



# Capacidades del sistema público de formación profesional para incluir jóvenes en condiciones de vulnerabilidad

*Julio Luis Castro (coordinador), Luis Claudio Celma, Ana María Farías Toñáñez y Wilma Gallagher Ovelar*

Consultoría para el  
Diseño del Modelo y Programas  
de Capacitación Técnico Profesional  
que permitan la incorporación al sistema de formación  
de jóvenes, hombres y mujeres, en situación de mayor  
vulnerabilidad y exclusión social  
SDP 01/2010



Y nos cansamos de andar vagando por los bosques y orillas de los ríos.

Y nos fuimos quedando. Inventamos las aldeas y la vida en comunidad, convertimos el hueso en aguja y la púa en arpón, las herramientas nos prolongaron la mano y el mango multiplicó la fuerza del hacha, de la azada y del cuchillo.

Cultivamos el arroz, la cebada, el trigo y el maíz, y encerramos en corrales las ovejas y las cabras, y aprendimos a guardar granos en los almacenes, para no morir de hambre en los malos tiempos.

Y en los campos labrados fuimos devotos de las diosas de la fecundidad, mujeres de vastas caderas y tetas generosas, pero con el paso del tiempo ellas fueron desplazadas por los dioses machos de la guerra. Y cantamos himnos de alabanza a la gloria de los reyes, los jefes guerreros y los altos sacerdotes.

Y descubrimos las palabras *tuyo* y *mío* y la tierra tuvo dueño y la mujer fue propiedad del hombre y el padre propietario de los hijos.

Muy atrás habían quedado los tiempos en que andábamos a la deriva, sin casa ni destino.

Los resultados de la civilización eran sorprendentes: nuestra vida era más segura pero menos libre, y trabajábamos más horas.

Eduardo Galeano

# Sumario

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Presentación.....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>1. Justificación .....</b>  | <b>7</b>  |
| 1.1. Marco jurídico, institucional y político de la promoción del empleo en Paraguay                     | 7         |
| <i>a. Marco jurídico</i>   |           |
| <i>a.1. Mandatos constitucionales</i>  |           |
| <i>a.2. Tratados del ámbito internacional</i>  |           |
| <i>a.3. Leyes nacionales</i>   |           |
| <i>b. Marco institucional</i>  |           |
| <i>c. Marco de políticas públicas</i>  |           |
| <i>c.1. En el ámbito internacional</i>   |           |
| <i>c.2. En el ámbito nacional</i>  |           |
| 1.2. Aproximación a la situación laboral en el país  | 18        |
| <i>a. Datos generales</i>  |           |
| <i>b. Poblaciones juveniles</i>  |           |
| <i>c. Condiciones para el trabajo de las mujeres</i>   |           |
| <b>2. Conceptos fundamentales .....</b>  | <b>24</b> |
| 2.1. Enfoque de derechos humanos: trabajo decente y ciudadanía   | 24        |
| 2.2. Enfoque de género   | 28        |
| 2.3. Formación profesional basada en competencias: empleabilidad y emprendibilidad                       | 29        |
| <i>a. Vinculación entre educación y trabajo</i>  |           |
| <i>b. Noción de competencia laboral</i>  |           |
| <i>c. Implicancias de la formación profesional basada en competencias</i>                                |           |
| <i>d. Nociones de empleabilidad y emprendibilidad</i>  |           |
| 2.4. Vulnerabilidades  | 42        |
| <b>3. Objetivos del estudio .....</b>  | <b>44</b> |
| 3.1. Objetivo general  | 44        |
| 3.2. Objetivos específicos   | 44        |
| <b>4. Abordaje metodológico .....</b>  | <b>45</b> |
| 4.1. Encuadre metodológico   | 45        |
| <i>a. Metodologías</i>   |           |
| <i>b. Poblaciones participantes</i>  |           |
| <i>b.1. Personal de las instituciones públicas</i>   |           |
| <i>b.2. Organizaciones de sectores socio económicos y productivos</i>                                    |           |
| <i>b.3. Personas de las poblaciones juveniles en condiciones de vulnerabilidad</i>                       |           |
| 4.2. Dimensiones de análisis   | 49        |
| <i>a. Capacidades institucionales para la gestión de la formación profesional basada en competencias</i> |           |

|   |           |
|---|-----------|
| <i>a.1. Institucionalidad</i>   |           |
| <i>a.2. Vinculación con el contexto socio productivo</i>  |           |
| <i>a.3. Orientación profesional</i>   |           |
| <i>a.4. Formación</i>   |           |
| <i>a.5. Evaluación institucional y seguimiento de egresadas y egresados</i>                               |           |
| <i>b. Desarrollo de los sectores económicos y productivos más pertinentes para la propuesta formativa</i> |           |
| <i>b.1. Tendencias de los sectores económicos y productivos</i>   |           |
| <i>b.2. Percepciones y prácticas frente a la formación y el empleo</i>                                    |           |
| <i>c. Transversalidad de los enfoques de derechos y de género y las vulnerabilidades</i>                  |           |
| <i>c.1. Disponibilidad</i>  |           |
| <i>c.2. Accesibilidad</i>   |           |
| <i>c.3. Aceptabilidad</i>   |           |
| <i>c.4. Adaptabilidad</i>   |           |
| 4.3. Fases del estudio  | 58        |
| 4.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos  | 58        |
| <i>a. Contactos iniciales</i>   |           |
| <i>b. Análisis documental</i>   |           |
| <i>c. Entrevistas enfocadas</i>   |           |
| <i>d. Grupos de discusión</i>   |           |
| 4.5. Perspectivas éticas del estudio  | 61        |
| <b>5. Hallazgos .....</b>   | <b>62</b> |
| 5.1. Aproximaciones a las condiciones de las poblaciones juveniles en situación de vulnerabilidad         | 62        |
| <i>a. Características de la ocupación, desocupación y búsqueda de trabajo</i>                             |           |
| <i>a.1. Condición ocupacional al momento del estudio</i>  |           |
| <i>a.2. Métodos de búsqueda de trabajo</i>  |           |
| <i>a.3. Exigencias para conseguir trabajo</i>   |           |
| <i>b. Percepciones acerca de la formación profesional</i>   |           |
| <i>b.1. Información acerca de la oferta formativa</i>   |           |
| <i>b.2. Características esperadas de la formación</i>   |           |
| <i>b.3. Percepciones acerca de la accesibilidad a la formación profesional</i>                            |           |
| 5.2. Aproximaciones a las características de los sectores productivos y económicos seleccionados          | 72        |
| <i>a. El sector del turismo</i>   |           |
| <i>a.1. Características del sector</i>  |           |
| <i>a.2. Formación en el sector</i>  |           |
| <i>a.3. Potencialidades de inclusión de fuerza de trabajo</i>   |           |
| <i>b. El sector del trabajo doméstico remunerado</i>  |           |
| <i>b.1. Características del sector</i>  |           |
| <i>b.2. Formación en el sector</i>  |           |
| <i>b.3. Potencialidades de inclusión de fuerza de trabajo</i>   |           |
| <i>c. Los emprendimientos productivos y de servicios</i>  |           |

|   |            |
|---|------------|
| <i>c.1. Características de la modalidad de emprendimientos</i>  |            |
| <i>c.2. Formación en emprendedurismo</i>  |            |
| <i>c.3. Potencialidades de inclusión de trabajadoras y trabajadores</i>   |            |
| 5.3. Capacidades institucionales para la gestión de la formación profesional basada en competencias con enfoque de derechos y de género | 95         |
| <i>a. Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)</i>   |            |
| <i>a.1. Institucionalidad</i>   |            |
| <i>a.2. Vinculación con el contexto socio productivo</i>  |            |
| <i>a.3. Orientación profesional</i>   |            |
| <i>a.4. Formación profesional</i>   |            |
| <i>a.5. Evaluación institucional y seguimiento de egresadas y egresados</i>   |            |
| <i>a.6. Disponibilidad</i>  |            |
| <i>a.7. Accesibilidad e incentivo a la permanencia</i>  |            |
| <i>a.8. Adaptabilidad</i>   |            |
| <i>b. Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal)</i>  |            |
| <i>b.1. Institucionalidad</i>   |            |
| <i>b.2. Vinculación con el contexto socio productivo</i>  |            |
| <i>b.3. Orientación profesional</i>   |            |
| <i>b.4. Formación profesional</i>   |            |
| <i>b.5. Evaluación institucional y seguimiento de egresadas y egresados</i>   |            |
| <i>b.6. Disponibilidad</i>  |            |
| <i>b.7. Accesibilidad e incentivo a la permanencia</i>  |            |
| <i>b.8. Adaptabilidad</i>   |            |
| <b>6. Conclusiones .....</b>  | <b>128</b> |
| 6.1. La gestión de la formación profesional   | 128        |
| <i>a. Marco legal e institucional</i>   |            |
| <i>b. Recursos</i>  |            |
| <i>b.1. Financiamiento y asignación</i>   |            |
| <i>b.2. Conformación del plantel</i>  |            |
| <i>b.3. Infraestructura, equipamiento y servicios</i>   |            |
| <i>c. Prácticas</i>   |            |
| <i>c.1. Vinculación con el contexto socio productivo</i>  |            |
| <i>c.2. Orientación profesional</i>   |            |
| <i>c.3. Formación</i>   |            |
| <i>c.4. Evaluación institucional y seguimiento de egresadas y egresados</i>   |            |
| 6.2. La accesibilidad de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad   | 135        |
| <i>a. Condiciones de accesibilidad y permanencia</i>  |            |
| <i>b. Estrategias de articulación para la inclusión</i>   |            |
| <i>c. Barreras para la inclusión</i>  |            |
| <b>7. Recomendaciones .....</b>   | <b>138</b> |
| <b>Bibliografía.....</b>  | <b>143</b> |
| <b>Anexo .....</b>  | <b>150</b> |

## Presentación

El presente estudio se enmarca en el trabajo conjunto emprendido entre el Estado paraguayo y los organismos especializados del Sistema de las Naciones Unidas, y forma parte de la consultoría bajo responsabilidad de Eco Global, área especializada de la Asociación Global, destinada a contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad pública en formación profesional para la inclusión de hombres y mujeres jóvenes en condiciones de vulnerabilidad.

El estudio de que da cuenta el presente informe es resultado de un proceso de indagación y exploración de las capacidades institucionales de las tres entidades públicas vinculadas a la temática, de las características generales de tres sectores de la economía seleccionados por sus posibilidades de inclusión de fuerza de trabajo y de las condiciones, experiencias y expectativas en materia de formación y empleo entre personas jóvenes en condiciones de vulnerabilidad en el área metropolitana de Asunción.

Los resultados de este estudio permitieron elaborar *Oikuaa, oiapokuaa ha oikokuaa* Modelo de formación profesional basado en competencias con enfoque de derechos y de género, en consonancia con los objetivos estratégicos establecidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social con Equidad, denominado “Paraguay 2020” y con los programas emblemáticos *Ñamba’apo Paraguái* y *Paraguay Ley y Escribe*, y recuperando las experiencias más exitosas de la región en materia de formación profesional, empleo, ciudadanía y género. Con este modelo, se proponen también tres programas específicos: *Amba’apo nderógape*, *Tapeguhê porãite haguã* y *Ñamba’apo oñondivepa haguã*, para la formación profesional de jerarquización y diversificación del trabajo doméstico remunerado, en el sector turismo y hotelería y en la gestión emprendimientos, respectivamente.

Este informe da cuenta de los fundamentos y objetivo del estudio, de la metodología implementada y de sus hallazgos más relevantes, para luego establecer las principales conclusiones y orientar entre sus recomendaciones las acciones que deberían emprenderse para asegurar un abordaje de la formación profesional basada en competencias y con enfoque de derechos y de género en el contexto actual del país.

# 1. Justificación

El presente estudio se orientó a explorar las condiciones para permitir la incorporación al sistema de formación de jóvenes, hombres y mujeres, en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión social a partir de un modelo de formación profesional basado en competencias con enfoque de derechos y de género.

Se fundamenta en la concepción de la formación profesional como un bien asociado al derecho a la educación y al derecho al trabajo (cf. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999: 15), por lo que –en conexión con la calidad de la educación fundamental, la competitividad del sector productivo y las políticas activas de empleo– se constituye en uno de los ejes fundamentales del desarrollo socio económico y cultural. El otro fundamento de este estudio es el reconocimiento de que las condiciones de vida de la mayoría de mujeres y hombres jóvenes en Paraguay los vuelven vulnerables a quedar excluidos del trabajo decente.

Se presentan entonces como fundamentos de este estudio: el marco jurídico, institucional y político de la promoción del empleo en Paraguay (sección 1.1) y una aproximación a la situación laboral en el país (sección 1.2).

## 1.1. Marco jurídico, institucional y político de la promoción del empleo en Paraguay

### *a. Marco jurídico*

El marco jurídico para la formación profesional basada en competencias y con enfoque de género en Paraguay está regido por los mandatos constitucionales, los tratados internacionales y la legislación nacional vigente en materia de derechos humanos, protección de derechos laborales y eliminación de la discriminación contra la mujer de todas las edades.

#### a.1. Mandatos constitucionales

La Constitución de la República del Paraguay la establece como un Estado Social de Derecho (art. 1), reconoce la igualdad fundamental entre todas las personas (art. 46), con especial énfasis entre el hombre y la mujer (art. 48) y establece la obligación de promover las condiciones para la activa participación de la juventud (art. 56).

La carta magna reconoce un conjunto de derechos laborales consagrados como la no discriminación en el ámbito laboral (art. 88), la retribución del trabajo (art. 91), las

jornadas de trabajo y de descanso (art. 92), los beneficios sociales (art. 93), la estabilidad y la indemnización (art. 94), la seguridad social (art. 95), la libertad sindical (art. 96), los convenios colectivos de trabajo (art. 97) y los derechos de huelga y paro (art. 98). Todos ellos alcanzados como parte de un proceso de lucha y conquista de los diferentes sectores sociales, pero particularmente de las obreras y los obreros.

Asimismo, establece las obligaciones de promoción del pleno empleo (art. 87) y de garantía de cumplimiento tanto de las normas laborales (art. 99) como de las condiciones del trabajo adolescente (art. 90) en concordancia con los derechos de niñas, niños y adolescentes (art. 54). Además, se encuentra el reconocimiento y la garantía de los derechos iguales entre hombres y mujeres y de los derechos específicos de estas últimas en el trabajo (art. 89). Por otro lado, reconoce a la capacitación para el trabajo como objetivo permanente del sistema educativo (art. 73) y establece la obligación estatal de fomentarla (art. 78).

#### a.2. Tratados del ámbito internacional

La Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 22, 23, 24 y 26) y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (arts. XII, XIV, XV y XVI) reconocen el derecho al trabajo en condiciones acordes con la dignidad de la persona humana y el conjunto de derechos conexos como el descanso y la seguridad social, así como el derecho a la educación.

La enseñanza técnica y profesional forma parte del derecho a la educación y del derecho al trabajo (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999: párr. 15).

En el **ámbito de las Naciones Unidas**, el derecho al trabajo se encuentra garantizado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc, arts. 6 a 10 y 12), ratificado por ley 4/92. Entre las recomendaciones de su órgano de vigilancia a Paraguay en 2007 se encuentran:

[...] que tome las medidas necesarias para garantizar la igualdad de condiciones de trabajo entre el hombre y la mujer, incluyendo salario igual por trabajo igual (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999: párr. 23 inc. c).

[...] que modifique los artículos del Código Laboral que establecen condiciones discriminatorias al trabajo doméstico y que incremente el número de inspecciones laborales en este sector (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999: párr. 26).

Además del Pidesc, se encuentra la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86, que obliga a los Estados a eliminar las barreras que impidan el trabajo de la mujer en igualdad de



condiciones con el hombre -en acceso, remuneración, protección y goce de derechos específicos (art. 11) y a la capacitación para el trabajo (art. 10), además deben reconocer el importante rol del trabajo rural de las mujeres en la economía y propiciar que se dé en condiciones dignas (art. 14).

El órgano de vigilancia de la Cedaw recomendó al Estado paraguayo con ocasión de la consideración de sus informes tercero a quinto en 2005:

[...] que estableciera mecanismos eficaces de supervisión del cumplimiento de la legislación vigente, en particular en cuanto se aplicaba a los trabajadores domésticos. También instó [...] a que aplicara medidas especiales de carácter temporal [...] para aumentar el número de mujeres en la fuerza de trabajo estructurada (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2005: párr. 30).

El Comité instó al Estado parte a que velara por los derechos, las necesidades y las preocupaciones de las mujeres en el medio rural mediante la aplicación, efectiva y sin dilación, del Estatuto Agrario y la ejecución de programas de formación profesional para la mujer rural, a fin de brindarle igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2005: párr. 35).

El Comité pidió al Estado parte que abordara la cuestión de las niñas en el trabajo doméstico, conformando sus políticas y su legislación a las obligaciones que había asumido [...] [a que] emprendiera campañas de sensibilización por conducto de los medios de comunicación y los programas de educación pública sobre la situación de las niñas que realizaban trabajos domésticos [...] [y] a que rectificara las causas subyacentes de que hubiera un número tan elevado de niñas en el trabajo doméstico (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2005: párr. 30).

Recomendó que el Estado Parte abordara las causas de la trata y adoptara medidas encaminadas a mejorar: la situación económica de la mujer a fin de eliminar su vulnerabilidad a los traficantes, las iniciativas de educación y las medidas de apoyo social [...] (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2005: párr. 29).

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90 obliga a incluir en la educación la adecuada preparación para el trabajo (art. 28), a generar capacidades y oportunidades para el empleo de los y las adolescentes con discapacidad (art. 23) y a proteger a todas las personas con menos de dieciocho años de edad frente a la explotación económica (art. 32).

En febrero de 2010, el órgano de vigilancia de la CDN, en ocasión de considerar el tercer informe periódico, recomendó al Estado paraguayo que:

[...] Amplíe el sistema de formación profesional y mejore el acceso de los adolescentes a esos establecimientos (Comité de Derechos del Niño, 2010: párr. 61 inc. g).

Además del Pidesc, la Cedaw y la CDN, forman parte integral del sistema universal de protección de derechos humanos otros instrumentos en los cuales se consagra el derecho al trabajo:

- la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial (CEDR), ley 2128/03, que prohíbe la discriminación racial en el ámbito del trabajo (art. 5);
- la Convención sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares (CPTM), ley 3452/08, reconoce que el conjunto de derechos laborales consagrados para todas las personas corresponden en igualdad de condiciones también a quienes son migrantes y que requieren de una protección específica por parte de los Estados de origen y destino;
- la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ley 3540/08, establece el reconocimiento del valor del trabajo de las personas con discapacidad (art. 8), la habilitación y rehabilitación orientada al trabajo (art. 26), el derecho al trabajo y el empleo en condiciones equitativas (art. 27), la educación suficiente y adecuada para el trabajo (art. 24) y la obligación de generar condiciones de accesibilidad incluso física, urbanística y arquitectónica para las personas con discapacidad a los lugares de trabajo (art. 9); y
- el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado por ley 5/92, protege a todas las personas frente al trabajo forzoso (art. 7).

Mientras que en **el sistema interamericano de protección de derechos humanos**, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, también protege frente al trabajo forzoso, la esclavitud y la servidumbre (art. 6), en tanto, el Protocolo adicional a la CADH en materia de derechos económicos, sociales y culturales o Protocolo de San Salvador, ley 1040/97, garantiza los derechos al trabajo (art. 6), en condiciones justas, equitativas y satisfactorias (art. 7) y a la seguridad social (art. 9) así como los derechos sindicales (art. 8). Establece además, el derecho a la educación que debe preparar particularmente para “lograr una subsistencia digna” (art. 13).

Por su parte, la Convención interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de *Belém do Pará*, ley 605/95, establece el lugar de trabajo como uno de los ámbitos de ejercicio de la violencia contra ella,

obligándose los Estados a generar los mecanismos normativos y los procedimientos administrativos y jurisdiccionales para prevenirla, sancionarla y erradicarla.

A través de la Convención interamericana para la eliminación de toda forma de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, ley 1925/02, los Estados se comprometen a garantizar la formación ocupacional y el acceso al empleo en condiciones equitativas para toda la población, prestando especial atención a la eliminación de las barreras para las personas con discapacidad (art. III).

La **Organización Internacional del Trabajo**, como agencia tripartita del Sistema de las Naciones Unidas, que convoca a los gobiernos, las asociaciones de empleadores y empleadoras y las organizaciones de trabajadoras y trabajadores de sus Estados miembros para emprender acciones conjuntas de promoción del trabajo decente en el mundo, cuenta con un conjunto de convenios ratificados por nuestro país que aseguran las condiciones de trabajo en función de los derechos.

Entre los más relevantes para la formación profesional basada en competencias con enfoque de género y destinadas a las poblaciones vulnerabilizadas se encuentran:

- El Convenio N° 117 sobre política social (C117), ley 66/68.
- El Convenio N° 100 sobre la igualdad de remuneración (C100), ley 925/1964; el Convenio N° 111 sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (C111), ley 1154/66; y el Convenio N° 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (C156), ley 3338/07.
- El Convenio N° 95 sobre la protección del salario (C95), ley 935/64.
- El Convenio N° 1 sobre las horas de trabajo en la industria (C1), ley 946/64; el Convenio N° 14 sobre el descanso semanal en la industria (C14), ley 945/64; el Convenio N° 30 sobre las horas de trabajo en comercio y oficina (C30), ley 942/64; el Convenio N° 52 sobre las vacaciones pagadas (C52), ley 944/64; el Convenio N° 89 revisado sobre el trabajo nocturno de las mujeres (C89), ley 996/64; el Convenio N° 101 sobre las vacaciones pagadas en la agricultura (C101), ley 943/64; y el Convenio N° 106 sobre el descanso semanal en comercio y oficina (C106), ley 947/64.
- El Convenio N° 29 sobre el trabajo forzoso (C29), ley 1930/67; y el Convenio N° 105 sobre la abolición del trabajo forzoso (C105), ley 1331/64.

- El Convenio N° 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo (C138), ley 2332/03; y el Convenio N° 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (C182), ley 1657/01.

Resulta particularmente relevante para este estudio la “Recomendación General N° 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente”, aprobada en 2004.

La Comisión de Expertos de la OIT encargada de vigilar la aplicación de convenios y recomendaciones, ha comentado en 2010 en relación a Paraguay:

[...] La Comisión toma nota de que el Gobierno, por iniciativa tripartita, ha suscrito un Programa Nacional de Trabajo Decente, con la OIT, entre cuyos objetivos figura un “mejor cumplimiento de las normas del trabajo”, a través de los programas para la erradicación del trabajo forzoso y el trabajo infantil en sus peores formas así como del fortalecimiento de la inspección laboral y la adecuación de las leyes paraguayas a los convenios de la OIT ratificados por el país (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2010: 301).

La Comisión toma nota de que la erradicación del trabajo forzoso es uno de los aspectos más importantes del Programa Nacional para el Trabajo Decente, concluido con la OIT en febrero de 2009. Recuerda que, si bien existen disposiciones legislativas, es aún necesario que éstas se apliquen en forma efectiva (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2010: 710).

### a.3. Leyes nacionales

En el ámbito nacional, resultan relevantes:

- El **Código del Trabajo** (CT), ley 213/93 y su modificatoria 496/95, que establece normas de regulación de las relaciones entre la parte empleadora y la parte empleada en una relación de trabajo, concernientes a la prestación subordinada y retribuida de la actividad laboral. Se presentan derechos y obligaciones en función de los principios de irrenunciabilidad de derechos, protección a favor de la parte empleada, rendimiento y seguridad.

Así se establecen las condiciones del salario mínimo, la contribución a la seguridad social y las disposiciones para el empleo de trabajadoras y trabajadores en función de la jornada laboral, la seguridad e higiene, los descansos legales y las vacaciones pagadas.

El trabajo doméstico cuenta con una sección especial dentro del CT y se constituye en la única actividad laboral legalmente discriminada en el país en

relación con las otras actividades: la asignación salarial, la contribución a la seguridad social y las condiciones de trabajo son inferiores según la misma ley. Lo que constituye de por sí una discriminación hacia las trabajadoras y los trabajadores de este sector, particularmente hacia los grupos de población que en su mayoría componen esta fuerza de trabajo –mujeres jóvenes de sectores socio económicos bajos (Ocampos, 2009).

- El **Código Procesal Laboral**, ley 742/61, regula el ejercicio de la aplicación de la justicia del trabajo, estableciendo las instancias que la deben ejercer (juzgados y tribunales del Poder Judicial y una Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje, integrante de la Autoridad Administrativa del Trabajo) así como su organización, competencia y procedimientos.
- El **Código de la Niñez y la Adolescencia** (CNA), ley 1680/01, siguiendo los lineamientos de la CDN y de la Constitución y en concordancia con el C138 y el C183 establece la protección de niñas, niños y adolescentes contra toda forma de explotación (art. 25), regulada también a través del Decreto N° 4951/05.

El CNA también regula el trabajo adolescente (art. 52 a 69) en tres modalidades –por cuenta propia, por cuenta ajena y en el trabajo doméstico-, estableciendo las responsabilidades y derechos de las partes así como el sistema de autorización, registro e inspección.

- La **Ley General de Educación** (LGE), ley 1264/98, donde se establecen los conceptos, fines y principios de la educación, entre ellos, la capacitación para el trabajo (art. 9, inc. f), su valor como realización del ser humano y la sociedad (art. 10, inc. d) y la promoción de la efectiva igualdad entre los sexos (art. 10, inc. e). Asimismo, se determinan las características de la educación y los organismos responsables de su aplicación.

Cuenta con una disposición específicamente orientada a equiparar las oportunidades de grupos y regiones que enfrentan condiciones económicas, demográficas y sociales de desventaja (art. 23).

- La **Ley del Primer Empleo**, ley 1980/02, establece beneficios que las empresas contraten jóvenes sin experiencia laboral y ofrece oportunidades para que los y las jóvenes se capaciten en un primer empleo en condiciones dignas.

Sin embargo, esos beneficios para las empresas no estarían resultando suficientemente atractivos para las empresas y las organizaciones sindicales los encuentran como retrocesos en las conquistas de derechos laborales ya

consagrados. Todo lo cual estaría haciendo que no se aplique efectivamente (Ramírez y González, 2010: 14).

### ***b. Marco institucional***

La institución rectora de la interacción entre educación y trabajo en Paraguay es el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), particularmente a través del Vice Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal)<sup>1</sup>.

Asimismo, otras instituciones del Poder Ejecutivo vinculan sus mandatos y responsabilidades en materia de formación profesional como:

- El Vice ministerio de la Juventud (VMJ) y la Dirección General de Educación Permanente (DGEP), ambos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC);
- la Dirección de Educación Agraria y la Dirección de Extensión Agraria (DEAG), ambas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG);
- el Ministerio de Industria y Comercio (MIC); y
- la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR);
- la Secretaría de Acción Social (SAS); y
- la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA).

Por otro lado, algunas unidades y programas específicos del Poder Ejecutivo contribuyen a potenciar el desarrollo de emprendimientos de escala comunitaria como el Programa de Mantenimiento Rutinario de Rutas con Microempresas, del Ministerio de Obras Pública y Comunicaciones, y la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda.

Dos espacios de concertación y coordinación asociados a la educación y el trabajo son la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil y la Comisión Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente (Conaeti).

---

<sup>1</sup> Actualmente, en el ámbito del Poder Ejecutivo, se encuentra en análisis una propuesta de ley en la cual se crea el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, como cartera diferente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En ella se unificarían el SNPP y el Sinafocal como sistemas de formación profesional del ámbito nacional.

### ***c. Marco de políticas públicas***

La promoción del empleo y la formación profesional como vinculación entre educación y trabajo se encuentran enmarcadas en un conjunto de políticas públicas destinadas al desarrollo nacional y en los compromisos internacionales asumidos por el Estado.

#### **c.1. En el ámbito internacional**

A escala internacional, resultan significativos para el presente estudio:

- La Declaración Socio Laboral del Mercosur (1998), particularmente el art. 16° relativo a la formación profesional y el desarrollo de los recursos humanos.
- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre los que se cuentan:
  - o Objetivo 1: Erradicar la extrema pobreza y el hambre.  
Meta 1: Reducir a la mitad el porcentaje de personas en extrema pobreza.
  - o Objetivo 3: Lograr equidad de género y empoderamiento de la mujer.  
Meta 4: Eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria y en todos los niveles educativos.

#### **c.2. En el ámbito nacional**

Las principales políticas y planes asociados al empleo y la formación profesional son: el Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008-2013; las Políticas Públicas para el Desarrollo Social Paraguay para Todos y Todas 2010-2020 (Paraguay 2020); la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALCP) y el Programa Nacional de Trabajo Decente.

Además, se cuenta con un conjunto de políticas y planes destinados a asegurar la igualdad de oportunidades y la promoción de los derechos de diferentes sectores de la población: la Política de Población; la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (Polna) 2003-2013; el III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (III PIO) 2008-2017 y el Plan Nacional de Juventud.

Finalmente se complementa con políticas y planes de gestión del desarrollo social y económico del país, tales como el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (Planal); la Política Industrial y la Política Ambiental Nacional (PAN).

Dada su relevancia para la sostenibilidad, se plantea la conexión de esta propuesta con Paraguay 2020. En esta política pública se plantea como objetivo general:

Promover un desarrollo sustentable, mejorando la eficiencia en la gestión de las instituciones, tendientes a generar cohesión social e inclusión económica, aumentar la equidad, promover el acceso universal a servicios y prestaciones sociales de calidad, bajo un enfoque de derecho, con participación ciudadana y alto grado de desarrollo humano (Paraguay 2020).

De este objetivo general se desprenden cuatro objetivos generales, entre los cuales resultan particularmente significativos para este estudio:

Lograr la inclusión social, cultural y política de la población vulnerable y excluida (Paraguay 2020, objetivo estratégico 2).

Promover y desarrollar condiciones que permitan el crecimiento económico sin exclusiones (Paraguay 2020, objetivo estratégico 3).

Entre sus temas transversales se encuentran los hombres y las mujeres con equidad de género y la juventud.

Para el logro de la inclusión social, cultural y política de la población vulnerable y excluida se plantea la conformación de un sistema de protección social sólido, la generación de capacidades en la población, la equidad territorial en la prestación de servicios sociales y la promoción social comunitaria.

Al plantear la generación de capacidades en la población, se torna evidente que:

En ambos casos [rural y urbano], la pobreza tiene rasgos y están relacionados al capital humano o a las capacidades de las personas, por lo que las transferencias monetarias con corresponsabilidad, si bien son importantes, son insuficientes para sacarlos de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran. En este contexto, se hace necesario complementarlas, con iniciativas de generación de ingresos individuales o asociativos, que permitan mejorar su calidad de vida, y con programas inclusivos de salud y educación para que sus hijos e hijas tengan la oportunidad de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza (Paraguay 2020: 55).

Por lo tanto, se propone como objetivo estratégico la implementación de “un sistema articulado de servicios especializados para incrementar las capacidades y competencias básicas de la población vulnerable y excluida” (Objetivo 2.2). Para ello, se priorizan entre las políticas: la implementación de una educación técnica formal y no formal que resulte pertinente y acorde a la realidad de las poblaciones y que favorezca su empleabilidad así como la implementación de medidas adecuadas para la reducción de las asimetrías generadas por diferencias psicosociales, de género y otras (Paraguay 2020: 55).

Para el logro del crecimiento económico sin exclusiones se plantean la promoción del trabajo decente, de la agricultura familiar, la realización de la reforma agraria integral,



la protección del patrimonio natural, la generación de oportunidades productivas, el aseguramiento de la estabilidad macroeconómica y el desarrollo, conservación y mantenimiento de la estructura de servicios. A los fines de este estudio resultan relevantes la promoción del trabajo decente y la generación de oportunidades productivas.

Al plantear la promoción del trabajo decente, la Política establece que:

El compromiso del país con sus habitantes, es brindar oportunidades de acceso a trabajos productivos, adecuadamente remunerados, socialmente protegidos, con resguardo a los derechos fundamentales, sin discriminación alguna; es decir, encuadrados dentro del Trabajo Decente. [...] En este contexto además, esta Política promueve la generación de empleo protegido en forma temporal, orientado al sector más vulnerable de la población para generar las condiciones mínimas hacia la inclusión social y laboral de las mismas en el marco del trabajo decente (Paraguay 2020: 60).

