqueza, del bienestar y desarrollo de las sociedades, y, en fin, de la estabilidad y la paz social y, por tanto, requiere una legislación que promueva relaciones laborales adecuadas y estables, que, entre otras cosas, garanticen a los trabajadores el mejoramiento de su calidad de vida, la conciliación de la vida familiar con la vida laboral, la inclusión de nuevas formas de seguridad social y la disminución de la precariedad y la informalidad laboral. Estos elementos preservan la paz social al tiempo que aumentan la productividad empresarial promoviendo así un desarrollo armónico e incluyente de la sociedad.

Las reflexiones precedentes orientan este trabajo hacia una perspectiva del empleo, la empleabilidad y el emprendimiento en los jóvenes, que concibe el trabajo como esencia para el desarrollo humano integral del sujeto individual y colectivo. Por tanto, cualquier solución que se dé al problema deberá partir de estas premisas, trascendiendo al trabajo precario y la informalidad, pero, sobre todo, apuntando al trabajo decente.

1.2.1. El estado y el empleo

Como se afirmó anteriormente, el empleo debe comprenderse como un eslabón fundamental entre el crecimiento y el desarrollo, en la medida en que es esencial para alcanzar las vastas aspiraciones humanas. Es decir, sin importar los niveles de crecimiento económico, altas tasas de desempleo dejarían a grandes grupos de personas al margen del bienestar social más allá de la existencia de otras políticas gubernamentales de naturaleza social inclusivas o asistenciales.

En este sentido, la distribución de la renta requiere la participación del estado a través de políticas de inversión y generación de empleo, lo mismo que políticas sociales adecuadas. No basta solo con la "mano invisible del mercado". Seguramente, el diseño de políticas sociales adecuadas y de políticas económicas eficaces para la generación de empleo sea una de las tareas pendientes más importantes de los países de nuestro entorno latinoamericano y que ya señalaba Keynes cuando afirmó que:

> "Los principales inconvenientes de la sociedad económica en la que vivimos es su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos" (J. M. Keynes, 1936, p.328)

Aunque ha transcurrido mucho tiempo desde que John Maynard Keynes formuló estas ideas en su obra *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* en 1936, tal parece que esos elementos siguen presentes en muchos países y particularmente en los países latinoamericanos.

Para entender cómo la participación del estado incide sobre la generación de empleo, es necesario recordar cómo la teoría Keynesiana reinterpreta el mercado laboral a través de la demanda agregada. Keynes inició su trabajo refutando principios básicos de la teoría clásica al considerar que los supuestos sobre los cuales se basaban no eran totalmente ciertos. Para la escuela económica ortodoxa (clásica y neoclásica), el sistema económico tiende siempre hacia el pleno empleo y lo hace de una manera espontánea y automática, fundamentando este comportamiento en el supuesto de flexibilidad de precios y salarios (TRONCOSO, 2005) según el cual, los precios y los salarios se ajustan rápidamente a los cambios para mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda de bienes, lo cual conduciría, en épocas de recesión, a

que los trabajadores acepten salarios más bajos y el pleno empleo se mantendría. La Gran Depresión de los años 1930, vino a refutar en la práctica este supuesto (RUIZ, 2013, p. 3). La idea del ajuste automático del mercado hacia el pleno empleo fue fundamentada sobre dos principios básicos (CLEMENT & POOL, 1972, p.21):

1. La Ley de Say según la cual, asumiendo que todo el dinero se gasta, la oferta crea su propia demanda garantizando así el pleno empleo y el desempleo remanente es desempleo voluntario. Si parte del dinero se ahorra, se produce un ajuste automático de las tasas de interés que impulsa los créditos y así el dinero regresa a la circulación como inversión y el efecto sobre el empleo es el mismo que si todo el dinero se gastase.
2. Bajo el supuesto de salarios flexibles, en depresión, el empleo aumenta pues los trabajadores aceptan salarios más bajos.

La Ley de Say se basa en el equilibrio perfecto entre la inversión y el ahorro con lo cual, al menos a largo plazo, el desempleo no es posible (EKELUND & HÉBERT, 2008, p.549). Para Keynes, no hay garantía alguna de que el ahorro y la inversión sean iguales en un nivel que produzca pleno empleo debido a que tales variables no solo dependen de las tasas de interés, sino que están determinadas por múltiples factores (p. ej. tasas de interés, expectativas sobre los ingresos a futuro o sobre los precios). En consecuencia, para Keynes la Ley de Say no es cierta. Además, Keynes argumentó que existe una rigidez del mercado, al contrario de la flexibilidad que asumen los clásicos, que impide el ajuste de la economía al pleno empleo.

1.2.2. Importancia de la Demanda Agregada (DA)

Keynes basó sus ideas y teorías en el concepto de la demanda agregada. Entendió que las variaciones en el mercado se debían a la forma de utilización de los factores productivos que puede conducir a una subutilización de los mismos y, en virtud de que en el corto plazo la oferta es constante, entonces los cambios deberían venir por parte de la demanda agregada (RUIZ, 2013, p. 3). De esta manera, cuando la demanda efectiva se encuentre por debajo de la oferta, habrá desempleo; en caso contrario, habrá inflación.

Esto conduce a una idea fundamental: La causa del desempleo es la insuficiente DA y no se corrige con una reducción del salario sino aumentando la demanda. Los componentes de la DA son el consumo y la inversión. Si el consumo se deprime en favor del ahorro, la demanda disminuye y se producirá desempleo pues el dinero no se gasta al mismo ritmo que se produce, asumiendo la dificultad señalada arriba para alcanzar el equilibrio entre ahorro e inversión.

El razonamiento Keynesiano para explicar el desempleo sigue una línea argumental (simplificada aquí) como la siguiente: al disminuir la DA disminuye la producción y se pierden puestos de trabajo. Debido a que los componentes de la DA son el consumo y la inversión, al aumentar la inversión aumenta la DA y por tanto la demanda efectiva. También aumenta la producción (ingreso) y habrá mayores niveles de empleo. Con lo cual, para Keynes el empleo está determinado por la propensión marginal al consumo y el monto de las inversiones.

El hecho de que la disminución de la DA afecte la producción y por tanto el empleo, se vincula con la inflexibilidad de los salarios y de los precios, lo que elimina los incentivos para producir (Ruiz, 2013, p.9), y con la inexistencia de mecanismos auto reguladores del mercado. Otro elemento fundamental en el pensamiento de Keynes es que ante la ausencia de tales mecanismos para la auto regulación se necesita la intervención de la política fiscal con lo cual, quien debería impulsar la economía es el Estado a través del gasto público (Stiglitz, 2009 citado por Ruiz 2013, p.9).

Todas estas ideas, apuntan hacia le necesidad de una participación del gobierno para que la economía funcione eficientemente. Tal participación debe darse a través de la política fiscal, la crediticia y la presupuestal lo cual estimularía el gasto privado, aumentando además el gasto público sin temor a los desequilibrios fiscales o presupuestarios pues estas medidas aumentarían la demanda agregada disminuyendo el desempleo.

1.3. DESEMPLEO: CONCEPTO, TIPOS Y CAUSAS

Se conoce como desempleo a la situación en la que, por diversas razones, una parte de los factores productivos, tierra, trabajo y capital, no se usa en el proceso de producción. De la parte no usada se dice que está en situación de desempleo. El término vale para cualquiera de los factores, aunque casi siempre alude al desempleo del factor trabajo.

El desempleo se mide a través de la llamada Tasa de Desempleo, que da cuenta de la proporción de integrantes de la población activa que está sin trabajo y se encuentra buscando empleo. La población económicamente activa (PEA) la integran los individuos, por lo general mayor de 16 años, que están en capacidad de trabajar y tienen un empleo o lo están buscando. En consecuencia, quedan excluidos de la población activa los menores de 16 años, los jubilados, los estudiantes, los que tienen alguna discapacidad que les impide realizar cualquier trabajo y los que, por trabajar en casa, no pueden tener un empleo remunerado fuera del hogar. La medición del desempleo se topa, por un lado, con el problema de considerar empleados a trabajadores por horas, por lo general precarizados y, por otro lado, con el problema de la economía sumergida o informal, cuyos trabajadores no se consideran empleados por no estar registrados. En el primer caso, el método de medición sobrestima la verdadera fuerza laboral, mientras que en el segundo caso la subestima.

En esta sección, nos referimos a los diferentes tipos de desempleo y a exponer algunos elementos teóricos y metodológicos existentes para explicar el comportamiento del mercado laboral.

1.3.1. Tipos de desempleo

Por lo general se reconocen tres grandes categorías de desempleo: i) el friccional; ii) el estructural; y iii) el cíclico.

i) ***Desempleo Friccional***: se refiere a la rotación laboral que ocurre incluso en situaciones de pleno empleo, como producto de la búsqueda de mejores trabajos (más remunerados y/o más acordes con la formación del trabajador), o por un retorno a la PEA después de un paro ocasionado, por ejemplo, por la paternidad. El desempleo friccional se considera desempleo voluntario debido

a que quienes lo experimentan cambian de trabajo por decisiones propias y autónomas.

ii) ***Desempleo Estructural:*** es el desempleo ocasionado por el lento ajuste de la oferta laboral a cambios diferenciales en la demanda de trabajadores entre distintos sectores de la economía, produciéndose un desequilibrio entre la oferta y la demanda. Tal situación puede darse, por ejemplo, si un sector está creciendo, lo que requiere una mayor demanda de trabajadores, y otro se deprime obligando a una disminución de dicha demanda. El ajuste lento de la oferta laboral a cambios de este tipo produce el desempleo estructural.

iii) ***Desempleo Cíclico:*** ocurre cuando el desempleo en todos los sectores es alto. Esta situación puede darse cuando disminuyen la inversión y la producción totales (SAMUELSON & NORDHAUS, 2010, p.558). Se presenta por lo general en las grandes depresiones económicas ante desequilibrios entre la oferta y la demanda agregadas.

Como hemos dicho, existe un tipo de desempleo que se considera voluntario porque es producto de decisiones que toman los trabajadores. Para los economistas ortodoxos, este es el único desempleo que existe debido a que suponen que, como ocurre con el mercado de bienes y servicios, el mercado laboral se auto regula hacia un punto en el que la oferta y la demanda laboral se hayan en equilibrio competitivo y en el cual las empresas estarían dispuestas a contratar a todos los trabajadores que deseen trabajar a salario de mercado. En este punto, el mercado se vaciaría y solo quedarían los trabajadores que, por las razones expuestas arriba o por otras, deciden no trabajar (SAMUELSON & NORDHAUS, 2010, p.559). Este enfoque implica una flexibilización de los salarios según la cual, éstos se ajustan al mercado para que todo el mundo, que así lo quiera, pueda conseguir un empleo y solo quedarían los que prefieren no trabajar que hacerlo a los salarios vigentes.

El análisis empírico de la realidad laboral contradice las afirmaciones anteriores en el corto plazo. Las observaciones de Keynes acerca de que los salarios no se ajustan para vaciar el mercado laboral, sino que responden lentamente a las perturbaciones económicas, ayudaron a entender las razones de la existencia de desempleo involuntario. Como afirma Samuelson & Nordhaus (2010, p.560): “si los salarios no varían para vaciar los mercados, puede producirse un desajuste entre los

demandantes de empleo y los puestos vacantes, que puede conducir a los patrones de desempleo que observamos hoy".

Si los salarios están por arriba del punto de equilibrio, el número de trabajadores buscando empleo es mayor que las plazas vacantes existentes u ofrecidas por las empresas. En tal situación las empresas imponen más exigencias a la incorporación de trabajadores y solo contratan a los de mayor calificación. El exceso de trabajadores resultantes se haya en situación de desempleo involuntario.

Otro concepto de interés es la *tasa de desempleo natural* que representa el desempleo que no puede reducirse ni aun en situaciones de pleno empleo. Proviene de las fricciones (desempleo friccional) normales del mercado laboral cuando está en equilibrio.

1.3.2. Causas del desempleo

En el modelo neokeynesiano, la rigidez de los salarios es un elemento fundamental para explicar la existencia de desempleo involuntario. Las causas de tal rigidez son difíciles de explicar. Sin embargo, el elemento fundamental parece ser el carácter administrado que poseen los salarios. Éstos son administrados por las empresas o por ellas y los trabajadores conjuntamente, a través de los convenios contractuales. Esta condición impide su ajuste, a corto plazo, a las condiciones del mercado, aunque a largo plazo tal ajuste si ocurre. Sin embargo, mientras ocurre, la economía puede sufrir varios años con alto desempleo involuntario.

El otro factor fundamental en el enfoque keynesiano para explicar el desempleo es la insuficiencia de la demanda agregada, la cual fue comentada en la sección previa. Para Keynes, por un lado, la demanda agregada nunca es lo suficientemente alta como para proporcionar a las empresas un incentivo para contratar suficientes trabajadores y alcanzar el pleno empleo y, por otro lado, la macroeconomía solo puede ajustarse lentamente a los cambios en la demanda agregada debido a los *precios y salarios rígidos*, los cuales no responden a la disminución o aumento de la demanda. La reflexión debida a Ruiz (2013, p.10) contribuye a entender este enfoque:

> "En lo referente a la demanda efectiva, Keynes afirma que la demanda de mano de obra solo puede incrementarse cuando exista un aumento de bienes y servicios, que puede darse por un aumento en las inversiones o por un

> decrecimiento de la capacidad instalada ociosa, siempre y cuando se tenga una oferta flexible. Es decir, el aumento de la demanda de bienes y servicios, provocará un aumento de la demanda de mano de obra y contrariamente la insuficiencia de la demanda efectiva provocará desocupación. Esta insuficiencia se debe en principio, al ahorro."

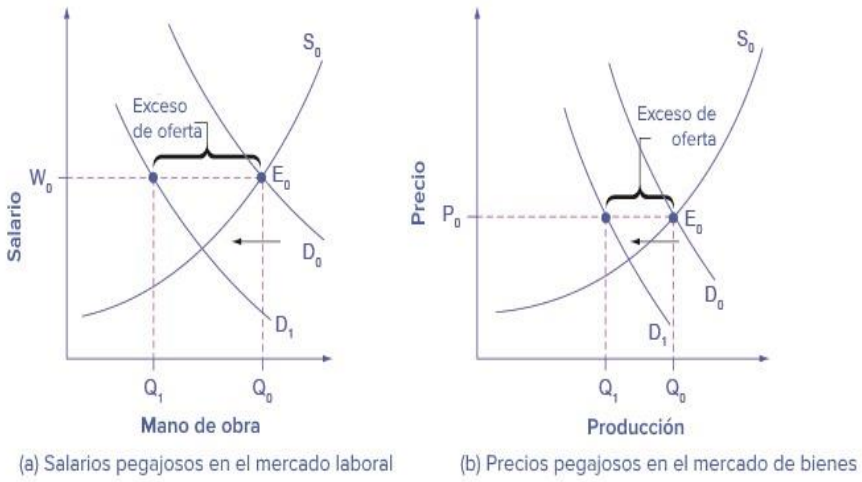
Efectivamente, cuando un individuo ahorra deja de demandar algún bien o servicio con un efecto sobre la producción y, por esta vía, sobre el empleo. En consecuencia, en condiciones de depresión económica una política pública de crecimiento debe poner el énfasis en el gasto y no en el ahorro.