Por lo tanto, se propone como objetivo estratégico el diseño y la promoción de “mecanismos para la generación de una oferta de trabajo decente de manera sostenida” (Objetivo 3.1). Para ello, se priorizan entre las políticas: la coordinación entre los sectores públicos y privados para la capacitación y formación laboral en función a la oferta y demanda y la implementación de sistemas de servicios públicos e instrumentos para la igualdad de oportunidades en el marco de una política nacional de empleo (Paraguay 2020: 60).

En tanto, al plantear la generación de oportunidades productivas, la Política plantea que:

[...] con un modelo económico de exportación de productos derivados del sector primario y de intermediación comercial, poco contribuye a la mejora de la competitividad y a la generación de empleo. Los principales obstáculos para la competitividad del país: la baja institucionalidad pública, el escaso desarrollo de la infraestructura física, la limitada capacidad de los recursos humanos y la casi inexistente innovación tecnológica. [...]

Fortalecer la competitividad y la capacidad de producción del país implica que las empresas pequeñas, medianas y grandes, accedan a los recursos productivos en cantidad y calidad adecuadas. Para ello es fundamental que las diferentes cadenas productivas dispongan de infraestructura, transporte y logística, mano de obra capacitada y acceso a fuentes de financiamiento.

La generación y el aprovechamiento de oportunidades productivas es una responsabilidad compartida de las instituciones públicas, del área económica y social, con la participación del sector privado (Paraguay 2020: 64).

Por lo tanto, se propone como objetivo estratégico “facilitar la participación e inclusión de la población en las políticas nacionales de promoción del sector productivo,

orientadas al desarrollo de oportunidades de inversión y empleo” (Objetivo 3.5). Para ello, se prioriza entre las políticas públicas la promoción de la reconversión del modelo de desarrollo agroexportador vigente hacia un modelo agroindustrial y exportador sustentable e inclusivo, capaz de generar empleo (Paraguay 2020: 65).

En cuanto a la equidad de género entre hombres y mujeres, se reconoce que:

Desde el Estado, se requieren acciones que igualen las oportunidades entre mujeres y hombres, que compensen las discriminaciones históricas de las mujeres y corrijan las desigualdades. Las políticas públicas de género, los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la administración tendrán esta responsabilidad. [...] Las políticas de género dan respuesta a situaciones complejas. La mujer, como sujeto de las mismas, está en diferentes sectores y con diferentes dimensiones (Paraguay 2020: 82).

Por lo cual se prioriza entre las políticas relativas:

Promover la igualdad de oportunidades y trato para el acceso de las mujeres a actividades económicas, al control de los recursos y al disfrute de sus beneficios.

En cuanto a la juventud, se reconoce que:

Las problemáticas más sentidas de la juventud se relacionan de manera directa con las posibilidades de acceder a un trabajo decente, una educación y capacitación integral, [...]. La Política reconoce la existencia de diversas juventudes, urbana, rural, campesina, indígena, trabajadora, estudiante, de zonas más vulnerables y con mejores condiciones (Paraguay 2020: 84).

Por lo cual se prioriza entre las políticas relativas:

Promover la inclusión en programas de trabajo decente, primer empleo y emprendedurismo (Paraguay 2020: 84).

## **1.2. Aproximación a la situación laboral en el país**

### ***a. Datos generales***

En 2009 (DGEEC, 2010), la población del país estaba conformada por 6.273.103 habitantes, de los cuales 5.028.575 (80,2%) conforman la población en edad de trabajar (PET, desde los diez años de edad). En tanto, la población económicamente activa (PEA) estaba conformada por 3.163.241 personas (62,9% de la PET), de las cuales 2.960.843 se consideraban ocupadas (93,6%), sin embargo, se tenía un amplio sector subocupado (25,1 %) y un desempleo abierto de 6,4%.

No se observan diferencias en los niveles de actividad económica, según se trate de áreas urbanas o rurales, ya que en las dos áreas de residencia la tasa es cercana al

63%. Sin embargo, por sexo la discrepancia es significativa, con una diferencia de 28 puntos porcentuales en la tasa de actividad a favor de los hombres (75,9% y 49,7% respectivamente). Estas diferencias se mantienen, tanto en áreas urbanas como rurales [...]

Asimismo, se destacan los elevados niveles de participación de la población juvenil (15 a 29 años) en el mercado laboral, la tasa de actividad económica es particularmente más elevada en los hombres que en las mujeres (DGEEC, 2010: 4).

La mitad de la fuerza de trabajo ocupada trabaja de manera independiente (52%), que se compone de trabajadoras y trabajadores por cuenta propia (35% del total), trabajadores familiares no remunerados (11%) y los empleadores y empleadoras (6%). Todo lo que implica que cinco de cada diez personas ocupadas generan sus ingresos a través de la venta directa de sus productos o servicios (DGEEC, 2010: 8-9). Se debe tener en cuenta la extensión de la agricultura familiar campesina y de las micro, pequeñas y medianas empresas en las áreas metropolitanas y en varios pueblos y localidades del país. Si se excluye a quienes se desempeñan en el trabajo agropecuario, el 24,8% de los trabajadores y las trabajadoras independientes cuenta con su inscripción en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) del Ministerio de Hacienda (DGEEC, 2010). En tanto, alrededor de la mitad de las personas que realizan actividades como empleadas u obreras no cuenta con contrato alguno (50,2%).

En Paraguay, la precariedad laboral es la regla y esto se traduce en desempleo y subempleo, bajos salarios o ingresos, baja cobertura de seguridad social, pobreza persistente, migración interna y hacia el exterior, es decir, desarraigo, cuando las expectativas de mejorar las condiciones de vida no se realizan. [...]

La precariedad está asociada a las características de nuestra dependiente economía de enclave, con sectores relativamente dinámicos en términos de exportaciones y divisas, pero que no se caracterizan por generar gran oferta de empleo: el sector ganadero, el complejo soja y la agricultura mecanizada, así como también las actividades comerciales ligadas a la importación y reexportación de mercancías varias hacia países vecinos. La llamada triangulación, que hace tiempo dejó de estar concentrada en *whisky* y cigarrillos, adquiere hoy nuevas facetas, como en el reciente caso del forcejeo y la mediación estatal entre importadores de ropa china – en volúmenes que exceden ampliamente la capacidad de consumo local, así como el nivel de importación de grandes países vecinos- y los industriales de la confección local, que defienden el empleo y su capacidad instalada. Un ejemplo de las dificultades en preservar o asegurar trabajo y competitividad en una pequeña aldea global, en reorientar el rumbo y encaminarse hacia un desarrollo más equitativo y sostenible (Ocampos, 2009: 466).

En cuanto a la distribución del ingreso, con la disminución de las remesas a consecuencia de la denominada crisis financiera global (DGEEC, 2007), se presenta un incremento en la brecha del nivel de ingresos que resulta muy desigual, y al sumarse a la precariedad laboral, los bajos niveles de educación y de capacitación laboral configuran la permanencia de la pobreza y el incremento de sus expresiones más extremas en los últimos años (cfr. Ocampos, 2009: 467). Por otro lado, el componente de empleo o trabajo todavía resulta difuso en las estrategias de combate a la pobreza (cfr. Ocampos, 2009: 467; Ramírez y González, 2010: 27), aunque:

[...] el Plan Estratégico Económico y Social del gobierno (PEES) apunta a que las acciones de promoción del empleo estén orientadas hacia la superación de tres problemas que tienen efectos importantes en el combate de la pobreza. El primero tiene que ver con las desigualdades de *género*. “La forma de atacar estos problemas consiste en realizar acciones que promuevan igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y que ataquen las raíces de la discriminación que padecen las mujeres en la sociedad paraguaya. El segundo problema está relacionado con las dificultades que tiene la economía paraguaya para ofrecer oportunidades de empleo a los segmentos etéreos más *jóvenes* de la sociedad. Por último, a largo plazo, el aporte de la inserción en el mercado de trabajo a la reducción de la pobreza depende de que la población eleve sus niveles de educación y capacitación”.

En tanto, el Producto Bruto Interno había registrado una retracción real equivalente al 4,9% en el primer trimestre de 2009, probablemente a consecuencia de la prolongada sequía del segundo semestre de 2009 combinada con los efectos de la denominada crisis financiera internacional. La estimación de la actividad muestra a marzo de 2009 un aumento de 1,4%. A junio de 2009, la inflación mensual alcanzaba al 0,8% (cfr. Cámara Argentina de Comercio, 2009: 4).

Entre los sectores de la economía, el 47,4% del PBI lo representa el sector del comercio y los servicios; el 18,3% corresponde a la agricultura y el 12,9% a la minería y la industria, en tanto el 8% se asocia a la ganadería, la pesca y el sector forestal y el 3,9% corresponde a la construcción, y el 2% restante a la electricidad y el agua (Banco Central del Paraguay *apud* Cámara Argentina de Comercio, 2009).

Estos datos convergen con las preocupaciones expresadas al Estado paraguayo por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al considerar su tercer informe periódico sobre la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre las cuales se encuentran:

La persistencia de marcadas disparidades en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en la sociedad paraguaya. [...] que, pese al

crecimiento económico del Estado parte en los años recientes, el número de personas que viven en la extrema pobreza ha ido en aumento;

La desigualdad de salarios entre el hombre y la mujer;

El hecho de que el salario mínimo no está garantizado para todos los trabajadores. [...];

El que los derechos sindicales de los trabajadores no estén plenamente garantizados. [...];

El alto porcentaje de la población excluida de toda protección social. [...] (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2007: párr. 12 inc. a, c, e, f, g).

### ***b. Poblaciones juveniles***

Las asimetrías de poder vigentes adquieren rasgos característicos cuando son observadas entre las juventudes y las generaciones adultas, que toma configuraciones peculiares en el Paraguay actual: donde las personas jóvenes por la edad, por estar en situación de pobreza, por el lugar donde viven, por hablar en guaraní o en un idioma indígena, por ser mujer, por su orientación sexual o su identidad de género, en múltiples espacios de la comunidad (colegios, partidos políticos, universidades, cooperativas, empresas, etc.) ni siquiera se les reconocen efectivamente sus derechos civiles y políticos: libertades individuales, igualdad ante las personas adultas, seguridad personal, participación en los procesos de toma de decisión relativa a sus vidas, derecho a la propiedad de la tierra y la vivienda, entre otros (cfr. Caputo, 2009: 354).

Casi 1.100.000 jóvenes de las 1.700.000 personas de entre 15 y 29 años de edad están excluidos y excluidas de programas educativos y de formación laboral, lo cual en la actual coyuntura económica no permite garantizar el derecho al trabajo digno, en tanto casi 50.000 jóvenes de 15 a 18 años de edad jamás asistieron a la escuela. Asimismo, el acceso a tecnologías de información y comunicación de la juventud paraguaya es la menor entre los países del Cono Sur americano (cfr. Caputo, 2009: 356 y 358).

[...] además los problemas de cobertura y promoción educativa, varios segmentos y sectores jóvenes soportan una flagrante violación de sus derechos devenida de la pluralidad de las diferencias. En efecto, ser joven con vinculación a un determinado sector social tiene una fuerte incidencia en las diferencias internas respecto al disfrute de derechos. Por ejemplo, dentro del universo de personas en edad de estudiar, se discriminan aspectos tales como la zona de residencia o procedencia (urbano/rural), la etnia a que se pertenece, el barrio en que se vive o el sexo, etc. (cfr. Caputo, 2009: 356).

### *c. Condiciones para el trabajo de las mujeres*

El Comité [para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer] seguía preocupado por [...] las deficientes condiciones de trabajo de las mujeres en el sector no estructurado, la baja participación de la mujer en el mercado de trabajo estructurado y las persistentes disparidades de sueldos entre las mujeres y los hombres y las prácticas discriminatorias contra los trabajadores domésticos, tales como las jornadas de trabajo de 12 horas y la remuneración inferior al salario. El Comité en particular se declaró preocupado por el elevado número de niñas que realizaban trabajos domésticos sin remuneración (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2005: párr. 30).

Conforme a datos de 2008 (DGEEC, 2009), las mujeres en Paraguay representan el 47,9% de la población económicamente activa. En comparación con los hombres se encuentran menos ocupadas (92,6% frente a 94,3%) y más subocupadas (28,9% frente a 25%). En tanto, al desagregar por zonas, el desempleo abierto afecta más significativamente a las mujeres que a los hombres, tanto en ámbitos urbanos (8,5% frente a 6,6%) como en entornos rurales (5,5% frente a 2,1%).

Para 2009, la mayor parte de las mujeres ocupadas (68,3%) se desempeñaban en empresas y establecimientos del sector terciario de la economía (comercios, servicios, transportes y finanzas), en tanto, el 21,6% en el sector primario (agricultura y ganadería) y solo el 9,9% en el sector secundario (manufactura y construcciones).

El Comité [de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] observa con preocupación la discriminación que padecen las mujeres en el Paraguay, que se ve perpetuada por los prejuicios y condiciones sociales tradicionales, a pesar de los instrumentos jurídicos y programas adoptados por el Estado parte (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: 2007, párr. 13).

Al Comité le preocupa la discriminación múltiple de la que son objeto las mujeres en las zonas rurales, quienes en un alto porcentaje son jefas de familia y se enfrentan cotidianamente a la pobreza y la extrema pobreza. Esta situación las conduce en algunos casos a emigrar o a ser víctimas de explotación sexual (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: 2007, párr. 14).

Las mujeres trabajadoras dependientes presentan mayor nivel de seguridad social que los hombres en las mismas condiciones, 46% frente al 30% (DGEEC, 2009), aunque las mujeres trabajadoras domésticas todavía no acceden completamente a este derecho. Actualmente, 7% de la población ocupada es empleada o empleado doméstico.

Al Comité le preocupa que la remuneración de los empleados domésticos, en su mayoría domésticos, es de solo el 40% del salario mínimo. [...] Al Comité también

le preocupa que [...] tengan jornadas laborales hasta por 12 horas, en muchos casos sin seguro social ni pago de horas extras (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: 2007, párr. 15).

El trabajo doméstico remunerado ha sido centro de numerosos debates en un marco jurídico inadecuado para la igualdad sustantiva. En el 2009, el Instituto de Previsión Social (IPS) amplió la cobertura del seguro médico para las y los trabajadores/as del sector doméstico. Desde setiembre del 2009 (mes de resolución) a febrero de 2010 hubo un incremento de 2500 nuevas aseguradas. Para el 2010 se estima una cobertura de 30.000 personas, entre éstas mayoría mujeres (República del Paraguay, 2010: 3).

## **2. Conceptos fundamentales**

Los conceptos fundamentales del estudio se vinculan al enfoque de derechos humanos (sección 2.1), el enfoque de género (sección 2.2), la formación profesional basada en competencias (sección 2.3) y las vulnerabilidades (sección 2.4).

### **2.1. Enfoque de derechos humanos: trabajo decente y ciudadanía**

El enfoque de derechos permite poner en el centro de la consideración a las personas y organizar el conjunto de acciones en torno al goce efectivo de sus derechos y el respeto de su dignidad e integridad, en condiciones de igualdad. Por su parte, como la educación y el trabajo son derechos humanos y además constituyen un requisito fundamental para el acceso al empleo de calidad, circunstancia ésta que se acrecienta en un contexto de mundialización, regionalización, tecnologización y de advenimiento de la denominada sociedad del conocimiento, la educación, y en particular la formación profesional, debe ser mirada, necesariamente, como una dimensión que contribuye a la concreción del trabajo decente y del pleno empleo.

En la actualidad, estas condiciones afectan cada vez más al cumplimiento, el ejercicio y el goce del derecho humano a trabajar. La Organización Internacional del Trabajo, de la cual Paraguay es miembro, ha propuesto el concepto de trabajo decente, que expresa las aspiraciones de las personas desde una dimensión de lo deseable en términos del contrato social, similar a los conceptos de democracia y derechos humanos.

El trabajo decente es un concepto de profundo contenido ético y que tiende a resaltar la importancia de los derechos del trabajador y la trabajadora y de la calidad de las condiciones de trabajo.

El trabajo decente implica acceder al empleo en condiciones de libertad y de reconocimiento de los derechos básicos del trabajo. Estos derechos garantizan que no haya discriminación ni hostigamiento, que se reciba un ingreso que permita satisfacer las necesidades y responsabilidades básicas económicas, sociales y familiares, y que se logre un nivel de protección social para el trabajador, la trabajadora y los miembros de su familia.

Estos derechos también incluyen el derecho de expresión y de participación laboral, directa o indirectamente, a través de organizaciones representativas elegidas por trabajadores y trabajadoras (Somavía, 2000).



El concepto de trabajo decente actualiza a los tiempos contemporáneos la garantía del derecho al trabajo expresada en la Declaración Universal de Derechos Humanos:

Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

#### Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 23

El conjunto de derechos humanos son universales y están ligados a deberes. Esto es, se reconocen como titulares de derechos a todos los seres humanos y se identifican las instituciones que se constituyen en portadoras de responsabilidades –particularmente, los Estados, pero también otras organizaciones e instituciones y personas en función del rol que asumen en la sociedad (cfr. Balbín, 2008: 2; Angarita Cañas, 2002: 142).

El enfoque de derechos humanos puede ser entendido como una mirada que parte de la noción del desarrollo como derecho y busca garantizar un entorno que proteja a cada ser humano de las principales privaciones y garanticen sus libertades fundamentales. En esta perspectiva, los derechos se gozan, se ejercen, se respetan, se protegen, se garantizan, se cumplen y se exigen (cfr. Balbín, 2008: 2).

Mediante el enfoque de derechos humanos se propende a fortalecer las capacidades de las personas y de las comunidades para ejercer sus derechos y reivindicarlos, así como consolidar las capacidades del Estado para el cumplimiento de sus responsabilidades en materia de derechos.

Desde el enfoque de derechos en las políticas públicas se considera al derecho internacional sobre los derechos humanos como el marco conceptual consensuado y aceptado en la comunidad internacional capaz de orientar el proceso de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas en el campo del desarrollo. Asimismo, se constituye en una guía de la cooperación internacional al desarrollo en relación con las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores, el alcance

de la participación social y los mecanismos de control necesarios (Abramovich, 2006: 35).

De este modo, todas las acciones y estrategias de organización, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas de educación y trabajo de las personas contribuirán a permitir el ejercicio pleno del conjunto de los derechos humanos por toda la población. Así:

- Toda la población debe contar con acceso pleno al goce y ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, especialmente en materia de educación y trabajo.
- El Estado debe contar con estrategias para la promoción de la igualdad de oportunidades en el acceso a los bienes, servicios y establecimientos que permiten el cumplimiento de los derechos, sobre todo en educación y trabajo y particularmente para los grupos y sectores de población tradicionalmente postergados como las mujeres frente a los hombres, las personas jóvenes frente a las personas adultas, las comunidades rurales frente a las urbanas; entre otros.
- Todas las comunidades con vulnerabilidad social por sus condiciones geográficas, socio económicas, culturales y políticas deberán contar con especial atención en la formación profesional a través de la difusión adecuada y suficiente de información, la promoción del empleo, la educación y la formación profesional de sus miembros, la provisión de servicios de transporte y/o becas, refrigerios, guarderías y cualquier otro servicio que permita articular con otras instituciones comunitarias y/o locales el acceso y la permanencia.

Entre las principales preocupaciones para el goce del derecho a la educación en Paraguay se encuentran las dificultades para responder a las necesidades de las personas migrantes internas, las que tienen como lengua materna el guaraní, el traslado de los costos de la educación desde el Estado hacia las familias y los individuos y la discriminación de las niñas y las adolescentes en el sistema escolar (cfr. Muñoz Villalobos, 2010; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2007: 24).

En el caso de las poblaciones jóvenes, ellas mismas perciben la falta de dinero para el transporte y otros gastos conexos a la educación como la mayor dificultad que deben enfrentar para acceder o permanecer en el sistema de formación, conforme a un estudio esta dificultad es priorizada por el 53,7% de los encuestados y las encuestadas. Asimismo, para el 28% se constituye en una dificultad la conciliación entre estudio y trabajo (Lânes, 2009: 184 y 187).

Mientras que en cuanto al derecho al trabajo, se manifiestan preocupaciones específicas en relación con la igualdad de condiciones de trabajo entre el hombre y la mujer, incluyendo salario igual por trabajo igual; la discriminación legal del trabajo doméstico; las deficientes condiciones de las mujeres en el sector no estructurado del trabajo, la baja participación de la mujer en el mercado de trabajo estructurado; las escasas oportunidades de formación profesional para las mujeres rurales y la explotación laboral de las niñas, niños y adolescentes (cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2007: 12h, 23c, 26; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2005: 30, 35).

Entre los y las jóvenes, el 59,2% de quienes participaron de una encuesta indicaron que “tener más oportunidades de trabajo” es lo más importante para la juventud hoy, frente a contar con un diploma universitario (22,7%) y otras opciones (Lânes, 2009: 194).

Entonces, la participación de las personas de todas las edades y de todos los sectores y grupos sociales en la vida pública, sea del orden económico, social, cultural o político, se constituye en el modo de ejercicio de los derechos. La relación que se establece entre los miembros de la comunidad al erigirse el Estado Social de Derecho con el reconocimiento de los derechos humanos de cada uno y una se asocia a la vinculación entre un Estado y sus ciudadanos y ciudadanas y de estos y estas entre sí (Lewkowicz, 2004: 19ss).

Por lo tanto, el concepto de ciudadanía se ha convertido en uno de los términos clave del debate político. Esta relevancia se debe, en gran medida, a que es un concepto en plena evolución debido a los grandes cambios económicos, sociales y políticos de fin de siglo, que incluyen nuevos modos de ejercicio de ciudadanía como forma de participación e incidencia en el ámbito público.

Se puede definir ciudadanía como un estatus jurídico y político mediante el cual la persona adquiere unos derechos como individuo (civiles, políticos, sociales) y unos deberes (respeto a la ley, impuestos, etc.) respecto a una colectividad política, además de la facultad de actuar en la vida colectiva de un Estado. Esta facultad surge del principio democrático de soberanía popular.

Por lo que, el objetivo fundamental de la educación en general es la formación ciudadana, el ejercicio de los derechos y obligaciones en una organización democrática (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999: 4 y 5). Se busca proporcionar a todas las personas, pero especialmente a quienes se encuentran en desventaja y vulnerabilidad, los elementos necesarios para el ejercicio de los derechos en un modelo democrático. En esta perspectiva formación ciudadana y formación

profesional no son contradictorias, es más, las competencias que exigen los nuevos paradigmas productivos serían cada vez más coincidentes con las necesarias para el desempeño de la participación ciudadana (cfr. Cepal, 1992; Filmus, 1999: 121; Cinterfor, 1998: 130 *apud* Martín, 2005).

## 2.2. Enfoque de género

El enfoque de género en la educación y el trabajo permite incluir la perspectiva de las desigualdades entre mujeres y hombres históricamente construidas y sostenidas, las cuales generan vulnerabilidades diferenciadas entre ellas y ellos.

El enfoque de género, entonces, permite reconocer las pautas tradicionalmente construidas asignadas como roles a los hombres y a las mujeres. Las identidades y expresiones de género estereotipado y naturalizado constriñen la libre expresión de la personalidad, las libertades de elección y el desarrollo de proyectos de vida que puedan cuestionarlas.

Hablar de diferencias de género alude a los dispositivos de poder por los cuales –en cada sociedad- las diferencias biológicas han justificado desigualdades sociales [...]. Es, por tanto, una noción que pone el centro en la cuestión del poder de un género sobre otro.

Tanto el término “género” como el término “clase social” no pueden ser usados meramente para describir diferencias entre hombres y mujeres o entre pobres y ricos. Son categorías hermenéuticas que exigen –más allá de descripciones necesarias- la inclusión del análisis de los dispositivos sociohistóricos de poder por los cuales se producen y reproducen estas desigualdades sociales y sus injusticias concomitantes (Fernández, 2009: 45 y 46).

Estos estereotipos y naturalizaciones de los roles de mujeres y hombres limitan a unas y a otros en el crecimiento, el desarrollo de su personalidad y la construcción de su identidad, cercenándose sus potencialidades y posibilidades de asumir diferentes funciones y roles en la sociedad. Hasta el momento, el acento en el enfoque de género se ha puesto en tornar visibles el modo en que el género ha afectado a las mujeres en el ejercicio de sus derechos, al punto de que podría confundirse el concepto de enfoque de género con el de derechos de las mujeres. Es necesario dar mayor visibilidad al modo en que los roles de género han afectado también la dinámica social en su conjunto y en particular al ejercicio de derechos por parte de los hombres.

En referencia a la formación profesional y el acceso al trabajo de las personas, el enfoque de género implica particularmente:

- Promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ejercicio y goce de todos los derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales.
- Tornar visibles los roles diferenciados y comunes de mujeres y hombres en los distintos momentos del acceso y permanencia a la educación y al trabajo.
- Tornar visibles las condiciones de vulnerabilidad ante la elección de los trayectos formativos, el proceso de formación y la inclusión en el empleo formal o la gestión del propio trabajo.
- Posibilitar el equilibrio en la distribución y asignación de responsabilidades productivas, reproductivas y de cuidado, de forma tal que las cadenas de producción y cuidado puedan entramarse por fuera de los estereotipos de género.
- Asegurar la diferenciación requerida en la educación y acceso al trabajo de mujeres y hombres en los diversos grupos y sectores de población en mayores condiciones de vulnerabilidad (adolescentes y jóvenes, pueblos indígenas, personas migrantes, trabajadoras y trabajadores de frontera, personas con discapacidad, personas privadas de libertad, entre otros).
- Realizar políticas de conciliación y diversificación profesional de las mujeres, promoviendo su participación en sectores productivos tradicionalmente masculinos. Lo que incluye políticas, programas y planes de formación profesional y activación del empleo orientadas a mejorar decididamente la empleabilidad de las mujeres como acción positiva y el mejor posicionamiento de los sindicatos en las negociaciones colectivas.

## **2.3. Formación profesional basada en competencias: empleabilidad y emprendibilidad**

### ***a. Vinculación entre educación y trabajo***

Los mundos de la educación y del trabajo son realidades diferenciadas con sus propias lógicas de interacción, sus códigos de comunicación y sus canales de producción de subjetividad.

Graciela Riquelme define el mundo de la educación como aquel de la equidad, la homogeneidad, la universalidad y la calidad, mientras que da cuenta del mundo de la producción y el trabajo con conceptos como selectividad, demandas de estratos

diferenciados de la estructura productiva y ocupacional, particularismo y competitividad (Riquelme, 2006: 69 *apud* Mercado, 2009: 186-187).

Sin embargo, ambos mundos no son compartimentos estancos con límites definitivos y excluyentes, sino que se complementan y se entrelazan entre sí y con otros sistemas para dar cuerpo a un conjunto social organizado. El esfuerzo por comprender cada uno de ellos, permitiría su desarrollo de forma tal que favorezca el despliegue de las potencialidades de las personas y establecer las vías de articulación posibles requiere de un dispositivo de conexión, entendido por Foucault como:

[...] un conjunto resueltamente heterogéneo, que implica discursos, instituciones, disposiciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos; proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas; en síntesis, tanto lo dicho cuanto lo no-dicho, he aquí los elementos del dispositivo. El dispositivo es la red que puede establecerse entre esos elementos (Telias y Arata, *apud* Rodríguez, 2009: 26).

En esta interacción entre educación y trabajo, la categoría “competencias laborales” puede constituirse en el dispositivo que habilita a la relación entre estos campos.

Para atender las tendencias y requerimientos actuales relativos a la definición de profesionalidad de los trabajadores y las trabajadoras, resulta necesario reformular en la formación los diseños curriculares, los contenidos científicos y tecnológicos, las prácticas didácticas y las formas de evaluación en los programas de formación profesional.

En la actualidad, la existencia de acciones de formación profesional impulsadas desde diversos ámbitos que no se rigen por los mismos patrones de diseño, exigencia, evaluación y reconocimiento de los certificados que expiden, introduce la necesidad de establecer una unidad de referencia construida y validada por consenso entre los actores provenientes de ámbitos específicos de ambos mundos (educación y trabajo). Esta unidad de reconocimiento, medida y referencia es la competencia laboral.

Entonces, la formación profesional puede ser entendida como un proceso de desarrollo individual tendiente a adquirir y perfeccionar capacidades que permitan ejercer de la mejor forma un oficio, una profesión o un trabajo. Supone aprender conocimientos, habilidades y destrezas, construir una representación del trabajo que se va a realizar, adquirir un conocimiento del entorno profesional y desarrollar una imagen del propio rol en él (cfr. Catalano y otras, 2004).

## ***b. Noción de competencia laboral***

Dadas las modificaciones constantes que se producen en el mundo del trabajo, tanto en el campo estructurado como no estructurado, y la consecuente movilidad del trabajador y la trabajadora en su actividad laboral, el objetivo clave de la formación profesional se constituye en el desarrollo de capacidades que permitan cubrir distintos roles dentro de un área laboral y de otras áreas, lo que puede denominarse multifunción y polivalencia.

Este propósito a veces no se logra de forma eficaz. Una de las posibles causas sería que, al planificar los objetivos y contenidos de los programas formativos, no se tienen suficientemente en cuenta las exigencias actuales del desempeño laboral.

Aún así, resulta evidente que no sólo es necesario que el y la participante de los programas aprendan los conocimientos y desarrollen las destrezas específicas del rol profesional para el cual se preparan, sino que sepan comunicarse, trabajar con otras personas, adoptar criterios de salud y seguridad, entre otros. Es decir que, para preparar realmente al trabajador y la trabajadora, se debe contribuir a que desarrollen capacidades de distinto orden: cognitivas, tecnológicas y sociales.

La definición de estas capacidades se desprende del análisis del desempeño laboral esperado para cada rol. Esto significa describir las competencias que el trabajador y la trabajadora deberán evidenciar en los diferentes puestos de trabajo.

El concepto de competencia se ha ampliado y difundido en el campo de la formación profesional. La noción de competencia es definida, entre otras acepciones, como:

Pericia, aptitud, idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado (RAE, 2010).

La expresión competencia derivaría del latín jurídico *cum petere*, lo que significa “convenir”, “ser adecuado” (Mialaret, 1979 y Foulquié, 1997 *apud* Alberici y Serreri, 2005: 20). Las distintas disciplinas han incluido el concepto de competencia para su campo de trabajo, entre ellas, la lingüística, la psicología, la ergonomía, la sociología, la pedagogía (cfr. Alberici y Serreri, 2005: 18-22).

Las competencias laborales han sido definidas en distintos momentos y por diferentes autores, conforme a diferentes posturas y criterios que pueden resultar complementarias y hasta contradictorias, tales como:

[...] una capacidad de movilizar diversos recursos cognitivos para enfrentar un tipo de situaciones (Perrenaud, 2000 *apud* Vargas Zuñiga, 2006: 148).

[...] es una capacidad susceptible de ser medida, necesaria para realizar un trabajo eficazmente (Marelli 2000 *apud* Vargas Zuñiga, 2006: 148).

[...] una característica subyacente de un individuo, que está causalmente relacionada con un rendimiento efectivo o superior (Spencer y Spencer *apud* Vargas Zuñiga, 2006: 148).

[...] conjunto de conocimientos, habilidades, disposiciones y conductas que posee una persona [y] que le permiten la realización exitosa de una actividad (Rodríguez y Feliú *apud* Vargas Zuñiga, 2006: 148).

Una habilidad o atributo personal de la conducta de un sujeto [...] bajo la cual el comportamiento orientado a la tarea puede clasificarse de forma lógica y fiable (Ansorena Cao, 1996 *apud* Vargas Zuñiga, 2006: 148).

El ejercicio de la competencia pasa por situaciones mentales complejas, esquemas de pensamiento (más o menos consciente y rápidamente) y realizar (de modo más o menos eficaz) una acción relativamente adaptada a una situación (Vargas Zuñiga, 2006: 149).

Toda competencia es una compleja articulación de capacidad de respuesta “correcta” y exacta ante pruebas o demandas formalizadas, de capacidad de juicio, esto es, de argumentar, explicar e interpretar cuestiones opinables y de capacidad de solucionar problemas o situaciones imprevisibles (Rojas, 1999: 36 *apud* Mercado, 2009: 195-196).

Estas son algunas definiciones sobre competencias laborales que actualmente ocupan un lugar destacado en la construcción y análisis teórico de su significado. Los diversos conceptos en que se fundan son la capacidad, la movilización, la cognición, la medición, la eficacia, la individualidad, el rendimiento, la efectividad, la superioridad, los conocimientos, las habilidades, las disposiciones, las conductas, el éxito, los comportamientos, la clasificación, la lógica, la fiabilidad, la acción y la adaptabilidad. En todo caso, estos conceptos constan de campos semánticos diferentes en cada propuesta de definición.

Una de las formas en que se relacionan las nociones de competencias es mediante su agrupación conforme a las orientaciones de los procesos con los cuales se determinan esas competencias. Así, una primera clasificación las organiza en conductista, funcionalista y constructivista (cfr. Cariola y Quiroz, 1997: 65-67):

- Las orientaciones conductistas del concepto de competencias parten de la persona que “desempeña bien” su trabajo, según los resultados esperados y define el puesto en términos de las características de dichas personas. Se puede



basar en entrevistas y discusiones con un amplio espectro de informantes provenientes del ámbito empresarial, sindical, de la educación, académicos y especialistas, que identifican las principales áreas de habilidades necesarias para obtener un empleo.

- La perspectiva funcionalista parte de la identificación de los principales objetivos de la organización y del área de ocupación, para luego contestar la pregunta sobre qué es necesario que ocurra para que se logre ese objetivo y, por último, identificar a través de la respuesta a esa pregunta la función, o sea, la relación entre un problema y una solución. Describe entonces, los productos y no tanto así los procesos, dado que importan más los resultados y que lo que se hace para llegar a ellos.
- La perspectiva constructivista de la competencia la define como las relaciones mutuas entre las acciones existentes entre los grupos y su entorno, así como entre situaciones de trabajo y de capacitación. La competencia se construiría no solo desde la función que determina el mercado de trabajo sino también desde las personas, sus objetivos y posibilidades.

En todo caso, la mayoría de las definiciones se refieren a conocimientos, habilidades y comportamientos relacionados a la actividad laboral o a un contexto profesional, excepto la conceptualización sobre competencias genéricas, es decir, capacidades agregadas y complejas que se ponen de manifiesto en diversas situaciones y permiten el desempeño en otros ámbitos diversos de la vida humana.

Otro concepto de trabajo asociado a las competencias laborales es la calificación. Algunos autores atribuyen a la calificación el carácter de capacidad potencial en tanto las competencias son capacidades reales. Asimismo las competencias aluden a una noción más individual y la de calificaciones a una de carácter colectivo, además de que la calificación implica una operación social mediante la que se selecciona y jerarquiza a los trabajadores y las trabajadoras.

La noción de calificación proviene y se ha desarrollado predominantemente en el campo de la sociología del trabajo, mientras que la noción de competencia (sin el calificativo de profesional) es más utilizada en los ámbitos formativos y designa la intención de promover o desarrollar capacidades complejas que exceden lo efectivamente requerido por distintas situaciones de trabajo.

Más allá de las distinciones efectuadas entre competencia y calificación, importa en ambos casos el adjetivo que acompaña a las calificaciones y competencias (lo laboral) ya que muestra -en definitiva- su alcance y la amplitud del concepto: si se las reduce a

una cuestión meramente técnica (el saber hacer correspondiente a un oficio o familia de ocupaciones), si incluyen las cuestiones comunicacionales y sociales (relaciones con el contexto, ubicación en una organización productiva, comprensión del sector de la economía en que se encuentra la actividad, etc.) y las que se refieren a la capacidad permanente de aprendizaje para adaptarse a las condiciones cambiantes de los procesos técnicos y organizativos del trabajo.

Todo ello, instala a la formación profesional basada en competencias como parte de la educación a lo largo de la vida y se centra en el aprendizaje permanente.

En la Recomendación N° 195 de la OIT se define la expresión “aprendizaje permanente” como aquél que engloba todas las actividades de aprendizaje a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones. Por lo que los Estados deberían reconocer que la educación y la formación son un derechos para todos y todas, y en colaboración con los otros actores sociales, deberían esforzarse por asegurar el acceso universal al aprendizaje permanente; así como reconocer que la consecución del aprendizaje permanente se basa en un compromiso explícito en que los gobiernos inviertan y creen las condiciones necesarias para mejorar la educación y la formación en todos los niveles, las empresas formen a sus trabajadoras y trabajadores y las personas desarrollen sus competencias y trayectorias profesionales (cfr. OIT, 2004).

Entonces, se puede establecer como concepto de competencia laboral al conjunto de capacidades complejas e integradas puestas en juego en la resolución de situaciones de trabajo. Implica la movilización de conocimientos, modelos de acción y procedimientos en el momento oportuno. Se construye sobre la base de aptitudes y rasgos de personalidad y saberes construidos antes del inicio del proceso formativo en cuestión y se alcanza mediante procesos de aprendizaje continuo, en los que adquieren importancia tanto la práctica en sí misma como la reflexión sobre ella y el trabajo colaborativo.

### ***c. Implicancias de la formación profesional basada en competencias***

En su aplicación práctica, el enfoque de formación basada en competencias lleva a la organización de los programas y planes de formación profesional en función de tres aspectos esenciales:

- La delimitación de las demandas del mundo del trabajo y del desarrollo socio económico de la población que son susceptibles de ser abordadas desde el campo de la formación profesional en conexión con otras políticas activas de promoción del empleo. Esto se logra a través de estudios de los mercados de trabajo y los análisis organizacionales de los sectores productivos.

- La definición de lo que se espera del trabajador y la trabajadora para un buen desempeño en los puestos o roles laborales determinados. Esto se logra mediante el análisis funcional de los puestos y la elaboración de los perfiles profesionales respectivos.
- La descripción de las características de los sujetos de aprendizaje y las condiciones de los contextos a los cuales se adecuará la propuesta formativa. Esto se logra a través de los diseños curriculares de cada especialidad y de los diseños de programas de formación específicos y focalizados.

Es importante pensar la educación de personas jóvenes y adultas como una modalidad que integra no solo la educación permanente, sino también la formación profesional, exigiendo una gestión compartida entre los actores tanto de los ámbitos educativos como laborales.

La articulación de los servicios de educación se centra en brindar una base real al concepto de **formación a lo largo de toda la vida** que fundamenta los sistemas educativos y de formación profesional actuales, combinando la formación técnico profesional inicial con la formación permanente.

Con arreglo a la Convención de la UNESCO sobre la Enseñanza Técnica y Profesional (1989), esa enseñanza se refiere a "todas las formas y niveles del proceso de educación que incluye, además de los conocimientos generales, el estudio de las técnicas y de las disciplinas afines, la adquisición de habilidades prácticas, de conocimientos prácticos y de aptitudes, y la comprensión de los diferentes oficios en los diversos sectores de la vida económica y social" (párrafo a) del artículo 1). Entendido de esta forma, perspectiva adaptada igualmente en determinados Convenios de la OIT, el derecho a la enseñanza técnica y profesional abarca los siguientes aspectos:

- a) Capacita a los estudiantes para adquirir conocimientos y competencias que contribuyan a su desarrollo personal, su posibilidad de valerse por sí mismos y acrecienta la productividad de sus familias y comunidades, comprendido el desarrollo social y económico del Estado Parte;
- b) Tiene en cuenta las circunstancias sociales, culturales y educativas de la población en cuestión; las competencias, los conocimientos y los niveles de calificación necesario en los diversos sectores de la economía; y el bienestar, la higiene y la seguridad laborales;
- c) Se ocupa de reciclar a los adultos cuyos conocimientos y competencias hayan quedado atrasados a causa de las transformaciones tecnológicas, económicas, laborales, sociales, etc.;
- d) Consiste en programas que den a los estudiantes, especialmente a los de los países en desarrollo, la posibilidad de recibir enseñanza técnica y profesional en

otros Estados, con vistas a una transferencia y una adaptación de tecnología correctas;

e) En el contexto de las disposiciones del Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] relativas a la no discriminación y la igualdad, consiste en programas encaminados a promover la enseñanza destinada a las mujeres, las niñas, los jóvenes no escolarizados, los jóvenes sin empleo, los hijos de trabajadores migrantes, los refugiados, las personas con discapacidad y otros grupos desfavorecidos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999: 16).

Por consiguiente, un modelo de formación profesional:

- Considera a la educación de personas jóvenes y adultas como un subconjunto integrado en un proyecto global de educación permanente, lo que designa un proyecto global encaminado tanto a reestructurar el sistema educativo existente como a desarrollar todas las posibilidades de formación fuera del sistema educativo formal.
- Asume que el ser humano es, en ese proyecto, el agente de su propia educación, por medio de la interacción permanente de sus acciones y la reflexión sobre ellas.
- Entiende que la educación permanente debe abarcar todas las dimensiones de la vida, todas las ramas del saber y todos los conocimientos prácticos que puedan adquirirse por todos los medios y contribuir a todas las formas de desarrollo de la personalidad.
- Comprende que los procesos educativos que siguen a lo largo de la vida, niños y niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas, cualquiera sea su forma, deben considerarse como un todo.
- Implica pensar las experiencias del sujeto en relación con el mundo del trabajo y de ese mundo del trabajo en relación con sus otros ámbitos de acción y proyección así como de realización (familia, comunidad, recreación...). Ese sujeto se construye por la articulación y diálogo entre diferentes matrices discursivas que configuran nuevas realidades, es decir, que en ese proceso de intercambio de ideas, representaciones culturales, intereses, lenguajes, etc., se va definiendo la identidad y la personalidad y surge un sujeto en el que también se articulan estrategias y prácticas previas de los distintos actores participantes.
- Piensa a la vinculación entre educación y trabajo es posible a partir del reconocimiento de que ambas son hechos culturalmente situados y por tanto se

requiere comprender el modo en que cada época, cada sector social y hasta cada individuo construye su propio imaginario sobre lo que es educación y lo que es trabajo.

- La identidad de la formación profesional no depende tanto del ámbito administrativo en que se encuentre inscripta (del sistema educativo, del sistema productivo) como del reconocimiento que se le dé tanto en uno como en otro ámbito en interacción. Es importante en este proceso que en todos los casos se reconozca como orientadores de la formación profesional:
  - La flexibilidad de sus servicios en función de las características de los sujetos pedagógicos en los contextos en que se encuentran, sin comprometer la calidad de esos servicios.
  - La promoción de la participación de múltiples actores de los ámbitos social, político y productivo en la definición, el desarrollo, la gestión y la evaluación de las acciones.
  - La interinstitucionalidad en las administraciones de los servicios de educación y promoción del empleo, tanto a escala provincial como departamental y local.
  - La igualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia de los sujetos y de los otros actores involucrados.
  - El enfoque integrador y sistémico que concibe a la formación profesional en el marco de la educación permanente y articula estrategias de mejoramiento de la calidad en su gestión.
  - La formación profesional como política social de estado debe poder ser pensada, ejecutada y evaluada en sus procesos y resultados en función de criterios de calidad, equidad, sostenibilidad y participación social, orientados en la construcción de un proyecto de sociedad.

Pensar en los actores que construyen la institucionalidad en la formación profesional requiere pensar en docentes, directivos, personal técnico y administrativo, donde su formación requiere de la especificidad característica de esta modalidad educativa.

Así, principalmente el y la docente deben contar con oportunidades para desarrollar tanto su profesionalidad y sus saberes profesionales como sus capacidades didácticas, mientras que el personal directivo, técnico y administrativo debe estar en condiciones de desarrollar capacidades para gestionar las acciones de vinculación con el contexto,

orientación profesional, formación y evaluación institucional (cfr. IRAM, MTESS y OIT, 2005).

En síntesis, el ámbito o universo de la atención de la formación profesional es bastante amplio y complejo, se inspira en una filosofía humanista cuyo eje es el ser humano en todas sus dimensiones y brinda una importancia significativa a su participación en todos los procesos, valorizando la experiencia individual y social e incentivando el espíritu crítico, creativo e innovador de los diversos grupos sociales de la población.

La gestión de la calidad en la formación profesional basada en competencias contempla cuatro dimensiones (MTESS, OIT e IRAM, 2005):

- La **vinculación con el contexto socio productivo**, que se refiere a la articulación de acciones con los actores locales. En especial para obtener información pertinente que permita organizar un servicio de formación profesional acorde a las demandas de las personas participantes y de las condiciones del entorno en que se encuentra, establecer acuerdos que promuevan la interacción de estos actores en la formación y difundir los servicios entre las personas destinatarias del mismo;
- La **orientación profesional**, se refiere a las distintas estrategias que permiten a la persona participante valorar sus potencialidades y limitaciones para construir su proyecto personal laboral y elegir consecuentemente los trayectos formativos que resulten adecuados;
- La **formación de las personas jóvenes y adultas**, en sí misma, se refiere a los cursos de formación profesional, incluyendo en ellos las pasantías, el desarrollo de emprendimientos productivos y de las capacidades específicas que se asocian a la empleabilidad y el ejercicio de la ciudadanía;
- La **evaluación institucional** y el seguimiento de egresados y egresadas, se refiere al proceso de valoración de los resultados y efectos de las acciones emprendidas, principalmente a través de la información sobre los itinerarios posteriores de egresados y egresadas en el mundo del trabajo, de la educación y del ejercicio de la ciudadanía.



#### ***d. Nociones de empleabilidad y emprendibilidad***

Desde la perspectiva de la formación basada en competencias el objetivo fundamental de un sistema de formación profesional orientado al desarrollo socio económico, productivo y cultural es mejorar las condiciones de empleabilidad de los diversos sectores de población teniendo en cuenta el contexto en que se desenvuelven.

Esto implica que los sistemas de formación deben prestar atención a la formación básica, el desarrollo de capacidades psicosociales y la capacitación laboral. Todas ellas esenciales en tanto necesidades básicas de aprendizaje para la participación en el mundo del trabajo.

La Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jontiem, Tailandia) define las necesidades básicas de aprendizaje como:

[...] herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) y los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y aptitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo (art. 1).

Por otra parte, la formación debe ser complementada adecuadamente con servicios eficaces de información, orientación y colocación en el empleo o de apoyo al

establecimiento como trabajadores independientes, sea en forma individual como colectiva, en espacios de mercado competitivos y remunerativos.

Por lo que las competencias de empleabilidad pueden ser entendidas como:

[...] aquellas disposiciones requeridas para funcionar eficazmente en economías que cambian rápidamente y se hallan sujetas a una fuerte presión competitiva (Bruner *apud* Velázquez, 2006: 22).

Es decir, en un mundo del trabajo que exige a los trabajadores y las trabajadoras polivalencia, adaptación a imprevistos y anticipación a los cambios, dinamismo para aprender, desempeño de funciones de gestión del propio trabajo, inclusión de procesos de calidad, liderazgo y alta flexibilidad; se plantea fuertemente la necesidad de reformular los procesos de formación, transformar los diseños curriculares, incorporar contenidos científicos y técnicos, revisar las formas de evaluación y las metodologías didácticas. A la vez, se exige el desarrollo de competencias asociadas a la empleabilidad y al ejercicio de la ciudadanía.

La OIT describe el término como:

[...] el término “empleabilidad” se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo (OIT, 2004).

La empleabilidad como concepto ha sido blanco de críticas por una excesiva reducción de sus condiciones a la obtención del empleo, la centralidad en la dimensión individual y en el voluntarismo y el esfuerzo personal como suficientes para lograr mejoras en las condiciones de vida, dejando de lado las características del contexto y las necesidades de trabajo colaborativo, más allá de la funcionalidad del trabajo en equipo.

La noción de empleabilidad debe:

[...] ser radicalmente reorientada en su sentido y sus alcances para que esa capacitación sea compatible tanto con la conversación cultural como con otra [...] función, asimismo indispensable: la formación de ciudadanos, de personas capaces de pensar con su cabeza y de participar activamente en la construcción de una sociedad justa y democrática (Martín-Barbero, 2002).

Frente a estas críticas, se presentan nuevas conceptualizaciones, la noción de emprendibilidad y una nueva dimensión del concepto de empleabilidad.

La emprendibilidad hace referencia a:



[...] la capacidad de impulsar iniciativas, emprendimientos o negocios de modo a generar las propias fuentes de ingreso. Ambos conceptos comparten capacidades tales como, la iniciativa, la innovación, la anticipación, la visión estratégica, la organización y planificación, entre otras (Velázquez, 2006: 24).

En tanto, una nueva dimensión de la empleabilidad incluye las capacidades personales pero también el contexto:

[La empleabilidad puede ser entendida] como la capacidad de cada persona para, desde sus condiciones personales, poder hacer algo con lo que sabe. [Está conformada por los siguientes componentes:] el conocimiento de base, el saber, el saber hacer y las aptitudes comportamentales. En este sentido, la empleabilidad es entendida como la aptitud para encontrar, crear, conservar, enriquecer un trabajo y pasar de uno a otro obteniendo a cambio una satisfacción personal, económica, social y profesional (Guzmán e Irigoín, 2000: 42 y 43).

Tanto la empleabilidad como la emprendibilidad tienen un carácter procesual y dinámico, es decir requieren de permanente entrenamiento y no son construidas de una vez y para siempre. Su configuración está condicionada por la calidad, la diversidad, y la sistematicidad de la educación, siendo, por lo tanto la familia y la escuela dos ámbitos privilegiados para su desarrollo inicial. Las organizaciones productivas y económicas y otros ámbitos laborales son asumidos como espacios de aprendizajes, construcción y fortalecimiento de estas capacidades.

La crisis actual de los mercados de trabajo, manifestada entre otros aspectos en el bajo ritmo de creación de empleo formal y asalariado, y la constatación de que este tipo de relación laboral pierde peso en el total del empleo, han llevado a considerar la necesidad de tener en cuenta otras alternativas. Entre ellas la fundamental consiste en la apuesta, mediante políticas y programas diversos, por el autoempleo, el trabajo independiente y, en general, los emprendimientos productivos individuales o colectivos en la modalidad de micro, pequeñas y medianas empresas.

El contexto actual de restricciones en materia de la cantidad de empleos disponibles y las dificultades que se presentan a las poblaciones juveniles y a las mujeres en general para acceder a ellos, las nuevas políticas y estrategias de promoción de empleo juvenil y de inserción de las mujeres al trabajo deben tomar en cuenta estas alternativas.

Si bien, muchos emprendimientos productivos así como buena parte de los empleos por cuenta propia, adolecen de serios problemas en materia de competitividad, protección social y remuneraciones, resulta ineludible considerar el hecho de que se constituyen en espacios económicos privilegiados donde el acceso al empleo y la generación de ingresos aún resultan posibles.

## 2.4. Vulnerabilidades

Al hablar de trabajo, el mundo del trabajo se organiza en la actualidad del concepto de mercado de trabajo, en el cual también se establecen relaciones de poder diferenciales, las que implican que no todos sus actores participan en las mismas condiciones. El mercado de trabajo es un mercado parecido en algunos aspectos a los mercados en que se basa la metáfora, en tanto en otros aspectos es sustancialmente distinto. Las similitudes radican en que en ambos existe demanda, oferta e intercambio; en este caso, los ofertantes (trabajadores y trabajadoras) y los demandantes (empresarios y empresarias) compiten entre sí y lo que se intercambia es fuerza de trabajo por salario.

El mercado de trabajo entonces está compuesto por la población económicamente activa, que no es propietaria de los medios de producción y que no está exceptuada de vender su fuerza de trabajo como consecuencia de deficiencias físicas u otras. Una parte de quienes componen el mercado de trabajo no necesariamente está empleada sino que pueden estar en situación de búsqueda de empleo (Sladogna, 2000).

La primera diferencia en relación al poder, que se da en el mercado de trabajo, consiste en la desigualdad estructural entre la oferta y la demanda en virtud de la cual el empresariado cuenta con mayores posibilidades de elaborar estrategias que los trabajadores y las trabajadoras. El segundo se refiere a las desiguales posibilidades de determinados grupos de trabajadores y trabajadoras en relación con otros debido a factores de género, edad, nivel de escolaridad, formación, etc., a partir de lo cual se distingue a los grupos plenos de los grupos vulnerables.

Los grupos vulnerables frente al mercado de trabajo se configuran por las diferencias de poder basadas en el sexo y el género (las mujeres son vulnerabilizadas frente a los hombres), en la edad (las personas mayores no reúnen las mismas capacidades físicas que las jóvenes y adultas), en los roles asignados (en la sociedad, existe una preferencia por que los y las adolescentes estudien y no trabajen). Se puede formar parte de un grupo considerado vulnerable no por una condición determinante sino por las normas creadas en la sociedad a través de modelos, estereotipos y roles asignados a las personas en función de su sexo, su género, su edad, su origen nacional, su referencia étnica, su condición socio económica, su nivel de instrucción u otra condición.

La noción de vulnerabilidad social tiene su propia particularidad y características distintas a otros enfoques como el de pobreza, marginalidad o exclusión social, pero pueden ser complementarios. Cada enfoque arroja luz propia sobre aspectos específicos, y permite vincularlos con un escenario de principio de siglo marcado por la incertidumbre e inestabilidad laboral, salarial y de ingresos de los individuos; cambios

en las estructuras familiares y en la conformación de los hogares; fragmentación de los espacios sociales; modificaciones en la institucionalidad política, transformaciones en las redes de seguridad social y por la debilidad de las comunidades inmersas en un proceso complejo de descentralización y globalización, que presenta renovados y múltiples desafíos a las políticas de desarrollo local y nacional.

La noción de vulnerabilidad es entendida como un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas.

La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de poblaciones se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos y ciudadanas; como debilidad interna para afrontar concretamente los cambios necesarios del individuo u hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se le presenta; como inseguridad permanente que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar (Busso, 2001: 8).

## **3. Objetivos del estudio**

### **3.1. Objetivo general**

Relevar información suficiente y adecuada para la producción de un Modelo de formación profesional basada en competencias con perspectiva de igualdad de géneros y con enfoque de derechos en un marco conceptual amplio para su aplicación a diferentes programas destinados a mejorar las condiciones de empleabilidad de jóvenes, hombres y mujeres, en situación de vulnerabilidad (particularmente de mujeres jóvenes insertas en el empleo doméstico, mujeres jóvenes madres, jóvenes de ambos sexos de comunidades rurales y urbanas pobres).

### **3.2. Objetivos específicos**

- Analizar las capacidades y recursos del Sistema Nacional de Promoción Profesional y de otras instancias públicas de formación profesional frente a la formación profesional basada en competencias con perspectiva de igualdad de géneros y enfoque de derechos.
- Relevar las necesidades de formación profesional detectadas por referentes de los sectores sociales, productivos y gubernamentales.
- Relevar las expectativas, inquietudes e intereses de poblaciones representativas de jóvenes, hombres y mujeres, en condiciones de vulnerabilidad en relación con el empleo y la formación profesional.
- Analizar los datos relevados para producir información pertinente necesaria para el diseño del modelo de formación.
- Diseñar el modelo de formación utilizando la información producida.
- Diseñar tres programas que respondan al modelo de formación en función de los sectores productivos priorizados.

## 4. Abordaje metodológico

### 4.1. Encuadre metodológico

#### *a. Metodologías*

La propuesta metodológica es del orden cualitativo y se plantea como un estudio exploratorio y descriptivo tendiente a producir una propuesta de intervención acorde a las condiciones del contexto particular de Paraguay en relación con el desarrollo socio económico y productivo con especial énfasis en las poblaciones priorizadas.

La dimensión exploratoria parte de la conceptualización de las competencias pertinentes para la propuesta del diseño del modelo de formación profesional basada en competencias. La construcción del modelo contempla la perspectiva de igualdad de géneros y el enfoque de derechos en forma transversal, por lo cual identifica aquellos aspectos que favorecen la promoción de igualdad de oportunidades de hombres y mujeres para el ejercicio de sus derechos y particularmente el desarrollo de las capacidades que permiten la mejora de las condiciones de empleabilidad.

Su dimensión descriptiva se genera al retratar una realidad en tiempo y espacio de las carencias y potencias del empleo juvenil, considerando la oferta educativa, las necesidades del sector productivo y laboral y las expectativas, intereses e inquietudes de los hombres y mujeres en condiciones de vulnerabilidad.

#### *b. Poblaciones participantes*

Las poblaciones participantes del estudio son las instituciones públicas de gestión de la formación profesional y la relación entre educación y trabajo; el sector socio económico y productivo y la población juvenil de ambos sexos en condiciones de vulnerabilidad.

Las muestras de las poblaciones participantes fueron definidas a partir de los hallazgos en la primera fase de entrevistas con el personal de las instituciones públicas y del análisis documental.

##### b.1. Personal de las instituciones públicas

En el diseño del estudio se definió trabajar con el personal de las instituciones públicas responsables de la gestión de la formación profesional en el país, particularmente, los responsables de decisión, gerencia y docencia en el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), en el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral

(Sinafocal) y el Servicio Nacional de Empleo (Senade), todos dependientes del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT).

Además, se había previsto la posibilidad de contar con la participación de personal de la Dirección General de Educación Permanente del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y de representantes de las instituciones participantes en la Mesa Nacional para la Generación de Empleo Juvenil. En el coloquio interinstitucional promovido desde la Consultoría, se realizaron los contactos y relevaron las informaciones más pertinentes entre referentes técnicos de estas dependencias.

Para ello, se realizaron 16 entrevistas, una sesión de trabajo con el personal gerencial y directivo del SNPP, dos mañanas de trabajo en modalidad de taller con personal gerencial del SNPP y otras dos con personal docente de la misma institución. Todas estas actividades se realizaron en Asunción y San Lorenzo.

Además, se realizó un coloquio con personal de las instituciones públicas vinculadas a la formación profesional y el empleo, realizada en la Secretaría Técnica de Planificación.

| <b>CUADRO. Población participante de instituciones públicas</b> |              |                |                |
|---|--------------|----------------|----------------|
|   | <b>Total</b> | <b>Mujeres</b> | <b>Hombres</b> |
| <i>Personal del SNPP</i>  | 59           | 21             | 38             |
| Personal directivo y gerencial entrevistado                     | 16           | 7              | 9              |
| Personal gerencial participante de talleres                     | 12           | 5              | 7              |
| Personal docente participante de talleres                       | 31           | 9              | 22             |
| <i>Personal de otras instituciones</i>                          | 39           | 23             | 16             |
| Personal directivo y gerencial entrevistado                     | 13           | 5              | 8              |
| Personal directivo y gerencial participante en coloquio         | 26           | 18             | 8              |
| <b>Total de participantes</b>                                   | <b>98</b>    | <b>44</b>      | <b>54</b>      |

#### b.2. Organizaciones de los sectores socio económicos y productivos

En el contexto del estudio se previó la consulta con referentes de las organizaciones propias de los sectores socio económicos y productivos más dinámicos con capacidades para incorporar la fuerza de trabajo juvenil en condiciones de vulnerabilidad. *A priori*, se establecieron las cámaras empresariales y las asociaciones de trabajadoras y trabajadores de la construcción, el turismo, el comercio y otros servicios (incluido el servicio doméstico) y organizaciones de la sociedad civil que promueven la formación y el empleo juvenil en los diversos sectores.

Se realizaron diecisiete entrevistas con referentes de los sectores seleccionados:

- En el sector del trabajo doméstico se realizaron entrevistas en el Hogar Santa Librada, la Asociación de Trabajadoras Domésticas y la residencia *Kuñatai Róga*.
- En el sector de turismo y hotelería, se realizaron entrevistas en la Secretaría Nacional de Turismo (Senatur), la Mesa Sectorial de Turismo de la Red de Inversiones y Exportaciones del Ministerio de Industria y Comercio (Rediex/MIC) y la Asociación Hotelera del Paraguay.
- En el sector de emprendimientos productivos, se realizaron entrevistas con referentes de la Escuela de Formación para Asistentes de Servicio en Hotelería y Gastronómica (Efaes), Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo (Fundación Paraguaya); el Centro Integral de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Ciamp), programa dependiente del Ministerio de Industria y Comercio (MIC); la Unión Industrial Paraguaya (UIP) y las empresas Ríos Taller S.R.L., Klixon Refrigeraciones S.R.L, T&E Ingeniería, Colchones Plumita, Alhambra S.A. y José Duarte Reparación de Aires Acondicionados.

| <b>CUADRO. Población participante de sectores productivos seleccionados</b> |                |                |
|---|----------------|----------------|
| <b>Total</b>  | <b>Mujeres</b> | <b>Hombres</b> |
| <b>18</b>   | 12             | 6              |

### b.3. Personas de las poblaciones juveniles en condiciones de vulnerabilidad

En el diseño del estudio se previó el contacto con miembros de las poblaciones juveniles en condiciones de vulnerabilidad en asentamientos urbanos ubicados en Asunción y el departamento Central, teniendo en consideración un cruzamiento entre la franja de edad de 15 a 25 años, la distribución equitativa entre hombres y mujeres, la incorporación actual al sector productivo (ocupados y desocupados, ocupados en el servicio doméstico, experiencia en trabajo rural) y las responsabilidades familiares.

La muestra de este sector fue intencionada y dirigida, se organizó en función de las posibilidades de acceso a la población en el período de tiempo asignado para el estudio y teniendo en cuenta criterios éticos de investigación.

Originalmente, la muestra debía incluir a población en condiciones de vulnerabilidad que estuviera inscripta en el Senade, pero al realizar la revisión de datos, se constató que el registro incluye a jóvenes universitarios en su mayoría, por lo que no cabían entre los

criterios de inclusión. Al solicitarse al Senade la información desagregada para el contacto, indicaron que no contaban todavía con todos los datos cargados. El 4 de agosto se solicitó entonces el relevamiento de datos y éste fue proveído el viernes 10 de septiembre de 2010. Se elaboró una muestra al azar de 50 hombres y mujeres buscadores de empleo, del total de 2085 inscriptos e inscriptas hasta el 2 de julio de 2009 (último dato a que fue posible acceder, Senade, 2009). En esa muestra, el 58% son mujeres, y los rangos de edad de todo el grupo se concentran mayormente entre 20 y 24 años (58%), seguidos de los grupos de 25 a 29 y de más de 30 (18% cada uno). En tanto, el nivel educativo concentra al 50% como universitarios, el 38% como bachilleres, el 10% como técnicos (peluquería, computación, enfermería y mercadeo) y solo un 2% con educación escolar básica como nivel máximo de instrucción.

Se realizaron seis grupos focales con la participación de 52 adolescentes y jóvenes: dos de esos grupos fueron en zonas periféricas de la ciudad de Asunción y los otros cuatro en sendas localidades del departamento Central (Capiatá, Itá, Lambaré y San Lorenzo). Uno de los grupos estuvo conformado por participantes de cursos en el SNPP.

En Asunción, se trabajó con un grupo juvenil de un barrio de los bañados de la ciudad y con un grupo de jóvenes que trabajan en venta ambulante de diarios y juegos de azar (“canillitas”).

En el departamento Central, la muestra incluyó cuatro grupos, de los cuales tres corresponden a sectores vulnerables:

- El primer grupo corresponde al sector de jóvenes mujeres que trabajan en el sector de empleo domestico, la muestra se realizo en un hogar en la ciudad de Lambaré, en las proximidades de la Terminal de Ómnibus de Asunción, destinado a formar y capacitar a jóvenes que migran de diferentes puntos del país en busca de empleo doméstico en la capital.
- El segundo grupo corresponde a jóvenes de la ciudad de Capiatá, distante a 20 km de Asunción, donde la muestra incluyó a jóvenes organizados en un comité juvenil que realiza diferentes actividades de promoción social.
- El tercer grupo corresponde a jóvenes de la ciudad de Itá, a 37 km de Asunción. El relevamiento se realizó en la compañía Las Piedras, zona rural del distrito, reconocida por la producción hortícola.
- El cuarto grupo corresponde a participantes de cursos ofrecidos por el SNPP en el Centro Tecnológico de San Lorenzo, localidad con mayor población del Gran Asunción.



| <b>CUADRO. Población participante de los grupos priorizados</b> |              |                |                |
|---|--------------|----------------|----------------|
|   | <b>Total</b> | <b>Mujeres</b> | <b>Hombres</b> |
| Trabajadoras del servicio doméstico                             | 10           | 10             | 0              |
| “Canillitas”  | 7            | 1              | 6              |
| Grupo urbano  | 5            | 3              | 2              |
| Grupo rural   | 6            | 4              | 2              |
| Barrio periférico urbano  | 8            | 1              | 7              |
| <i>Suma población en condiciones de vulnerabilidad</i>          | <i>36</i>    | <i>19</i>      | <i>17</i>      |
| <i>Participantes de cursos del SNPP</i>                         | <i>16</i>    | <i>2</i>       | <i>14</i>      |
| <b>Total general</b>  | <b>52</b>    | <b>21</b>      | <b>31</b>      |

## 4.2. Dimensiones de análisis

Las dimensiones de análisis se constituyen en el modo de organizar los datos relevados y producir información. Para este estudio se diseñaron tres dimensiones de análisis que se refieren a:

- las capacidades institucionales para gestionar la formación profesional basada en competencias;
- el desarrollo de los sectores económicos y productivos más pertinentes para la propuesta; y
- el enfoque de derechos, la perspectiva de género y las vulnerabilidades como transversales.

| <b>CUADRO. Dimensiones de análisis</b>   |   |  |
|--|---|--|
| <b>a. Capacidad institucional para gestionar la formación profesional basada en competencias</b> | <b>b. Desarrollo de sectores socio económicos y productivos más pertinentes para la propuesta</b> | <b>c. Transversalidad del enfoque de derechos, la perspectiva de género y las vulnerabilidades</b> |
| a.1. Institucionalidad   | b.1. Tendencias de los sectores económicos y productivos.   | c.1. Disponibilidad  |
| a.2. Vinculación con el contexto socio productivo  | b.2. Percepciones y prácticas frente a la formación y el empleo.                                  | c.2. Accesibilidad   |
| a.3. Orientación profesional   |   | c.3. Aceptabilidad (a.2, a.3, a.4 y a.5)   |
| a.4. Formación   |   | c.4. Adaptabilidad   |
| a.5. Evaluación institucional y seguimiento  |   |  |

### ***a. Capacidades institucionales para la gestión de la formación profesional basada en competencias***

Las capacidades institucionales para la gestión de la formación profesional basada en competencias se refieren a las condiciones de las organizaciones para diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar las diferentes dimensiones de la formación profesional, tal como están establecidas en el referencial de calidad (cfr. MTESS, OIT e IRAM, 2005).