Los dos principios contenidos en el párrafo anterior son considerados los elementos básicos del análisis keynesiano.

La demanda agregada permite también, explicar la influencia de otras variables sobre el desempleo. Así, por ejemplo, una subida de los precios provoca una disminución de la oferta de dinero lo cual, a su vez, provoca una subida de los tipos de interés para un nivel de producción dado. Al subir el tipo de interés, se da una disminución de la producción lo que tiene un efecto a la baja del empleo. En consecuencia, la contracción monetaria provoca un aumento en la tasa de desempleo, todo determinado por la demanda agregada. Por otro lado, un aumento del gasto público hace que el nivel de producción que requiere el equilibrio de los mercados de bienes y financieros sea más alto (aumento de la producción) y el efecto sobre el empleo es al alza.

El efecto de los precios y salarios rígidos en la economía se ilustra en el siguiente gráfico. La parte (a) considera el mercado laboral en conjunto y la (b) se refiere a un mercado para un bien o servicio específico.

GRÁFICO 1.2 Efecto de los precios y salarios rígidos en la economía



Fuente: The Buiding Bloks of Keynesian Analysis (los elementos básicos del análisis keynesiano). The Open Stax College, Macroeconomics 2e

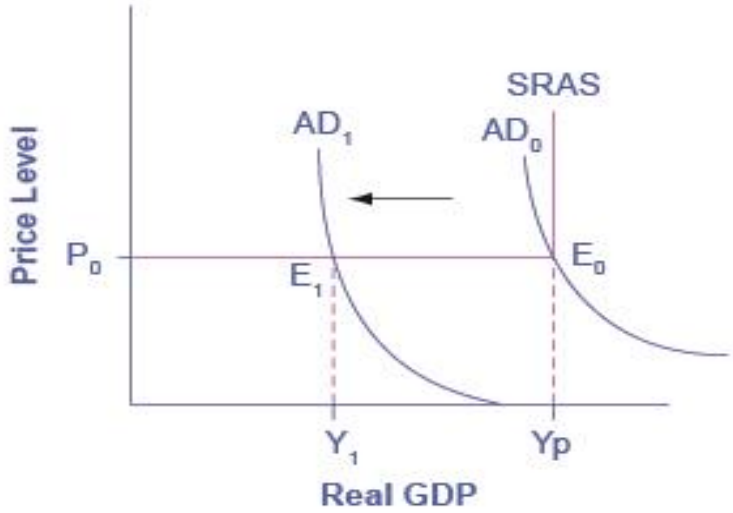
El equilibrio original E_0 en cada mercado se produce en la intersección de la curva de demanda D_0 y la curva de oferta S_0. Cuando la demanda agregada disminuye, la demanda de fuerza de trabajo se desplaza hacia la izquierda (a D_1 en el diagrama A) y la demanda de bienes se desplaza hacia la izquierda (a D_1 en el diagrama B). Sin embargo, dado que los salarios y los precios son rígidos, el salario permanece en su nivel original, W_0, por un periodo de tiempo, y el precio permanece en su nivel original, P_0.

Como resultado, tanto en el mercado laboral como en el de bienes se da una situación de oferta excesiva, donde la cantidad ofertada excede la cantidad demandada al precio o salario existente, y Q_1 es menor que Q_0 en ambos diagramas. Cuando muchos mercados laborales y de bienes en toda una economía se encuentran en esta situación, esa economía está en recesión; es decir, las empresas no pueden vender lo que producen al precio de mercado dado y no desean emplear a todas las personas que están dispuestas a trabajar al salario de mercado existente.

Podemos ilustrar los dos supuestos keynesianos (la importancia de la demanda agregada como causa de la recesión y la rigidez de los precios y los salarios) por

medio de un diagrama de oferta agregada-demanda agregada, o diagrama AD_1-AD_0, como el que se muestra a continuación[8].

GRAFICO 1.3. Oferta agregada-Demanda agregada



Fuente: The Buiding Bloks of Keynesian Analysis (los elementos básicos del análisis keynesiano). The Open Stax College, Macroeconomics 2e

Se observa que, debido a la rigidez de los precios y los salarios, la curva de oferta agregada es más plana que las curvas de oferta en los diagramas A y B anteriores. De hecho, si los precios y los salarios fueran tan rígidos que no disminuyeran en lo más mínimo, la curva de oferta agregada sería totalmente plana por debajo del PIB potencial.

Este resultado es un ejemplo importante de *externalidad macroeconómica,* en el sentido de que lo que sucede a nivel macroeconómico es distinto e inferior a lo que sucede a nivel microeconómico. Por ejemplo, una empresa debe responder a una disminución de la demanda de su producto con un recorte del precio para aumentar las ventas. Pero si todas las empresas experimentan una disminución de la demanda de sus productos, la rigidez de los precios en su conjunto impide que la demanda agregada se restablezca, lo cual aparecería como un movimiento a lo largo de la curva DA en respuesta a un nivel de precios más bajo.

[8] Las ideas expuestas en los párrafos siguientes han sido construidas a partir de las lecturas de Samuelson & Nordhaus (2010) y Dornbusch & Stanley (2009).

El equilibrio original de esta economía se produce en el punto donde la demanda agregada DA_0 se interseca con la oferta agregada. Dado que esta intersección tiene lugar en el PIB potencial, Y, la economía opera a pleno empleo. Cuando la demanda agregada se desplaza hacia la izquierda, todo el ajuste se produce a través del PIB real disminuido. No hay una disminución del nivel de precios. Dado que el equilibrio se produce en Y_1, la economía experimenta un desempleo considerable.

Esto implica “el ensanchamiento de las funciones del Estado que supone la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir” (J. M. Keynes, 1936, p.335).

1.4. TEORÍA DE LA SEGMENTACIÓN DEL MERCADO

La teoría de la segmentación del mercado de trabajo surgió como una alternativa para explicar fenómenos como el desempleo y las desigualdades salariales que no quedaban claramente expuestas a partir de la visión neoclásica de un mercado tendiendo siempre al equilibrio (FERNÁNDEZ-HUERGA, 2010, p.115). La teoría la conforman un conjunto de enfoques diversos los cuales en común postulan la existencia de dos segmentos laborales: el segmento primario o de trabajadores centrales y el sector secundario o de trabajadores periféricos (ALÓS, 2008, p.128). Ambos segmentos poseen “[…] mecanismos de formación salarial y de asignación diferentes entre sí” (FERNÁNDEZ-HUERGA, 2010, p.116). El primario, a su vez, distingue entre los primarios independientes y los primarios dependientes. Los primeros incluyen a trabajadores cualificados, profesionales o técnicos, con altos sueldos, estabilidad ocupacional y más oportunidades de promoción, en donde las reglas son sustituidas por “[…] códigos internalizados de conducta” (ALÓS, 2008, p. 128). Por su parte, los trabajadores primarios dependientes poseen un alto nivel de seguridad laboral y se ven beneficiados tanto por los sindicatos como por las leyes que protegen a los trabajadores. Los trabajadores pertenecientes al segmento secundario están sujetos a una alta inestabilidad laboral, salarios más bajos, escasas posibilidades de promoción y por lo general están sujetos a una rigurosidad laboral mucho más estricta.

Según la teoría de la segmentación del mercado, éste no puede interpretarse solo desde una perspectiva puramente económica (SOLLOVA & MACA, 1999, p.74). Según estas autoras, deben reconocerse los patrones culturales y sociales existentes, así como las prácticas discriminatorias instauradas. Esta visión del mercado heterogénea evidencia que el mercado no es completamente competitivo y por tanto no existen igualdad de oportunidades para quienes quieren insertarse en él. Los postulados de la teoría establecen que las diferencias salariales y las distintas posibilidades de inserción en el mercado dependen de "[…] ciertas imperfecciones y factores externos como propiedades inherentes a los mercados de trabajo que afectan su dinámica" (SOLLOVA & MACA, 1999, p.74). Uno de los grandes aportes ha sido la inclusión de la discriminación como una variable funcional en el contexto de la oferta y la demanda, concibiéndola como una manifestación intrínseca de la organización del mercado y no como un error que debe ser corregido (JANSEN, 2005, p.46). También consideran que la segmentación es una estrategia que permite a las empresas de mayor tamaño responder adecuadamente a la incertidumbre que caracteriza a la vida económica (JANSEN, 2005, p.47). Tal estrategia ha permitido mantener ámbitos de mano de obra barata fuera de controles normativos cuya contratación o despido pueda hacerse exclusivamente según la demanda.

Jansen (2005, p.48) también advierte que en la explicación de la dinámica que se da en el mercado laboral, la teoría postula la existencia de dos mercados que interactúan siguiendo las fluctuaciones macroeconómicas. En uno de ellos, el mercado interno, la oferta y la demanda de trabajo interactúan. Los desequilibrios se resuelven ajustando los salarios y el número de empleados, así como a través de la formación y la subcontratación. Los sueldos constituyen decisiones institucionales que consideran las capacidades, la experiencia y la antigüedad, lo que conduce a hablar de heterogeneidad del mercado interno (JANSEN, 2005, p. 48). En el otro, el mercado externo, está regido por las reglas económicas con una reducción de la influencia sindical. Este mercado incluye a los desempleados y trabajadores de la economía sumergida. En período de crecimiento, el mercado interno contrata personal del mercado externo con el salario como variable de ajuste estructural (JANSEN, 2005, p.49).

En conclusión, de este capítulo, a partir de la teoría Keynesiana, resulta fundamental activar la demanda agregada desde las políticas públicas de empleo, combinadas con las de gasto público y, en consecuencia, con las políticas: impositiva, monetaria, de precios y salarios, como procesos esenciales para convertir el estado en un regulador del mercado laboral que busca corregir sus fallas para garantizar el equilibrio entre la oferta y la demanda en función de favorecer el pleno empleo. Políticas de empleo que deben considerar con sumo cuidado la segmentación del mercado laboral con el fin de combatir las profundas desigualdades que se dan en el mismo.

CAPITULO 2. EL DESEMPLEO JUVENIL EN PARAGUAY

Este capítulo parte de la conceptualización del término Juventud para presentar el sujeto social o sujeto histórico al cual se dirigen los postulados esenciales de este trabajo: “la juventud” o mejor “las juventudes”. Tal conceptualización permite también delimitar el enfoque de tipo estadístico y de tipo cualitativo que se le dará a la información disponible sobre los jóvenes en Paraguay. Luego se realiza el análisis del desempleo juvenil a partir de la información existente en fuentes confiables, considerándose, en especial las causas y consecuencias del mismo, para cerrar con unas breves referencias a lo que implica el marco de políticas públicas que orientan la búsqueda de soluciones ante el problema del desempleo joven en Paraguay.

2.1. Juventud: Conceptos y características en Paraguay

Cuando se habla de juventud se puede hacer referencia a diversidad de concepciones o miradas. En consecuencia, para los fines del presente trabajo, se sintetizan tres perspectivas de capital importancia para la comprensión y manejo del problema del desempleo joven: la primera de orden cronológico/estadístico, la segunda, de orden cultural y la tercera de orden biopsicosocial

Acerca de la primera perspectiva, resulta importante definir cuál es la edad que puede significar que una persona es joven. Desde ese punto de vista, las Naciones Unidas estableció una definición, que surgió en el contexto de los preparativos para el Año Internacional de la Juventud. La misma dice: “sin perjuicio de cualquier otra definición hecha por los Estados miembros, se define a los jóvenes como aquellas personas de entre 15 y 24 años (ASAMBLEA GENERAL ONU, resolución 36/28, 1981)”.

En el mismo sentido, la Secretaria Nacional de Juventudes de Paraguay (SNJ)[9], en busca de incorporar las diferentes miradas sobre el tema, define juventud como el conjunto de las personas cuya edad está en el rasgo de 15 años hasta los 29 años.

[9] En el informe sobre juventud “Paraguay Joven” de 2016 (p.20), financiado y publicado por El Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), la Secretaria Nacional de Juventud (SNJ), creada el 13 de septiembre del año 2013, durante el gobierno de Horacio Cartes, adopta el período de 15 a 29 años con tres segmentos 15-18, 19-24 y 25-29 para el manejo de estadísticas sobre Juventud.

Esta definición es adoptada también por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) en sus encuestas de hogares, así como en sus informes estadísticos.

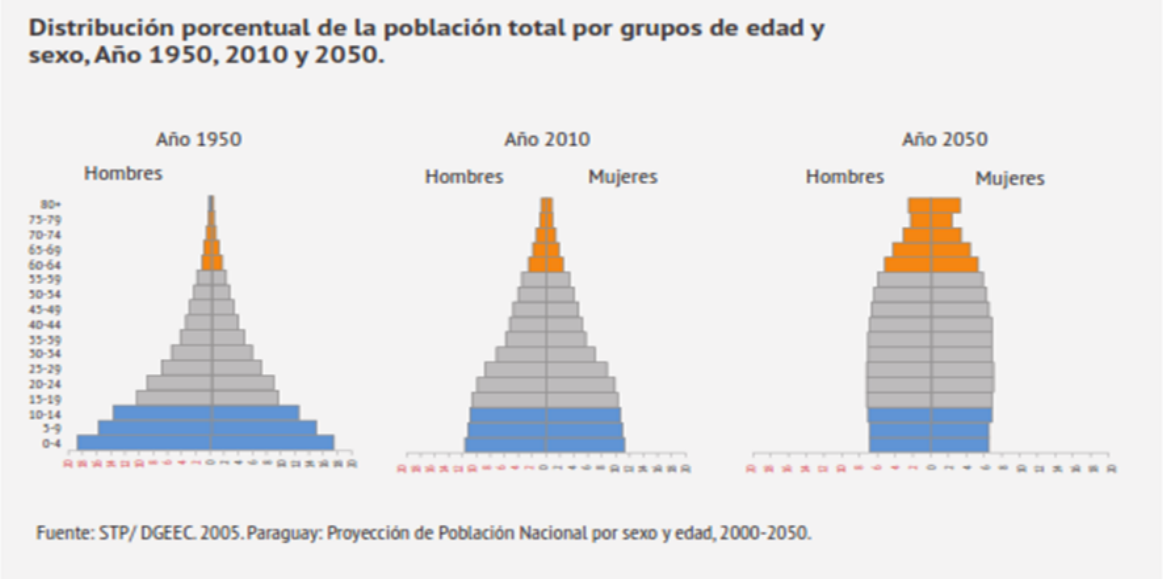
Sin embargo, al considerar esta larga amplitud etaria para definir la población joven, la definición de la SNJ incorpora la diversidad existente subdividiendo en tres segmentos 15-19 años; 20-24 años; 25-29 años (SNJ, 2016, p.20). Por lo tanto, en este estudio, se considera como joven a toda la persona con edad entre 15 y 29 años, sea cual fuere el segmento al que pertenece. Así mismo, la DGEEC en sus encuestas de hogares emplea este período etario con esos tres segmentos, como ejemplo puede verse la EPHC de 2018, en el ANEXO 2 de este documento.