Conforme a la recomendación del Banco Interamericano de Desarrollo en el seguimiento de un proyecto emprendido con el SNPP y que diera origen al Sinafocal:

Los puntos básicos que deberían incorporarse en una análisis de calidad institucional de las instituciones de formación y capacitación laboral son: (i) vinculación con el contexto productivo – social; (ii) orientación laboral; (iii) diseño y desarrollo de procesos de aprendizaje; (iv) evaluación y seguimiento (BID, 2005: 31).

**a.1. Institucionalidad.** Refiere al marco normativo y las condiciones organizacionales para asumir la responsabilidad del diseño, gestión, monitoreo y evaluación de una propuesta formativa.

1. Identificación de la institución. Datos que permiten identificar la filiación institucional, la ubicación geográfica, año de creación, instrumento legal de creación, el tipo o carácter y la /s principal/es actividad/es (capacitación, investigación, servicios a empresas, bolsa de trabajo, etc.). Enumeración de los días y franja horaria diferenciando los de atención al público de los de capacitación.
2. Organigrama. Estructura organizativa de la institución que permita ver claramente las áreas y dependencias. Además la identificación y descripción del perfil profesional de las personas responsables de la definición de las políticas y programas de formación profesional de la institución.
3. Sedes. Identificación de dependencias, donde trabaja de manera descentralizada en el país, describiendo la localización, departamento o región donde se encuentra ubicada cada sede.
4. Personal. Recursos humanos disponibles y funciones o tareas agrupadas por áreas significativas donde de cada una se identificará la cantidad distribuida por sexo (rangos de técnicos, docentes, administrativos, contables, gerentes; calidades de contratados y permanentes).

5. Infraestructura. Descripción de los espacios con los que cuenta la organización destinados a administración, capacitación, reuniones, recreación, guarderías, etc.
6. Equipamiento administrativo. Descripción de mobiliario y equipamiento informático disponible para uso institucional, software que utiliza, y si tiene programas propios, equipamiento audiovisual destinado, a reuniones, foros seminarios, etc.
7. Presupuesto. Descripción del origen de los fondos, si cuenta con fuentes de financiamiento propios o externos, cuáles, asignación de los fondos en relación a sueldos de personal, equipamiento, capacitación, etc. Además describir si posee un sistema administrativo-contable propio.
8. Trayectoria institucional. Descripción de las experiencias en trabajos con las poblaciones del estudio, vinculación con otras instituciones, investigaciones que haya realizado, publicaciones, trabajos con organismos de cooperación internacional, participación en eventos (foros, congresos, seminarios, etc.); difusión o transferencia de metodologías de trabajo o materiales. Formación en el enfoque de género. Participación en redes institucionales u organismos internacionales.
9. Plan institucional. Dar cuenta si la institución realiza la planificación de su política y/o programas, con qué metodologías, frecuencia, participantes, responsables; y si cuenta con ella en soporte impreso o digital.
10. Matrícula atendida. Detalle de la capacidad de atención de personas en los últimos dos años, por especialidades (cursos) más demandados, sexo y franja etaria (adolescentes, jóvenes y adultos).

**a.2. Vinculación con el contexto socio productivo.** Se refiere a la coordinación interinstitucional y la articulación intersectorial (con actores sociales y productivos) para la definición e implementación de la propuesta formativa.

1. Área responsable de la vinculación. Disponibilidad de un área específica que realiza la relación e interacción con los actores sociales y productivos del país, departamento o localidad, los recursos humanos que la integran, distribuidos por sexo y su perfil (formación, experiencia); disponibilidad y uso de protocolos y procedimientos de vinculación con el sector productivo.
2. Difusión. Tipo de acciones de posicionamiento de la institución como referente en la comunidad (participación en eventos, distribución de folletos, cartillas y

afiches, entre otros) y con los actores relevantes del contexto social y productivo. Espacios interinstitucionales e intersectoriales en que participa y lo que alcanza a realizar allí. Cómo y con qué recursos se realiza la difusión de las acciones de capacitación entre la población destinataria de los cursos (modalidad, alcance, frecuencia), como se llega a las poblaciones con diferentes vulnerabilidades.

3. Orientación de la oferta. Criterios y mecanismos para la selección de sectores en que se realizará la oferta formativa y para la demanda (frecuencia de revisión, cambio e información utilizada). Elementos considerados al momento de definir la oferta de formación profesional (estudios sectoriales de mercado y/o análisis de estudios de otras instituciones). Disponibilidad de instrumentos y mecanismos para el procesamiento de información.
4. Experiencia de contacto con sectores específicos (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad). Incorporación de información requerida en el ámbito productivo a los diseños curriculares o la actualización de los mismos.
5. Prácticas pedagógicas e inserción de egresados. Descripción de las experiencias de contacto con el sector empresarial (prácticas laborales y pasantías de participantes y docentes, venta de servicios,). Experiencia de contacto con los sindicatos, y otras organizaciones y sectores relevantes (detalle de vinculaciones de este tipo con organizaciones del sector campesino, agropecuario, ganadero y del trabajo doméstico). Enumeración de acuerdos con actores productivos para cubrir determinada demanda de fuerza de trabajo calificada con egresados de la institución.
6. Obtención y asignación de recursos. Vínculos formales o informales que permiten obtener donaciones, intercambios, subsidios, para la adquisición de equipamiento, insumos y suministros u otras necesidades institucionales.

**a.3. Orientación profesional.** Se refiere al conjunto de estrategias que propician en la persona participante valorar sus potencialidades y limitaciones para construir su proyecto personal laboral y elegir consecuentemente los trayectos formativos que resulten adecuados.

1. Área responsable de la orientación profesional. Disponibilidad de un área específica que realiza la relación con los destinatarios y destinatarias de las acciones de capacitación (del país, departamento y/o localidad), los recursos humanos que la integran distribuidos por sexo y su perfil (formación, experiencia); disposición de protocolos y procedimientos de orientación.

2. Convocatoria. Mecanismos y procedimientos de convocatoria, frecuencia de implementación e instrumentos de convocatoria de las poblaciones específicas para participar de las acciones de capacitación. Vinculación de estas acciones con organizaciones que trabajan con poblaciones específicas (particularmente con mujeres y jóvenes de ambos sexos).
3. Estrategias. Descripción de la metodología, los materiales, la frecuencia de contacto, la modalidad (talleres, entrevistas, cursos, encuestas auto administradas, etc.) para la implementación de la orientación profesional. Disponibilidad de información para las personas interesadas acerca de los requisitos para los cursos (nivel de instrucción, edad, situación ocupacional, lugar de residencia, pertenencia a un sector productivo, posición en el hogar, etc.), las exigencias formativas (horarios, carga horaria, frecuencia, modalidad de evaluación, tipo de certificación) y las oportunidades de inserción en el mundo del trabajo.
4. Sistema de apoyo a las personas participantes. Disponibilidad de sistemas de resolución de situaciones que podrían dificultar la asistencia (horario de las actividades, cuidado de niños y niñas u otras personas bajo su responsabilidad, traslado, refrigerios, etc.).
5. Guía de recursos. Disponibilidad de directorio de servicios educativos, sanitarios, formativos y de empleo en la comunidad, especifique si realiza articulaciones formales o informales.

**a.4. Formación.** Se refiere a los cursos de formación profesional, incluyendo en ellos las pasantías, el desarrollo de emprendimientos productivos y de las capacidades específicas que se asocian a la empleabilidad y el ejercicio de la ciudadanía.

1. Área responsable de la formación profesional. Disponibilidad de un área específica que gestiona las acciones de formación (del país, departamento o localidad), los recursos humanos que la integran distribuidos por sexo y perfil (formación, experiencia); disposición de protocolos y procedimientos de formación.
2. Oferta de formación. Descripción de los cursos de formación profesional por sectores económicos y productivos, y por niveles de formación (iniciales o básicos, de perfeccionamiento, de reconversión, de especialización). Disponibilidad en cada uno de diseños curriculares, carga horaria asignada y número de vacantes (número posible por cada curso que puede atender de acuerdo a las capacidades de infraestructura, equipamiento, docentes, etc.).

3. Diseños curriculares. Disponibilidad de programas específicos de cada curso con contenidos (a) instrumentales (módulo de lectura y escritura, operaciones matemáticas y lógicas), (b) de gestión (comunicación, trabajo en equipo, entre otros); (c) de condiciones de medio ambiente del trabajo, salud y seguridad laboral, protección ambiental; (d) técnicos y científicos propios de la especialidad; (e) modalidades de práctica y pasantía; (f) otros contenidos básicos, sociales o transversales.
4. Docentes y práctica pedagógica. Mecanismos de convocatoria, selección y contratación de docentes, perfil, procesos de capacitación previos y en servicio (didáctico pedagógica y científica técnica propia de la especialidad). Recursos didácticos utilizados para el desarrollo de la práctica docente (en general y específico para cada especialidad), ámbitos (aula, laboratorios, talleres, espacios simulados, espacios en empresas); materiales para los y las participantes, estrategias de evaluación de aprendizajes (momentos, metodología, instrumentos).
5. Sistema de información acerca de los y las participantes. Mecanismos e instrumentos de registro de participantes de las acciones de capacitación, procesamiento de la información, procesos de comunicación continua con los y las participantes. Disponibilidad y uso de instrumentos de inscripción a los cursos: armado de legajo de cada participante, documentación requerida, otros documentos que se adjuntan durante el proceso (informes de desempeño y permanencia de los y las participantes, ausentismos, entre otros).
6. Sistema de certificación. Organización del sistema de certificación (documentos, registros, sistema informático, archivo), requisitos para cada una de las certificaciones. Reconocimiento o validez oficial de la certificación a través de autoridades educativas o del sector productivo.

**a.5. Evaluación institucional y seguimiento de egresadas y egresados.** Se refiere al proceso de valoración de los resultados y efectos de las acciones emprendidas, principalmente a través de la información sobre los itinerarios posteriores de egresados y egresadas en el mundo del trabajo, de la educación y del ejercicio de la ciudadanía.

1. Área responsable de evaluación institucional y seguimiento de egresadas y egresados. Disponibilidad de un área específica de gestión de acciones de evaluación y seguimiento de egresadas y egresadas a escala nacional, departamental o local, recursos humanos que la integran distribuidos por sexo y

- perfil (formación, experiencia). Disponibilidad de protocolos y procedimientos de evaluación y seguimiento.
2. Sistemas de contacto con egresadas y egresados. Metodologías, mecanismos e instrumentos para el registro de la información, la frecuencia y las acciones para verificar la inserción laboral y otras condiciones de empleabilidad de los egresados y las egresadas. Disponibilidad de servicios pos capacitación (vinculación con oficinas de empleo, talleres de emprendimientos productivos, apoyo para la gestión de autoempleo).
  3. Evaluación del desempeño docente. Mecanismos e instrumentos de evaluación del desempeño docente. Frecuencia de aplicación y cobertura.
  4. Evaluación institucional. Procesos de utilización de la información para adecuar la oferta, los diseños curriculares; las estrategias y metodologías de evaluación institucional.

### ***b. Desarrollo de los sectores económicos y productivos más pertinentes para la propuesta formativa***

Se refiere a las condiciones de desarrollo potencial de los sectores económicos y productivos más pertinentes para la propuesta formativa. *A priori* se han establecido el trabajo doméstico, los servicios, la construcción y el turismo, pero estas serán confirmadas como parte del estudio.

**b.1. Tendencias de los sectores económicos y productivos.** Se refiere a las posibilidades de desarrollo de los sectores en el contexto actual de la economía y del mundo del trabajo para la inclusión de trabajadores y trabajadoras en condiciones decentes.

1. Políticas de desarrollo económico y productivo. Sectores económicos y productivos priorizados en políticas, planes y programas con recursos financieros.
2. Potencialidades de inclusión de trabajadoras y trabajadores en cada sector. Demanda potencial de trabajadores y trabajadoras en los puestos de cada sector. Nuevos servicios en el sector que requerirán de trabajadoras y trabajadores calificados. Percepciones en relación a las exigencias de cada puesto y los estereotipos de género y generacionales.

**b.2. Percepciones y prácticas frente a la formación y el empleo.** Se refiere a las representaciones sociales que configuran los sectores empleadores y los sujetos de las

poblaciones priorizadas en relación a las condiciones de ocupación, empleo y educación.

1. Condiciones de desocupación y búsqueda de empleo. Características del período de desocupación en los sujetos de las poblaciones priorizadas (motivos de desocupación, estrategias de sobrevivencia, modalidades de búsqueda de empleo).
2. Valoraciones de la capacitación. Percepciones diferenciales y convergentes sobre necesidades de capacitación en el sector empleador y los sujetos de las poblaciones priorizadas. Trayectorias de capacitación y tomas de decisiones. Información disponible sobre las instituciones formadoras y sus programas.

### ***c. Transversalidad de los enfoques de derechos y de género y las vulnerabilidades***

Se refiere a las condiciones para el acceso y la permanencia en los sistemas de formación profesional identificados, con particular consideración de las diferencias de género y las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones destinatarias de las acciones.

**c.1. Disponibilidad.** Se refiere a la existencia de los bienes, servicios y establecimientos de formación profesional en forma suficiente y adecuadamente distribuida.

1. Distribución de las sedes. Disponibilidad de sedes formativas en el territorio y su distribución. Disponibilidad de sedes formativas en localidades donde residen personas de grupos y sectores en condiciones de vulnerabilidad.
2. Infraestructura de las sedes. Calidad de ocupación (propia, alquilada, cedida). Disponibilidad de aulas y talleres. Disponibilidad de servicios básicos (agua potable, corriente eléctrica, sistemas de ventilación). Disponibilidad de condiciones de salud y seguridad (disyuntores, extintores, entre otros). Disponibilidad de servicios y tecnologías de información y comunicación (telefonía, Internet, etc.).
3. Equipamiento, suministros e insumos. Disponibilidad de equipamientos, suministros e insumos pertinentes para los cursos y para la gestión y administración. Disponibilidad en número suficiente para los números de personas inscriptas.



**c.2. Accesibilidad.** Se refiere a las condiciones generadas para que la población destinataria como sujeto de las acciones formativas pueda asistir a ellas y permanecer durante el período de tiempo suficiente para alcanzar la certificación buscada.

1. No-discriminación. Mecanismos para favorecer la participación de las mujeres de todas las edades, particularmente las mujeres jóvenes, las mujeres madres y las mujeres de zonas rurales y periurbanas. Mecanismos para favorecer la participación de los y las jóvenes, particularmente de zonas rurales y periurbanas. Atención y trato en lengua guaraní.
2. Accesibilidad material. Localización geográfica de las sedes y condiciones de acceso razonable (transporte público). Disponibilidad de programas de educación a distancia. Adecuación edilicia para el desplazamiento de personas con movilidad reducida. Disponibilidad de programas para la inclusión de personas no-videntes e hipoacúsicas.
3. Accesibilidad económica. Costos de matriculación de los cursos. Costos de traslado y alimentación en los horarios y frecuencias de los cursos. Modalidades de gestión de la cadena de cuidados familiares.

**c.3. Aceptabilidad.** Se refiere a que la forma y el contenido de la educación ha de resultar pertinente, adecuado culturalmente y de buena calidad. Se consideran como criterios de aceptabilidad aquellos referidos en la subdimensiones a.2, a.3, a.4 y a.5.

**c.4. Adaptabilidad.** Se refiere a la flexibilidad para la adaptación a las necesidades y requerimientos de grupos, sectores y comunidades en contextos culturales y sociales variados. Se considerarán en este estudio, los criterios de adaptabilidad en función de las vulnerabilidades.

1. Relevamiento de información sobre las poblaciones destinatarias. Mecanismos y procedimientos para relevar información sobre las poblaciones destinatarias, particularmente jóvenes de ambos sexos en condiciones de vulnerabilidad.
2. Diseños adaptados para las poblaciones destinatarias. Mecanismos y procedimientos para la consideración de las características de las poblaciones destinatarias en el ajuste de los diseños para las poblaciones destinatarias.
3. Consideración de las opiniones de los sujetos de las poblaciones destinatarias. Mecanismos y procedimientos que permiten recabar y tener en cuenta las opiniones de los sujetos de las poblaciones destinatarias en las decisiones relativas a los programas a implementar, las estrategias complementarias para la accesibilidad y permanencia y otras dimensiones relevantes de la formación.

4. Diversificación de las trayectorias laborales. Disponibilidad de sistemas de orientación y apoyo al empleo y autoempleo en especialidades y sectores no tradicionales. Facilidades de participación de mujeres en sistemas de orientación, formación y apoyo al empleo y autoempleo en especialidades y sectores tradicionalmente masculinos. Promoción de la asociatividad para emprendimientos productivos.

### **4.3. Fases del estudio**

Las fases del estudio incluyeron el diseño de los instrumentos, el relevamiento inicial y los ajustes de los instrumentos, el relevamiento completo entre las poblaciones participantes, el análisis de datos, la producción del Modelo de formación y de los programas específicos. Además, se mantuvieron sesiones de trabajo con la coordinación del Programa Oportunidades a lo largo del proceso de implementación de la Consultoría.

El estudio se realizó en Asunción y el departamento Central entre los meses de abril y septiembre de 2010.

### **4.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

Las técnicas de recolección de datos utilizadas: los contactos iniciales, los análisis documentales y comparativos, las entrevistas enfocadas y los grupos de discusión.

#### ***a. Contactos iniciales***

El equipo técnico estableció contactos iniciales con las personas en roles directivos, gerenciales y docentes de las diferentes instituciones, a los fines de realizar una primera aproximación a las mismas y sondear las condiciones para el relevamiento de datos, de forma tal a ajustar los instrumentos a las posibilidades y el contexto de desarrollo.

Parte del estudio se realizó durante el período de campañas electorales de los partidos políticos para la denominación de las candidaturas a las elecciones municipales de fin de año en país, lo cual precisó que se ajustaran los tiempos de contacto, relevamiento y aplicación de instrumentos.

#### ***b. Análisis documental***

El análisis documental, en tanto revisión de fuentes secundarias producidas por los actores sociales, se torna pertinente en esta investigación porque permite dar cuenta de

los modos en que se significan y atribuyen orientaciones a los planes y programas en ejecución.

Los documentos son cosas que podemos mirar, escuchar o leer y a las que se les puede hacer preguntas. Contienen significados, valoraciones, interpretaciones de la realidad y son una vía útil para comprender un entramado social (Navarro, 2003: 204).

La revisión documental incluyó especialmente la revisión de:

- la legislación vigente en la materia tanto constitucional e internacional como nacional, incluida sobre todo en la justificación;
- la normativa relativa a la organización del Estado, particularmente del SNPP, el Sinafocal y el Senade, incluidos entre los hallazgos;
- el informe de finalización del proyecto Formación y Capacitación Laboral PARAGUAY - PR0038, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2005), que sirve de referencia en antecedentes como parte de la justificación;
- el estudio “Investigación sobre iniciativas de capacitación formación laboral” (Ramírez y González, 2010), elaborado por el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (Cadep) en el marco de la Consultoría SDP 084/2009 que forma parte del mismo programa conjunto de la presente;
- los estudios emprendidos por el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento de la Formación Profesional, de la Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT).

El equipo técnico del estudio accedió también a la primera versión de la “Propuesta base para al elaboración de la ley de unificación del SNPP y Sinafocal” y del anteproyecto de ley de creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, provistos por el PNUD y la OIT<sup>2</sup>. Para el estudio, se tuvo conocimiento de un informe de titulado “Propuesta para la reestructuración del Sistema de Formación Profesional del Paraguay”, el cual fue solicitado por el equipo de investigación, pero no fue proveído, alegándose su carácter confidencial.

---

<sup>2</sup> El 9 de agosto de 2010, el MJT y la OIT entregaron al presidente Fernando Lugo el anteproyecto de ley referido. *El MJT elevó al presidente Lugo el proyecto de creación del Ministerio del Trabajo* en: <<http://www.mjt.gov.py/prensa/2010/agosto/mjt-elevo-al-presidente-lugo-el-proyecto-de-creacion-del-ministerio-del-trabajo>>, consultado el 10 de septiembre de 2010.

### ***c. Entrevistas enfocadas***

Las entrevistas enfocadas en esta investigación son adecuadas porque permiten indagar en la voz de los sujetos activos acerca de la definición de los planes, los modos en que éstas fueron pensados e implementados y sus perspectivas sobre las incidencias de los factores externos en ellos. Asimismo, posibilitan explorar las perspectivas diferentes de los actores involucrados en los procesos de generación de empleo: los mismos sujetos jóvenes de sectores vulnerables, el sector empleador y los otros trabajadores y las otras trabajadoras.

La entrevista cualitativa se encuentra a medio camino entre la conversación cotidiana y la entrevista formal. Se trata de una conversación con un alto grado de institucionalización y artificiosidad, debido a que su fin o intencionalidad planeada determina el curso de la interacción en términos de un objetivo externamente prefijado (Sierra, 1998: 297).

En la entrevista enfocada existe predeterminado de antemano un tema o foco de interés hacia el que se orienta la conversación y mediante el cual hemos seleccionado a la persona objeto de la entrevista. ‘La entrevista enfocada pretende responder a cuestiones muy concretas, tales como, estímulos más influyentes, efectos más notorios, diferencia de sentido entre sujetos sometidos a la misma experiencia’. [...] La entrevista enfocada es funcionalmente más estructurada [que la entrevista en profundidad]. También es abierta pero definida conceptualmente” (Ruiz Olabuénaga e Ispizua, 1989: 153 *apud* Sierra, 1998: 299).

Los datos de las entrevistas realizadas se encuentran en la sección “Población participante” (4.1.b) de este informe.

### ***d. Grupos de discusión***

Los grupos de discusión en el contexto de esta investigación se adecuan a la recolección de datos entre actores directamente involucrados en la aplicación de los programas de formación y en la inserción laboral de los sujetos. En función de los hallazgos iniciales se definirán las modalidades de los grupos de discusión y su pertinencia.

El grupo focal es particularmente útil para explorar los conocimientos, las prácticas y las opiniones, no solo en el sentido de examinar lo que la gente piensa, sino también cómo y por qué piensa como piensa (Kitzinger, 1995 *apud* Petracci, 2004: 77).

En total se realizaron seis grupos de discusión, de los cuales dos fueron en la modalidad de grupos focales, dos en formato de sesiones de intercambio y otros dos en formato de talleres de sensibilización donde se recolectó información (cada uno con dos mañanas de trabajo).

**CUADRO. Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

| <b>Técnicas</b>         | <b>Instrumentos</b>  |
|-------------------------|--|
| Análisis documental     | Guía general de diagnóstico de capacidades<br>Guía general de enfoques transversales<br>Guía general de desarrollo económico |
| Entrevistas focalizadas | Guías de entrevistas<br>Guía general de diagnóstico de capacidades   |
| Grupos de discusión     | Guías de grupos de discusión   |

#### **4.5. Perspectivas éticas del estudio**

Se ha tenido especial cuidado en garantizar a las personas participantes las condiciones de consentimiento informado, uso adecuado de la información relevada, devolución de la producción y protección de datos personales.

- El **consentimiento informado** es un proceso que permite reconocer el carácter dialogal de la investigación, pues quienes asumen el rol investigador invitan a otras personas a participar del estudio. Para ello, se ha comunicado a todos los y todas las participantes los objetivos y metodologías del trabajo y las implicancias de la participación en el estudio. Se ha buscado asegurar que la información resulte comprensible y generar las condiciones adecuadas para optar libremente por participar o no (cfr. Concheiro Corra y Simón Lorda, 1993). En este estudio, se ha recurrido a un proceso verbal de consentimiento informado y, por acuerdo con las personas entrevistadas, no se dan a conocer sus nombres en las referencias que se incluyen en el texto.
- El **uso adecuado de la información relevada** se refiere a que los datos recolectados son utilizados exclusivamente en la presente investigación o en otras que persigan fines similares, siempre que se respeten las condiciones de los procedimientos éticos establecidos, sobre todo en el consentimiento informado.
- La **devolución de la producción** hace referencia a la práctica de asegurar que las personas participantes en el estudio puedan conocer las conclusiones producidas a partir de los aportes que ellas realizaron. Originalmente, se había planteado que tras la culminación del estudio, las personas participantes pudieran ser convocadas a una presentación de los resultados en mesas de diálogo. Sin embargo, el proceso de transformación de la institucionalidad deberá determinar el momento oportuno para este paso.

## 5. Hallazgos

### 5.1. Aproximaciones a las condiciones de las poblaciones juveniles en situación de vulnerabilidad

#### *a. Características de la ocupación, desocupación y búsqueda de trabajo*

##### a.1. Condición ocupacional al momento del estudio

El 75% del total de los y las participantes trabaja:

- el 41% desarrolla actividades de empleo informal o subempleo (desde la venta ambulante hasta auxiliar de secretaría en modalidad no registrada);
- el 28% se desempeña como empleadas domésticas (aunque no se relevó si cuentan con contratos laborales, seguridad social y otros, resulta altamente probable que no sea así); y
- el 6% está empleado en el sector formal (como funcionario público contratado o como empleado del sector privado en modalidad registrada).

El 25% de los y las participantes se encuentra desocupado. La falta de experiencia laboral, de referencias y de capacitación se mencionan como los principales obstáculos para conseguir trabajo. Además, refieren en menor grado la mayoría de edad, la falta de documentación (cédula de identidad), la exigencia de buena presencia y de movilidad para los puestos de ventas.

Con referencia al nivel educativo, los y las participantes mencionan que existe un aumento en la exigencia del nivel de estudios:

Tenés que tener estudios terminados inclusive el ser bachiller ya no es suficiente (Joven hombre de barrio periférico de Asunción).

El grupo de trabajadoras domésticas se diferenció al referir en el cien por ciento de los casos que sólo hablar guaraní se constituye en un inconveniente para emplearse o para tener un buen empleo.

##### a.2. Métodos de búsqueda de trabajo

Entre los y las participantes, el “vos a vos” es el medio más utilizado en todos los grupos, esto es, las referencias entre personas conocidas. El apartado de clasificados de periódicos es utilizado por algunas personas para la búsqueda de trabajo.

En el caso de las trabajadoras domésticas participantes del estudio, recurren al hogar en que encuentran asesoría y capacitación, como estrategia para “conseguir mejores trabajos”; mejores sueldos y cobertura de derechos (cumplimiento de acuerdos salariales, respeto a las horas de descanso y oportunidad para proseguir estudios).

### a.3. Exigencias para conseguir trabajo

En los grupos participantes se registraron cinco tipos de exigencias para conseguir trabajo en relación de dependencia:

- Exigencias formales, como la edad, la disponibilidad de la cédula de identidad, el nivel educativo alcanzado, la posibilidad cierta de cumplir con el horario o turno a que será asignada la persona, el desempeño competente en el idioma (generalmente el castellano), el manejo de nociones básicas de cálculo, las experiencias previas y el sexo (sobre todo, según lo solicitado en la convocatoria de empleo).
- Exigencias del orden de las actitudes, como la disciplina, la responsabilidad, la honestidad, las ganas de aprender, el buen trato y las capacidades para relacionarse con otras personas en forma positiva y la disposición para hacer diferentes tipos de trabajo.
- Exigencias en el orden del desempeño, como preparar un plan de trabajo, cumplir con las metas, administrar materiales y tiempo disponibles.
- Exigencias de vinculaciones, como contactos, referencias y recomendaciones que den cuenta de la persona en cuanto a aspectos personales y como trabajadora.
- Exigencias en el orden de resultar atractivos y atractivas para un empleo: saber desenvolverse en situaciones diversas (entrevistas, conversaciones, explicaciones, problemas), saber vestir y tener buena apariencia (incluyendo en algunos casos, “ser lindas”).

Ser astuto, tener rapidez, adelantarse al cliente. [...] Conocer a tu cliente, saber de antemano lo que va a querer” (Participantes del grupo de “canillitas”).

La buena presencia para los hombres es estar aseado, bien vestido. En cambio las mujeres tienen que ser “lindas”.

Además, en el grupo de participantes de cursos del SNPP se relevaron diferencias generacionales que en sus percepciones resultan significativas al momento de buscar, conseguir y mantener un trabajo. Así, las personas mayores de cuarenta años de edad y

aquellas que hubieran culminado recientemente un ciclo de formación tienen ventajas comparativas pero por diferentes motivos:

- Consideran que las personas mayores de cuarenta están mejor posicionadas por la solvencia profesional que les da la experiencia (en general, suelen ser al menos veinte años de oficio) y por la habilidad para relacionarse en el ambiente de trabajo, consolidada durante su trayectoria laboral. Tienen ventajas comparativas en el mundo del trabajo, así los técnicos y las técnicas independientes tienen clientela asentada y los empleados y las empleadas tienen seguridad y mayor estabilidad laboral.
- Los y las profesionales jóvenes recién recibidos están mejor posicionados por tener afinidad con la tecnología, estar más predispuestos a aprender tecnologías nuevas y tienen más fuerza física. Desde el punto de vista laboral tienen ciertas desventajas, como técnico o técnica independiente debe formar su clientela y si es empleado o empleada usualmente recibe menor paga que quien lleva más años en la organización.

#### *Condiciones para cumplir con las exigencias detectadas*

Se ha percibido en los grupos consultados una tendencia a ubicar a hombres y mujeres en igualdad de condiciones para cumplir con las exigencias actitudinales y de desempeño laboral (competencias laborales).

En relación a los hombres, han encontrado como favorables la adaptación a horarios de trabajo, porque están más exonerados de las responsabilidades familiares; además en nuestra sociedad pueden moverse de noche con mayor seguridad que las mujeres y trabajar de madrugada. Además, perciben que el cumplimiento de tareas laborales, cuando están asociadas a la fuerza física, también es más favorable a los hombres.

Si sos canillita tenés que cuidar tu apariencia: muchos no quieren luego abrir el vidrio [del auto] por la mala apariencia. Hay mucha gente que se disfraza de canillitas para delinquir (Participantes del grupo de “canillitas”).

En relación con las mujeres, encontraron que en general les favorece el hecho de que inspiran más confianza que los hombres, porque se cree que son más responsables y disciplinadas, probablemente por la docilidad atribuida en el imaginario social a las mujeres. Entonces, resaltan que en la administración, las mujeres son más confiables para administrar el dinero y en la atención al cliente, su habilidad para relacionarse con amabilidad, las vuelve más efectivas. Además, en algunos grupos manifestaron que los



empleadores son menos exigentes con las mujeres, porque de los hombres se desconfía más.

La gente es más prejuiciosa hacia los hombres, porque se tiene más desconfianza (Joven del grupo de “canillitas”).

También se ha visualizado a personas de otras identidades de género como travestis, gays y lesbianas como personas aún más vulneradas en su derecho a acceder al empleo.

## ***b. Percepciones acerca de la formación profesional***

### **b.1. Información acerca de la oferta formativa**

#### *Tipos de informaciones*

Un hallazgo significativo, común en todos los grupos, es la poca información disponible entre los y las jóvenes sobre las ofertas de capacitación y formación profesional desde el sector público.

El SNPP es la institución más mencionada, aunque solamente identifican hasta seis ofertas de cursos de capacitación, sobre todo en electricidad e informática, pero no disponen de información acerca de las condiciones para acceder a los cursos ni sobre sus costos. En un solo caso se mencionó al Sinafocal y a la municipalidad. No fue mencionado el Senade en ninguna de las entrevistas y grupos focales realizados.

Existe un mayor conocimiento de ofertas de capacitación desde el sector privado, donde fueron mencionadas dieciocho instituciones que ofrecen capacitación: once de ellas son empresas privadas, cinco son ONG y dos corresponden a partidos políticos.

Se puede afirmar entonces que las ofertas formativas de las instituciones privadas llegan de manera efectiva a las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad: las personas participantes manejan información sobre requisitos, costos, horarios, frecuencias y lugares donde se imparten los cursos. Además, las empresas consultoras de recursos humanos fueron identificadas también como espacios de capacitación, no obstante, manifestaron sentir mayor inhibición ante las altas exigencias para el ingreso a las mismas.

Para trabajar en oficina tenés que tomar esas capacitaciones que hacen las empresas [refiriéndose a empresas consultoras de recursos humanos de alta categoría]; pero ellos seleccionan mucho a quiénes le van a capacitar (joven hombre de barrio periférico de Asunción).

Los y las jóvenes del barrio periférico de Asunción identificaron al Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) por el programa Empleo Joven, el cual brindó capacitación orientada para el empleo en la zona.

Para Empleo Joven primero se presentaron como doscientos, pero se va seleccionando para las capacitaciones, quedan muy pocos (hombre joven de barrio periférico de Asunción).

### *Canales de información*

Un rasgo común entre los grupos es el vínculo interpersonal como principal medio para acceder a información y como disparador de interés para buscar información. Un hallazgo significativo para el estudio es el éxito que tienen las estrategias del sector privado a través de volantes, afiches, pasacalles, “ploteo” en los ómnibus, difusión radial y proximidad de referentes, medios a través de los cuales difunden información completa sobre las ofertas formativas.

Para los y las jóvenes del barrio periférico de Asunción, las tecnologías de la información y comunicación fueron mencionadas como una estrategia utilizada por las empresas privadas. Sin embargo, no lo identifican como un canal adecuado para ellos y ellas, ya que reconocen las inequidades existentes entre clases socioeconómicas en el acceso a la información por este medio (brecha digital).

Internet, Redes sociales y mensajes de textos son los medios utilizados por el sector empresarial para buscar gente. A las Empresas les conviene porque se presentan menos, ya es una forma de seleccionar. A nosotros no nos conviene, porque de nosotros diez, sólo cinco abrimos nuestro correo más de una vez a la semana (joven mujer de barrio periférico de Asunción).

### b.2. Características esperadas de la formación

En cuanto a las características deseadas para las capacitaciones, un hallazgo importante para este estudio es la necesidad sentida de contemplar aspectos psicopedagógicos, como incentivar la participación, elevar la autoconfianza, ampliar la visión de futuro y considerar el ritmo de aprendizaje de cada participante.

### *Contenidos de la formación*

En la perspectiva de las personas participantes, todos los cursos de capacitación, además de los contenidos específicos de la especialidad, deben capacitar en el uso de las tecnologías de información y comunicación. Además se hizo presente la necesidad de mejorar las competencias básicas, sobre todo en relación a la baja calificación atribuida por los y las participantes a la educación formal recibida.

Hay gente que no sabe cosas de la escuela [en referencia a contenidos]. [Ahí] A la criatura le escriben y le hacen copiar; le escriben y le hacen copiar (Joven hombre de barrio periférico de Asunción).

Por la relevancia para este estudio rescatamos los casos particulares del grupo de trabajadoras domésticas y de los y las jóvenes organizadas de un barrio periférico de Asunción:

Entre las trabajadoras domésticas, es muy significativa la valoración y validación tanto de las competencias técnicas laborales como de las transversales relacionadas con la visualización de sus derechos y el desarrollo personal. Esto es todavía más relevante si consideramos el perfil de las participantes que acuden al albergue, principalmente mujeres jóvenes inmigrantes del campo a la ciudad y que trabajan en el empleo doméstico, sector históricamente rezagado.

Yo vine a Asunción sin capacitación [para el empleo], tuve problemas porque no sabía hacer nada: repasar ni planchar ni hacer la cama ni conocía el microondas (Joven mujer participante del grupo de trabajadoras domésticas).

En tanto, la más clara necesidad sentida de las personas consultadas es el abordaje del desarrollo personal, al cual lo relacionan con la preparación psicológica, el estímulo del espíritu de superación y el mejoramiento de la empleabilidad (actitudes y aptitudes para buscar trabajo, presentarse a una entrevista, causar buena impresión). Se percibe que tienen una visión realista de la competitividad del mercado laboral, donde la sola competencia técnica no es suficiente y que ésta debe ir acompañada con el desarrollo de competencias actitudinales.

Finalmente, es importante resaltar ciertas formas de desvalorización de la capacitación para el trabajo por el arraigo de los aprendizajes en las experiencias de trabajo, por ejemplo quienes aprendieron oficios en forma empírica: en el grupo de canillitas, en forma unánime, desvalorizaron la capacitación en ventas o micro emprendimientos, en tanto, un joven de veinticinco años afirmaba ser electricista, dibujante, pintor y costurero sin haber asistido a capacitación alguna.

#### *La relación con el y la docente*

El desempeño docente es percibido como importante por los y las jóvenes: esperan que incentiven, que ayuden a elevar la autoconfianza, que consideren el ritmo de aprendizaje; así como también que estén actualizados y preparen sus clases.

Desde el aspecto didáctico, valoran los aspectos prácticos, la utilización de ejemplos concretos, los trabajos entre pares y la utilización de guías de estudio. Particularmente,

en el grupo de trabajadoras domésticas se recalcó la necesidad de reforzar el uso del castellano durante las clases.

#### *Infraestructura y recursos*

En cuanto a la infraestructura y los recursos disponibles, esperan una infraestructura adecuada y contar con equipamiento para prácticas.

Debe haber comodidad y pupitres para todos. [...] Aulas grandes, aireadas también. [...] Deben estar las herramientas para poder practicar (Varios y varias participantes del grupo de Capiatá).

#### *Pasantías*

Solamente tres jóvenes participantes tuvieron experiencias de formación que incluyeron pasantías, si bien la mayoría valora la pasantía como una oportunidad para ganar idoneidad y para transferir la teoría a la práctica, como un medio para ganar confianza y desenvolvura en el campo del trabajo. Sin embargo todos y todas afirmaron que la calidad de la pasantía depende de la experiencia.

A mí me ayudaron en todo, yo aprendí a usar el teléfono, el Internet. Me animaban [...] pero tenés que hacer lo que tenés que aprender, no cebar tereré o apagar luces no más (Joven mujer de barrio periférico de Asunción).

No obstante consideran que las pasantías tienen un valor relativo como referencia laboral, al menos las que se realizan en la educación media. Otro inconveniente registrado es el costo económico que significa para el pasante costearse su movilidad cuando aún no tiene ingresos.

### b.3. Percepciones acerca de la accesibilidad a la formación profesional

#### *Condiciones de accesibilidad en función del género*

En la mirada de los grupos consultados, el acceso a capacitaciones presenta dificultades tanto para hombres como para mujeres pero por diferentes motivos:

Es más difícil para mujeres por estar limitada por el horario de los transportes públicos asociados a la distancia (esto está directamente asociado a mayor vulnerabilidad de las mujeres ante la inseguridad). La maternidad y los compromisos familiares son otros factores adversos. El grupo de trabajadoras domésticas consultadas mencionó que el inconveniente es el horario de cursos que suele coincidir con el horario de trabajo.

De noche hay que caminar desde [la avenida] 21 [a 15 cuadras] y hay inseguridad (Joven mujer de barrio periférico de Asunción).

Es más difícil para hombres por la fuerte presión familiar y social para generar ingresos económicos, lo cual podría limitar sus oportunidades de capacitación, además en varias ocasiones mencionaron que los hombres están más desinteresados en capacitarse que las mujeres.

Cuando a los dieciocho años no trabajan, ya le dicen vago (Joven hombre de un barrio periférico de Asunción).

Además, se ha percibido en los grupos que hay una tendencia a neutralizar la identificación sexista de los oficios; en especial en el acceso de mujeres a oficios tradicionalmente masculinos. No obstante, capacitarse en aquellos oficios que requieran fuerza física es percibido como una limitación para ellas. Así, ante la pregunta por las posibilidades de una mujer para estudiar mecánica, todos los grupos manifestaron que es posible, aunque también expresaron estar conscientes de posibles prejuicios de algunas personas, sobre todo por falta de costumbre.

Depende de la fuerza que tenga [la mujer] (Participante del grupo de Capiatá).

Depende de la experiencia. Usualmente no es un tema de mujeres (Participante del grupo de trabajadoras domésticas).

No es un trabajo para mujeres, pero hay mujeres mecánicas (Participante del grupo rural).

En el caso de los hombres, al igual que en las mujeres, hay apertura a la inclusión de ellos en capacitaciones de oficios tradicionalmente femeninos.

Pueden estudiar Limpieza y todo. Hay empresas de limpieza que toman hombres (Participante del grupo de Capiatá).

Frente a la pregunta por las posibilidades de los hombres para capacitarse a trabajar en el empleo doméstico, las respuestas optaron por la afirmación, pero manifestaron escepticismo en cuanto al acceso del trabajo. En este caso, se reitera la percepción de la mujer como dócil, responsable y cuidadosa y del hombre como peligroso en el entorno privado, doméstico.

Puede estar como limpiador [o] jardinero; pero no en la casa, al cuidado de la familia, porque hay chicos, hay nenas (Participante del grupo de trabajadoras domésticas).

Sí, pero las personas tienen miedo de los hombres para meterles en la casa (Participante del grupo rural).

### *Condiciones de accesibilidad en función de las competencias lingüísticas*

Frente a la pregunta acerca de las dificultades que podrían tener en un curso de capacitación las personas guaraníhablantes y con baja competencia en castellano, en todos los grupos afirmaron que tendrían más dificultades para asistir a capacitaciones porque pueden no entender las clases y ser “poco desenvueltas”, probablemente asociado al imaginario de que quien habla solo guaraní tiene una actitud más queda, tímida o sumisa al tener que desenvolverse en un entorno de habla castellana.

Algunas opiniones consideran al manejo deficiente o casi nulo del español como una ausencia en las capacidades necesarias para asistir a capacitaciones:

Tienen dificultad para comprender, contestar, expresarse y escribir.

Sin embargo, otras consideran que la dificultad no se dará en el proceso de aprendizaje, sino a la hora de la evaluación, probablemente por las competencias vinculadas a la comprensión lectora y a la escritura.

El alumno habla guaraní, se le enseña en castellano, por ejemplo en Electricidad. El alumno entiende el castellano, pero procesa en guaraní. El problema es para rendir (Participante del grupo de Capiatá).

En cuanto al abordaje en clases, existen opiniones dispares: unas dicen que el o la docente debe hablar en guaraní y otros que “le deben hablar mucho en castellano”.

### *Condiciones de accesibilidad para las personas con discapacidad*

Un común denominador en todos los grupos participantes fueron las pocas referencias al respecto de las personas con discapacidad cuando el tema era planteado. Esto lleva a confirmar la escasa visibilidad del sector en la sociedad.

Las intervenciones se referían a casos concretos, asociados al desarrollo de competencias para ejercer oficios. No obstante se registró cierto escepticismo en cuanto a la asistencia a cursos, asociado principalmente a la dificultad para el traslado.

Tuvimos compañeros que andaban en sillas de ruedas. Trabajó con nosotros fácilmente como si fuera normal, no hubo gran impedimento. Ahora ya no trabaja porque se consiguió una novia que le mantiene (Participante del grupo de “canillitas”).

### *Condiciones de accesibilidad material y económica*

En un balance entre los costos, los horarios y las responsabilidades, en todos los grupos, todos los y todas las participantes manifestaron que deben costear sus estudios a través de sus ingresos, por lo tanto, contar con un trabajo remunerado provee medios económicos para capacitarse, pero a la vez limita el tiempo para hacerlo.

Yo podría pagar porque trabajo, pero también por eso no tengo tiempo (Joven hombre de barrio periférico de Asunción).

A la vez, enumeraron otros gastos asociados como pasaje, materiales, fotocopias, alimentación (en especial “si asistís después de tu trabajo”). Reconocen asimismo, que asistir a una capacitación implica ajustes de vida relacionados a priorizar los gastos y administrar el uso del tiempo.

Hay veces que las personas desperdician oportunidades por no saber organizar el tiempo; a mi me pasaba antes de entrar a trabajar; me ganaba todo el tiempo [...] Yo no tengo teléfono porque ahorro para mi pasaje [...] (Varios participantes del grupo de barrio periférico de Asunción).

Yo enseño a mis vecinos y les cobro tres mil guaraníes y eso ya guardo para mi pasaje (Joven universitaria participante del grupo de barrio periférico de Asunción).

Frente la consulta por las posibilidades de contar con apoyo económico para cubrir los costos asociados a la formación, la respuesta generalizada fue que deben costearse por sí mismos y mismas, con excepción de un solo participante. En el caso de los y las jóvenes de Capiatá y de Asunción, consideran que la exoneración de los gastos de la casa se constituye en un apoyo familiar para poder estudiar.

Un hallazgo interesante en el grupo de empleadas domésticas es la predisposición para invertir en su formación (75%). Ellas saben que esta inversión tiene costos no solo económicos sino también de oportunidades que les exige: priorizar sus gastos, renunciar a actividades de recreación y tiempo de descanso.

Yo que ella [en relación a una compañera] no me iría a la peluquería, ni ahorraría para comprarme la moto: gastaría en mi estudio. [...] tenemos que capacitarnos, no podemos estar todo el tiempo de empleada doméstica (Varias participantes del grupo de trabajadoras domésticas).

Además, se mantiene un reconocimiento explícito de que el rol de madre limita las oportunidades de formación y capacitación.

En cuanto a los cursos a distancia como opción para la formación (frente a las dificultades con la compatibilidad entre horario de trabajo y horario de clase), no los perciben como atractivos: quienes tienen referencias sobre esta modalidad afirman que son muy difíciles y que las personas desertan. Entre los obstáculos enumeraron: dificultades para hacer los ejercicios por falta de comprensión y la falta de apoyo para consultar, lo que conlleva al desánimo y el posterior abandono del programa.

Mi patrona me inscribió en un curso a distancia para terminar el colegio. [Yo] no entendía muchas cosas, entonces ya no podía completar las guías y dejé el curso (Participante del grupo de trabajadoras domésticas).

Probablemente, la baja comprensión lectora en castellano (e incluso en guaraní); el insuficiente vocabulario y las capacidades poco desarrolladas para el aprendizaje autónomo estarían incidiendo negativamente.

## **5.2. Aproximaciones a las características de los sectores productivos y económicos seleccionados**

### ***a. El sector del turismo***

#### **a.1. Características del sector**

Se considera a Paraguay como un país competitivo en el campo turístico por su ubicación clave en el corazón de América del Sur, su naturaleza caracterizada por la variedad de ecosistemas y el poder del agua, su cultura autóctona y el mundo guaraní y el diálogo permanente con la vida rural.

Los tiempos en vuelos directos de Asunción a ciudades del Mercosur oscilan entre 1:20 (a Curitiba, Brasil) y 3:35 (a Lima, Perú).

Las personas referentes del sector consultadas para este estudio manifestaron que el desarrollo del turismo en un determinado lugar genera y dinamiza fuentes de trabajo como impacto directo en los hoteles, locales gastronómicos y servicios de turismo, y como impacto indirecto en tiendas de recuerdos, servicios de transporte público y privado, museos, lugares de ocio, venta de artesanía, dando así apertura a empresas de diferente tamaño generadas en torno de esta “industria sin chimenea”.



### *Demanda turística en Paraguay*

Quienes viajan a Paraguay lo pueden hacer por escapes de fines de semana, de ocio y recreación, de compras, para ir de casino o de pesca, o para eventos culturales, deportivos y empresariales variados.

Conforme al Sistema Informático de Control de Entrada y Salida del Paraguay (Sicespar), de la Dirección General de Migraciones (DGM), entre enero y diciembre de 2009, ingresaron al país 439.246 turistas, de los cuales el 85,086% provino de otros países de América del Sur, grupo seguido por el 7,9% proveniente de Europa, el 4,3% de América del Norte, el 2% del Asia y el restante se distribuye entre América Central, el Caribe y Oceanía. En tanto, la distribución por países de origen muestra que la afluencia es mayormente de Argentina (45%,) y Brasil 30%, quedando en un 3% cada uno Bolivia, Uruguay, Chile, Estados Unidos de América, Alemania y España.

Por otro lado, este flujo general implicó un aumento del 3% en el ingreso de viajeros y viajeras con relación a 2008. Además, la semana santa y los meses de julio y agosto de 2009 fueron aquellos con mayor flujo turístico.

Las configuraciones de ingreso para turismo, estaban conformadas por grupos familiares, parejas adultas y pequeños grupos individuales. Las principales actividades estaban orientadas a:

- El contacto con la naturaleza (ecoturismo, aventura, avistaje de aves, exploración, safari fotográfico, fluvial, pesca, turismo rural).
- Los recorridos culturales: el Camino Franciscano, la Ruta Jesuítica, las tradiciones y vida rural, la artesanía y el arpa, combinado con obras monumentales de ingeniería (Itaipú y Yacyretá), y visita a ciudades principales.

Según información proveída por Senatur, el perfil del y la turista se constituye en el de un viajero maduro y una viajera madura que ya recorrieron destinos tradicionales y buscan destinos nuevos y autenticidad, no algo masivo. Por lo que sus nichos especiales serían: el golf, la cacería de palomas, el avistaje de aves, los safaris fotográficos, los fanáticos de trenes antiguos y del mundo jesuítico.

Conforme a los estudios, las cifras por ingresos de turismo receptivo ascienden a USD 112.000.000 (dólares norteamericanos ciento doce millones).

### *Respuestas a las demandas del sector*

El crecimiento del sector requiere ir acompañando de políticas públicas que permitan el crecimiento sostenido. En Paraguay la Secretaría Nacional de Turismo (Senatur), creada

por Decreto 4328 del 20 de diciembre de 2004, es la encargada de la política nacional en esta materia, con la misión de promover, difundir y desarrollar el turismo interno y receptivo.

En el 2004 se aprobó el Plan Nacional de Exportación y se creó la Red de Inversiones y Exportaciones (Rediex), dependiente del Ministerio de Industria y Comercio (MIC). A través de mesas sectoriales, la Rediex organiza a los actores del sector privado con alto potencial exportador y a las universidades y otras instituciones académicas con los organismos públicos pertinentes para mejorar la competitividad de cada sector.

A través del programa actual, con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se brinda apoyo directo a proyectos estructurantes y empresariales enmarcados dentro de estrategias sectoriales, que favorezcan la capacidad exportadora y a las empresas beneficiarias.

El 7 de marzo de 2006 se creó la Mesa Sectorial de Turismo mediante un Convenio entre los sectores público y privado y algunas universidades. Se integran a la Mesa organizaciones representativas de turismo y se establece la Matriz de Competitividad para este sector, plan de trabajo que dirige las acciones para lograr indicadores y objetivos preestablecidos respecto a productos turísticos, mercados priorizados, imagen del sector y objetivos académicos y normativos.

La Mesa Sectorial de Turismo persigue como objetivos:

- Mejorar la accesibilidad de turistas internacionales y nacionales a los lugares de interés turístico.
- Promover la seguridad turística y sanitaria a los visitantes internacionales y nacionales.
- Aumentar la competitividad del sector privado.
- Ampliar actuaciones formativas para el empresariado turístico paraguayo.
- Trabajar en la calidad turística.

A su vez, ha establecido acciones que promuevan la conformación y el fortalecimiento de una red de estancias turísticas y una cadena de restaurantes rurales, el desarrollo de un plan de turismo fluvial y la implementación de la ruta turística terrestre (“Paraguay en auto”), la puesta en valor de los centros históricos de las principales ciudades, el fortalecimiento general de la oferta turística cultural.

Estas acciones permitieron establecer ideas claras sobre la necesidad de conjugar los esfuerzos, tanto públicos como privados, para fortalecer el desarrollo del sector turístico, a través de un Plan Nacional del Sector Turístico (establecido en la Ley de Turismo, ley 2828, art. 19), instrumento que orientará las acciones y estrategias del sector. Para la elaboración del Plan se contrató una consultora internacional, encargada de coordinar las diferentes acciones.

El Plan Maestro 2008-2013, contempla cinco ejes estratégicos: Accesibilidad y facilitación turística, Sector empresarial, Recursos humanos, Productos turísticos y Promoción Turística.

A los efectos de este estudio, resulta clave el eje estratégico relativo a los Recursos humanos, en el cual se reconocen como actores participantes el Ministerio de Educación y Cultura (MEC); el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal), ambos del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT); el Ministerio de Industria y Comercio (MIC); la Senatur; la Cámara de Turismo del Alto Paraná (Catup), la Asociación Paraguaya de Guías Turísticas (APGT), la Cámara Paraguaya de Transporte Internacional Terrestre (Capatit), la Asociación de Profesionales y Operadores del Comercio Exterior (Apoce), la Asociación Femenina de Ejecutivas de Empresas de Turismo de Paraguay (Afeet), el *Asuncion Convention & Visitors Bureau* (ACVB), la Red de Emprendedores Turísticos – Cotur Ltda., el Touring y Automóvil Club Paraguayo (Tacy); universidades. Además, está identificado el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur como una fuente de financiación significativa (Focem).

Las personas referentes del sector entrevistadas para este estudio han corroborado lo expuesto: afirman que el sector ha demostrado crecimiento especialmente en infraestructura hotelera, que ha mejorado notoriamente, así también un gran crecimiento de los establecimientos gastronómicos, tanto en hoteles y restaurantes (patios de comida, locales, etc.).

Cinco años atrás contábamos con la presencia sólo de dos cadenas internacionales de hoteles. Hoy en día, son cinco las presentes en Paraguay de las quince más grandes presentes en América.

Paraguay cuenta con hoteles de primera en lugares perdidos, lo cual genera un desarrollo económico dinámico puesto que, al haber condiciones, los turistas van llegando a estos lugares donde se podría crear un polo turístico atractivo (Entrevista con referente del sector turismo).

Concordaron en que el crecimiento del mercado ha generado un *boom* de inversiones en el sector hotelero del país, donde actualmente se desarrollan 43 proyectos, tanto de

construcción como de ampliación o renovación. Atribuyen este despertar del turismo interno a los esfuerzos de la Senatur, que desde hace años gestiona fuertes campañas de difusión enfocadas en lo mejor que ofrece el país en atractivos turísticos. Además, la estabilidad económica y monetaria de los últimos años.

A pesar del crecimiento hotelero registrado mencionan la preocupación por el crecimiento sin desarrollo a largo plazo, para contrarrestar esta situación sostienen que es necesario trabajar con sinergia entre los diferentes entes públicos y privados. Uno de los inconvenientes más mencionados hace referencia a la debilidad de la formación y capacitación de trabajadores y trabajadoras del sector.

Los medios de comunicación también ayudan para que Paraguay, no esté ajeno a lo más moderno en cuanto a Gastronomía se refiere (integrante de la Mesa sectorial de Turismo, Rediex).

Con relación a las fortalezas y las debilidades detectadas en el sector, las personas entrevistadas refirieron:

- Una ubicación geográfica que pone al país en la mira de congresos internacionales y regionales;
- Una actitud de calidez característica de la población, pero que requiere unirse a una formación de calidad para contar con excelente capital humano.
- Una amplia difusión del turismo en los diferentes sectores de la población.
- El establecimiento de importantes cadenas gastronómicas y hoteleras en la ciudad.
- Un surgimiento de los emprendimientos gastronómicos particulares se constituyen en una alternativa laboral para las y los jóvenes.
- Una excesiva burocracia en los requisitos para iniciar un emprendimiento productivo y de servicios en el sector que no estaría orientado a una adecuada regulación y desalentaría el desarrollo de los mismos.
- El bajo incentivo al autoempleo en el sector del turismo, la hotelería y la gastronomía.
- Las dificultades de accesibilidad internacional y de movilidad nacional (rutas, aeropuertos y puertos, servicios de transporte de calidad).

De lo que podemos inferir que el Paraguay tiene potencialidad de desarrollo del sector, teniendo la tarea pendiente de mejorar el acceso a los diferentes atractivos que ofrece y dotar de capital humano competente en el área.

### *Características del empleo en el sector*

Las personas entrevistadas afirmaron que las estadísticas indican que los hoteles tradicionales trabajan a un nivel informal en cuanto a organización se refiere: “Se han quedado dormidos”. La llegada e instalación en el medio de las cadenas de hoteles internacionales los ha obligado en cierta forma a mejorar, solo los hoteles grandes cuentan con organigrama, planificación y estrategias de comercialización, que responden a estándares internacionales, donde están obligados a medir el desempeño del personal.

Entre los hoteles caracterizados como familiares, hoy deben necesariamente verse con un tinte empresarial familiar, donde no siempre la visión del fundador o la fundadora es suficientemente transmitida a sus herederos y herederas.

El gremio hotelero ha definido normas y estándares que se aplican a sus asociadas, entre ellas las categorías de clasificación de hoteles según los servicios disponibles. El sistema de control todavía es incipiente, dado que se realiza una sola inspección por entidad al año, lo que permite recategorizar el establecimiento, pero no cuentan con un sistema de fiscalización y evaluación continúa.

En la perspectiva de las personas entrevistadas, los y las turistas son cada más exigentes, por lo que se ha visto en los últimos años avances en materia hotelera, existe una fuerte necesidad de organizar, planificar y contar con personal calificado.

Al consultar sobre los medios utilizados para la incorporación de personal, los entrevistados y las entrevistadas del gremio hotelero han respondido que el canal más utilizado es la recomendación, esto es, preguntar entre los miembros de gremio si conocen o tiene en su base de datos personal que llene los requisitos exigidos. En segundo lugar, citan la convocatoria por medios masivos prensa escrita.

Con relación al perfil requerido para incorporar a una persona como trabajadora en hotelería, las personas entrevistadas enumeraron la predisposición de servicio, la experiencia en el cargo solicitado, la edad (en especial para puestos que exigen esfuerzo físico), buen manejo del idioma (por lo menos el castellano) y capacidad de relacionamiento.

Un rasgo común que arroja el estudio es la preocupación por la poca o escasa comprensión lectora de los y las postulantes al trabajo desde la lectura del aviso

publicado. Se reciben respuestas a la demanda, pero muy pocos llenan los requisitos requeridos.

Para el puesto de recepcionista uno de los requisitos es [hablar] inglés fluido: habla, lee y escribe. De treinta currículos que recibí, sólo tres o cuatro responden a la necesidad (Entrevistado del gremio hotelero).

En cuanto a las características personales que debería tener quien se desempeña en este sector, un hallazgo importante es que todas las personas entrevistadas coincidieron en destacar como fundamentales un conjunto de actitudes: la disciplina y la responsabilidad, la honestidad y la capacidad de generar confianza, el deseo de aprender, el buen trato y relacionamiento y la disponibilidad para hacer diferentes tipos de trabajo. En segundo lugar, se destacaron las características formales tales como el cumplimiento del horario, la capacitación previa y la aptitud demostrada para desarrollar la tarea.

El mundo de la hotelería tiene su propio vocabulario deben conocerlos, por ejemplo, se dirigen a un huésped en tercera persona y luego lo tutea[n] (Entrevistado del sector hotelero).

La formación y la capacitación son vistas como esenciales en el proceso de inclusión del personal y para asegurar su permanencia:

Dependiendo de los estilos y las categorías de los hoteles, pero en general hagamos una diferenciación se debe formar y capacitar entendiéndose bien esto (Entrevistado del sector hotelero).

**CUADRO. Puestos de trabajo más requeridos en el sector turismo**  
(según datos de las entrevistas)

| <b>Área</b>         | <b>Puestos</b>  |
|---------------------|---|
| Hotelería           | Gobernante, gobernanta o <i>housekeeping</i><br>Botones<br>Recepcionista            |
| Gastronómica:       | Cocinero o cocinera<br>Ayudante de cocina<br>Chef<br>Mozo, camarera y <i>garçon</i> |
| Atención a clientes | Agente de viajes<br>Recepcionista de eventos  |
| Turismo receptivo   | Guía turístico o guía turística<br>Guía de Ecoturismo                               |

Varias de las personas entrevistadas mencionaron que en algún momento el SNPP había sido referente en capacitación para el sector turístico.

### *Vinculación interinstitucional*

Un hallazgo significativo en el sector es la existencia de un espacio de interacción entre instituciones públicas, entidades privadas y organismos multilaterales en que se definen las acciones para un crecimiento sustentable en el sector. En ese sentido se han formado grupos de trabajo a partir del Plan Maestro de Turismo y la Matriz de Competitividad de la Mesa Sectorial.

Sin embargo, manifiestan cierta incertidumbre en cuanto a participación e incidencia se refiere, puesto que ha habido numerosos espacios de vinculación, donde se realizaron trabajos sin llegar a concluir en estrategias de acción concretas ni implementadas: 2 de las 5 personas entrevistadas mencionaron que en la década del los '90 el SNPP y la Senatur habían preparado un programa de capacitación técnico profesional para el sector con colaboración de Cinterfor, sin embargo, los programas no fueron implementados en su totalidad y con el correr de los años dejaron de implementarse. Señalaron entonces como debilidad del sistema, la baja sinergia de los organismos públicos entre sí y de estos con el sector privado.

No obstante, consideran como avance importante desde el 2006, la creación de la Mesa sectorial de Turismo de Rediex: se ha dado un paso muy significativo al plantear un desarrollo sostenible con el impulso de la mesa. Destacan la importancia del rol de Senatur, organismo que, en su perspectiva, ha dado señales de un trabajo prolijo realizado conjuntamente con instituciones involucradas en el sector. Esta acción ha dado señales de continuidad al elaborarse el Plan Maestro de Turismo, formulado en base a análisis y consultas realizadas entre distintos referentes.

Todas las personas entrevistadas consideran que estas acciones y estrategias planteadas cuentan con condiciones favorables para ser llevadas a cabo, puesto que se ha logrado instalar como política de Estado. Afirman que esta acción permitirá el desarrollo del plan más allá de los cambios políticos que hubiere. Refieren como positivas las señales del gobierno actual en cuanto al sector, al dar continuidad al trabajo realizado desde el anterior gobierno, por la persona que está al frente de la Senatur.

#### a.2. Formación en el sector

##### *Difusión de las ofertas formativas existentes*

Las personas entrevistadas dieron énfasis al trabajo realizado en el grupo del eje 3 (recursos humanos) y la importancia trabajar en la calidad turística a través de la

capacitación y formación de personal. Para lo cual, se dispone de dos programas acordados:

- El Programa de Gobernanza turística en las regiones, que busca sensibilizar y capacitar a las autoridades locales para realizar planes de desarrollo turístico y sinergia entre las instituciones.
- El Programa de Formación y capacitación turística, que busca disponer de un sistema académico de formación en materia de turismo altamente cualificado, competente y diversificado. Esto implica: contar con enseñanzas especializadas en diversas áreas del turismo; crear una estructura de formación y capacitación en los niveles medios y diseñar e implementar herramientas para la formación y capacitación en los niveles más básicos y habitualmente más demandados. Este programa hoy se encuentra en su etapa de diseño.

En cuanto a las instituciones de formación, mencionaron dos universidades, institutos superiores de formación, programas desarrollados por los gremios, el Sinafocal y el SNPP, donde se realiza capacitación de mandos medios. Cabe destacar que dieron mayor valoración a las ofertas disponibles en el sector privado, al mencionar baja calidad en la oferta pública, en especial para mandos medios.

Con relación a la participación de las instituciones en actividades de formación profesional, han manifestado que aquellas a las que representan participan activamente: 3 de 5 comentaron tener vinculación a través de convenios con universidades del exterior (Chile, México, Perú y Uruguay) y las demás a través de la presencia en ferias internacionales.

Un rasgo común manifestado es la necesidad de establecer estándares en materia de capacitación para el sector. En el SNPP, se están llevando adelante los componentes de un convenio de cooperación internacional con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia. El mismo contempla la trasmisión de experiencia y metodología, el tema principal es la normalización de competencias en el sector. Se espera que al concluir las capacitaciones se logre los siguientes resultados:

- Transferencia de un sub-sistema de normalización de competencias laborales para el sector del turismo en Paraguay.
- 25 personas formadas en la metodología de normalización de competencias laborales (SNPP-SENA).
- 50 personas formadas en la metodología de evaluación y certificación de competencias laborales.