El empleo joven – y el desempleo en su contraparte –gana más importancia delante de las transformaciones demográficas de la población paraguaya, que en el futuro llevará a la reducción de la población con menos de 15 años y crecimiento de la proporción de la población con 65 años o más. Pero, en cuanto esta transición etaria no se concluye, hay una gran oportunidad desde el punto de vista demográfico, ya que la mayor parte de la población quedará en la edad activa, o sea, en edad de mayor capacidad laboral. Este periodo, la demografía lo ha denominado “bono demográfico”.

El Bono Demográfico es un fenómeno poblacional transitorio, evidenciado dentro de la transición demográfica, que se observa cuando cambia favorablemente la relación de dependencia teórica de la población. La proporción de personas en edades potencialmente productivas (población en edad de trabajar, jóvenes mayores de 15 años y adultos hasta 59 años) es mayor a la de personas en edades potencialmente inactivas (por rango etario se considera dependientes a menores de 15 y de 60 años y más). Si dicha relación desciende a valores por debajo de 2 dependientes por cada 3 personas en edad de trabajar existe una oportunidad para el incremento de las tasas de ahorro y el crecimiento de las economías (CEPAL/UNFPA, 2011, p.21).

De acuerdo con los datos de la proyección de la DGEEC (véase gráfico 2.1) la estructura de la población de Paraguay se encuentra en el momento histórico del bono demográfico.

GRÁFICO 2.1 Distribución porcentual de la población total por grupos de edad y sexo. Paraguay, años 1950, 2010 y 2050.



Fuente: STP/DGEEC 2005. Paraguay: proyección de población nacional por sexo y edad, 2000-2050.

Los datos del gráfico sobre las proyecciones de la población en Paraguay para el año 2050 son muy significativos y permiten visualizar con mayor nitidez la importancia de este fenómeno. Sin duda alguna, el bono demográfico constituye un reto para la definición de políticas públicas que tiendan al pleno empleo, y canalicen ese enorme potencial hacia el crecimiento y desarrollo económico, social y cultural. Para ello, es necesario invertir en la infancia, la adolescencia y la juventud, siempre bajo la convicción de que las juventudes se construyen en presente.

Con esta reflexión nos adentramos en la perspectiva sociocultural de las juventudes. En tal sentido, Vásquez (2012, p.5) enfatiza en que el concepto de juventud varía según la perspectiva desde donde se la mire. Además de referirse a la mirada de tipo estadístico/demográfico, ya desarrollada en los párrafos anteriores, y a la de tipo psico-social, por lo que implica la juventud como transición de la infancia a la adultez, Vásquez presenta algunas percepciones que hacen referencia a la diversidad cultural con la que se mira el tema en nuestra sociedad actual. Se citan 4 diferentes percepciones:

- la percepción que se refiere a la adolescencia como etapa riesgosa por las implicaciones del desarrollo biológico y psicológico;

- otra perspectiva concibe a la juventud como la portadora de la nueva sociedad, llamada a ser el motor de la revolución social; en este mismo sentido de futuro para la sociedad está la idea de los jóvenes como la esperanza de los países;
- está también la mirada de los jóvenes como delincuentes y problemáticos: (pobreza, desempleo, delincuencia, consumo y tráfico de drogas ilícitas, embarazo adolescente);
- finalmente, mencionemos la perspectiva de las generaciones tipo, portadoras de identidades de lo que significa ser joven; como son la generación de los 60, la generación X (1965 y 1981), la generación de los milenials (1982 a 1994), la de los centenials (1995 hasta ahora). Cada generación tuvo su propia identidad, lo que evidencia que el tiempo histórico marca a cada generación, creando una diversidad que se renueva cada cierto tiempo.

Vásquez (2012, p.6), citando el trabajo de Carlos Feixa[10], discute el concepto de juventud como una construcción histórica y cultural, que presenta especificidad de acuerdo con la cuestión étnica, de género, de localidad donde se construye, entre otras dimensiones. Desde esta perspectiva, en adelante debe hablarse de "juventudes" con toda su diversidad: indígena, campesina, de género, ideológica, política, religiosa, con identidad cultural, y no de "juventud" como si fuera una sola con el estereotipo del blanco, estudiante, sin identidad cultural y con todos los modelos extranjerizantes. A eso se suma la necesidad de identificar al joven como sujeto de derechos y, por lo tanto, como un ciudadano que tiene autonomía y cuyo proyecto de vida no es un tutelaje de la generación adulta que construyó un modelo de sociedad excluyente. En virtud, cabe traer a colación una afirmación taxativa del Fondo de las Naciones Unidas para las poblaciones y los Asentamientos.

> Desde un enfoque de derechos se abandona la idea de la juventud como una simple etapa transitoria entre la niñez y la vida adulta futura. En cambio, se la considera desde su potencial aprovechamiento en el presente, como protagonistas del desarrollo de sus realidades, reconociendo sus capacidades. El hecho de que las y los jóvenes sean titulares de derechos humanos implica su debida consideración en el diseño de las políticas que les conciernen, además del compromiso de proteger y respetar sus derechos y asegurar su ejercicio y goce, como obligaciones generales del Estado (UNFPA, 2017, p.13).

[10] Carlos Feixa. *Reloj de Arena*. Causa Joven. México (1995). Citado por VÁSQUEZ (2012, p.6).

La diversidad de juventudes y sus grandes potencialidades, se ve hoy día amenazada por una especie de homogenización cultural basada en la predominancia del pragmatismo económico, la valorización del enriquecimiento fácil y rápido, asociados al consumismo como la fuente de la felicidad. Y, delante de eso, el joven se ve empujado a la corrupción, las mafias, bandas y pandillas como camino al poder y la riqueza que proveen ese consumo idealizado, en contraposición a los valores del estudio, del trabajo y la profesionalización como garantías de futuro. Contribuye para esta actitud, el desempleo, el subempleo y la precariedad de muchos puestos de trabajo formal, donde no se tiene estabilidad ni otros elementos que caracterizan al trabajo decente, ni siquiera entre profesionales.

Desde un punto de vista biopsicosocial, la juventud puede ser concebida como el paso de la infancia a la adultez, que se suele segmentar en tres momentos: pubertad, adolescencia y juventud. Juventud es el término que engloba este proceso. En las sociedades urbano-industrializadas, el tiempo de la juventud ha tendido a extenderse debido a lo complejo de la preparación para insertarse en el mercado laboral, constituir un nuevo hogar, adquirir vivienda, logrando condiciones de vida sostenibles, dignas y, así, auto-realizarse.

Esta complejidad del proceso que significa la juventud supone una mirada sistémica o totalizadora del reto que tiene cada joven de vivir su vida en presente y prepararse para el futuro. Desde la perspectiva de la maduración integral de competencias para la vida y para el trabajo, necesarias para enfrentar los retos mencionados, De Gregori (2012, p.43) sistematiza esas competencias desde la perspectiva de las tres grandes inteligencias del ser humano: a) Inteligencia racional, lingüística, cognitiva, digital, científica, la cual implica la formación en las herramientas necesarias para aprender de manera autónoma, resolver problemas y acceder a la cultura general, científica y ciudadana de la humanidad en su conjunto y de su ambiente social; b) Inteligencia emocional, intuitiva, ética, que implica las herramientas y experiencias para la maduración de la personalidad, la afectividad, la autonomía, los valores de la convivencia social, las relaciones humanas, las artes, la creatividad, la justicia y el sentido de trascendencia; c) inteligencia práctica, corporal, financiera, que implica el desarrollo de las habilidades manuales y hábitos para el

trabajo, la auto-sustentación, las finanzas, el liderazgo, el trabajo en equipo, el emprendimiento, el dominio de tecnologías para la producción, el equilibrio ambiental, la vida sana y la sexualidad responsable. Estas pueden definirse como competencias generales, mientras que las habilidades propias de cada cargo o función se definen como competencias específicas. Las debilidades que una persona tenga en cualquiera de estos procesos pueden traducirse como falta de competencias y convertirse en causas subjetivas generadoras de desempleo, ya que en la actualidad los procesos de selección de personal recurren al modelo de evaluación por competencias. Más adelante se explica cómo la falta de competencias claves para desempeñarse en el mundo complejo y tecnológico de hoy, limita severamente a las personas para acceder a trabajos de alto nivel de exigencia que son los más estables y mejor remunerados.

2.2. La población juvenil en Paraguay: evolución y caracterización de la inserción laboral

Los datos de la encuesta de hogares[11] muestran que la evolución reciente de población joven entre 2002 y 2018 aumentó en 27.6%, pasando de 1,38 millones de personas a 1,90 millones de personas con edad entre 15 y 29 años. Este crecimiento elevó la participación de este grupo poblacional en el total de la población, que pasó a ser 27,8% de la población total en 2018.

Del total de la población joven en 2018 (1,90 millones), los hombres son 972 mil, o 51,3%, en relación con las mujeres (929 mil) que representan 48,7%. La participación de los hombres en el total de la población joven aumentó en 424 mil desde 2002, mientras que la participación de las mujeres aumentó en 391 mil desde 2002. Desde el punto de vista geográfico la misma fuente revela que en el 2002 el 60% de los jóvenes se encontraba en el área urbana y el 40% en el área rural. En el 2018, la población joven que reside en el área urbana aumentó a 63% y la que vive en el área rural se redujo a 37%.

[11] Datos ofrecidos por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Boletín del 21/09/18

2.3. El desempleo juvenil y la participación del joven en el mercado de trabajo

El concepto de desempleo se encuentra puntualizado en un estudio del Centro Internacional de Formación CIF de la OIT en los términos siguientes:

> DESEMPLEADOS son las personas con más de cierta edad especificada y que durante el período de referencia están: a) “sin trabajo”, es decir, no tienen un empleo asalariado o un empleo independiente, b) “corrientemente disponibles para trabajar”, es decir, disponibles para trabajar en empleo asalariado o en empleo independiente durante el período de referencia; y c) “en busca de empleo”, es decir, habían tomado medidas concretas para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente en un período reciente especificado (GLEJBERMAN, 2012, p.6).

El desempleo joven, en particular, hace referencia a la cantidad de población económicamente activa (PEA), entre 15 y 29 años, que se encuentra sin empleo ¿Quiénes no deben considerarse en la categoría de desempleados juveniles? Primero, los menores de 15 años. Sin embargo, de acuerdo con el código del trabajo, se reconocen excepciones, las cuales no son objeto de estudio en esta disertación pues, como ya se aclaró anteriormente, solo se asume como población juvenil a la que está comprendida entre 15 y 29 años:

Ahora bien, entre los 15 y los 29 años de edad, existen otras personas que no se consideran desempleadas. Por ejemplo, un estudiante no está dentro de ese rango. Tampoco, aquellos discapacitados físicos o mentales, cuya discapacidad limita definitivamente sus posibilidades de algún empleo en particular. Sin embargo, en este último caso, hay que ser cuidadosos con cualquier tipo de discriminación, puesto que hoy día en el mundo se amplían, cada vez más, las posibilidades de trabajo remunerado para discapacitados[12].

Finalmente, para definir a alguien como desempleado, debe estar buscando de forma activa empleo. Según los organismos oficiales, una persona solo puede

[12] En Paraguay existe la LEY Nº 5421 IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, promulgada el 6/05/2015. La Ley establece la promoción de oportunidades para los discapacitados en todo lo referente a capacitación y formación, acorde con sus condiciones, sistemas de comunicación y preferencia en entidades públicas para contratar discapacitados en cargos que se presten a sus condiciones, entre otras.

considerarse desempleada si ha buscado empleo en el último año, pero no logra conseguirlo.

Participación de la juventud en el Mercado de trabajo

La participación de la juventud en el mercado de trabajo paraguayo puede ser vista, en forma general, a partir de los datos presentados en la tabla 2.1, a continuación.

TABLA N° 2.1. Población de 15 a 29 años de edad ocupada por sexo, según características de la ocupación principal %, año 2018

Características de la ocupación principal	Total	Sexo	
		Hombres	Mujeres
Total	1.112.896	689.903	422.993
Sector económico			
Primario	15,4	19,6	8,7
Secundario	21,6	29,4	8,8
Terciario	63,0	51,0	82,5
Categoría ocupacional			
Empleado/obrero público	4,5	3,9	5,4
Empleado/obrero privado	59,3	68,6	44,1
Empleador o patrón	1,9	2,1	(*)
Trabajador por cuenta propia	15,3	13,5	18,0
Trabajador familiar no remunerado	10,0	10,7	8,8
Empleado doméstico	9,1	(*)	22,1
Tamaño de empresa			
Solo	13,2	11,9	15,3
2 a 5 personas	35,8	40,6	28,0
6 a 50 personas	27,2	30,3	22,1
51 y más personas	11,2	12,3	9,5
Empleado doméstico	9,1	(*)	22,1
No sabe	3,4	3,8	2,7
Promedio de ingreso (guaraníes)	1.939.759	2.037.229	1.783.155

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2018

De la tabla 2.1, se pueden resaltar algunos rasgos sobre la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo:

- El sector de la economía que más contrata joven es el terciario (comercio, finanzas, servicios sociales, y servicios en general). Le sigue el secundario (manufacturero) y finalmente el primario (agrícola).
- La gran mayoría trabaja para el sector privado, le sigue el trabajador por cuenta propia, luego el trabajador no remunerado, a continuación, el empleado público,

luego, el empleo doméstico y finalmente, los jóvenes que son empleadores o patrones.