Senatur ha elaborado un listado de veinticinco puestos de trabajo con análisis de las competencias requeridas sobre las cuales se basa para sugerir el diseño de programas y malla curricular.

#### *Las necesidades formativas en el sector*

La muestra de estudio incluyó instituciones que de alguna manera se encuentran realizando capacitaciones. Las mismas se mostraron abiertas a compartir programas y mallas curriculares.

Todas manifestaron que las propuestas formativas no deben ser meramente de contenido técnico, sino también de “formación para la vida”, por ejemplo: “estar entrenados para actuar en casos de accidentes, desastres naturales, conocer los planos del lugar”.

En el caso de puestos de trabajo que requieren contacto con clientes, coincidieron en la necesidad de incluir contenidos de etiqueta, protocolo y ceremonial.

Además, establecieron como necesaria la inclusión del uso y manejo de la información sobre los productos a ser utilizados en las tareas del puesto como así también de las herramientas.

Adicionalmente deberían tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes puntos relacionados con el ambiente de trabajo:

- Las mejoras en la motivación, satisfacción y desempeño del personal.
- Los procedimientos, reglamentos y orientaciones relacionados con la salud y la seguridad.
- Los aspectos ergonómicos de las actividades que se desarrollan, la organización y ubicación del lugar de trabajo.

En relación a las condiciones de formación, las personas entrevistadas mencionaron que los entes encargados de ofrecer cursos de capacitación deberían estar dotados de infraestructura que permitiera a los y las participantes desarrollar sus capacidades durante el curso, en un ambiente similar a aquel en que se desenvolverá una vez que culmine el curso.

Anteriormente el mozo era el que tenía menor conocimiento y era adiestrado en el lugar. Hoy en día, esto cambió. El mozo es el *marketing* oculto del hotel y los atractivos. En los polos turísticos desarrollados hasta es requisito que hable inglés (Entrevista con referente del sector hotelero).

Al referirse a las diferencias entre los trabajadores y las trabajadoras capacitadas y quienes no lo están, reconocen la mejor preparación de las primeras, sin embargo

valoran a la capacitación de la mano de la experiencia. Concluyen entonces que ambas no se excluyen entre sí.

Muchas veces tenemos postulantes con muchos certificados de capacitación, pero con poca experiencia (Entrevista con referente del sector hotelero).

Coinciden en que el desempeño y el rendimiento mejoran, afirman que muchas veces los trabajadores y las trabajadoras capacitadas tienen aspiraciones de mejoras económicas o de ascenso en el puesto de trabajo, pero que en la realidad no se da así. Por ejemplo, los grandes hoteles tienen normas y estándares que cumplir, por lo que necesitan gente formada, capacitada y adiestrada en todos los diferentes puestos.

Manifiestan que hasta hace algunos años, para las mujeres del empleo doméstico podía resultar fácil encontrar trabajo en los hoteles, sin embargo, hoy en día deben reunir más requisitos, aunque sigue siendo un nicho de diversificación laboral para este sector.

### a.3. Potencialidades de inclusión de fuerza de trabajo

Al ser un sector en expansión y crecimiento y contar con puestos diferenciados de trabajo, cuenta con posibilidades de incluir a más jóvenes de ambos sexos en los mismos.

Las personas entrevistadas consideran que en este sector se está dando un auge de contratación a personas jóvenes, probablemente porque es más fácil su actualización y su adaptación a los cambios, incluyendo el uso de nuevas tecnologías.

Un problema que enfrentan nuestros asociados, sobre todo los hoteles con más de diez años de funcionamiento, es el alto costo social del empleado con antigüedad y que por la edad no puede realizar las tareas con agilidad (Entrevista con referente del gremio hotelero).

Éste es un sector en el cual la fuerza de trabajo femenina estaría siendo más demandada, pues es un trabajo socialmente considerado como propio de las mujeres. Ahora bien, las personas entrevistadas manifestaron que tanto hombres como mujeres tienen la misma capacidad para desarrollar el trabajo, lo que limitaría en ese sentido es la fuerza física para labores pesadas (limpieza de alfombrados, desplazamiento de muebles de las habitaciones y otras tareas de mantenimiento frecuente).

La cobertura de horarios rotativos, en especial en turno noche y días feriados suele resultar más difícil para las mujeres. La tradición machista arraigada en el medio hace que la mujer deba cumplir con varios roles sin posibilidad de ser reemplazada en las tareas de cuidado familiar.

A los empresarios les preocupa que las mujeres antepongan sus deberes como

madres [a] las obligaciones laborales (Entrevista con referente del gremio hotelero).

Otro hallazgo es la preferencia del sector empresarial hacia el sexo femenino para la atención a clientes, puesto que la relacionan con su característica amabilidad y calidez en el trato, enmarcadas socialmente como rasgos propios de las mujeres.

### ***b. El sector del trabajo doméstico remunerado***

La Encuesta Permanente de Hogares de 2008 indica que hay un 39% de mujeres en la Población Económicamente Activa (PEA), de entre quienes un 17,8% se desempeña en el trabajo doméstico, frente a un 61% de varones, de los cuales tan sólo el 1% se dedica al empleo doméstico (DGEEC, 2009)<sup>3</sup>.

Dos de las organizaciones entrevistadas sitúan sus esfuerzos en la formación y orientación integral de jóvenes mujeres migrantes, por lo general, rural-urbano. Una es un centro de acogimiento transitorio, cuya principal tarea es desarrollar capacidades en las jóvenes a fin de que puedan insertarse efectivamente en el empleo doméstico. La otra es un centro de acogida permanente, cuyo objetivo principal es crear condiciones a fin de que quienes residen en él prosigan su educación formal, considerando al empleo doméstico como un medio. Ambas instituciones cuentan con bolsa de trabajo y apoyan las negociaciones entre la potencial trabajadora y la parte empleadora del sector.

La tercera organización consultada es la Asociación de Empleadas del Servicio Doméstico, cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de las mujeres que trabajan en el sector. Sus esfuerzos van orientados actualmente a los cambios legislativos. Esta organización fue fundada en el 2008, cuenta con 80 asociadas mujeres, principalmente de Asunción y el área metropolitana. Sus principales logros hasta la fecha son la inclusión del empleo doméstico en el seguro social del Instituto de Previsión Social (IPS) y la instalación de una oficina en el Viceministerio del Trabajo, que en forma exclusiva se encarga del empleo doméstico.

Uno de sus desafíos es conformar una red con organizaciones del empleo doméstico incluyendo el interior del país, para lo cual cuentan como aliados a los diferentes proyectos que se desarrollan en el marco del Programa Oportunidades, del que forma parte esta Consultoría.

---

<sup>3</sup> Más información se encuentra disponible en la sección Descripción de la situación laboral del país (apartado 1.2) de este mismo informe.

### b.1. Características del sector

Conforme a las entrevistadas, la demanda de trabajadoras domésticas creció en los últimos cinco años. Ellas atribuyen este crecimiento a tres factores principales: la emigración de las trabajadoras del sector al extranjero, la paulatina consideración del criadazgo<sup>4</sup> como un hecho contrario a los derechos de niñas y niños, y los cambios sociales asociados a la inclusión laboral de las mujeres, en especial a las mujeres profesionales de los sectores medios.

Ellas trabajan todo el día, viajan, a la noche enseñan en la facultad o estudian [una] maestría (Entrevista a referente del gremio de las trabajadoras domésticas).

Creció mucho la demanda. En este año, hasta la fecha hemos mediado para la inserción laboral de doscientas jóvenes mujeres, y la demanda del sector empleador es más grande que la oferta de trabajadoras (Entrevista a responsables del centro de acogida).

La mayor participación de las mujeres en el ámbito público impacta directamente sobre las crecientes exigencias en el rol de la trabajadora doméstica, quien pasó de ser asistente de la “patrona” a ser una persona responsable en la cadena de cuidados del hogar y del grupo familiar; así como a asumir otras múltiples responsabilidades dentro y fuera de la residencia.

Las entrevistadas coinciden en que el perfil de las trabajadoras preferentemente requerido incluye:

- Que tengan más de dieciocho años de edad.
- Que sean honestas.
- Que tengan buena salud.
- Que sean desenvueltas, lo que incluye que hablen castellano, que sepan leer y escribir, que puedan hacer cálculos, leer instrucciones, tomar recados y operar con electrodomésticos.
- Que sepan cocinar.

Además, en muchas ocasiones se solicitan trabajadoras para actividades específicas, como cuidado de niños y niñas, limpieza profunda, cuidado y compañía de personas

---

<sup>4</sup> El criadazgo es una práctica tradicional por la cual una familia de escasos recursos económicos y generalmente del sector rural o periurbano entrega a su hija o hijo a otra en mejores condiciones socio económicas y en general del sector urbano para que pueda proseguir sus estudios en una escuela básica o media, a cambio de la realización de tareas domésticas (Centeno, 2007).

adultas mayores. Cada una de estas demandas adquiere nuevamente sus particularidades.

Las crecientes exigencias hacen imperiosa la profesionalización del empleo doméstico que, a la vez, conlleva un doble impacto: en la trabajadora, por crecer su autovaloración debido a la ampliación de sus competencias y el conocimiento de sus derechos, y en el sector empleador, por la mayor categorización del empleo. Todo lo antes mencionado favorece a la mejor cobertura de derechos y genera condiciones más equitativas que antes para realizar negociaciones.

Una de las entrevistadas destacó la mayor visualización del sector por parte de instancias gubernamentales, lo que facilita la incidencia en los cambios normativos y procedimentales.

Veo la igualdad de la categoría del empleo doméstico con los otros empleos  
(Entrevista a referente del gremio de trabajadoras domésticas).

Esto incluye, que la sociedad está hoy más sensibilizada que antes acerca de la problemática que afecta al sector, se cuenta con mayor profesionalización y ello amplía los derechos laborales y su cumplimiento.

Coincidieron plenamente, que la profesionalización del empleo doméstico, mejora las condiciones en el ámbito del trabajo y amplía las oportunidades de las negociaciones entre las potenciales empleadas y el sector empleador.

## b.2. Formación en el sector

### *Diversificación laboral*

Muchas veces, el trabajo doméstico es visto como un medio para contar con ingresos que permitan la formación para la inclusión en otro sector productivo y otras veces es elegido como opción laboral.

Tenemos que capacitarnos, no podemos estar todo el tiempo de Empleada Doméstica (Joven trabajadora doméstica en un grupo conversacional).

Las diversificaciones laborales cercanas al trabajo doméstico podrían ser: la venta de servicios en diferentes espacios como hoteles, hospitales y empresas. Así también se mencionaron espacios laborales relacionados con la gastronomía y los eventos sociales y empresariales. Además, indicaron como opción de diversificación laboral la asistencia para cuidado de niños y niñas en espacios educativos.

Una de las entrevistadas mencionó el criterio de viabilidad que se refiere a combinar las actividades domésticas con otras actividades, como ejemplo la elaboración y venta de

artesanía y también el masaje terapéutico, debido a que se realiza a domicilio y la inversión se centra en la capacidad de trabajo.

### *Especialización laboral en el sector*

Como se cuenta con instituciones y organizaciones que realizan actividades de formación básica para el desempeño en el sector, el estudio se ha concentrado en relevar información sobre las posibilidades de especialización, esto es, capacitaciones calificadas para obtener una mejor remuneración y habilitar a la modalidad de trabajo independiente.

En forma unánime, las entrevistadas expresaron que estas especializaciones podrían tener alto grado de aceptación en el sector empleador y serían una fuente de oportunidades para las trabajadoras. Una de ellas afirmó que deberían diseñarse bajo el criterio de inclusión a partir del perfil de la postulante, considerando nivel de instrucción, su edad, su experiencia en el oficio y sus aptitudes orientadas a las diferentes especializaciones. Las opciones mencionadas fueron el cuidado de personas adultas mayores, la gastronomía especializada, la atención a personas con discapacidad, entre otras.

### *Estrategias formativas*

Las estrategias deben ir orientadas a ampliar la visión de futuro de las participantes y sensibilizar y concienciar a las familias empleadoras a cerca de la importancia de generar condiciones orientadas a la capacitación de las jóvenes trabajadoras domésticas.

### b.3. Potencialidades de inclusión de fuerza de trabajo

Entre los desafíos detectados para la inclusión de fuerza de trabajo y su formación y actualización se encuentra la posibilidad de contactar con quienes se desempeñan en un sector que se desarrolla particularmente en el ámbito doméstico y privado.

Entre las estrategias se plantean:

- programas de incentivos para que las mujeres trabajadoras domésticas puedan ver a la capacitación como una oportunidad de superación, que incluyan el apoyo familiar, bajo costo de participación, adecuación de horarios y tiempos distintos (como clases presenciales los fines de semana), grupos de apoyo mutuo y tutoría,
- programas de incentivo para las empleadoras a fin de que permitan a sus empleadas asistir a la capacitación.

- acciones de difusión masiva y dirigida al sector en zonas periurbanas y rurales.

Al analizar las opiniones, los desafíos claramente pueden ser clasificados según tres factores: las jóvenes como sujetos de su propio desarrollo, las familias empleadoras como proveedoras de oportunidades y las condiciones en que se plantean las ofertas de capacitación laboral.

El verdadero desafío es alimentar en las jóvenes el espíritu de superación, enfatizándose en el estudio la necesidad de involucrarlas como parte activa de su propio desarrollo para lo cual el “querer” no es suficiente, es preciso pagar los costos de oportunidades “el trabajar por” a fin de alcanzar los objetivos. Así también, se mencionó la necesidad de neutralizar la cultura de la victimización, sentimiento que justifica la desidia y la falta de compromiso.

Todavía la perspectiva demuestra que las relaciones entre empleadoras y empleadas en el sector resultan altamente desiguales, pues se plantean pedidos de concesiones y no negociaciones de derechos.

El otro factor está relacionado con las características de la ofertas de capacitación que deben favorecer a la accesibilidad económica, en tiempo (horarios y días) y localización. Quizás el punto más importante es la difusión de la información, que debe ser clara, completa, pertinente y accesible.

### ***c. Los emprendimientos productivos y de servicios***

Se realizaron entrevistas focalizadas a micro, pequeñas y medianas empresas, una industria de gran envergadura y referentes del Ministerio de Industria y Comercio y de la Unión Industrial de Paraguay.

Los emprendimientos productivos y de servicios no se constituyen en un sector productivo en sí mismo sino en una modalidad de inclusión al mundo del trabajo en diferentes sectores. Debido a las condiciones de informalidad del trabajo en el país descritas en secciones anteriores, esta modalidad puede constituirse en condiciones de legalidad en un modo privilegiado de ocupación de las personas en edad de trabajar y se encuentra en conexión con las iniciativas del Estado para ampliar al cobertura social a los trabajadores y las trabajadoras independientes.

#### **c.1. Características de la modalidad de emprendimientos**

En Paraguay, el sector empresarial está constituido en su mayoría por empresas familiares, 97% de las existentes en el territorio nacional, y responsables de más del 80% de la fuerza de trabajo ocupada (cfr. Paraguay 2020).

Según estudios publicados por el Observatorio Laboral (Senade, 2010), las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) tienen una gran incidencia en nuestro país como generadoras de empleo. En ese contexto, el 66% de la población económicamente activa (PEA) trabaja en Mipymes, lo que abarca a un total de 2.087.739 de personas.

Según estudios realizados por el Centro Integral de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Ciamp), programa del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), las microempresas urbanas absorben el 26% de la PEA, distribuyéndose el 60% de ese total en el departamento Central y el 40% restante en el resto del país, un dato importante es el alto grado de estabilidad en sus negocios; aproximadamente el 25 % tiene entre cinco y diez años de antigüedad, y el 39% más de una década. Esto se puede deber a la flexibilidad y capacidad de adaptación a las diferentes exigencias de los mercados, debido a que no poseen una estructura empresarial rígida. Lo antes expresado permite inferir que para el tipo de economía del Paraguay, las microempresas son opciones de integración a las cadenas productivas.

En este contexto, las microempresas son aquellas que tienen hasta diez personas empleadas, mientras que las pequeñas y medianas emplean entre once y cincuenta personas. A partir de 51 personas empleadas, se considera una gran empresa.

La mayor parte de las Mipymes está conformada por personas que trabajan solas o por cuenta propia y representan el 61,1% del total, en tanto aquellas que emplean entre dos y cinco personas representan el 37,8% y solo el 1,1% emplea entre seis y diez. Las actividades a que se dedican corresponden en un 43,4% al comercio, seguido de los servicios y la producción de bienes (27,3% cada uno) y sólo el 2% en el sector agropecuario.

Con relación a cobertura en términos de seguridad social (salud y jubilación), las microempresas son las que menos cobertura ofrecen a sus trabajadores y trabajadoras: en el área urbana, alcanzan entre el 15% y el 35% de cobertura, las Pymes, en tanto, ofrecen cobertura que va por encima del 50%; las grandes ofrecen un 60% de cobertura. En materia de jubilación se mantiene estas cifras (datos proveídos por el Ciamp/MIC).

Actualmente se encuentra en estudio un anteproyecto de Ley de Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), el proyecto es resultado de un proceso consultivo entre diferentes entes y gremios relacionados con el sector, bajo el liderazgo del MIC. Los proponentes entre otros puntos señalan que necesariamente deben contemplarse en esta normativa disposiciones tanto en los ámbitos crediticio e impositivo como laboral y de seguridad social, para acceder a incentivos y beneficios que no solo promuevan la formalización de las Mipymes, sino también su desarrollo y sostenibilidad competitiva.



Además, desde una perspectiva de política pública pretende contribuir a disminuir la informalidad del mercado laboral, impositivo y de la seguridad social y ampliar la masa tributaria.

#### *Tendencias de la modalidad*

En la consulta a cinco Mipymes y una gran empresa, las personas entrevistadas identificaron como factores recurrentes para el desarrollo a mediano y largo plazo del emprendedurismo:

- La introducción de cambios en las culturas empresariales que favorezcan a la asociatividad entre las entidades.
- El mejoramiento de las condiciones para el acceso al mercado financiero local.
- La sensibilización entono a la importancia de la capacitación a que puedan tener acceso los propietarios y las propietarias de las Mipymes y sus trabajadores y trabajadoras.
- El desarrollo de programas de microfinanciamiento para el desarrollo de metodologías crediticias exitosas enfocadas.
- El mejoramiento del incentivo fiscal, de manera a contribuir a la formalización, sobre todo de las microempresas.
- La adecuación normativa para el fomento y la protección de la industria nacional.

Todas las personas consultadas afirmaron que el principal desafío es el avance de la tecnología, que exige capacitación permanente.

Como ejemplos de las posibilidades de desarrollo de Mipymes en diversos sectores se presentan algunas perspectivas desde las personas entrevistadas:

- Para el sector metalúrgico, se cuenta con organización de los industriales del sector, personal capacitado en general con disminución de la dependencia de profesionales extranjeros, muchas posibilidades de desarrollo y expansión en el país y, según algunos entrevistados, precios competitivos en la región.
- Para el sector de la refrigeración, se observa un aumento significativo del trabajo debido a la popularización del uso de los aires acondicionados y la vida útil reducida de los electrodomésticos.

- Para el sector colchonero, se destaca la fabricación íntegra de la materia prima en el país, lo que genera beneficios en la relación costo y tiempo, y la poca competencia extranjera, sobre todo porque hay bajo contrabando en el rubro.

En cambio, se encuentran debilidades en las condiciones para el desarrollo de los emprendimientos, así se percibe poca visión estratégica desde el Estado, con los bajos incentivos fiscales, pocos logros en la apertura de mercados internacionales para los productos y servicios paraguayos, insuficiente inversión nacional y, sobre todo, baja calificación de la fuerza de trabajo para la industria y escasa formación emprendedora y de asociatividad (solo algunos sectores cuentan con gremios organizados). Todas estas situaciones son consideradas como de principal responsabilidad del Estado.

Además, se percibe al sector de las Mipymes como poco estructurado y basado en una organización empírica, probablemente también como consecuencia de su informalidad y el arraigo en las representaciones sociales de que es suficiente con contar con experiencia para tomar decisiones acertadas.

La industria metalúrgica ha crecido bastante, estamos adelantados hasta te diría años luz. Se están creando muchas fábricas, industrias que hacen que el mercado crezca. Ahora necesitamos cambios, por ejemplo la ley 60/90 de inversión no ayuda, muy por el contrario protege y estimula la inversión extranjera, lo que producimos en nuestro país es más caro que lo que se importa. Esto desalienta (Entrevista con referente del sector metalúrgico).

#### *Vinculaciones interinstitucionales*

Una hallazgo significativo es la debilidad o casi inexistencia de la interacción entre organismos públicos y privados en esta temática, cinco de las seis personas entrevistadas como micro y pequeños empresarios manifestaron no mantener vínculos con organismos públicos; sólo uno tiene contacto directo, por ser proveedor del Estado. Ninguno de las personas entrevistadas tiene información acerca del Senade, aunque el SNPP es conocido por la totalidad, sólo uno está iniciando conversaciones para firmar convenios. Ninguna de las personas se sintió convencida de que el Sinafocal pudiera aportar algo a su desarrollo empresarial o al desarrollo del sector en que se encuentran.

Los entrevistados del sector gubernamental (MIC) y de la UIP, han manifestado que se encuentran realizando diferentes actividades con miras a facilitar la vinculación de los diferentes sectores. Una prueba de ello es el proceso de consulta participativa para la elaboración del anteproyecto de ley de Mipymes mencionado.

Se puede señalar que las Pymes cuentan con mayor espacio de vinculación a través de gremios y asociaciones, en tanto las micro empresas disponen de espacios muy reducidos e incipientes para la asociatividad.

#### *Características del empleo en esta modalidad*

Al consultar sobre los medios utilizados para la incorporación de personal, comentaron que mantienen el sistema primario de la socialización (el personal que comunica y contacta o recomienda a una persona conocida). En esta muestra, la única empresa que recurre a una consultora especialista en recursos humanos para la selección e incorporación de su personal es la de gran envergadura.

Haciendo referencia a los obstáculos que se enfrentan con el personal, la mayor parte está relacionada con la experiencia y el conocimiento, la formación técnica; asociada a los mayores requerimientos tecnológicos. Manifestaron preocupación por satisfacer los puestos de mandos medios. Si bien no fue identificado como obstáculo se registra la marca del empirismo:

Tenemos jovencitos que empiezan desde jóvenes de dieciséis o diecisiete años, como aprendiz y luego ya pasan al plantel de mecánicos (Entrevista con referente del sector de la mecánica automotriz).

En cuanto a las características personales valoradas en los trabajadores y las trabajadoras se encuentran la honestidad, la responsabilidad, la capacidad de adaptación (a las reglas de la empresa, a trabajar con otros), la iniciativa propia y la discreción.

La discreción en temas laborales es más de mujeres, porque salen de su trabajo y ya ni comentan cosas del trabajo (Entrevista a un microempresario).

Entre las empresas metalúrgicas, afirman contar con tecnología de punta, entonces, uno de sus principales obstáculos es la insuficiente fuerza de trabajo calificada. En ambos casos consultados, es la misma empresa quien se encarga de que el personal se capacite.

Las empresas de refrigeración, el taller mecánico y la colchonería manifestaron tener procesos con tecnología de baja complejidad y todavía hasta artesanales. Sin embargo, señalan los cambios constantes en la tecnología como un obstáculo para contratar personal.

En líneas generales, las necesidades de capacitación en el personal de las microempresas están marcadas por el avance tecnológico, si bien cada sector tiene sus necesidades particulares. Así:

- En la refrigeración, se encuentra que es necesario desarrollar contenidos en cuanto a refrigeración básica, electricidad aplicada, mantenimiento preventivo

de equipos de refrigeración, funcionamiento y lubricación de compresores, refrigeración automotriz.

- En metalúrgica, adicionando al avance tecnológico registra la necesidad de adaptarse a los nuevos requerimientos del mercado, pero también insiste en contenidos específicos de soldadura y montajes, manipulación de productos químicos, tratamiento de los diferentes tipos de refrigerantes.

Con relación al perfil requerido para incorporar a un trabajador o una trabajadora expresaron como necesarios a la hora de incorporar personal: predisposición para hacer diferentes tipos de trabajo y para ocupar diferentes posiciones, responsabilidad, iniciativa y pro-actividad.

También la empresa debe estimular al personal responsable (Entrevista a referentes micro empresarios).

En cuanto a la selección de personal con certificación técnica, ésta resulta deseable pero aún no es un requisito.

Para lograr todo eso en nuestra empresa, el empleado debe contar con jornadas de sensibilización y capacitación sobre principios y técnicas para capataces, para que cambien su paradigma (Entrevista a referentes micro empresarios).

## c.2. Formación en emprendedurismo

En cuanto a las instituciones de formación, hubo seis menciones a colegios técnicos, cuatro al SNPP y una a la escuela vocacional. Al profundizar sobre el SNPP, no logran enumerar más de cinco cursos.

Las vías de información acerca de las ofertas formativas son la socialización, y en segundo plano, los artículos publicados en medios de prensa.

En cuanto a las pasantías, cinco de entre ellos las valoraron como espacios para ganar práctica y a la vez desarrollar conocimientos en los y las pasantes. El sexto declaró no contar con experiencia en el tema. Uno de entre ellos, además afirmó tener “muy buena” experiencia con pasantes de una misma institución educativa, de la cual reciben pasantes en forma habitual. No obstante, observó que la empresa no puede absorber a estos jóvenes, porque terminada la pasantía van a la universidad.

Resulta alentador que los micro empresarios expresan empatía con los y las pasantes. Consideran que se debe estar en ciertas condiciones para recibir un o una pasante: se le debe exonerar de gastos de pasaje; ofrecer cierta cantidad de servicios a fin de que aprendan y asegurarles tiempo para el seguimiento.

El entrevistado de una gran empresa, indicó alta valoración hacia las pasantías, pero expresó que se debe asumir mucha responsabilidad de todos los lados (empresa, pasante e institución educativa), por ejemplo: la protección de la empresa, la responsabilidad de la institución que instala al pasante, las responsabilidades de la empresa con la institución educativa y con el pasante, la sinergia para crear beneficios mutuos.

En cuanto a su participación en actividades de formación profesional, más allá de las pasantías, dos de las seis empresas tuvieron algún contacto, pero de manera indirecta, a través de sus organizaciones gremiales. Pareciera que en esta modalidad, los temas de formación profesional, género y empleo son poco difundidos.

### *Ofertas formativas*

La Unión Industrial Paraguaya (UIP) cuenta con programas de formación y fortalecimiento de esta modalidad, entre ellos:

- Soluciones Laborales, que ofrecerá selección de personal, evaluación socio ambiental y laboral, medicina laboral y evaluación psico-laboral.
- El Centro Paraguayo de Productividad y Calidad (Ceprocal) se encarga del suministro de servicios de consultoría y capacitación, relacionados a la productividad, calidad, *marketing* y ventas.

A pesar del esfuerzo de la UIP por proporcionar a sus asociados este servicio y otros más, manifiestan que aún no llegan a un porcentaje significativo del sector. De hecho, ninguno de los micro y pequeños empresarios entrevistados hizo referencia a alguno de ellos durante el estudio.

Los entrevistados del Ministerio de Industria y Comercio hicieron mención al programa Centro Integral de Apoyo a las Micro, Pequeña y Medianas Empresas (Ciamp/MIC) cuyo objetivo es coordinar, desburocratizar y concentrar en un solo espacio físico toda la información relativa a las Mipymes, desde la inscripción hasta la comercialización, pasando por las opciones de capacitación y asistencia técnica. Para ello realiza jornadas de capacitación dirigidas a los propietarios de las Mipymes y asesorías técnicas con miras a mejorar su rendimiento, aunque en ninguna de las entrevistas con referentes del sector fue mencionado el programa.

En cuanto a la organización de la formación profesional, todas las personas entrevistadas valoran de gran manera la práctica como transferencia y aplicación de la teoría, mencionándose en varios casos que una proporción ideal sería de 80/20.

Al plantearse los contenidos con que deben conformarse los cursos de formación profesional, las personas entrevistadas enumeraron las mediciones y el manejo de herramientas, la lectura de planos y de cuadros estadísticos, la soldadura, el tratamiento de materia prima, el registro, la proyección de producción y el control de calidad.

Además, refieren la importancia de incluir nociones y modalidades práctica de trabajo en relación al proceso productivo, las cadenas productivas, los nichos de trabajo y la implementación de controles de calidad.

Por otro lado, es valorado el acceso y el uso de información actualizada y globalizada, destacándose por ello la necesidad de contar con docentes actualizados en los diferentes sectores pero también en la modalidad de emprendimientos.

Al comparar a trabajadoras y trabajadores capacitados con quienes no lo están, incluso entre sus colegas empresarios y empresarias, mencionan que efectivamente una persona capacitada esta mejor preparada que alguien que se desempeña en forma empírica. Uno de los entrevistados compartió su percepción “que el estar capacitado incide también en aspectos actitudinales”. Notablemente, no incluyeron explícitamente los contenidos actitudinales entre aquellos necesarios para la formación.

### c.3. Potencialidades de inclusión de trabajadoras y trabajadores

Todas las personas entrevistadas afirman que en sus empresas existe una fuerte presencia de jóvenes. De acuerdo a informes obtenidos por los representantes del MIC, las Mipymes se caracterizan por la poca o escasa formalidad.

Gan parte de la población subocupada (que ejerce una actividad laboral informal) está compuesta por jóvenes de entre 15 a 30 años (Senade, 2010).

En la muestra que comprende el estudio (metalúrgica, refrigeración, taller mecánico y fábrica de colchones), se registra que el gran porcentaje de personal está conformado por hombres. Esto se debe a dos factores, desde la opinión de los entrevistados, primero que son rubros tradicionalmente masculinos; y segundo, por las características de las actividades en que se requiere fuerza física. No obstante, según una de las entrevistadas, hay una empresa metalúrgica en Paraguay en que la mitad de su personal son mujeres (dato no corroborado).

Tanto hombres como mujeres tienen la misma capacidad para desarrollar el trabajo, lo que limitaría en ese sentido es la fuerza física para labores pesadas, por lo menos en la industria metalúrgica, hay que mover varillas de hierro, montar estructuras pesadas (Entrevista con micro empresario del sector metalúrgico).

Con relación a los obstáculos para que las empresas incorporen más personal femenino, refirieron principalmente: que el cumplimiento de horarios rotativos es más difícil para las mujeres que para los hombres; que no se cuenta con adecuada infraestructura para albergar en las empresas trabajadores y trabajadoras (los baños son únicos, por ejemplo); y las responsabilidades familiares sobrecargadas en las mujeres.

Si en una familia ambos cónyuges trabajan, ante un inconveniente familiar es la mujer la que falta al trabajo (Entrevista con referentes micro empresarios).

No obstante hay un significativo aumento de la participación de las mujeres en el sector productivo, en especial en las Mpymes, sea como propietaria o como dependiente.

Del segmento de la población femenina ocupada por tamaño de empresa, el 63,3% de las mujeres se encuentran insertas en empresas de menos de 10 empleados/as (DGEEC, 2009).

Según los especialistas del MIC, hay una marcada diferencia entre las Mpymes lideradas por mujeres y las lideradas por hombres. Señalan que las mujeres están abiertas a la capacitación y al crecimiento organizado de sus emprendimientos, ellas buscan acercamiento a las entidades públicas y privadas para recibir capacitación y asesoramiento y dan énfasis a la aplicación, en tanto los hombres son más reacios a los cambios organizacionales.

### **5.3. Capacidades institucionales para la gestión de la formación profesional basada en competencias con enfoque de derechos y de género**

Las instituciones en las cuales se realizó el estudio fueron el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal), ambas dependientes del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT). Ambas se constituyen en las institucionalidades públicas cuyos mandatos corresponden a la gestión de la formación profesional. Además, en el ámbito del MJT se encuentra también el Servicio Nacional de Empleo (Senade), cuyas funciones de intermediación laboral se vuelven complementarias del rol de formación correspondiente al SNPP y al Sinafocal.

Para cada institución se hace referencia a la institucionalidad, las condiciones para gestionar las dimensiones de la formación profesional y los criterios de análisis del enfoque de derechos y de género aplicados.

## ***a. Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)***

### **a.1. Institucionalidad**

#### *Creación y objetivos*

El Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), es una institución pública dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), creada por Ley 1253 en 1971, como la mayoría de las instituciones rectoras de la formación profesional que surgieron en Latinoamérica entre las décadas del '50 y '70 con un modelo de financiamiento en base a un impuesto a las empresas sobre la nómina salarial, lo que permitió y permite una estabilidad financiera.

Su misión tal como queda expresada en los documentos es:

Contribuir al fortalecimiento de los segmentos de producción y al desarrollo pleno y sustentable del país, promoviendo la capacitación para el trabajo y la formación para la ciudadanía, la asistencia, la producción, el intercambio de la información y la difusión de la tecnología.

En tanto su Visión es:

Ocupar en el país una posición de liderazgo como institución de formación para el trabajo, reconocida internacionalmente, tecnológicamente innovando y gestionando por resultados.

Los Objetivos Estratégicos de la institución se definen como:

Ser reconocido como el representante y proveedor de soluciones innovadoras en educación profesional y servicios técnicos y tecnológicos para las empresas del país.

Proporcionar cursos.

Optimizar la inversión con relación a los costos.

Promover el desenvolvimiento técnico y tecnológico del trabajador para la industria.

Adecuar la oferta formativa y los servicios técnicos, de acuerdo a la demanda actual.

Realizar prospecciones del mercado.

Promover acciones de estímulo y creatividad, para el emprendedurismo y la pequeña empresa



Desarrollar programas y acciones para contribuir con la responsabilidad social y Ambiental.

Fortalecer las alianzas estratégicas, intensificando los convenios Nacionales e Internacionales.

Orientar la gestión hacia los resultados.

Optimizar aprovechamiento de los recursos.

Modernizar la infraestructura física y tecnológica de las Unidades Operativas.

Optimizar aprovechamiento de los recursos.

Más allá que estos objetivos se pudieron relevar en los documentos presentados por los distintos entrevistados podemos concluir de acuerdo a nuestro relevamiento que la principal actividad es promover la capacitación para el trabajo y la formación para la ciudadanía, la asistencia, la producción, el intercambio de la información y la difusión de la tecnología, son sus principales actividades.

Las actividades que realiza van dirigidas a personas de diferentes niveles y sectores de la economía, abarcando todo el territorio nacional a través de su sede central, las regionales, subregionales, centros colaboradores y unidades móviles que permiten llegar a distintos puntos del país.

### *Organización y estructura*

La estructura del SNPP está conformada por un Consejo, una Dirección General, y las gerencias Técnica, Económica y de Acción Formativa.

- El Consejo debe estar integrado por representantes de los ministerios de Justicia y Trabajo, de Educación y Cultura, de Industria y Comercio y de Agricultura y Ganadería; así como de la Secretaría Técnica de Planificación; además de representantes de los trabajadores y las trabajadoras y de los empleadores y las empleadoras. Esta figura actualmente no está constituida ni en funcionamiento.
- El equipo directivo lo conforman: un director o una directora general, los y las titulares de las gerencias de Acción Formativa, Económica y Técnico, un secretario o una secretaria general, un director o una directora de Recursos Humanos, un asesor jurídico o una asesora jurídica y un jefe o una jefa de Comunicación. Actualmente, está compuesto por tres mujeres y cinco varones, en su mayoría profesionales universitarios incorporados durante la administración del nuevo gobierno, sin antecedentes en la gestión de la formación profesional.

Conforme a los datos relevados, la institución cuenta con una nómina de personal de 1108 personas, de las cuales 508 son permanentes (46%) y 600 contratadas (54%). De entre todas ellas, el 46% realiza tareas docentes y el 54% tareas administrativas. No fue posible relevar el perfil profesional ni la desagregación por género del personal.

Al contar con sedes en Asunción, en todos los departamentos de la región Oriental y en dos del Chaco, el SNPP tiene cobertura de alcance nacional a través de cinco centros regionales y diez centros subregionales, además de unidades móviles para llegar a localidades pequeñas, nueve centros de formación profesional y cinco Programas.

Del relevamiento se puede apreciar que todas las sedes cuentan con edificio propio y con los servicios básicos de electricidad, agua corriente, telefonía e Internet. Además, se ha detectado que cuentan con los espacios necesarios para el desarrollo de las actividades de capacitación y para las tareas del personal administrativo.

La mayoría de las sedes cuenta con cañón proyector digital, retroproyector de transparencias, equipos de audio, video, entre otros. Aun cuando no se pudo acceder a un inventario, en las entrevistas de relevamiento se ha afirmado que todas las sedes cuentan con equipamiento informático necesario para las tareas administrativas y el mobiliario suficiente para su tarea.

En cuanto a la producción de datos y gestión de la información, la actual administración ha invertido en la adquisición de un programa informático específico que permitirá obtener datos precisos, confiables, válidos y actualizados sobre los cursos impartidos, el número de participantes e información sobre la gestión administrativa.

En algunas sedes se cuenta con espacios para la recreación de las personas que asisten a los cursos, sin embargo, ninguna de ellas cuenta con espacios para el cuidado de niños y niñas, que podrían estar a cargo de quienes participan de los cursos, ni se han relevado alianzas con organizaciones que dispongan de estos servicios.

### *Financiamiento*

Según la ley 1265/81, la estructura financiera del SNPP se compone de: recursos propios, calculada sobre el aporte patronal del 1% sobre la nómina salarial de los empleadores privados, de los cuales el 0,7% corresponde al SNPP. Estos recursos provenientes del aporte de los empleadores deben ser aplicados de la siguiente forma:

- sueldos y salarios para profesionales, técnicos e instructores, hasta 50%;
- empleados de nivel administrativo y auxiliar, hasta un 15%; y

- gastos de materiales para los cursos, movilización, compra y reposición de equipos y herramientas, gastos generales, mejoras en las construcciones y adquisición de vehículos de trabajo hasta un 3%.

A su vez, la ley permite que el SNPP realice alianzas con otros organismos públicos, privados, sean nacionales o internacionales. Al ser un ente autónomo, tiene condiciones para elaborar su propio presupuesto y plan anual. Además pueden cobrar en concepto de mensualidad a los y las participantes de los cursos. La administración de los recursos la realiza de manera autónoma a través de un sistema administrativo contable propio.

En cuanto al presupuesto institucional, se puede observar que ha venido creciendo en los últimos cinco años, prácticamente duplicándose en el 2008 con relación al 2004, pero [con] un revés en el presupuesto 2009, donde la institución alcanza a 6,6 millones de dólares [norteamericanos], lo que representó una reducción con relación al presupuesto institucional del 21,4% en el 2008 al 14,7% en el 2009 (Ramírez y González, 2010: 61).

#### *Personas egresadas de los cursos*

Conforme a los datos proveídos durante las entrevistas (ver Anexo Planilla de Egresados), durante el 2009, egresaron 79.445 personas en todo el territorio nacional a través de 4.311 cursos. Al 30 de junio del 2010 habían alcanzado 38.089 personas en 2.262 cursos. Esto implica un promedio de 18 participantes por curso.

En 1993, habían egresado del SNPP 15.041 personas, en tanto, diez años después este número alcanzó a 35.938 personas y en 2010 se espera llegar a 80.000. En los últimos cuatro años (2007-2010) el SNPP habría alcanzado a 265.297 personas egresadas.

La mayor parte de las personas egresadas en 2010 se concentra en el Centro de Promoción Profesional Paraguayo Japonés, de la ciudad de San Lorenzo (departamento Central), con 5601 participantes de cursos. En tanto, las unidades operativas de la Regional Central Metropolitana concentran 4885 participantes; y entre los programas, los de mayor concentración son el Programa Empresarial (4871 participantes) y el Programa de Computación (3150 participantes).

Más allá de la matrícula asociada a las unidades operativas, los centros y los programas, no se pudo relevar la desagregación por edad, género ni especialidad. Se pudo observar que no se cuenta con información sistematizada de las personas que pasaron o pasan por cada sede.

### *Interacción en instancias de articulación y con entidades asociadas*

El SNPP es una institución asociada a escala nacional e internacional en acciones que se vinculan con su misión. Entre ellas, resultan particularmente relevantes:

- El Centro Internacional para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (Cinterfor), servicio técnico de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), en la cual se integran 47 instituciones de los países latinoamericanos y de España y Alemania.
- La Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil, impulsada por el Gobierno Nacional desde el mismo MJT.
- La Mesa Sectorial de Turismo de la Red de Inversiones y Exportaciones (Rediex), organismo dependiente del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), orientado a articular en red a las instituciones estatales, universidades y cámaras empresariales para mejorar la competitividad para la exportación y atraer inversiones al país.

Además se vincula con otras instituciones del medio en relación a procesos de capacitación tales como universidades, instituciones empresariales y sindicales y otras instituciones de formación profesional.

El SNPP ha colaborado con la formación de instructores en diversas modalidades, brindando apoyo metodológico a distintas instituciones. Conforme a los datos relevados, no se puede dar cuenta de la realización de investigaciones o de la participación en eventos científicos ni académicos.

Además, el SNPP se ha constituido de hecho en el órgano de referencia de la formación profesional en el país. Actualmente mantiene cooperaciones con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de Colombia; el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Senai) y el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae), la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), entre otros.

En las experiencias de cooperación técnica y financiera que involucran contrapartidas nacionales, no siempre se producen los desembolsos en tiempo y forma, lo que dificulta su implementación efectiva, de hecho, la cooperación de JICA se habría suspendido antes de la finalización de su período previsto, por falta de cumplimiento de contrato de parte del Estado paraguayo.

La cooperación [japonesa] por incumplimiento de contrapartida. Desde hace dos años se hizo gestiones para recuperar la cooperación y el gobierno actual cumplió

con el sesenta por ciento de la contrapartida adeudada y se recuperó la cooperación (Entrevista en el Centro de Promoción Profesional Paraguayo Japonés, San Lorenzo 12 de abril de 2010).

En las entrevistas y en los talleres se ha relevado que una modalidad de la cooperación es la formación de personal especializado en la formación profesional en algunas especialidades y en temáticas relevantes para la gestión técnica y pedagógica, pero que estas capacidades instaladas en equipos de trabajo no son capitalizadas posteriormente en forma sostenida por la entidad.

### *Planificación anual*

La planificación anual se diseña entre los meses de mayo y octubre del año anterior. La coordinación institucional cuenta con un instrumento que le permite disponer de información sobre la demanda del mercado de trabajo de cada ciudad con sede del SNPP. Este relevamiento de datos es elaborado por el director de cada regional. Además, en este mismo instrumento se releva el número de cursos impartidos en el año anterior, desagregando datos por especialidades y personas participantes. Es decir para realizar la planificación anual, los equipos se basan en los siguientes documentos:

- PD1. Programación a nivel nacional (programas que serán habilitados).
- PD2. Propuesta de aprobación de cursos.
- PD3. Comunicación de comienzo de cursos.
- PD4. Comunicación de clausura de cursos.
- Informe de coyuntura económica elaborado por cada Regional.

El estudio de la demanda es muy pobre, porque los capacitadores jefes de regiones no cuentan con incentivos para realizar el trabajo de manera eficiente. Tampoco consta que tengan la capacidad para hacerlo (se manejan con un esquema cerrado). Además, el indicador de evaluación al producto (cursos emitidos), no así a la eficiencia como número de permanencia, número de inserción laboral.

No es ágil ni certero el registro y la emisión de la información ni a nivel interno entre las diferentes dependencias del SNPP ni a nivel externo desde las [Sedes] Regionales al Observatorio [Laboral] u otras dependencias del SNPP (Entrevista en el Observatorio Laboral, 5 de abril de 2010).

El Plan Anual de Capacitación de cada sede se diseña de acuerdo a la cantidad de personas participantes de cursos del año anterior y, en menor medida se tienen en cuenta los cursos solicitados por otras instituciones (como cooperativas, parroquias,

municipalidades, gobernaciones). No es requisito para el pedido de cursos un análisis del mercado laboral existente en la zona de influencia de la institución.

El plan anual es más o menos estable, había [sido] diseñado [por] la cooperación japonesa. Las modificaciones propuestas se deben justificar a la central. Hay mucha burocracia (Entrevista en el Centro de Promoción Profesional Paraguayo Japonés, San Lorenzo 12 de abril de 2010).

Para realizar la planificación solo participa un grupo de gerentes técnicos y técnicas sin que participen todas las áreas involucradas en la gestión de la formación profesional.

#### a.2. Vinculación con el contexto socio productivo

##### *Disposición institucional para la vinculación con el contexto*

En cuanto a la vinculación con el contexto socio productivo, en el SNPP no se cuenta con un área específica responsable de la coordinación de las acciones orientadas a esta dimensión.

Se dispone de un Observatorio Tecnológico y Social, dependiente de la Gerencia Técnica, cuyo objetivo es monitorear la oferta y la demanda del mercado, aunque no contaba con estos datos sistematizados, disponibles y accesibles al momento del estudio. Se ha relevado que en el Observatorio trabajan siete personas, mayormente con escasa experiencia en estas funciones.

Si bien, declararon disponer de protocolos y manuales de funciones, también especificaron que estos no son utilizados como referencia en los procedimientos. No se pudo acceder a los mismos, ya que se encuentran en la biblioteca y en ella no pusieron los documentos a disposición.

Con relación al relacionamiento con el sector empresarial, resulta no ser muy frecuente el trabajo conjunto. El SNPP cuenta con un modelo de intervención a través de los convenios con empresas. En la mayoría se acercan para solicitar cursos de capacitación para su personal y, como contrapartida, el SNPP solicita alrededor de diez plazas para personas ajenas a la empresa solicitante. Uno de los programas que se implementa cuenta con pasantías acordadas.

No se han relevado contactos significativos con sindicatos y otras asociaciones gremiales.

Además de contar con el Observatorio, el modelo de convenios y un programa con pasantías, no se ha podido recopilar estudios de relevamiento de información sobre dinámicas de los sectores productivos o acerca de su prospección que le permitan al

SNPP tomar decisiones de vinculación con el contexto y de determinación de la oferta formativa.

La investigación sobre demandas del mercado se debería hacer, pero faltan recursos para visitar a empresas. Son algunas empresas las que se acercan (Entrevista en el Observatorio Tecnológico y Social, Asunción 5 de abril de 2010).

### *Difusión y posicionamiento*

En relación con la difusión de sus actividades, se accedió a algunas piezas comunicacionales que permiten dar a conocer algunos programas y acciones que realiza la institución, así como a la página en Internet ([www.snpp.edu.py](http://www.snpp.edu.py)). Sin embargo, no realizan acciones de difusión en medios masivos de comunicación, en tanto ninguna persona entrevistada pudo dar cuenta de acciones de difusión por medios alternativos o comunitarios.

Un hallazgo significativo en el grupo de jóvenes que asisten a cursos del SNPP es que los sistemas de promoción y difusión de los cursos no tienen alcance masivo, en algunos casos son focalizados y en otros, dependen de la iniciativa de la instancia solicitante (parroquias, municipalidades, cooperativas, gobernaciones, entre otros). Asimismo, todos los jóvenes, manifestaron haberse informado sobre el SNPP a través de amistades o familiares que habían participado ya en cursos, entre tanto, muy pocos manifestaron que accedieron a la información a través de materiales impresos de cursos a distancias o de charlas de difusión que se realizaron en las municipalidades y las escuelas medias.

Es de destacar que once jóvenes manifestaron haber hecho más de un curso modular. Sustentado en comentarios de los y las jóvenes se puede afirmar que una vez en la institución, sienten la motivación para seguir capacitándose.

Comenzás con un curso, después ya querés seguir, ya te entusiasmas (Joven de un curso del SNPP en el grupo conversacional).

Los jóvenes hicieron especial mención a la Expotecnia (feria y exposición de trabajos donde los mismos y las mismas participantes de cursos brindan informaciones). Además se mencionó que en los “cursos a distancia” a través de prensa escrita o televisión, se brinda vasta información.

Al existir dos espacios interinstitucionales donde participa el SNPP, como la Mesa Nacional de Generación de Empleo Juvenil y la Mesa de Turismo de Rediex/MIC, la institución estaría habilitando su posicionamiento en el mundo de la promoción del empleo y la formación profesional, aunque no se ha alcanzado a relevar cuál es su

modalidad de participación, sus aportes en ellas y los beneficios para el logro de su misión.

Por otro lado, no se ha relevado su presencia en eventos masivos como la EXPO, actividades académicas del campo productivo y educativo, ni en espacios de aglomeración de poblaciones destinatarias de sus servicios.

Aun cuando no realiza estas acciones, las solicitudes de las empresas, el reconocimiento social generalizado y su presencia en casi todos los departamentos del país harían que el SNPP tenga un posicionamiento importante en el espacio público en relación con la formación profesional.

En cuanto a la vinculación con sectores en condiciones de vulnerabilidad, algunas de las experiencias relevantes son:

- En la promoción específica de la formación profesional de las mujeres, se relevan sus alianzas con la Asociación de Damas Ganaderas del Paraguay y con la Fundación Kolping Paraguay.
- Si bien se evidencia una incorporación importante de mujeres en la matrícula de los cursos no se ha podido constatar estrategias específicas destinadas a garantizar que puedan participar en igualdad de condiciones que los hombres.

Hombres y mujeres pueden entrar al curso que quieran. Tenemos mujeres estudiando mecánica de motores y se van a sus cursos a los cuarteles sin problema; hablamos con los comandantes explicándoles la situación [en referencia a los cursos que se dictan en unidades militares] (Entrevista en la Dirección de la Región Central Metropolitana, Asunción 12 de abril de 2010).

En mecánica de motos tuvimos una alumna que fue mejor egresada. Eso quiere decir que el profesor la trató igual que a los otros (Comentario de un participante en el taller de sensibilización con docentes, Asunción 22 de julio de 2010).

- La institución cuenta con programas específicos para atender a personas con discapacidad. El proyecto Aulas de Gestión Ocupacional para América Latina (Ágora) tiene como fin mejorar la empleabilidad de las personas con discapacidad visual y cuenta con apoyo de Fundación ONCE.
- En los últimos años se han realizado cursos destinados a jóvenes de pueblos indígenas, pero no se cuenta aún con una evaluación de sus efectos e impacto ni con información acerca de las modalidades para asegurar que puedan participar en condiciones de igualdad en todos los programas formativos de la entidad y en el mundo más occidental del trabajo.



En el estudio, no se han relevado vinculaciones sostenibles con instituciones que trabajan con poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.

#### *Determinación de la oferta y actualización de contenidos formativos*

Con relación a la oferta educativa del SNPP, se infiere de los datos relevados que ésta no se sustenta en las necesidades del mundo del trabajo, puesto que no se cuenta con información actualizada sobre la oferta y la demanda del mercado de trabajo, las tendencias de los diferentes sectores, las características del empleo en el país y otras al momento de tomar las decisiones. Así, por la metodología descrita, se corre el riesgo de que la planificación anual termine siendo una repetición de la planificación anterior y por tanto, de los cursos ofrecidos en cada sede.

Al no contarse con información acerca de las demandas del mundo del trabajo en cada sector productivo y económico, no se realizan modificaciones en las mallas curriculares para responder a las mismas. En el taller con gerentes del SNPP se relevó que en otras épocas se utilizaba la metodología del Análisis Funcional de los puestos de trabajo para determinar los contenidos formativos.

#### *Prácticas profesionalizantes e inserción de personas egresadas*

A partir del estudio, se nota que no está institucionalizado el sistema de pasantías o prácticas en empresas y organizaciones, aunque existen algunos casos, generalmente cuando el instructor o la instructora por cuenta propia se han acercado a las empresas.

La entidad cuenta con una oficina de intermediación laboral, cuya función es acercar la demanda de trabajo a las personas participantes de los cursos. Ésta es una iniciativa incipiente dentro de la estructura, su trabajo se hace difícil por la insuficiente de sistematización de los datos de los y las participantes.

### a.3. Orientación profesional

#### *Disposición institucional para la orientación profesional*

En el SNPP, no se cuenta con un área específica que coordine el conjunto de acciones de orientación profesional. Dispone de un Departamento de Inserción Laboral, dependiente de la Gerencia de Acción Formativa.

Entre las actividades que realiza el Departamento se encuentra la orientación ocupacional que se realiza a través de una entrevista breve, con lo cual esta orientación no estaría siendo suficiente.

El Departamento [de Inserción Laboral] ve como debilidad en la malla curricular que sólo contempla la parte técnica de la capacitación. Los jóvenes se inscriben a los cursos sin ninguna orientación vocacional, lo cual influye a la hora de buscar empleo. La oficina no cuenta con profesionales específicos tales como psicólogos laborales, en las entrevistas, que son breves, se trata de preparar al postulante para la empleabilidad, pero resulta corto el tiempo y el contenido (Entrevista en el Departamento de Inserción Laboral, Asunción 16 de abril de 2010).

Además, durante los talleres con los gerentes del SNPP, se relevaron otras acciones como el apoyo para la inserción laboral y el desarrollo de habilidades para el trabajo, sin embargo, en varias entrevistas se relevó que estas acciones no están articuladas entre sí y que resultan insuficientes para responder a criterios de calidad y alcanzar una cobertura de la totalidad de los y las participantes de cursos. En estos casos se cuenta con protocolos mencionados por los entrevistados, pero no se pudo acceder a ellos.

#### *Sistemas de apoyo a los y las participantes*

Entre estas estrategias se encuentran las modalidades de convocatoria (cuyo estado puede apreciarse en el ítem sobre difusión en la sección anterior a.2), los espacios de información individual y grupal (como las entrevistas descritas en el ítem inmediato anterior) y otras actividades grupales para el desarrollo de habilidades sociales y laborales básicas y capacidades ciudadanas. Ninguna de estas estrategias se encuentra articulada con las otras en la institución, puesto que no se dispone de hecho de un espacio para ello. Más allá de las entrevistas, no se pudo relevar procesos o estrategias que permitan garantizar a las personas destinatarias de las acciones su participación sistemática en instancias de orientación.

Si bien se cuenta con un sistema de apoyo a través de becas, no se aprecian otro tipo de estrategias que permitan el acceso y la permanencia de las personas participantes que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, tales como refrigerios, guarderías infantiles, tutorías que apoyen los procesos de aprendizaje, transportes, entre otros.

La gran mayoría de los jóvenes entrevistados que concurren al SNPP, de manera espontánea afirmaron que la institución tiene una oferta de módulos básicos gratis o para módulos posteriores, los aranceles son muy accesibles. Además destacaron el fácil acceso a becas (exoneración de los aranceles). No obstante reconocieron que para algunos casos, el factor económico puede ser un obstáculo.

Hay compañeros que no tenían para su pasaje (Joven participante de un curso del SNPP en un grupo conversacional).

Los y las jóvenes participantes de cursos del SNPP minimizaron dos dificultades:

- La primera, la incompatibilidad entre estudio y trabajo, puesto que para la gran mayoría de ellas y ellos, se cuenta con opciones en turnos y días (horarios en tres turnos y sábado todo el día) y se dispone de flexibilidad de los y las docentes con las personas que trabajan (en cuanto a horario, asistencia, cambio de turno).
- La segunda, la accesibilidad en cuanto a distancia geográfica, encuentran la ubicación como favorable, pues hay trasportes públicos que van en todas las direcciones, y de hecho varios y varias participantes tienen vehículo.

Si recurrimos al perfil de participantes podemos corroborar que varios alumnos provienen de diferentes municipios del Departamento central.

Podes venir desde cualquier lugar. [...]

Hay personas que tomamos varios micros, pero se puede llegar [...]

Yo vivo en Lambaré, pero vengo después de m trabajo [en San Lorenzo].

[...] Muchos venimos en nuestro vehículo [...]

Yo tomo micro y después camino diez cuadras [...].

Por acá pasan micros a cualquier hora [...].

En uno de los centros se relevó la disponibilidad de alojamiento para participantes que no residen en el área de influencia, con lo cual se facilita su asistencia y permanencia, aunque deben cubrir los costos de alimentación.

Se habilitó un dormitorio para 10 alumnos que viven fuera del área Central. La estadía no tiene costo alguno pero los beneficiarios deben costearse sus gastos de alimentación y deben tomar cursos en 3 turnos y cumplir con sus responsabilidades académicas (Entrevista en el Centro de Promoción Profesional Paraguayo Japonés, San Lorenzo 12 de abril de 2010).

Los cursos móviles, aunque permiten llegar hasta la comunidad y evitan el costo de traslado para los y las participantes, estos no están extendidos en todo el territorio y suelen llegar a comunidades rurales dispersas, no así a barrios periféricos de las ciudades con sedes.

Por otro lado no se cuenta con un directorio organizado de servicios educativos, sanitarios, formativos y de empleo en las comunidades, lo que dificultaría los servicios de orientación con que pudiera contar cada sede.

Pareciera que la dificultad más justificada para desertar el curso, desde la visión de los y las jóvenes participantes en los programas del SNPP son las dificultades con las competencias académicas. Dicen que hay cursos “en que podés entrar con segundo curso de la básica”, pero mencionan la dificultad hasta de los y las bachilleres.

No hacen exámenes de ingreso ni selección. En refrigeración nos presentamos 450 [postulantes], a todos les dieron la oportunidad. Nos dividieron en tres turnos, estábamos todos encimados, sin sillas; después iban dejando (Expresiones de jóvenes participantes de cursos en el SNPP en un grupo conversacional).

#### a.4. Formación profesional

##### *Disposición institucional para la formación basada en competencias*

En el SNPP para apoyar la formación basada en competencias se cuenta con la Gerencia de Acción Formativa y además con la Dirección del Programa de Formación Docente y la Dirección de Tecnología Pedagógica, ambas de la Gerencia Técnica. Las personas que conforman estas unidades cuentan con experiencia en estas funciones y con formación relacionada al ámbito técnico pedagógico.

Entre las funciones específicas se encuentran la revisión de las mallas curriculares de los cursos (diseños curriculares) y la formación de los y las docentes. Tal como se ha indicado anteriormente (en el ítem Determinación de la oferta, en la sección a.2), no se cuenta con procedimientos estandarizados para el diseño de currículos, a pesar de que sí se dispondría de formularios específicos para definir la oferta formativa.

##### *Ofertas formativas*

Cada sede del SNPP tiene una oferta definida de cursos de formación profesional que abarcan a distintos sectores productivos de la economía del Paraguay.

Asimismo se ejecutan Programas específicos que tienen una variada oferta de formación profesional, a saber:

- El Programa de aprendizaje para jóvenes (PAJ),
- El Programa de capacitación a distancia (PROCADIS),
- El Programa de Computación,
- El Programa de Desarrollo Empresarial,
- El Programa de Formación Profesional Acelerada (FPA),
- Programa de Capacitación del Productor Rural (PCPR),

- Programa de Adiestramiento Rural Básico (ARB), y
- programas especiales.

Cada uno de estos programas tiene requisitos específicos y una oferta de cursos de más de 200 especialidades en los sectores de: agricultura, industria, servicios, informática y construcción, cuyas cargas horarias van desde las 40 a 400 horas reloj, pero no son estándares entre un programa y otro.

Esta enorme variedad de especialidades y dispersión no favorecería a la calidad de los cursos impartidos, ya que no especializa a las instituciones en un sector, si no que brinda una variedad de cursos casi siempre con escasos equipamientos y recursos.

Parecería ser que las ofertas vinculadas al desarrollo empresarial y el emprendedurismo no se conectan con las ofertas vinculadas a las diferentes especialidades, con lo cual se podría estar formando por un lado emprendedores y emprendedoras y, por el otro, trabajadoras y trabajadores por cuenta ajena para las especialidades desarrolladas.

- Se trata de fortalecer la formación integral a partir de contenidos transversales.
- ¿Fortalecimiento de actitudes o herramientas orientados al emprendedurismo es transversal?
- No, emprendedurismo es una oferta, pero en el Brasil es transversal a cualquier oferta y me parece interesante. Creo que debe ser transversal.

(Entrevista en las áreas de Asesoría Técnica y Gestión, Apoyo y Capacitación, Asunción 23 de marzo de 2010).

Los y las jóvenes participantes de los cursos, al referirse a los temas en los cuales se debe capacitar, destacaron que deben ser actualizados porque todo cambia muy rápido, además mencionaron la necesidad de usar las nuevas tecnologías de información y comunicación como parte del proceso formativo.

Por otro lado, expresaron estar muy satisfechos y satisfechas con el método de enseñanza. Por sus expresiones, puede deducirse que las sesiones formativas les resultan dinámicas, son interactivas, incluyen teoría y práctica, fomentan el autoaprendizaje y los profesores y las profesoras brindan información adicional cuando lo requieren. Además, comentaron que la mayoría de las clases son desarrolladas en los talleres, a pesar de disponer de aulas. En tanto, valoran los recursos indispensables con que cuentan para desarrollar clases demostrativas y realizar prácticas.

En cuanto a las herramientas, los y las participantes deben contar con sus propias herramientas, aunque las sedes también cuentan con estos recursos y los ponen a su

disposición. Las herramientas son nuevas y en buenas condiciones porque los aranceles son invertidos en este rubro. Manifiestan que ninguna persona participante es excluida por no disponer de herramientas.

### *Diseños curriculares*

En las diferentes entrevistas realizadas se relevó la existencia de mallas curriculares destinadas a los diferentes cursos, en la cuales se organizan los contenidos a ser trabajados durante los mismos. No se tuvo acceso a ellas ni a información acerca del uso que harían los docentes de las mismas para planificar sus sesiones de enseñanza-aprendizaje.

Según lo declarado, en los cursos se desarrollarían contenidos transversales, como el “mejoramiento del medio ambiente” [sic], en especial en los cursos brindados en los centros tecnológicos, donde se cuenta con apoyo de la Secretaria del Ambiente (SEAM), a través de convenios de cooperación que incluye el desarrollo de charlas y participación de especialistas en las clases.

Si bien en algunas entrevistas se habló de formación basada en competencias y se comentaron experiencias ejecutadas por el SNPP, a instancias de la cooperación internacional, no se pudo evidenciar que las mallas curriculares y los materiales didácticos estuvieran elaborados en función de esta perspectiva.

Se requiere profundizar mayormente en las mallas curriculares, los materiales didácticos y las prácticas docentes para poner en evidencia el desarrollo de contenidos instrumentales (módulo de lectura y escritura, operaciones matemáticas y lógicas); de gestión (comunicación, trabajo en equipo); de condiciones de medio ambiente del trabajo, salud y seguridad laboral, protección ambiental; técnicos y científicos propios de la especialidad; modalidades de práctica y pasantía; y otros contenidos básicos y sociales.

### *Práctica docente*

El SNPP cuenta con personal docente de planta, denominados docentes permanentes, y con personal contratado. Los primeros tienen mayor antigüedad en la institución que los otros. Para la contratación no se realiza una convocatoria abierta ni masiva para ocupar el cargo, sino que quienes aprueban el curso Formación Metodológica para Instructores e Instructoras de Programas Especiales (FMI), están habilitados para ejercer la docencia en el SNPP, y pasan a formar parte de la base de datos a la cual la institución recurre en caso de requerir docentes.

En los talleres de sensibilización con gerentes y gerentas y con docentes se relevó una “Metodología SNPP” con la cual, sobre todo quienes llevan más años trabajando en la institución, se sienten identificados e identificadas. La misma era descrita como la metodología del aprender haciendo.

La metodología que utilizamos es el Aprender Haciendo. Esta metodología se aplica en la práctica docente cada día (Entrevista en el Programa de Formación Docente, Asunción 12 de mayo de 2010).

En el estudio, no se relevaron aspectos relativos a la práctica didáctica de los y las docentes, dado que no formaba parte del diseño.

#### *Sistema de información acerca de los y las participantes.*

El sistema de información es administrado generalmente en las sedes por los mismos y las mismas docentes, quienes asumen la responsabilidad por el legajo de cada participante. A la fecha, se está implementando un nuevo sistema informático que permitiría obtener datos precisos, válidos, confiables y actualizados de cada participante.

Para el registro, se utilizan como instrumentos la ficha del alumno, la planilla del instructor, la planilla de asistencia y la planilla de notas. Estos instrumentos son completados y derivados al área central, aunque este procedimiento en la práctica no se realiza de manera sistemática con la misma frecuencia y periodicidad, al punto que se han relevado situaciones en las cuales recién cuando el curso ha culminado, los datos de las personas inscriptas son elevados al área central.

En la institución, no se realizan informes de acerca de la permanencia, ausentismo y egreso de los y las participantes, lo que dificultaría su seguimiento.

#### *Sistemas de certificación*

El SNPP cuenta con un Departamento de Control y Certificación, que forma parte de la Gerencia Técnica y se encarga del proceso de certificación de egresadas y egresados. A este departamento son enviados los documentos respaldatorios que acreditan la finalización del curso, la programación del mismo, el control de inicio, la lista de participantes con fotocopia de documentos de identidad para verificar y constatar sus edades respectivas, el registro de horas asistidas.