- La mayoría, son trabajadores vinculados a microempresas y pequeñas empresas, le siguen las personas que trabajan solas y un pequeño número trabajadores en empresas medianas o grandes. Finalmente, figuran los empleos domésticos.
- Las diferencias notorias de la participación femenina en el mercado de trabajo se analizarán en la sección sobre desempleo femenino.

De acuerdo con Borda (2015, p.19), en Paraguay, las cifras del desempleo joven durante el período 2002-2012 muestran un promedio de 13,3% (anexo 1). Para 2017, la DGEES reporta una tasa de desempleo joven de 9,4% (mujeres 11,2%, hombres 8,3%) y para 2018, la tasa se ubicó en 10.7% (mujeres 13,1%, hombres 9,2%). La desocupación urbana alcanza un 12,3% y la rural, un 7,7%. Los datos en detalle se reflejan en el ANEXO 1 (Boletín de juventud EPHC 2018, DGEES).

Es importante señalar que algunos sectores son los más afectados con el problema del desempleo. En el documento PARAGUAY JOVEN, Informe sobre juventud elaborado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), tomado como soporte para la formulación de políticas por parte de la Secretaria Nacional de Juventud (SNJ), se afirma:

> Como es de esperar, las desigualdades están presentes en todos los ámbitos estudiados, siendo las mujeres, la adolescencia, la juventud rural y la población joven de menores ingresos, los sectores en quienes se observan las mayores exclusiones y condiciones de vulnerabilidad (UNFPA, 2015, p.22).

En cuanto al desempleo abierto, se puede observar que, en 2018, casi 2 de cada 3 jóvenes participan de la fuerza de trabajo, siendo mayor entre los hombres esa participación y mayor entre aquellos que residen en el área rural.

Además, la tasa de desocupación (desempleo abierto) era de 10,7% de la fuerza de trabajo juvenil, la tasa de desocupación de las mujeres jóvenes (13,1%) es mayor que la de los hombres (9,2%), tanto en las áreas urbana como en las áreas rurales. Entre las mujeres es también mayor la tasa de subocupación (9,1%), más del

doble de la tasa masculina, y muy alta en el área rural, donde alcanza la cifra de 16,4% (DGEES Boletín de juventud EPHC 2018, p.1)

La pobreza y el desempleo juvenil

La pobreza constituye un factor esencial del desempleo debido a que presiona a los jóvenes de los quintiles más bajos a abandonar los estudios y trabajar en lo que surja. Como pudo apreciarse anteriormente más del 60% de los jóvenes está excluido del sistema escolar y de quienes han asistido a él solo el 23% acceden a la educación técnica o superior.

De acuerdo con la DGEES, el desempleo joven y la informalidad afecta principalmente a los quintiles de menor ingreso. Veamos la tabla siguiente, proveniente del estudio denominado “Principales Resultados de Pobreza Monetaria y Distribución De Ingreso – 2018” (p.11-12):

TABLA N° 2.2. Promedio y distribución del ingreso per cápita de la población por área de residencia, según deciles de ingreso per cápita mensual. Año 2018

Promedio y distribución del ingreso mensual per cápita de la población por área de residencia, según deciles de ingreso per cápita mensual. Año 2018

Deciles de ingreso per cápita	Total País[1/]	Área de residencia		Distribución porcentual del ingreso per cápita mensual (peso)		
		Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Total	**1.506.477**	**1.813.598**	**1.007.936**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
10% más pobre	245.122	389.009	176.661	1,6	2,1	1,8
2	439.974	637.069	296.843	2,9	3,6	2,9
3	602.493	811.468	390.858	4,0	4,4	3,9
4	751.486	994.134	493.669	5,0	5,5	4,9
5	928.266	1.164.403	607.839	6,2	6,4	5,9
6	1.111.093	1.424.992	727.721	7,4	7,8	7,3
7	1.391.876	1.713.524	878.971	9,2	9,5	8,7
8	1.771.157	2.101.227	1.090.360	11,7	11,6	10,8
9	2.392.975	2.809.184	1.524.104	15,9	15,6	15,2
10% más rico	5.431.092	6.104.702	3.892.459	36,1	33,5	38,6

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2018

[1/] No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2018

Como puede observarse en la tabla 2.2, los 5 primeros deciles (50% más pobre de la población rural) participan con el 18% del ingreso nacional y el 50% de la población urbana más pobre lo hace con el 22%. De otra parte, los deciles 6 y 7 (podrían considerarse clase media) participan con el 16% de los ingresos en el sector rural y 17,3% en el sector urbano, mientras que los dos deciles más adinerados participan con el 44% en el sector rural y 39.1% en el sector urbano. Como podrá verse el decil 10 más rico tiene un ingreso equivalente a los primeros 7 deciles (todos los pobres + la clase media). Analicemos los datos del cuadro a partir de dos informaciones: las afirmaciones de la ministra del Trabajo (junio 2019) y la correspondiente al salario mínimo aprobado. Afirma la ministra:

> La ministra de Trabajo, Carla Bacigalupo, señaló que el salario mínimo vigente solo cubre el 49% de la canasta básica familiar. Afirmó que el reajuste salarial con relación al nivel de inflación será próximo a los G 85.000, pero que con ello no aumentará el poder adquisitivo del trabajador (Ultima hora, 1 de junio de 2019).

De otra parte, el monto del salario mínimo legal, “Gs. 2.192.839,00”, aprobado en fecha posterior a la declaración de la ministra, permite inferir que el monto de la canasta básica familiar estará por el orden de los Gs. 4.400.000. Comparada esta cifra con los cuadros que reflejan el promedio de ingresos familiares por decil, nos encontramos que solo los dos deciles más altos tendrían acceso a la canasta básica con la conformación de ingresos actuales. Los cinco deciles más pobres deberán recurrir al trabajo de más de una persona en la familia y los dos más pobre, al menos cuatro personas deberán trabajar para llegar a la capacidad de compra de una canasta básica,

Llama la atención la siguiente tabla, en relación con lo que se viene reflexionando.

TABLA 2.3. Distribución (%) de los jóvenes 15 a 29 años de edad según estudio y trabajo. Paraguay, 2017

	15-19 años	20-24 años	25-29 años	Total[1]
Solo estudia	44,7	11,5	3,2	21,2
Estudia y trabaja	21,4	17,7	11,7	17,3
Solo trabaja	21,2	54,8	69,3	46,8
No estudia ni trabaja	12,7	16,0	15,7	14,7

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2017. Elaboración propia.
(1) No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

Los datos de la DGEES demuestran que el 61,5% de los jóvenes de 15 a 29 años estaban fuera del sistema escolar en 2017. La cifra coincide con el porcentaje de los tres quintiles más pobres.

El impacto de la exclusión de ese alto porcentaje de jóvenes del sistema educativo es demoledor, por cuanto las posibilidades de empleo en la sociedad tecnológica van de la mano con el grado de capacitación y formación que tengan las nuevas generaciones. Aun en las labores más operativas que emplean mano de obra poco calificada, el auge de las nuevas tecnologías va desplazando estos tipos de trabajos por el manejo de máquinas y autómatas. Al respecto, el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA, 2017,.p.17), alerta:

> La juventud actual posee mejores niveles de formación académica e intelectual que las generaciones pasadas, además de absorber de manera más dinámica los nuevos patrones tecnológicos. Esto se expresa en más años de estudios, menor nivel de analfabetismo y mayor proporción de uso de las tecnologías de información y comunicación (TICS), pasando de medios tradicionales como la radio y la televisión, hacia nuevas tecnologías como los teléfonos celulares el internet...

Los retos que tiene el sistema educativo paraguayo implican dos grandes líneas de acción: la calidad educativa ante la nueva sociedad y la cobertura y retención de los jóvenes en las instituciones educativas.

Desempleo femenino

En todos los indicadores mencionados en las secciones anteriores: desempleo, subempleo, empleo informal, bajos ingresos, se evidencia que la mujer

es más afectada. Para profundizar en el análisis de esta situación crítica, se ha recurrido a un estudio realizado por Verónica Serafini (SERAFINI, 2018) acerca de la situación de empleo-desempleo de la mujer joven en Paraguay. La autora hace un amplio análisis sobre la situación laboral de la mujer en Paraguay y resalta dos puntos; la desigualdad que existe en comparación a lo que ganan los hombres haciendo el mismo trabajo y la profunda precariedad que sufren, tanto las mujeres que trabajan como aquellas que se declaran ocupadas, pero no perciben un salario.

Los datos de la investigación[13] confirman los niveles de desigualdad en el ingreso entre hombres y mujeres. En primer lugar, el número de mujeres sin ingresos propios es de 32,0% (28,6% urbano y 37,3%rural) prácticamente triplica al de los hombres que es de 11,7% (11,2% urbano y 12,3%rural). En segundo lugar, el ingreso promedio por actividades laborales de las mujeres es Gs 1,862 millones, 24,4% menor que el ingreso de los hombres. En las áreas urbanas, el ingreso promedio de las mujeres (Gs2,162 millones) es 24,5% inferior al de los hombres y en el área rural, el ingreso de las mujeres (Gs 1,109 millones) es 38,2% menor que el ingreso de los hombres.

Destaca Serafini que la categoría ocupacional también es un factor de la desigualdad entre hombres y mujeres. La excepción se verifica cuando se trata del empleo en el sector público, donde las mujeres tienen una proporción de ocupadas de 14,2% del total de mujeres (16,6% urbano y 9,4% rural), mayor con respecto a la proporción de los hombres, que son 9,7% del total de hombres ocupados (12,5% urbano, 5,6% rural). También en los emprendimientos por cuenta propia de las áreas urbanas, la proporción de mujeres ocupadas (26,3%) es mayor con respecto a la proporción de los hombres, cuya proporción de ocupados es de 22,3%; pero, en el área rural la proporción de hombres ocupados (45,7%) es mayor que de las mujeres ocupadas (40,1%). En todas las demás categorías de ocupación, la proporción de hombres es mayor que de las mujeres.

[13] El informe se basa principalmente en los datos del último censo a nivel nacional que hizo la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC) de 2016 y fue elaborado por la doctora en economía Verónica Serafini con auspicio del CADEP.

Se puede observar también que la mayor proporción de ocupados está en la categoría de empleados del sector privado (37,8%) y en el trabajo por cuenta propria (31,6%). Entre los hombres esa proporción se mantiene (46,4% en el empleo privado y 32% por cuenta propia), mientras que entre las mujeres la proporción se invierte (26% en el empleo privado y 30,9% en el trabajo por cuenta propia). En las áreas urbanas la proporción se mantiene para los hombres, pero si invierte para las mujeres, del total de las mujeres ocupadas en el sector urbano, 33,2% están en empleos privados y 26,3% en la actividad por cuenta propria. Ya en el área rural, tanto los hombres (45,7%) como las mujeres (40,1%) presentan mayor proporción de ocupados en la categoría del trabajo por cuenta propia (tabla 2.4). Estos datos indican que la mujer tiene una inserción en el mercado de trabajo más precaria que la inserción del hombre y la inserción de la mujer en el área rural es más precaria que de la inserción de la mujer del área urbana.

-TABLA 2.4. Paraguay: Estructura del empleo según relación laboral, sexo y grupo etario –

Categoría	TOTAL			URBANA			RURAL		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empleado / obrero público	11,6	9,7	14,2	14,4	12,5	16,6	7,0	5,6	9,4
Empleado / obrero privado	37,8	46,4	26,0	44,4	53,7	33,2	27,1	36,1	11,6
Empleador o patrón	5,2	7,0	2,6	6,5	8,8	3,7	3,0	4,4	0,6
Trabajador por cuenta propia	31,6	32,0	30,9	24,2	22,3	26,3	43,6	45,7	40,1
Trabajador fam. no remunerado	7,1	4,2	11,1	3,1	1,6	5,0	13,6	7,8	23,3
Empleado doméstico	6,8	0,7	15,1	7,4	0,9	15,2	5,7	0,4	14,9

Fuente. Elaboración de Verónica Serafini, con base en EPH 2016 (SERAFINI, 2018, empleo femenino en Paraguay. Tendencias y políticas públicas p.19)

No cabe duda, de que la situación descrita en relación con la mujer y sus posibilidades de auto sustentación, dependen, en gran medida del manejo que ella haga de su sexualidad y de su capacidad reproductiva. El embarazo a edades tempranas limita el desarrollo educativo y la posterior inserción en el mercado laboral.

La maternidad trae un conjunto de demandas en la vida doméstica que se reflejan en el trabajo familiar no remunerado y el empleo doméstico.

Revisemos en primer lugar, el caso de las niñas de entre 10 y 14 años. En tal sentido, un trabajo producido por el Centro de Documentación y estudios de Asunción Paraguay, sobre embarazo y maternidad de niñas en Paraguay contiene una información que llama la atención:

> A nivel nacional, los datos proveídos por el Ministerio de Salud para esta investigación indican que, en promedio, entre 2010 y 2016 se produjeron unos 650 nacimientos anuales de hijos de niñas de entre 10 y 14 años y unos 20.000 nacimientos anuales de hijos de madres adolescentes de entre 15 y 19 años. Estos datos sustentan que dos de los nacimientos que ocurren cada día en el país corresponden a recién nacidos hijos de adolescentes de entre 10 a 14 años[14].

También se encuentra información pertinente sobre el tema de la vida reproductiva de las jóvenes en Paraguay. Esta se dedica más a las adolescentes y jóvenes de 15 años en adelante:

> Según datos de la ENDSSR 2008 (CEPEP, 2009), el 38,6% de las adolescentes de 15 a 19 años reportó haber tenido relaciones sexuales. En un tercio de los casos estas relaciones sexuales se dieron con parejas de 6 o más años mayor que ella y dicha cifra asciende a 43,5% cuando la relación sexual ocurrió antes de los 15 años de edad de la adolescente. Por su parte, 1 de cada 10 adolescentes de 15 a 19 años reportó al menos un embarazo y aumenta a 45,5% entre las de 20 y 24 años.[15].

Ante este panorama adquiere relevancia el proceso formativo de niñas y adolescentes principalmente en torno al manejo de su sexualidad y de su potencial reproductivo para que ellas sean cada vez más dueñas de su vida y puedan construir un proyecto de vida que además de la maternidad incluya su formación a los mayores niveles posibles, un trabajo decente y una vida plena como mujer, como profesional, como emprendedora, como pareja, o en cualquier otro ámbito de la autorealización humana. Sin embargo, cualquier iniciativa en este sentido deberá considerar un factor sociocultural, sobre el cual llama la atención Borja (2015, p.15)

---

[14]. Centro de Documentación y Estudios (CDE) 2018 Embarazo y maternidad de niñas en Paraguay Asunción: CDE. Pag 28.

[15] Citado en, (UNFPA, 2017) Cuenta regresiva pg 19

> En definitiva, las mujeres tienen menor participación en el mundo del trabajo, lo que quizás se deba a que la presión de la sociedad para que se “encarguen” de múltiples actividades domésticas, relacionadas con el cuidado de los hijos y de la higiene de la vivienda, sea mayor que la presión para que se inserten en el trabajo fuera del hogar. También el embarazo constituye un boicot a la mayor participación laboral de las mujeres, porque podría motivar la preferencia de las empresas de contratar más hombres que mujeres, así como la elección propia o inducida de, luego de dar a luz, quedar al cuidado de los hijos en la casa.

2.4. Causas del desempleo juvenil

Las causas del desempleo juvenil en Paraguay son multifactoriales, como ocurre con cualquier problema complejo, donde las diferentes causas están encadenadas sistémicamente; se afectan mutuamente. Este conjunto de factores se analizarán en función de cuatro grandes variables, desarrolladas por Borja (2015, p.34): A. Cambio de la estructura productiva no absorbe suficiente mano de obra (limitada capacidad del mercado para generar puestos de trabajo), B. Procesos estructurales por el lado de la institucionalidad del mercado del trabajo y su regulación (debilidad institucional, informalidad y trabajo precario), C. Desajuste de las competencias educativas requeridas por la demanda laboral y la calificación de la oferta de trabajo, D. Origen familiar y características personales de los jóvenes. ”

Cambio de la estructura productiva no absorbe suficientes puestos de trabajo

Tal y como se analizó en el capítulo anterior, lo que garantiza el pleno empleo es el equilibrio entre la oferta de trabajadores y la demanda de trabajadores (empresas y emprendimientos), es decir, en el mercado laboral. Como sabemos, la autorregulación del mercado no basta para mantener dicho equilibrio. De allí, la necesidad de la intervención del estado combinando las políticas impositivas con las políticas de empleo, de gasto público, monetaria, de precios y salarios como procesos esenciales para convertir el estado en un regulador del mercado que busca corregir sus fallas para garantizar el pleno empleo a partir de la activación de la demanda agregada.

En Paraguay vienen operándose transformaciones en la estructura de los sectores de la economía. Según Borda (2015) el sector agropecuario disminuyó su participación en la estructura de la ocupación y qué, era más intensivo en absorber la mano de obra joven. Ahora, emergen otras actividades como el comercio, los restaurantes y hoteles con mayor contratación de jóvenes.

Siguiendo el sentido del análisis de Borda, se ha incorporado la información correspondiente al año 2018 (ver cuadro N°2.1) donde se demuestra que la tendencia marcada para el 2012 se intensificó hasta 2018. Efectivamente, la participación juvenil en la actividad agropecuaria bajo de 34,6% en el 2002 al 24,1% en el 2012 y al 15,4% en el 2018. Lo cual significa una pérdida de puestos de trabajo en un sector tradicionalmente empleador de jóvenes, por el orden de 19,2puntos porcentuales.

TABLA 2.5. Participación de los jóvenes en la ocupación según sector de actividad. Paraguay, 2002, 2012 y 2018 (en %)

Sector de Actividad	2002	2012	2018
Primario (agricultura; ganadería; caza y pesca)	34,6%	24,1%	15,4%
Secundario (manufacturas; construcción; minas; canteras)	14,3	15,8	21,6
Terciario (comercio; restaurantes y hoteles; transporte; almacenamiento; comunicaciones; finanzas; seguros; inmuebles; servicios comunales; personales y sociales)	51,2	60.1	63,0

Fuente: Elaboración propria a partir de BORDA, 2015 y EPH/DGEE, 2018.

El sector secundario amplió su participación en la contratación de mano de obra joven, pasando de 14,3% en 2002 para 21,6% en 2018. Este incremento puede estar, en parte, al crecimiento de la producción agroindustrial, sobre todo a las manufacturas de la carne, aceites, cuero, dirigidos a la exportación. El sector agroindustrial, a su vez contrata en general un personal más calificado, pero en menor cantidad que el sector primario.

La importancia de la industria manufacturera puede ser mirada por lo crecimiento de sus exportaciones, cuya participación en el PIB han duplicado de 1,1% en 1995 al 2,5% en 2014. Además, las maquilas tienen crecido su importancia en las exportaciones industriales, llegando al año de 2014 con una representatividad

alrededor de 24% de las exportaciones de origen industrial (VALDOVINOS, 2016). La importancia de las exportaciones manufactureras se debe a la caída de los precios de las commodities y, como alerta Benítez (2019) en artículo periodístico, Paraguay necesita de dólares, ya que importa la mayor parte de su consumo.

A su vez, el sector terciario de la economía es el de mayor crecimiento en Paraguay. En este sector, resalta el sector financiero, el cual ha tenido un crecimiento sostenido y ha logrado una mayor bancarización de la población. Los datos del cuadro 2.1 muestran que el terciario ocupaba más de la mitad de los jóvenes en 2002, porcentual que creció para 63% en 2018, o sea, casi 2 en cada 3 jóvenes ocupados se encuentran en el sector de servicios. Destacase que el terciario presenta una gran diversidad de actividades económicas, como las finanzas, el comercio, el transporte, los servicios sociales y personales (educación, salud, recreación, alimentación, comunicaciones, seguridad, jurídicos) que constituyen el espacio que más empleo joven genera y es susceptible de creación de pequeños emprendimientos, pero a la vez, resulta el sector donde la informalidad es mayor.

Migración del campo a la ciudad

El cambio ocurrido en la estructura del sector primario ha sido positivo en términos de crecimiento económico por el ingreso de divisas, pero en términos de desarrollo humano, el mismo ha generado otros problemas; entre ellos, el más significativo para este estudio, es la migración del campo a la ciudad. Hay dos explicaciones fundamentales para ello: la sustitución de la agricultura campesina por la agricultura empresarial, la cual desplaza la mano de obra no calificada, y la otra es el problema de la propiedad de la tierra. Acerca del primer problema, Riquelme y Vera (2015, p. 6) afirman que:

> La expansión de la agricultura empresarial a gran escala ha sido uno de los factores más determinantes para que numerosas familias campesinas abandonen sus chacras frente a la imposibilidad de sostener sus medios de vida tradicionales ligados al uso de la tierra. La migración para muchas de estas personas, por tanto, no ha sido una opción, sino una imposición.

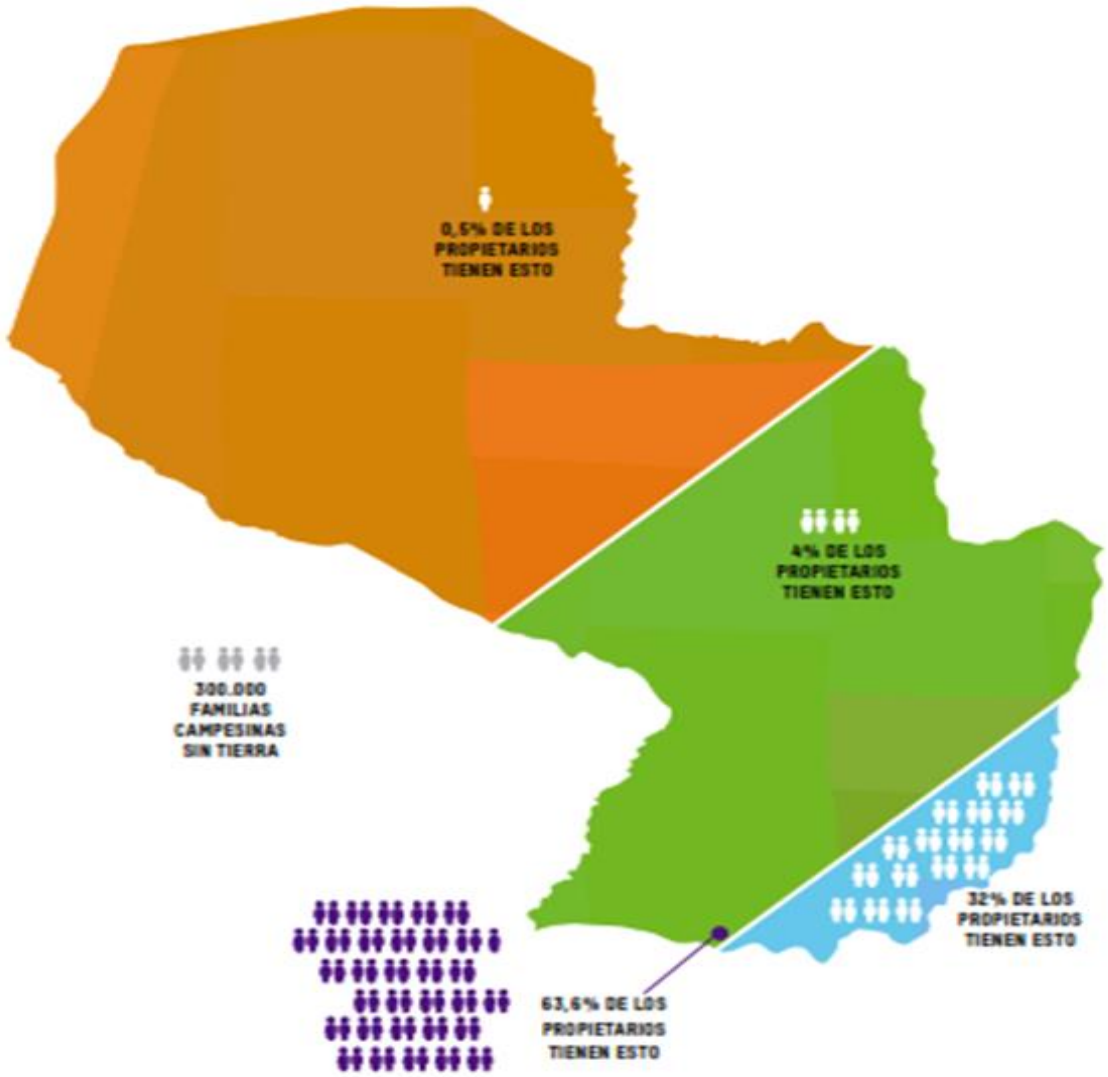
El otro problema, asociado al primero y rodeado de una complejidad muy alta por sus implicaciones, sociales, jurídicas y económicas es el problema de la propiedad de la tierra para los indígenas y campesinos. En un estudio sobre este problema, realizado por el equipo de investigación de Oxfam en Paraguay citado por Guereña y Rojas (2016, p.15), se presenta como la tierra en Paraguay en el espacio rural es muy concentrada en su comparación con otros países de América del Sur.

Para Riquelme y Vera (2015), este rápido proceso de reducción relativa de la población rural en comparación a la urbana es resultado de una serie de factores, tales como la acelerada incursión del capitalismo en el campo, vía agricultura empresarial; la escasa asistencia del Estado a la agricultura campesina; y, un mayor atractivo de las ciudades que comienzan a crecer y ofrecer oportunidades de empleo por la expansión de los servicios y del sector de la construcción, sobre todo, las ciudades que se convirtieron en polo de atracción migratoria fueron Asunción y su Área Metropolitana, Ciudad del Este, en Alto Paraná y Encarnación en Itapúa.

Habría que vincular a esta síntesis de Riquelme, la conexión entre la escasa asistencia del Estado a las comunidades campesinas e indígenas y el problema de la propiedad de la tierra, entre otras necesidades, como la educación, la salud y demás servicios públicos cuyas deficiencias implican condiciones de vida muy precarias.

El tema de la propiedad de la tierra es la expresión clara de la inequidad con los pobladores indígenas y campesinos. Paraguay figura como el país con mayor desigualdad en América Latina en la distribución de las tierras agrícolas. Veamos algunos datos significativos de este problema. Según información del PNUD (2010) basada en datos del Censo Agropecuario Nacional de 1991 y 2008.y reportados por Yvy Jara en su trabajo Los dueños de la tierra en Paraguay (p.18), aproximadamente el 90% de la tierra se encuentra en poder del 4.5% de propietarios, mientras el otro 10% de la tierra lo ocupan el 95% de propietarios, mientras 300.000 familias campesinas e indígenas se encuentran sin tierra.

Figura 2.1. Mapa de distribución de la propiedad agrícola en Paraguay



Fuente: Yvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay. Coordinación de investigación: Arantxa Guereña. (P17)

En conclusión, las difíciles condiciones de vida en el campo y las perspectivas de posibles oportunidades en las ciudades empujan a la población joven, con mayor presión sobre las mujeres jóvenes, a migrar hacia la vida urbana. En el caso de las mujeres, al llegar a la ciudad, algunas se emplean en trabajo doméstico, otras son víctimas de mafias de la prostitución y la mayor parte se ocupan en la economía informal, sobre todo en el sector comercio y servicios.

En una gran medida esta población rural que migra a las ciudades constituye un sector de población susceptible de entrar a engrosar las filas del desempleo, de la

informalidad, o de los empleos precarios. Allí, los jóvenes rurales deberán competir en capacidades para optar a trabajos formales en el sector industrial, que, aunque demuestra un relativo crecimiento y ha pasado de 14,3% en 2002, 15,8% en 2012 y 21,6% en 2018, aún es muy bajo para dar un acceso importante a la cantidad de jóvenes que buscan empleo en las ciudades. El sector industrial que absorbe mayor cantidad de mano de obra no calificada es la construcción, constituyendo un espacio posible para el migrante rural.

Desajuste de las competencias educativas requeridas por la demanda laboral y la calificación de la oferta de trabajo

En los diferentes análisis vinculados con el desempleo joven aparece con frecuencia la presencia del desajuste entre las competencias laborales que demandan las empresas y los nuevos ámbitos del emprendimiento ante la verdadera calificación de la oferta de trabajo. Según el foro económico mundial el nivel educacional no está en sintonía con el mercado de trabajo, o que significa que las empresas no contratan a los jóvenes porque estos no poseen las habilidades y competencias de que ellas necesitan (Herranz, 2016).

Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua del año 2018 (tabla 2.6) muestra que, entre los jóvenes de 15 a 29 años, la gran mayoría tiene debajo de 13 años de estudio, lo necesario para cubrir hasta la educación secundaria, tanto en las áreas rurales como en áreas urbanas. Solamente 23,5% tiene entre 13 y 18 años de estudio y entre estos se destaca que la mayor proporción está en las áreas urbanas (28,7%) do que en las áreas rurales (13,9%). Además, las mujeres presentan una escolaridad más elevada, 26,9% de ellas poseen 13 años o más de estudio (24,9% en el área urbana y 16,6% en el área rural), en cuanto que, entre los hombres, 20,3% tienen 13 años o más de estudio (24,9% en el área urbana y 11,2% en el área rural)

TABLA 2.6. Población de 15 a 29 años de edad, según los años de estudio %. Paraguay, 2018

AÑOS DE ESTUDIO	TOTAL, PAÍS			PAIS URBANO			PAÍS RURAL		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	1.901.876	972.675	929.201	1.233.823	640.925	592.898	668.053	331.750	336.303
Sin instrucción	1,1	1,4	(*)	(*)	(*)	(*)	1,5	(*)	(*)
1 a 6 años	12,6	13,3	11,9	7,6	8,3	6,9	21,9	22,9	20,8
7 a 12 años	62,8	65,0	60,5	62,8	65,4	60,1	62,6	64,2	61,1
13 a 18 años	23,5	20,3	26,9	28,7	24,9	24,9	13,9	11,2	16,6

Fuente DGEEC, Encuesta Permanente de hogares continua 2018

Ahora bien, para examinar que ocurre con la población con más de 13 años de estudio que cuenta con estudios universitarios se recurrió a un estudio sobre la situación laboral de los universitarios en Paraguay del 7 de mayo de 2019 realizado por la Dirección de Observatorio Laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, basado en datos de la EPH 2018 de la DGEE. Sólo se extraen del mismo algunos datos significativos para el presente análisis:

Revisemos, en primer lugar, la siguiente tabla y comparémosla con la tabla 2.1 donde se muestra la distribución de la población juvenil según categoría de ocupación y podremos constatar que el nivel educativo ha mejorado sustancialmente las oportunidades de trabajo en dos de las categorías del estudio: los empleados públicos que pasan de 4,5% (tabla 2.1) a 31,9% como producto de la profesionalización. Resaltan en este rubro personas que se graduaron en el área militar/policial, educación en todos los niveles (otras profesiones no son reseñadas en el estudio mencionado); también la categoría de “empleador” presenta un contraste importante pasando de 1,7% (cuadro 2.1) a 6,3%.

TABLA 2.7 Población ocupada que posee entre 13 y 18 años de estudio según categoría de ocupación. Paraguay, 2019

Categoría de ocupación	Total	Hombres	Mujeres
Nº de Jóvenes	849.483	421.429	428.054
Empleado público	31,9	27,7	36,0
Empleado privado	42,1	47,2	37,2
Empleador	6,3	8,9	3,8
Trabajador cuenta propia	13,3	13,2	13,4
Trabajador familiar no remunerado	3,1		
Empleado doméstico	3,2		

Fuente: DGEEC Boletín trimestral de Empleo – 2019 p. 13

Finalmente, el estudio mencionado identificó como dificultades comunes para cubrir las plazas de trabajo, por parte de cuatro sectores reportados (construcción, administración y gestión, TICs y electricidad) la falta de experiencia, la falta de formación/capacitación y la incorporación de nuevas tecnologías (Dirección del Observatorio Laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, basado en datos de la EPH 2018 de la DGEE p.12-15)

Ahora bien, desde el punto de vista cualitativo en Paraguay hay un conjunto de instituciones dedicadas a crear los puentes entre las competencias que demanda la empresa, los emprendimientos y la sociedad en general, con los programas de formación que deben tener los bachilleres, profesionales y técnicos para estar al nivel del perfil demandado. Desde el Ministerio de Educación, diferentes agencias gubernamentales, organizaciones empresariales, agencias de cooperación internacional, fundaciones y ONGs, vienen trabajando desde reformas estructurales de la educación formal, hasta programas no formales e informales tendientes a superar la brecha de las competencias.

Debilidad institucional

Como fue tratado en el primer capítulo, acerca del enfoque Keynesiano, el estado está llamado, en primer lugar, a regular los desequilibrios del mercado, en

relación con los indicadores macroeconómicos y, en segundo lugar, a promover las políticas que favorezcan el pleno empleo: demanda agregada, gasto público, estímulo a la inversión pública y privada, política fiscal y monetaria, exportación e importación. Al respecto el BCP reporta acerca del Índice de Calidad Institucional (BCP, pag.112). En materia de instituciones de mercado, Paraguay resalta por la baja calidad de sus instituciones, ocupando el puesto 134 entre 143. En el Índice Doing Business del Banco Mundial, el cual intenta capturar lo fácil (o complejo) que es para un empresario local abrir y ejecutar un pequeño o mediano negocio cumpliendo las regulaciones existentes (BCP, 2016 p.114).

En segundo lugar, al estado también compete la regulación y control del cumplimiento de las leyes laborales que velan por un empleo decente, sin embargo, la existencia de una alta informalidad laboral juvenil demuestra que, en este sentido, las instituciones resultan aún ineficaces, por cuanto a pesar de su existencia los problemas continúan sin mayores transformaciones.

TABLA 2.8. Jóvenes 15 a 29 años ocupados total e informales. Paraguay, 2018.

Grupo de edad	Total	Informales	%
15-19 años	203.144	191.328	94,2
10-24 años	358.473	259.451	72,4
25-29 años	379.512	235.348	62,0

Fuente: DGEES/ EPHC 2013.2018, ppt p.11

En Tercer lugar, en Paraguay se ha creado una institucionalidad gubernamental para atender el desempleo juvenil a partir de una política que comprende cuatro pilares: empleo, empleabilidad, emprendimiento y aspectos transversales (Vera, 2014, p.20).

- el empleo es comprendido como tarea del Estado, mediante los servicios de intermediación, formación profesional y programas de empleo orientados a dinamizar el mercado de trabajo juvenil. Para ello se creó el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social el fomento del empleo juvenil.

- La empleabilidad, tiene como objetivo desarrollar las capacidades laborales o competencias para satisfacer la demanda del mercado de trabajo. A través de un sistema de formación profesional ordenado, articulado y pertinente.
- El emprendimiento, política orientada a cultura emprendedora, apoyando las iniciativas de los jóvenes emprendedores,
- Aspectos transversales: sustentabilidad, coordinación, rectoría y diseño de las actividades para el logro de metas planteadas. Parea ello se crea la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil (MEJ) como articuladora de los esfuerzos de los diferentes organismos públicos y privados.

Como ocurre con el tema del desajuste de competencias, este, referido a la debilidad institucional adquiere una gran relevancia pues pone a prueba las capacidades del Estado para regular el mercado y promover el pleno empleo desde mecanismos concertados con la empresa privada, las organizaciones sindicales y sociales, las cooperativas, entre otros factores con potencial para participar en esta necesaria política hacia la superación del desempleo juvenil.

Origen familiar y características personales de los jóvenes

Podríamos indicar en esta sección que las variables mencionadas, hasta ahora, como causas del desempleo, el subempleo, el empleo informal y el empleo precario, son variables externas a la persona. Pero, no a todos los afecta por igual cada una de ellas. Borjas sistematiza en el estudio “expectativas y percepciones de los jóvenes acerca del mundo laboral” (BORJAS, 2015, p.47), lo esencial de los rasgos de jóvenes rurales y urbanos entre 15 y 24 años, estudiados mediante la técnica del Focus Group, empleando tres dimensiones: la identidad juvenil y su relación con el contexto social, percepción del mundo del trabajo y expectativas. En el sector urbano resaltan los siguientes resultados.

- En general, perciben que para ingresar al mundo del trabajo se requiere experiencia previa, contactos con funcionarios o directivos de empresas.

- Tienen conciencia de que deben estudiar para mejorar a largo plazo y tener trabajo estable y bien remunerado, una vez culminada su formación terciaria. Valoran los programas que les permiten acumular experiencia como las pasantías, pero en general asumen que deberán tener, en principio, empleos precarios para acumular experiencia.
- Consideran que las instituciones educativas deben pensar en las personas que necesitan trabajar para poder estudiar.
- Los que sólo estudian, valoran esa condición y prefieren primero estudios técnicos que les permitan trabajar en corto plazo y seguir estudiando. Muchos se perciben a futuro como empresarios por cuenta propia

Los resultados de los grupos focales en el sector rural, en las distintas dimensiones planteadas presenta los siguientes resultados.

- En general trabajan en la finca familiar, o en trabajos temporales en otras fincas, pero aspiran alcanzar una profesión para tener un trabajo estable y bien remunerado.
- Algunos valoran la formación técnica agropecuaria para mejorar su desempeño, sobre todo en la finca familiar.
- Consideran el acceso a empresas agropecuarias dependiendo de un contacto, lo mismo que el acceso a empleos públicos a través de la influencia de algún político.
- Mencionan que muchos han emigrado para Argentina porque no consiguieron alternativas en su localidad.
- Predominan los que estudian para profesiones no vinculadas al agro porque no ven futuro allí.

GRÁFICO 2.2- Cualidades que los jóvenes identifican como necesarias para obtener trabajo.

Fuente: Caputo (2015, p.112).

El gráfico refleja las percepciones de los jóvenes entrevistados, en relación con las cualidades. La experiencia es la cualidad más valorada y es aparentemente mayor en los hombres, en las personas que residen en áreas rurales, en quienes menor nivel educativo han alcanzado y quienes tienen una renta baja. Le sigue el nivel de escolaridad, con exigencia levemente más marcada en la percepción de los hombres, y aumenta con el nivel educativo y el nivel de renta de las personas encuestadas. Luego está la recomendación de personas influyentes la cual es más valorada por las mujeres y por quienes viven en áreas urbanas. Es llamativo que quienes tienen un mayor nivel educativo sean los que más se inclinan por esta opción. A continuación, está el dominio de nuevas tecnologías, cuanto mayor sea el nivel educativo y la renta, mayor la importancia que se le otorga a las TICs.

2.5. Consecuencias del desempleo

Son diversas las consecuencias del desempleo joven tanto en el ámbito de lo social como en lo particular. Solo se mencionará una de ellas por su significación para la definición de políticas públicas: la delincuencia

Delincuencia

Una de las consecuencias más delicadas del desempleo juvenil es la delincuencia, cuando ya los jóvenes no perciben el estudio y el trabajo como los medios para ganarse la vida. En relación con esta difícil situación el documento "Cuenta regresiva", (Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA, 2017, p.24) presenta algunas informaciones que permiten aproximarse a esta problemática:

> Asimismo, la juventud también está señalada como principal victimaria, en 2 de cada 3 casos de robo con violencia, los agresores tendrían entre 18 y 25 años, y en un 8,5%, quienes robaron con violencia serían niños menores de 17 años.
>
> El robo por peajeros15 (segundo delito de mayor prevalencia sufrido por los habitantes del Paraguay, generalmente en Asunción y Departamento Central) muestra una prevalencia de agresores niños (menores de 16 años) o muy jóvenes (menos de 20 años), y afecta prioritariamente a víctimas de los mismos rangos etarios.

En este mismo sentido, la SNJ publicó datos sobre la situación penitenciaria de los jóvenes que fueron detenidos (citado por UNFPA, 2017, p.24)

> El Servicio Nacional de Atención al Adolescente Infractor (SENAAI) del Ministerio de Justicia reportó en septiembre de 2016 un total de 331 jóvenes privados de libertad en centros educativos, en su gran mayoría varones y de 14 a 17 años. Un tercio de las personas en dichos centros no estaba estudiando. El 95% de estos jóvenes se encuentra sin condena[16].

CONSIDERACIONES FINALES

La conclusión fundamental de este esfuerzo investigativo apunta hacia la urgencia de asumir el empleo juvenil con la prioridad que señalan los distintos organismos internacionales en relación con el aprovechamiento del Bono Demográfico, porque de lo contrario en algunos años la pirámide poblacional se abra volteado y serán muchos más los adultos y mayores cuyo sostenimiento pesará sobre

[16] Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ). *Hacia una Política Pública Integral Paraguay Joven 2030 (2018),* Edición: Capicúa. Estudio de comunicación Diseño y diagramación: Karina Palleros Impresión: Artes Gráficas Aquidabán.

una población joven que tenderá a disminuir, según las proyecciones del Fondo de poblaciones de las Naciones Unidas (UNFPA, 2011, p.21). Pero, sobre todo, es la conciencia del Estado, del empresariado y de toda la sociedad, para que las juventudes paraguayas sean consideradas en su diversidad cultural, desde una perspectiva de derecho a la vida digna y con niveles de participación que las incluya en la creación y desarrollo de las políticas que les afectan.

Desde la perspectiva estatal ya se cuenta con una serie de instrumentos recogidos en la "*Política Pública Integral Paraguay Joven 2030" (2018)* donde se plantea la "transversalización e incorporación de una perspectiva de juventudes al conjunto de las políticas públicas para garantizar el ejercicio de derechos de los y las jóvenes, generando las condiciones para disminuir las brechas y aumentar sus oportunidades para el disfrute de una vida plena".

La política sintetiza una serie de criterios para ordenar la respuesta del Estado a la situación de las juventudes paraguayas: los jóvenes como sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo; atención especial a jóvenes en situación de vulnerabilidad social y disminución de brechas; enfoque territorial, étnico y lingüístico, enfoque de igualdad de género, de derechos humanos y de protección; solidaridad intra e intergeneracional, sostenibilidad y transparencia. Esta política crea un marco institucional que luego es acompañado con varias leyes e instrumentos de política pública: Ley del primer empleo, Ley de juventudes, Ley de inserción al empleo joven, el Plan Nacional de Juventud entre otras.

En tal sentido, compartimos las cuatro grandes líneas de la política de estado vigentes, a condición de que se fortalezcan las instituciones públicas y el estado juegue el papel que le corresponde como activador de la demanda agregada con una política salarial, de gasto e inversión pública, fiscal, monetaria y crediticia que atraigan la inversión privada para que este primer pilar de las políticas que es la generación de empleos, garantice trabajos decentes y realmente apunten a las demandas y necesidades de esa población juvenil.

De otra parte, es indudable la necesaria transformación de la educación formal y no formal para proveer al talento humano juvenil de las competencias necesarias para acceder a las nuevas oportunidades del mercado de trabajo, sobre todo en el naciente sector industrial y la expansión del sector servicios, donde también el

emprendimiento deberá jugar un papel protagónico estimulando las iniciativas y perspectivas de los propios jóvenes como creadores de puestos de trabajo sostenibles.

Atención especial requieren sectores ampliamente afectados como son las juventudes rurales (indígenas y campesinos) para que las economías locales tengan la fortaleza de albergar a los jóvenes en los sistemas productivos agrícolas y agroindustriales y disminuir así las migraciones forzadas por las malas condiciones de vida en el sector rural. Así mismo, la atención del estado hacia la mujer joven que enfrenta las tareas familiares de la crianza y, en la mayoría de las familias el cuidado de los adultos mayores y de los discapacitados. Igualmente, la juventud de los sectores más pobres que se ven obligados a dejar los estudios (más del 60% como lo evidenció esta investigación) y quedar en un círculo reiterativo entre desempleo, empleo informal y empleo precario.

Abogamos para que la institucionalidad pública, el empresariado, las organizaciones sociales y los organismos de cooperación internacional se integren realmente en el fortalecimiento y desarrollo de alternativas de estudio y capacitación viables para quienes trabajan o desempeñan roles familiares que limitan su asistencia a los programas presenciales y así, elevar sus competencias para el trabajo. Igualmente, la actualización y modernización de los programas educativos para responder a las demandas científico-tecnológicas y humanísticas de los empleadores públicos, privados y asociativos o de los actuales tipos de emprendimiento en la nueva sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALÓS MONER, Ramón. **Segmentación de los mercados de trabajo y relaciones laborales. El sindicalismo ante la acción colectiva**. Departamento de Sociología y Centro de Estudios sobre la Vida Cotidiana y el Trabajo (QUIT) de la Universidad Autónoma de Barcelona. Email: ramon.dealos@uab.cat

VALDOVINOS, Carlos F. Quid Pro Quo: productividad y crecimiento económico (II). In: BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY. **Paraguay: más allá de la estabilidad macroeconómica. Logros y desafíos.** Asunción: Servipress, 2016. (Coordinación general: Jazmín Gustale Gill, Viviana Garay Estepa, Leticia Bogado Yubi, Andrés Benítez Ruíz Díaz y Felipe González Soley). Disponible en: Libro, más allá de la economía. pdf (bcp.gov.py)

BASIGALUPO, Carla, **Salario mínimo no cubre ni la mitad de la canasta básica,** Prensa ULTIMA HORA, 1de junio de 2019. Disponible en https://www.ultimahora.com/salario-minimo-no-cubre-ni-la-mitad-la-canasta-basica-segun-bacigalupo-n2822909.html

BENÍTEZ VÍCTOR R**. La marcha de la economía = problemas de demanda agregada (I)** Mar 6, 2019. @victoraulb PDTE. CLUB DE IDEAS. Disponible en https://www.5dias.com.py/2019/03/la-marcha-de-la-economia-problemas-de-demanda-agregada-i/

BLANCHARD, Oliver; AMIGHINI, Alessia & GIAVAZZI, Francesco (2012). Macroeconomía. Pearson Education, S.A.

BORDA Dionisio, GONZÁLEZ Cynthia, GARCÍA Diana. **Inserción de los jóvenes en el mercado del trabajo.** © Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP Piribebuy 1058, Asunción – Paraguay, 2015

BRAVO, H. (2018). La importancia de la protección de la relación laboral. UCLA. Disponible en http://www.ucla.edu.ve/dac/investigaci%C3%B3n/compendium8/proteccion.htm

BRIZUELA Cynthia S.; GONZÁLEZ Cynthia R.; ROYG, A Hugo; DE CHERISEY, Hugues. **"Estudio de análisis sobre el retorno individual de la educación agraria y su rol para el desarrollo de los territorios rurales en el paraguay**" Estudio realizado por encargo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japon (JICA). Asunción Paraguay, marzo 2013.

BUONONO, M. & YANEZ, P. (2013). Crecimiento económico, inclusión y brechas sociales en América Latina y el Caribe. En Juan Alberto Fuentes Knight (ed.), "Inestabilidad y desigualdad: la vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe", Libros de la CEPAL, N° 128 (LC/G.2618-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

CAPUTO, L. PALAU, M. SEGOVIA D. (2009) **Ser joven hoy. Realidades y percepciones de la población paraguaya.** Proyecto Juventudes Sudamericanas: diálogos para construir Democracia Regional". Resultados de Encuesta Nacional BASE IS. Asunción Paraguay. Coordinación General del Estudio: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Río de Janeiro, Brasil. Coordinación del Estudio en Paraguay: BASE Investigaciones Sociales, Ayolas 807 esq. Humaitá. baseis@baseis.org.py www.baseis.org.py, Asunción Paraguay.

CEPAL, FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA), **Cuenta regresiva. ¿Cómo aprovechar el bono demográfico en Paraguay?** Coordinación técnica Mirtha Rivarola, Oficial de Género y Adolescencia del UNFPA. Publicado por ISBN: 978-99953-51-13-7, Impresión: AGZ - Artes Gráficas Zamphiropolos, primera edición, fecha de la publicación: Noviembre, 2017 ©UNFPA/Paraguay

CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA, **Ley 4951 sobre "inserción al empleo juvenil",** junio 20 de 2013.

CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA. **Ley 5.115 que crea el Ministerio del trabajo, empleo y seguridad social (MTESS),** Asunción, 7 de Noviembre de 2013.

CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA**. LEY Nº 5421 igualdad de oportunidades en la formación para el trabajo de las personas con discapacidad,** promulgada el 6/05/2015.

CLEMENT, & Pool. (1972). **Economía. Enfoque América Latina**. México: Mc Graw Hill. Comisión Mundial Sobre el Futuro del Trabajo (2018). Nota Informativa #1: Los individuos, el trabajo y la sociedad. Organización Mundial del Trabajo. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_618366.pdf.

De GREGORI, Waldemar, VOLPATO, Evilasio, **Capital Tricerebral. "Los cuatro niveles de competencias tricerebrales" (pg. 43).** Editora Beta, Bogotá, Colombia, 2° Edición, octubre, 2012.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC), (2017). **Boletín sobre Población Juvenil**. Encuesta Permanente de Hogares 2017.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC), (2018). **Principales Resultados EPHC 2018**. Encuesta Permanente de Hogares Continua. Disponible en: http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2018/Principales%20Resultados.pdf. Accesado en: 22/06/2019.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC, 2018). **Principales Resultados de Pobreza Monetaria y Distribución de Ingreso** – 2018. **Objetivos de desarrollo sostenible**". Pdf.

DORNBUSCH, RUDIGER; FISCHER, STANLEY (2009). **Macroeconomía**. McGraw Hill.

DUDWICK, N. (2013). **The relationship between jobs and social cohesion: Some examples from ethnography**, documento de referencia para el informe World Development Report 2013: Jobs (Washington, D.C., Banco Mundial).

ENGELS, Federico, **El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre**. Escrito: En 1876. [1]Primera edición: En a revista Die Neue Zeit, Bd. 2, N° 44, 1895-1896.**Esta edición:** Marxists Internet Archive, noviembre de 2000.Fuente: Biblioteca de Textos Marxistas

EKELUND, J.R., & HÉBERT, R. (2008). **Historia de la Teoría Económica y de su Método**. México: McGraw-Hill.

FERRARI, R. (2012). **La importancia del trabajo para la vida humana y el flagelo de la desocupación**. *VII Jornadas de Sociología de la UNLP*. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.

FREUD, Sigmund (1988). **El Malestar en la Cultura,** O.C., Volumen XXI, Buenos Aires, Amorrortu editores.

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS - UNFPA, **Paraguay joven Informe sobre juventud,** Junio de 2016. ISBN 978-99953-51-12-0. Asunción, Paraguay.

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS - UNFPA (2017), **Cuenta regresiva, ¿Cómo aprovechar el bono demográfico en Paraguay?** Coordinación técnica, Mirtha Rivarola, Oficial de Género y Adolescencia del UNFPA. Consultoras UNFPA, Verónica Serafini, Claudina Zavattiero

GLEJBERMAN, David. **Conceptos y definiciones: Desempleo y Personas fuera de la fuerza de trabajo.** CENTRO INTERNACIONAL DE FORMACIÓN Programa de Análisis, Investigación y Estadísticas de Empleo (CIF/OIT). Turín, 8 al 12 de octubre de 2012. Disponible en http://recap.itcilo.org/es/documentos/files-imt2/es/dg6 pdf accesado en 3/11/2019.

GUEREÑA, Arantxa y ROJAS, Luis (2016). YVY JARA, Los dueños de la Tierra en Paraguay, OXFAN Paraguay

ELVER Hilal. Relatora especial de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación (2016) **Conclusiones preliminares sobre el cumplimiento del derecho a la alimentación en Paraguay**. EFE, 10/11/2016.

HERRANZ, David. Regional Head, Adecco Group Latin America. Foro Económico mundial, 17 jun 2016. Disponible en https://es.weforum.org/agenda/authors/david-herranz. Accesado en 27/10/19

IRRAZÁBAL, Roberto (2016). Entrevista a la relatora de las Naciones Unidas**,** sobre el tema de **la migración del campo a la ciudad y la problemática de la lucha por la tierra.** Disponible en roberto-irrazabal@uhora.com.py

JANSEN, E. (2005). **Concentración y segmentación de los mercados en el México urbano. Un análisis por género**. Papeles de Población, vol. 11, N°. 46. 45-78.

KEYNES, John Maynard; ***"Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero",*** Fondo de Cultura Económica, octava reimpresión (1974).

MISHAN, E. (1969). **Popular economic falacies**. The penguin press, Lomdres, U.K. Ruiz R., H. (2013). Keynes y el empleo. Contribuciones a la Economía, Grupo Eumed.net (Universidad de Málaga), issue 2013-01, January. Recuperado de https://ideas.repec.org/a/erv/contri/y2013i2013-016.html

NACIONES UNIDAS, Asamblea General (1981). Resolución 16/28 fue aprobada por la Asamblea General en su de 1981. Preparativos al año mundial de la juventud (1985). Disponible en https://www.un.org/es/sections/issues-depth/youth-0/index.html.

NAVARRO GARAY, Angela. **Trabajo decente: análisis de las condiciones laborales en la ciudad de concepción, Paraguay** Revista MERCOSUR de políticas sociales - ISSN 2523-0891 (impreso) Vol 1 : 2017 : pp. 205-222 - doi: 10.28917/ism.2017-v1-205 ARTÍCULO ORIGINAL

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTESS) https://www.mtess.gov.py/ capacitó a más de 3.450 jóvenes y adultos a través del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal) MTESS, 2018, pág. 16

OCDE/CEPAL/CAF (2016**),** ***Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*****, OECD Publishing, Paris.** ***http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es***

OPEN STAX COLLEGE**,** Macroeconomics 2e. **Los bloques de construcción del análisis keynesiano.** The Building Blocks of Keynesian Analysis. Disponible en **https://courses.lumenlearning.com/suny-macroeconomics2/chapter/the-building-blocks-of-keynesian-analysis/**

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TRABAJO, Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. **Los individuos, el trabajo y la sociedad:** Nota informativa N°1, preparada para la segunda reunión de la comisión (15-17 de febrero de 2018).
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES OIM. Migraciones en Paraguay. Disponible en https://paraguay.iom.int/?q=es/node/15

RIQUELME Quintín, VERA Elsy. **Agricultura campesina, agronegocio y migración.** El impacto de los modelos de producción en la dinámica de los territorios. Centro de Documentación y Estudios (CDE), 2015, editorial Karina Palleros Impresión Servicios Gráficos. Disponible en OXFAM, https://www.oxfam.org/es/informes/paraguay-informe-de-distribucion-de-la-tierra

RODRÍGUEZ, José. **La Insoportable desigualdad del Paraguay**. Economía y sociedad. Análisis de coyuntura mensual N°29 (abril de 2015). Centro de análisis y difusión de la economía paraguaya (CADEP).

RUIZ R., H. (2013). Keynes y el empleo. Contribuciones a la Economía, Grupo Eumed.net (Universidad de Málaga), issue 2013-01, January. Recuperado de https://ideas.repec.org/a/erv/contri/y2013i2013-016.html

SAMUELSON, P. S. & NORDHAUS W. D. (2010). **Macroeconomia, con aplicaciones a America Latina** McGraw-Hill. Mexico, 313.

SECRETARÍA NACIONAL DE LA JUVENTUD (SNJ), Fondo de Población de las Naciones Unidas. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2018).. **Hacia una política pública integral PARAGUAY JOVEN 2030**, Edición: Capicúa. Estudio de comunicación Diseño y diagramación: Karina Palleros Impresión: Artes Gráficas Aquidabán

SERAFINI, V. (2018). **Empleo femenino en Paraguay. Tendencias y Políticas Públicas**. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP

SOLLOVA, M. & Baca, N. (1999). **Enfoques teóricos-metodológicos sobre el trabajo femenino**. Papeles de población. N°. 20. 69-88. Tavira Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/26462621_Enfoques_teorico-metodologicos_sobre_el_trabajo_femenino

STIGLITZ, J. E. (2012), **The price of inequality. How today´s divided society endangers our future**, W.W. Norton & Company, Nueva York y Londres.

TRONCOSO, C. (2005**). "Macroeconomía**". Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de administración de la Universidad de la República. Editorial Byblos, Segunda edición.

VARGAS SÁNCHEZ, Alfonso; NACIMIENTO CORONEL, Zulema B. **El cooperativismo en Paraguay: especial referencia a las cooperativas de producción**, CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, núm. 34, abril, 2000, pp. 189- 224 Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative Valencia, Organismo Internacional

UNITED NATIONS (1962), **The United Nations Development Decade. Proposals for Action** E/3613. N.Y. 1962. Report of the Secretary General.

VÁZQUEZ DÍAZ, Perla. Guías para el debate. **¿Qué es la perspectiva de juventud?** Espolea A.C. México, 2012. Mazatlán 152A-4, Col. Condesa, 06140, México, D.F. www.espolea.org info@espolea.org. ISBN: 978-607-9162-06-1- Primera edición: 2012. Impreso en México. Diseño y formación: Enrico Gianfranchi.

VERA Quiñónez, Carlos Alfredo.**:** Política de Empleo Juvenil: desafío para reducir el déficit de empleo decente para jóvenes en Paraguay. **NOTA DE POLITICA 20**.CIRD, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo, agosto/2014.

WILKINSON R. y K. PICKETT (2010), *The Spirit Level. Why equality is better for everyone,* Penguin Books, Nueva York.

WAGEINDICATOR 2019 - Tusalario.org/Paraguay - Menores y Jóvenes. Disponible en https://tusalario.org/paraguay/derechos-laborales/trato-justo/menores

.

ANEXOS

ANEXO 1. Principales variables analizadas de la población joven 15 a 24 años. Período 2002-20012

variables	desagregación	años	
		2002	2012
Nivel educativo (% de la población 15 – 24 años)	Primaria	42,7*	15,5
	Secundaria	52,3*	70,2
	Terciaria	5*	14,3
Condición de estudio y empleo (cantidad de población 15 – 24 años)	Solo estudian	210.000	385.000
	Solo trabajan	485.000	478.000
	Trabajan y estudian	200.000	342.000
	No trabajan ni estudian	184.783	170.000
Tasa de participación juvenil (%)		63,60	59,70
Ratio desempleo juvenil/desempleo adulto		2,5	4
Tasa de desempleo juvenil (%)		18	11,20
Tasa de desempleo juvenil femenino (%)		18,2**	
Tasa de desempleo juvenil urbano (%)		25	13,80
Tasa de ocupación juvenil (%)		81	89
Factores influyentes en el acceso al empleo juvenil	Ingreso deseado, niveles de educación, desajustes de perfiles de mercado, características personales y origen de los jóvenes.		
Cantidad de asalariados jóvenes		562.000	731.000
Tasa de informalidad (%)		86	77
Ratio ingreso jóvenes/ingreso adultos (brecha de ingresos)		58**	
Promedio de años de estudio de ocupados		8,2	9,9
Promedio de años de estudio de desocupados		9,2	10,6
Sectores que crean más empleo juvenil	Servicios (comercio, restaurantes y hoteles).		
Institucionalidad laboral	Cursos de capacitación y formación laboral bajo criterios de selección y monitoreo de los beneficiarios precariamente sistematizados. Escasas inspecciones laborales. Recursos limitados para realizar la tarea de controlar el cumplimiento de las normas laborales.		
	Ausencia de información objetiva del impacto que tienen los programas de formación en la inserción laboral y la obtención de empleos de buena calidad.		

FUENTE: Dionisio Borda, Coordinador, Cynthia González, Diana García (2015). **Inserción de los jóvenes en el mercado del trabajo.**

ANEXO 2. Boletín de juventud EPHC 2018, DGEES

Población juvenil por área de residencia y sexo, según indicadores del mercado laboral. Año 2018

Indicadores del mercado laboral	Total País[1/]			País Urbano			País Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Población total	**6.971.229**	**3.512.556**	**3.458.673**	**4.321.796**	**2.140.356**	**2.181.440**	**2.649.433**	**1.372.200**	**1.277.233**
Población de 15 a 29 años	**1.901.876**	**972.675**	**929.201**	**1.233.823**	**640.925**	**592.898**	**668.053**	**331.750**	**336.303**
Fuerza de trabajo	1.246.499	759.726	486.773	820.337	488.255	332.082	426.162	271.471	154.691
Fuera de la fuerza de trabajo	655.377	212.949	442.428	413.486	152.670	260.816	241.891	60.279	181.612
Población ocupada	1.112.896	689.903	422.993	719.748	433.310	286.438	393.148	256.593	136.555
Desocupados (Desempleo abierto)	133.603	69.823	63.780	100.589	54.945	45.644	33.014	14.878	18.136
Subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo (subempleo visible)	77.021	32.860	44.161	34.024	15.242	18.782	42.997	17.618	25.379
Población de 15 a 29 años (%)	**27,3**	**27,7**	**26,9**	**28,5**	**29,9**	**27,2**	**25,2**	**24,2**	**26,3**
Tasa de la fuerza de trabajo	65,5	78,1	52,4	66,5	76,2	56,0	63,8	81,8	46,0
Tasa de ocupación	58,5	70,9	45,5	58,3	67,6	48,3	58,8	77,3	40,6
Tasa de desocupados (Desempleo abierto)	10,7	9,2	13,1	12,3	11,3	13,7	7,7	5,5	11,7
Tasa de subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo (subempleo visible)	6,2	4,3	9,1	4,1	3,1	5,7	10,1	6,5	16,4
Población de 15 a 24 años	**1.338.218**	**691.046**	**647.172**	**853.864**	**440.195**	**413.669**	**484.354**	**250.851**	**233.503**
Fuerza de trabajo	785.720	488.853	296.867	497.651	294.663	202.988	288.069	194.190	93.879
Fuera de la fuerza de trabajo	552.498	202.193	350.305	356.213	145.532	210.681	196.285	56.661	139.624
Población ocupada	680.927	429.636	251.291	418.450	247.729	170.721	262.477	181.907	80.570
Desocupados (Desempleo abierto)	104.793	59.217	45.576	79.201	46.934	32.267	25.592	12.283	13.309
Subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo (subempleo visible)	52.005	23.706	28.299	20.395	(*)	(*)	31.610	13.624	17.986
Población de 15 a 24 años (%)	**19,2**	**19,7**	**18,7**	**19,8**	**20,6**	**19,0**	**18,3**	**18,3**	**18,3**
Tasa de la fuerza de trabajo	58,7	70,7	45,9	58,3	66,9	49,1	59,5	77,4	40,2
Tasa de ocupación	50,9	62,2	38,8	49,0	56,3	41,3	54,2	72,5	34,5
Tasa de desocupados (Desempleo abierto)	13,3	12,1	15,4	15,9	15,9	15,9	8,9	6,3	14,2
Tasa de subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo (subempleo visible)	6,6	4,8	9,5	4,1	(*)	(*)	11,0	7,0	19,2

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2018

[1/] No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

(*) Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

ANEXO 3. Lineamientos para una Política de Empleo en el Paraguay. Recomendaciones de Política Públicas para la generación de Empleo Decente

Cynthia González Ríos

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay
Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813 cadep@cadep.org.py www.cadep.org.py

ISBN: 978-99967-623-0-7

Crecimiento económico intensivo en mano de obra, sostenido y estable

La recuperación económica iniciada en el 2003, de la mano del sector agropecuario, se ha traducido en aumentos moderados del empleo, donde el sector agropecuario ha estado al margen de este evento a diferencia de los sectores de servicios, comercio y las industrias manufactureras. El subempleo ha aumentado y la reducción de los empleos informales relacionados al no acceso a la seguridad social ha sido mínima. La baja productividad laboral es una característica recurrente y los ingresos medios laborales por hora se han estancado a pesar de la reactivación económica.

Revertir esta situación implica un desafío importante para las políticas públicas relacionadas a incentivar un modelo de crecimiento con condiciones que beneficien la expansión de las PYMES (Berry, 20004). En este sentido, será de suma importancia, que en el corto y mediano plazo sea posible coordinar y sincronizar un conjunto de políticas claves destinadas al uso eficiente de los recursos disponibles (mano de obra, tierra, capital, etc), para crear competitividades y capacidad de producción, como: una adecuada política monetaria, fiscal e industrial (manejo adecuado de la cantidad de dinero en la economía, la tasa de interés y el gasto público) estimulando la inversión, la demanda agregada, demanda de mano de obra, empleo e ingresos.

Una política de acceso a la tierra, crédito, asistencia técnica, apoyo a clusters, inversión en infraestructura, y creación de agencias de desarrollo regional o departamental permitirán el desarrollo de sectores como la agricultura de pequeña y mediana escala y el sector de micro, pequeñas y medianas empresas no agrícolas. Sobre ellas recaen las mayores posibilidades de creación de empleo y absorción de gran parte de la fuerza laboral rural y urbana. Asimismo, en la línea de generar empleo, se podría seguir priorizando el aumento de las inversiones públicas intensivas en mano de obra, principalmente en las áreas de construcción y mantenimiento de infraestructura.

Reestructuración y fortalecimiento de la autoridad laboral y reforma del sistema de capacitación laboral

Dada las actuales características de la autoridad laboral y la aún incipiente coordinación entre los entes relacionados al empleo, sería imprescindible la reorganización del Ministerio de Justicia y Trabajo, de manera a permitir la coordinación de las acciones de todas las instituciones públicas vinculadas a la política de empleo. En

este sentido, existe un anteproyecto de ley de separación y creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con 4 Direcciones bajo el Vicemi- nisterio de Empleo: de gestión activa de empleo, de formación y capacitación laboral, de fomento del empleo y un observatorio laboral.

Para el fortalecimiento de este nuevo ente estatal, será prioridad la dotación presupuestaria, planificar sistemáticamente las acciones que incidan en la adecuación de las estructuras a la de- manda de empleo, y la capacitación de los recursos humanos de orden directivo y personal técni- co. El diseño de una política de empleo y una institucionalidad fortalecida debe darse en un marco de participación y diálogo de los representantes de los trabajadores, empresarios y el sector pú- blico, así como de otros actores sociales como las autoridades municipales, y de otros ministerios relacionados a la política de empleo.

A los efectos de mejorar la empleabilidad y productividad de los trabajadores y responder a la demanda de las empresas, se suma la necesidad de fortalecer la política activa de mercado laboral, que desde la mirada de Reinecke (2005), dadas las características del mercado laboral paragua- yo, deben apuntar hacia los programas de contención de desempleo, la generación de una red de oficinas de empleo, la implementación de una política de capacitación a ocupados y desocupados y programas especiales de empleo juvenil. Se enfatiza este segmento de población por su mayor probabilidad de inserción a los puestos de trabajo informal.

Análogamente, una política de educación de buena calidad y la formación y capacitación técnica, son una combinación importante y un requerimiento ineludible para aumentar la productividad laboral y satisfacer las necesidades de las empresas. La educación formal ha atravesado un proceso de reforma a partir del 1995 y ha logrado aumentar los años de estudios de la población económicamente activa de las nuevas generaciones. Sin embargo, la cobertura y calidad educativa aún tiene sus limitaciones.

Otro aspecto no menos importante que se debe considerar y ponerlo en práctica es la identificación de necesidades formativas, basado en un estudio sectorial, en la investigación de las potencialidades de generación de empleo y desarrollo de cada territorio y en el estudio de per- files y características de la población beneficiaria. Actualmente la metodología utilizada por el SINAFOCAL consiste en la consulta a entidades empresariales y municipios, lo que si bien es válida, no es la más adecuada para reflejar las necesidades reales de los sectores más dinámicos de la economía que podían absorber la mano de obra previamente capacitada.

En ese sentido un trabajo conjunto entre el SINAFOCAL, SNPP y el MEC es una tarea pen- diente, ya que las acciones de estas instituciones se encuentran descoordinadas. Por ejemplo, actualmente la inscripción en el registro de instituciones proveedoras de servicios de capacitación en el SINAFOCAL no exige el reconocimiento formal de la Dirección de Educación Permanente del MEC. Esta descoordinación debe ser revertida ya que podría ser el MEC el ente que evalúe y certifique la calidad de las instituciones educativas oferentes del SINAFOCAL.

Esta alianza SINAFOCAL – MEC –SNPP, debe ser considerada estratégica, además por que las competencias básicas y transversales deberían asegurarse desde la educación general, en tanto que las competencias específicas son responsabilidad de la formación profesional. Sin embargo la realidad, en Paraguay, muestra que la formación profesional cuenta, entre su población, con mu- chas personas –jóvenes y adultas- que no dominan dichas competencias básicas y transversales. Por lo tanto, es necesario una definición de tareas, de forma tal a eliminar este aspecto negativo permitiendo a los sistemas e instituciones de formación profesional contribuir al logro de tales objetivos educativos.

Además sería relevante evaluar la efectividad de los programas de formación, a través de un sistema de monitoreo y control de los programas y proyectos de capacitación para conocer los resultados reales y el impacto en la generación de empleos decentes. Este aspecto es una falencia transversal de los programas de apoyo que brinda el Estado dada la inexistencia de un Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), como los existentes en los demás países de la región. Actualmente, se está trabajando en la conformación del SNIP con organismos internacionales como el BID y la OIT; el aporte de este último organismo es la inserción del indicador del empleo como medida de desempeño de las inversiones y proyectos del sector público.

Desarrollo e implementación de una política industrial

Para la promoción y aumento de la competitividad de las PYMES y la creación de empleo sería recomendable impulsar el desarrollo de un buen ambiente de negocios y diseñar una política industrial que favorezca principalmente aquellos sectores que demandan más mano de obra e incremente la productividad y los ingresos laborales.

La diversificación de productos de exportación y la conformación de cadenas productivas agroindustriales intensivas en trabajo, podrían ser opciones relevantes en la dinamización de la agricultura familiar, del empleo en general, principalmente el empleo juvenil. Para desarrollar estas cadenas, será necesario una combinación de fortalecimiento institucional, diseñar incentivos a la inversión del sector privado (ej: créditos fiscales relacionadas a la masa salarial), inversión en infraestructura por parte del sector público (en obras civiles para la actividad económica[13] y en servicios de utilidad pública[14]), así como dar garantías jurídicas a las inversiones extranjeras.

Subsidios al salario de los más pobres

Los ingresos laborales son la fuente principal de ingresos familiares, por tanto, el empleo es fundamental para salir de la pobreza. Una forma de incentivar el empleo es a través del subsidio al ingreso de tal forma que favorezca a la población pobre y a los más vulnerables de caer bajo la línea de la pobreza.

El subsidio al ingreso o salario laboral, a diferencia de la transferencia condicionada, posee un componente de incentivo al trabajo de los adultos y de incentivo al contrato de mano de obra, por parte del empleador. Mientras que la política de transferencia condicionada otorga un monto monetario determinado bajo la condición de ser pobre y cumplir algunos requerimientos relacionados a los hijos, el subsidio otorgaría un beneficio (que puede ser monetario o no) sobre el monto salarial, compartido entre el trabajador y el empleador. El subsidio podría incentivar la incorporación de los adultos al empleo, lo que a su vez constituye una adición de perceptores de ingresos al hogar.

Una aproximación operativa de esta política derivaría en la adición de un subsidio porcentual sobre el salario del trabajador si el salario fuera menor a un determinado umbral Luego este porcentaje se reduciría progresivamente hasta que el salario aumente a un nivel determinado. El porcentaje de subsidio sería transferido en proporciones distintas entre el trabajador y el emplea- dor, por ejemplo 2/3 para el trabajador y 1/3 para el empleador.

La implementación eficiente de este tipo de programas requiere de una selección adecuada de los elementos que involucra su diseño. Además de la selección de los beneficiarios, que podría ser análogas a los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas, se deberá decidir sobre el tipo de salario sobre el cual se otorgará el subsidio (el promedio o mínimo legal u otro), el tipo de empleo beneficiario (formal, informal u otro), el mecanismo de control, las instituciones involucradas y otros elementos.