En esta dependencia se controla que los datos coincidan en todos los registros suministrados, se otorga el visto bueno del jefe de control y certificación y se elaboran los certificados. Desde diciembre de 2009, se implementó un sistema informático, en

fase de prueba, por lo que se sigue llevando el archivo manual en forma paralela. La meta de este departamento es contar con la base de datos completamente cargada a finales del 2010.

Para la promoción del curso y entrega de certificados, los participantes deben aprobar una prueba escrita al final del curso, este proceso se realiza en casi todos los cursos.

El total de los y las jóvenes participantes de cursos del SNPP consultados afirmó que la certificación es muy valorada en el sector productivo, sean empresas, contratistas y/o clientes. Asimismo, expresaron que se evalúa teoría y práctica, al finalizar cada módulo; con calificaciones que pueden ser “aprobado” o “reprobado”. Destacaron que, en caso de reprobar el módulo, tienen la posibilidad de cursarlo nuevamente.

Además, el SNPP cuenta con un Departamento de Certificación Ocupacional, que forma parte de la Dirección del Programa de Formación Docente, dependiente de la Gerencia Técnica. Este departamento se encarga de evaluar y certificar a trabajadoras y trabajadores con conocimientos empíricos, que no hayan tenido la oportunidad de culminar estudios o realizar cursos. Actualmente, alcanza algunas especialidades, entre ellas, las más solicitadas son plomería, albañilería, soldadura por arco eléctrico, electricidad domiciliaria, peluquería, cocina y artesanía.

#### a.5. Evaluación institucional y seguimiento de egresadas y egresados

##### *Disposición institucional para la evaluación*

La institución cuenta con una Departamento de Evaluación y Seguimiento a escala nacional, cuyos funcionarios y funcionarias cuentan con amplia experiencia en la institución y formación universitaria.

El departamento cuenta con manuales de procedimientos de evaluación y seguimiento, que no son utilizados frecuentemente.

##### *Evaluación del desempeño docente*

El seguimiento realizado es interno, dado que las variables analizadas son el desarrollo el curso, la cantidad de participantes al inicio y al final y la observación de la práctica pedagógica del instructor y la instructora. No se accedió ni a los instrumentos utilizados ni a reportes de estos seguimientos. Aún así, se pudo constatar a través de las entrevistas que las evaluaciones de la práctica pedagógica no se realizan evaluaciones *in situ* durante las sesiones formativas, sino que responden a criterios administrativos (por ejemplo: cumple el horario establecido, cantidad de horas de clases desarrolladas, completa los formularios a tiempo).



### *Seguimiento de egresadas y egresados*

No se cuenta con registros para contactar con egresados y egresadas ni con mecanismos previstos para realizar el seguimiento a sus trayectorias laborales y formativas, como parte de la evaluación de impacto.

[En la formación] sólo se enfatiza la parte técnica; no se le prepara al joven para buscar trabajo ni inyectarse en el trabajo (Rocío Parra, encargada del Departamento de Inserción Laboral, Asunción 16 de abril de 2010).

Los y las jóvenes participantes de cursos del SNPP consultados no visualizan la existencia de un sistema de seguimiento ni de apoyo de la institución para favorecer su inserción laboral.

### *Evaluación institucional*

En los talleres de sensibilización con docentes y con gerentas y gerentes de la institución, mencionaron algunas prácticas identificadas en la evaluación institucional como las herramientas de gestión por resultados, los sistemas de información y la programación de medios y control. Cuando se les requirieron ejemplos, más allá de los sistemas de información en revisión ya referidos en este documento, también identificaron el PD1 (Programación a nivel nacional), donde se encuentran los cursos a ser desarrollados, pero esta herramienta no se asocia estrictamente a la evaluación institucional.

Al no contar con procesos de utilización de la información para adecuar la oferta y los diseños curriculares ni con estrategias y metodologías de evaluación institucional, se puede afirmar que no existen procesos de evaluación institucional sistemáticos ni sostenibles en la institución.

#### a.6. Disponibilidad

El SNPP garantiza la disponibilidad de la formación profesional a través de las sedes y centros en dieciséis de los diecisiete departamentos del país y su presencia en la capital. Sin embargo, la sede de Asunción no se encuentra en una zona suficientemente accesible para las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad que residen en la ciudad.

La mayor parte de las sedes son propias o se encuentran en condición de usufructo por parte de la institución. En todas ellas se cuenta con aulas y talleres y se dispone de servicios básicos (agua potable, corriente eléctrica, saneamiento básico y sistemas de ventilación) y de comunicación (telefonía, Internet).

No todas las sedes cuentan con condiciones suficientes de salud y seguridad (disyuntores, extintores, salidas de emergencia, alarmas contra incendios, entre otros).

La disponibilidad de equipamientos, suministros e insumos relativos a los cursos varía entre una sede y otra, así como entre una especialidad y otra, según las condiciones de infraestructura y equipamiento, generalmente asociadas a la provisión mediante programas específicos, muchas veces resultantes de la cooperación internacional.

No se ha podido relevar si los equipamientos, suministros e insumos necesarios para la formación son suficientes para el número de personas participantes, aunque en base a los datos recogidos, se infiere que esta disponibilidad sería variable en función de la sede y el curso.

#### a.7. Accesibilidad e incentivo a la permanencia

Los costos de matriculación en los cursos se constituyen necesariamente en una barrera para el acceso y la permanencia, con lo cual se estaría limitando la participación de personas de sectores en condiciones de vulnerabilidad socio económica y se produce una contradicción en la intencionalidad del SNPP.

Si bien podemos analizar estos condicionantes, los y las jóvenes participantes de cursos en el SNPP afirmaron que existen argumentos suficientes para capacitarse en el SNPP. Los mismos pueden ser clasificados en dos criterios:

- La accesibilidad, asociada sobre todo a los costos accesibles (gratis o con aranceles bajos o con fácil acceso a la exoneración), a la disponibilidad de horarios diversificados (turnos de mañana, tarde, noche y sábado todo el día) y la facilidad de acceso a través de la ubicación estratégica que permite la asistencia de jóvenes de Asunción y gran parte del Departamento Central.
- La calidad asociada con el nivel de los y las docentes, el equipamiento y la valoración de la certificación en el mercado laboral.

Los y las jóvenes participantes consultados que están actualmente ocupados valoraron, en primer lugar, la practicidad de los cursos modulares que permiten organizar el propio tiempo e ir construyendo la trayectoria técnica y laboral, en segundo lugar, la flexibilidad de los y las docentes con las personas que están trabajando (tolerancia con los horarios y cambios de turno).

Ante los planteamientos acerca del enfoque de género en la oferta formativa y la gestión institucional, la mayor parte de las respuestas de las personas participantes del estudio se ha concentrado en citar el número de mujeres participantes y egresadas de cursos,

enumerar las especialidades tradicionalmente femeninas ofertadas en la institución y referir algunos casos de mujeres participantes de cursos de especialidades tradicionalmente masculinas.

Aunque se manifiesta que los cursos están destinados por igual a hombres y mujeres, no se han podido relevar mecanismos que favorezcan la participación de las mujeres, particularmente quienes son jóvenes, madres ni jefas de hogar.

Aun cuando las personas participantes del estudio manifestaron que la mayor parte de los y las participantes de los cursos son personas jóvenes, no se han relevado mecanismos que propicien la participación de jóvenes de ambos sexos en condiciones de vulnerabilidad. La institución dispone de un Programa de Aprendizaje para Jóvenes, orientado a quienes buscan su primer empleo en las diferentes especialidades y que se desarrolla en las localidades de Asunción, Luque y San Lorenzo (departamento Central).

En ambos casos (jóvenes de ambos sexos y mujeres madres y jefas de hogar) estos mecanismos podrían incluir servicios de cuidado de niños y niñas durante las clases, desarrollo de cursos en locales próximos a sus lugares de residencia o en horarios que favorezcan el traslado en transporte público, entre otros. Los costos de traslado y alimentación en los horarios y frecuencias de los cursos y la afectación a las modalidades de gestión de la cadena de cuidados familiares no son contemplados en los diseños de los cursos.

No se ha relevado una política de atención bilingüe a las personas que acuden al centro, si bien se ha reconocido que en la atención directa y en la formación algunos docentes y funcionarios de la institución brindan información en guaraní cuando es requerida por las personas asistentes. Esta política podría encuadrarse en el Marco Básico de las Políticas de No Discriminación e Inclusión en la Función Pública (Resolución 949/2009 de la Secretaría de la Función Pública).

El Programa de Capacitación a Distancia (Procadis) y el sistema de Certificación Ocupacional de la institución se constituyen en prácticas que favorecen la accesibilidad de las personas a la formación y la certificación de sus capacidades para el trabajo, respectivamente.

En la observación realizada en las sedes y los centros se ha apreciado una inadecuada disposición edilicia para el desplazamiento de personas con movilidad reducida. En tanto, solo se ha relevado un proyecto para la inclusión laboral de personas no-videntes (Proyecto Ágora en siete sedes), pero no se han detectado programas de inclusión destinados a personas hipoacúsicas y sordas.

En todos los casos de atención a sectores específicos, se han relevado programas destinados a ellos pero no así políticas de inclusión y permanencia en los otros programas que ofrece la institución.

#### a.8. Adaptabilidad

El SNPP cuenta con experiencias de contacto con instituciones que relevan datos relativos a las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, pero estas no se encuentran articuladas más allá de los programas, como el PAJ, ni disponen necesariamente de enfoque de género.

En este sentido, no se han relevado mecanismos institucionales para la consideración de las características de las poblaciones destinatarias en el ajuste de los diseños curriculares, más allá de las adecuaciones que pudieran realizar los y las docentes como parte de su práctica.

En este sentido, tampoco se cuenta en la institución con mecanismos que permitan recabar y tener en cuenta las opiniones de los sujetos de las poblaciones destinatarias en las decisiones relativas a los programas a implementar, las estrategias complementarias para la accesibilidad y permanencia y otras dimensiones relevantes de la formación.

En cuanto a la promoción de la diversificación de las trayectorias laborales y formativas de los sujetos, los sistemas de orientación y apoyo al empleo y autoempleo se concentran mayormente en especialidades y sectores tradicionales. La participación de mujeres en sistemas de orientación, formación y apoyo al empleo y autoempleo en especialidades y sectores tradicionalmente masculinos resulta más bien anecdótica. A pesar de contarse con programas de apoyo a emprendimientos productivos, no se han relevado sistemas para promover la asociatividad en ellos.

### ***b. Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal)***

#### b.1. Institucionalidad

##### *Creación y objetivos*

El Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal) es una institución dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), creada por Ley 1652/00 y Decreto Reglamentario N° 15904/01. Se habría creado como consecuencia de proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ejecutados entre 1994 y 1998, cuyos objetivos incluían la reforma del sistema de capacitación laboral, incorporando la participación más activa del sector privado de la economía y de

la educación en la definición y provisión de servicios de formación profesional (ver BID s/f y 2005).

El Sinafocal ejecuta el objetivo prioritario del Gobierno Nacional para implementar programas tendientes a la formación y capacitación laboral de jóvenes buscadores y buscadoras del primer empleo, micro empresarios y empresarias y pequeños productores y pequeñas productoras rurales. Esto coincide con la organización de los tres programas actualmente en vigencia: Jóvenes buscadores de primer empleo (JPE), Pequeños productores rurales (PPR) y Micro y pequeñas empresas (MPE).

El Sinafocal coordina, controla y financia la formación laboral, mediante la contratación de institutos privados para la realización de cursos de capacitación, lo que genera una gestión mixta entre el Estado y el sector privado. Los cursos financiados por el Sinafocal son gratuitos para las personas participantes de los mismos.

Su misión institucional está definida como:

Preparar y mejorar la calificación, la competencia y la productividad de la población económicamente activa del país, a efectos de contribuir al desarrollo de una oferta de bienes y servicios competitiva y adecuada al proceso de modernización y de reestructuración económica.

Los fines tal como quedan expresados en el documento de creación son:

La adquisición por sus beneficiarios de conocimientos, habilidades y destrezas para el desarrollo de su capacidad y creatividad laboral de acuerdo con las metas que determinen los planes y políticas del poder ejecutivo,

La formación, capacitación, especialización y reconversión sectorial de sus beneficiarios para adecuar su rendimiento a las actuales condiciones y requerimientos de la producción de bienes y servicios, y a la demanda del mercado; y,

El mejoramiento de la calificación, la competencia y la productividad de la población económicamente activa.

No cuenta con sedes descentralizadas, ya que los cursos se realizan en diferentes espacios de instituciones oferentes tales como cooperativas, municipalidades, ONG, empresas, entre otros. Estas acceden a la financiación de los cursos mediante su participación en los mecanismos de licitación previstos por el Sinafocal.

### *Organización y estructura*

La estructura del Sinafocal está conformada por un órgano rector, ente de derecho público, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, que se halla integrado por representantes del Poder Ejecutivo, del Consejo de Gobernadores, de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (Opaci), de la Federación Paraguaya de la Industria y el Comercio (Feprinco), de la Unión Industrial del Paraguay (UIP), de la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y de organizaciones sindicales de trabajadores y trabajadoras.

Además cuenta con una Secretaría Técnica, cuyo titular es designado por el Órgano Rector, previo concurso de méritos, así como con una coordinación técnica y otra administrativa. En la práctica se cuenta con tres coordinaciones: una general y las dos referidas en la ley.

Debido a que las funciones del Sinafocal son expresamente de coordinación y gestión de los programas formativos, las funciones docentes son asumidas por las entidades responsables del desarrollo de los cursos.

Conforme a datos proveídos por el Departamento de Recursos Humanos, el Sinafocal dispone para el desempeño de sus funciones de 90 personas, de las cuales 58 son hombres y 32 mujeres (64% frente a 46%), siendo los tres directivos de sexo masculino. Además, 76 personas son de planta permanente (84%) y 14 son contratadas. Sin embargo, sólo 14 de las personas de planta permanente han sido nombradas para desempeñarse en Sinafocal, las otras están comisionadas de otras dependencias estatales (18% frente a 82%).

La oficina sede del Sinafocal cuenta con espacio, infraestructura y equipamientos que pueden considerarse como suficientes para el desempeño de las funciones que le son asignadas, conforme a las observaciones realizadas en el estudio y a la información provista por las oficinas de Mantenimiento y de Patrimonio.

### *Financiamiento*

Conforme a la ley de creación, el Sinafocal tiene autonomía en la utilización de los recursos. Actualmente, recibe el 0,3% del aporte patronal del sector privado sobre la nómina de empleados y empleadas. Además, está realizando algunas articulaciones para cofinanciar algunos cursos específicos con aportes directos del sector privado.

El presupuesto ha ido aumentando entre un año y otro, tanto en absoluto como en su relación en el total institucional del MJT. Entre 2008 y 2009, este presupuesto prácticamente se ha duplicado.

### *Personas egresadas de los cursos*

Al verificar los datos los datos disponibles en la página institucional (disponible en: <<http://www.capacitacion.gov.py/cifras%20del%20SINAFOCAL.pdf>>), se aprecia que entre 2000 y 2007 fueron capacitadas 82.493 personas, en tanto, solo para el año 2008 se previó la formación de 15.000 personas. No fue posible acceder a información consolidada y confiable acerca de las matrículas de 2009 y 2010.

### *Interacción en instancias de articulación y con entidades asociadas*

El Sinafocal es una institución asociada a escala nacional e internacional en acciones que se vinculan con su misión.

En relación con el SNPP, las interacciones son escasas. De hecho:

[El SNPP y el Sinafocal] son instituciones paralelas del Ministerio de Justicia y Trabajo. El método de implementación es diferente: nosotros lo hacemos con empresas privadas a través de licitaciones y lo realizamos en diferentes lugares. [En tanto] ellos tienen sus propios locales y su equipo de profesionales (Entrevista en la Coordinación Técnica del Sinafocal, Asunción 6 de abril de 2010).

Entre las interacciones con otras entidades, se destacan las vinculaciones con las instituciones privadas de formación profesional que se inscriben en el Registro de Institutos de Formación y Capacitación Laboral (Reifocal) y que participan en las licitaciones públicas emprendidas por el Sinafocal.

En el período del estudio, el Sinafocal contaba con la cooperación de la Embajada de la Confederación Helvética (Suiza) en la implementación de un proyecto de cooperativas de producción de quesos y del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo de la República de Chile (Sence).

La vinculación con las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad se realiza a través de las acciones emprendidas por las instituciones privadas de formación profesional y por las entidades que participan en las licitaciones públicas (ONG, municipalidades, cooperativas, entre otras).

### *Planificación anual*

No se pudo relevar el modo en que se planifican las actividades anuales, siendo las más importantes las licitaciones. Éstas se definen en función de las solicitudes de capacitación recibidas desde las organizaciones de la sociedad civil (comisiones vecinales, ONG, parroquias, cooperativas, entre otras), así como desde las gobernaciones y municipalidades.

Entre las limitaciones visualizadas en una de las entrevistas se encuentra la insuficiente disponibilidad de datos y producción de información en relación a las demandas potenciales y actuales de trabajadoras y trabajadores:

La no-sistematización es un problema a nivel nacional. Yo tengo intención de pedir apoyo al CIRD [Centro de Información y Recursos para el Desarrollo] o quizás al PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] para incorporar programas y dar capacitación para que podamos hacer la sistematización (Entrevista en el área de Planificación y del Reifocal, Asunción 6 de abril de 2010).

Hace 3 años se instaló un programa para sistematización, pero no se sistematiza (Entrevista en el área de Seguimiento de cursos, Asunción 6 de abril de 2010).

## b.2. Vinculación con el contexto socio productivo

### *Disposición institucional para la vinculación con el contexto*

Se cuenta con un área de Diseño, difusión y promoción en el ámbito de la Coordinación General, además de un área de Investigación y planificación y otra más de Relaciones interinstitucionales, estas dos últimas en el ámbito de la Coordinación Técnica. En general, el personal asignado está vinculado a la comunicación y la educación.

Entre sus acciones de vinculación con otros actores sociales y productivos, se destacan para los sectores de interés de este estudio:

- Para lanzar la oferta de Administradoras y administradores del hogar, se organizó una mesa consultiva con el Sindicato de Trabajadoras Domésticas del Paraguay (Sintradop), la Asociación de Empleadas Domésticas, la Asociación de Amas de Casa del Paraguay y la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR).
- En interacción entre las empresas productoras de quesos y la Embajada de Suiza, se propició la instalación de mini plantas lácteas a fin de fomentar bocas de producción y provisión.
- Participa en actividades de coordinación con la Secretaría Nacional de Turismo (Senatur).

### *Difusión y posicionamiento*

La difusión de sus actividades se realiza a través de su página en Internet y de presencia en prensa escrita, programas radiales e informativos de televisión. Cuenta con folletería institucional que distribuye en charlas y eventos en que participa, generalmente en gobernaciones y municipalidades.



Los sistemas de promoción y difusión de los cursos no tienen alcance masivo, sino que son focalizados y se realizan a través de las entidades oferentes y demandantes de formación para poblaciones con que trabajan (parroquias, municipalidades, cooperativas, gobernaciones, entre otros).

#### *Determinación de la oferta y actualización de contenidos formativos*

En las entrevistas, las personas de Sinafocal afirmaron que la definición y actualización de la oferta formativa debe estar orientada en función de la demanda del mercado de trabajo y la búsqueda de equidad social. Esto es, que deben identificarse las competencias laborales requeridas en los puestos de trabajo para los cuales se formará y se debe orientar a ampliar las competencias laborales de la población menos favorecida a fin de disminuir la inequidad social. A su vez, la gestión debería estar orientada a resultados, lo que implica que debe monitorearse y evaluarse el impacto económico y social de las acciones.

En una población de agroindustria en Alto Paraná, se firmó un convenio, con las empresas para formar jóvenes para ser seleccionadores de semillas. Todos lograron la inserción laboral. Se está replicando en otros lugares (Entrevista en el área de Coordinación Técnica del Sinafocal, Asunción 6 de abril de 2010).

En Ciudad del Este, a partir de [una] iniciativa de la cámara de comerciantes del área de informática y afines, solicitaron a Sinafocal cursos orientados a jóvenes para especializarse en venta de productos de informática. El equipo técnico diseñó una malla curricular ajustada a la necesidad del solicitante. La demanda de trabajadores es enorme (Entrevista en las áreas de Planificación y Reifocal, Asunción 6 de abril de 2010).

Sin embargo, a pesar de que se plantea un encuadre vinculado a la formación profesional basada en competencias y orientada a la inclusión social, los procedimientos para la determinación de la oferta y los contenidos de los cursos están concentrados mayormente en responder a la demanda explícita de las instituciones con que se vinculan.

La determinación de la demanda en general es una responsabilidad de las instituciones oferentes, a quienes el Sinafocal les exige fundamentar la oferta conforme a criterios de pertinencia, necesidad y oportunidad. Estos criterios en el Programa JPE básicamente se orientan al número de participantes previsto, las posibilidades de asegurar pasantías profesionalizantes para el total de participantes y la inserción laboral de una proporción mínima de los mismos (20%).

En los últimos años, se ha decidido incluir en todas las ofertas de la especialidad de cocina contenidos vinculados a la elaboración y comercialización de alimentos. Entre tanto, en todos los cursos se han incorporado espacios curriculares de formación humana integral y orientación laboral.

Entre los cursos ofrecidos, desde el inicio del sistema, se ha contado con uno denominado “Emprendedurismo”. Actualmente, se está trabajando con un equipo en Sinafocal destinado a fomentar el emprendedurismo a escala nacional.

#### *Prácticas profesionalizantes e inserción de personas egresadas*

Las prácticas profesionalizantes y el aseguramiento de la inserción laboral de personas egresadas se vinculan a las capacidades de las entidades oferentes para lograrlo.

Dentro del JPE entre 2006 y 2007 fueron capacitadas 1.463 personas, de las cuales se insertaron laboralmente 345. La cantidad de capacitados en el Programa PPR, alcanzaron 7.572 y dentro del programa MPE, se capacitaron 10.506 personas. En total en los dos años considerados el número de capacitados llegó a 19.541. Los dos últimos programas no poseen datos sobre inserción laboral o creación de empresas como consecuencia de la capacitación a emprendedores (Ramírez y González, 2010: 66).

### b.3. Orientación profesional

#### *Disposición institucional para la orientación profesional*

En el Sinafocal, no se cuenta con un área específica que coordine el conjunto de acciones de orientación profesional ni que supervise su implementación en los cursos desarrollados por las entidades oferentes.

#### *Estrategias de orientación*

No se cuentan con estrategias de orientación profesional explícitas, si bien, se cuenta con un registro de personas interesadas en la formación profesional en diferentes áreas (generalmente quienes consultan en las mismas oficinas o en eventos en que participa el Sinafocal).

Exclusivamente para el programa Jóvenes buscadores del primer empleo (JPE), las empresas oferentes deben diseñar la orientación vocacional y profesional en sus propuestas técnicas. Esta no es una exigencia de los otros dos programas vigentes.

#### *Sistemas de apoyo para participantes*

La gratuidad de la matrícula para participar en los cursos y la provisión de materiales didácticos está garantizada por el mismo sistema. Asimismo, cuando cada sesión de un curso dura más de tres horas, el pliego de bases y condiciones especifica que se debe contar con refrigerio para participantes. Sin embargo, no se aprecian otro tipo de estrategias que permitan el acceso y la permanencia de las personas participantes que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, tales como provisión de refrigerios, guarderías infantiles, tutorías que apoyen los procesos de aprendizaje, transportes a las clases, entre otros.

Dos aspectos concretos de los contratos licitados se constituyen en mecanismos que llevan a las empresas adjudicadas a implementar estrategias de apoyo: los cursos se pagan por veinticinco participantes y se descuenta del pago a la empresa el costo de cada participante que deja de asistir, mientras que en el JPE, se descuenta por cada pasantía no culminada. Sin embargo, esas estrategias no fueron relevadas ni parecen ser suficientemente supervisadas.

#### b.4. Formación profesional

##### *Disposición institucional para la formación basada en competencias*

En el Sinafocal para apoyar la formación basada en competencias se cuenta con la Coordinación Técnica. Entre las funciones detectadas se encuentran el seguimiento de los cursos, la supervisión de las propuestas de las entidades oferentes y la investigación y planificación.

##### *Ofertas formativas y diseños curriculares*

El ciclo de planificación de la oferta formativa y de los diseños curriculares se inicia con la recepción de las solicitudes de cursos provenientes de entidades de todo el país. Estas solicitudes posteriormente son analizadas en función de la viabilidad y la pertinencia.

Cuando no se dispone de mallas curriculares ya elaboradas, se contacta con empresas privadas del sector a fin de diseñarlo en función de las necesidades explicitadas. En función de estas se establecen las bases y condiciones de las licitaciones y luego se realiza el seguimiento de los cursos licitados. Todos los formularios están disponibles en la página web.

Los cursos poseen la característica de tener unas cien horas mínimas de formación y la malla curricular fue definida conjuntamente con técnicos del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica. [...] No se consideró sin embargo el enfoque de género como un requisito específico. Estas mallas curriculares no están

disponibles para todos los cursos y en algunos casos se utilizan las desarrolladas en el SNPP y son las que se utilizan para las adjudicaciones de cursos. En algunos casos se entregan las mallas curriculares a los oferentes para que estos realicen los cursos, dado que en varias ocasiones existen fuertes debilidades de los oferentes (González y Ramírez, 2010: 67).

El diseño curricular se limita a las mallas curriculares y no se deriva de relevamientos sistemáticos de los puestos de trabajo, sino en función de la demanda sentida y expresada por las entidades.

#### *Práctica docente*

El Sinafocal no cuenta con personal docente, dado que los cursos son desarrollados por las entidades oferentes quienes cuentan con sus propios docentes, sobre los cuales se mantiene información en el Reifocal y se actualiza a través de las participaciones en las licitaciones. No se han relevado actividades del Sinafocal tendientes a favorecer la actualización de estos docentes.

#### *Sistema de información acerca de los y las participantes*

El sistema de información es administrado por las entidades oferentes, quienes proveen al Sinafocal de lista de participantes y el perfil de las personas inscriptas, así como las planillas de asistencia. El Sinafocal cuenta con un sistema informático de procesamiento de datos, si bien los mismos no se encontraban actualizados ni disponibles al momento de las entrevistas. El sistema de información es clave en el proceso porque las entidades oferentes reciben el pago contra la presentación de las planillas de asistencia y de egreso.

Conforme a los datos relevados en entrevistas, el Sinafocal financió con fondos propios en 2008 la instalación de sistema informático que permitiera recopilar datos y producir información, pero éste nunca pudo ser utilizado, debido a que no se culminó una consultoría que debía instalar capacidades en la institución.

#### *Sistemas de certificación*

Los certificados de aprobación de los cursos son emitidos en conjunto por el Sinafocal y las entidades oferentes en cada curso. Estos certificados están avalados por el MJT.

Probablemente, debido a que las empresas adjudicadas emiten su propia lista de personas a certificar (lista de la cual depende el pago del contrato) y a que los mecanismos de supervisión no alcanzan a controlar la totalidad de los cursos en su integralidad, hay que destacar que los registros podrían estar sobredimensionados en cuanto a personas certificadas debido al sistema.

#### b.5. Evaluación institucional y seguimiento de egresadas y egresados

##### *Disposición institucional para la evaluación*

La institución cuenta con una jefatura de Seguimiento de cursos y otra de Supervisión de cursos, ambas en el ámbito de la Coordinación Técnica. En cada departamento cuentan con un supervisor o una supervisora que remite la información relativa a los cursos desarrollados en la jurisdicción a su cargo.

La oficina central debería supervisar la gestión de los [doce] supervisores departamentales, pero en la realidad es imposible por disponer [de] muy pocos vehículos y pocos recursos humanos (Entrevista con miembros del equipo técnico de Seguimiento de Cursos, Asunción 20 de julio de 2010).

##### *Evaluación del desempeño docente*

Durante el desarrollo de los cursos, los supervisores de cursos deben verificar las metodologías aplicadas, la participación de las personas, la ejecución del contenido previsto y la capacidad docente en la transmisión de conocimientos. Se cuenta con un formulario específico con un apartado de desempeño docente.

##### *Seguimiento de egresadas y egresados*

No se cuenta con sistemas de seguimiento de egresados y egresadas. Sólo en el PJE, las entidades oferentes son responsables de comunicar la inserción laboral del 20% de participantes, tal como se establece en los pliegos de bases y condiciones de las licitaciones.

##### *Evaluación institucional*

No se han relevado acciones sistemáticas de evaluación institucional de Sinafocal.

#### b.6. Disponibilidad.

El Sinafocal garantiza la disponibilidad de la formación profesional para la población a través de la convocatoria realizada a las entidades oferentes que se encuentran en las comunidades. Sin embargo, se ve limitada a la existencia de estas entidades o de sus acciones en las mismas comunidades.

Las sedes de las entidades oferentes deben contar al menos con aulas y talleres equipados para el desarrollo de los cursos. No se ha relevado información relativa a la calidad de ocupación de las sedes, la disponibilidad efectiva de servicios básicos y de comunicación ni de condiciones de salud y seguridad.

#### b.7. Accesibilidad e incentivo a la permanencia

La gratuidad garantizada para la matriculación en los cursos, la provisión de los materiales didácticos necesarios y la cobertura de costos de traslados para las pasantías es una práctica que favorece la accesibilidad y estimula la permanencia. Sin embargo otros costos de traslado y alimentación en los horarios y frecuencias de los cursos, así como la resolución de las modalidades de gestión de la cadena de cuidados familiares no están contemplados en el diseño de los cursos.

Por otro lado, no se han relevado mecanismos para favorecer la participación de las mujeres, particularmente jóvenes, madres y jefas de hogar, así como tampoco de los y las jóvenes. El mecanismo para asegurar la permanencia se da a través de la exigencia impuesta a través del pliego de bases y condiciones de pago a las entidades por cada participante que culmina el curso, pero el control de supervisión esperado no resulta eficiente para verificar que lo reportado corresponda con la realidad. No se han relevado los usos de la lengua guaraní en los cursos y servicios.

La elevada de participación de mujeres, no ha sido producto de una acción focalizada como resultado de un estudio específico, sino como respuesta de las mujeres hacia las ofertas educativas presentadas por las IFCLs [instituciones de formación y capacitación laboral]. La participación de las mujeres ha sido muy importante en todos los componentes del Programa e incluso en actividades no tradicionalmente femeninas, representando más de la mitad del total de los participantes: el 66% en el año 2000, el 57% en el 2001, alrededor del 50% en el año 2002 y el 55% en el 2004 (BID, 2005: 9).

Tampoco se han relevado programas de educación a distancia que podrían favorecer la participación de población con menores posibilidades de desplazamiento, ni mecanismos para incluir personas con discapacidades en los cursos de las entidades oferentes. No se ha detectado en los instrumentos de inscripción de las instituciones solicitud de información relativa a la adecuación edilicia de sus sedes para el desplazamiento y uso de las mismas por parte de personas con movilidad reducida.

#### b.8. Adaptabilidad.

El relevamiento de información sobre las poblaciones destinatarias de los servicios y la adaptación de los diseños a estas condiciones, es responsabilidad asignada a las entidades solicitantes y oferentes. Sin embargo, el Sinafocal no dispone de mecanismos para corroborar las informaciones así presentadas y, en la práctica, confía en que la inserción laboral de las personas participantes determina *a posteriori* su pertinencia, validez y confiabilidad.

No se han relevado mecanismos a través de los cuales Sinafocal pueda conocer las opiniones de los sujetos de las poblaciones destinatarias ni procedimientos que propicien en las entidades solicitantes y oferentes recabar y tener en cuenta las opiniones de los sujetos de las poblaciones destinatarias en las decisiones relativas a los programas a implementar, las estrategias complementarias para la accesibilidad y permanencia y otras dimensiones relevantes de la formación.

Sin embargo, algunas experiencias específicas muestran la viabilidad de propuestas que incluyan la voz de las personas participantes, entre ellas el proyecto de capacitación laboral con sectores marginales [sic] de la ciudad, en que participaron trabajadores de venta ambulante y limpiaparabrisas; así como el proceso con el sector del trabajo doméstico, que incluyó la consulta con los gremios.

A pesar de contarse con programas de apoyo a emprendimientos productivos, no se han relevado sistemas para promover la asociatividad en ellos. En cuanto a la promoción de la diversificación de las trayectorias laborales y formativas de los sujetos, los sistemas de orientación y apoyo al empleo y autoempleo se concentran mayormente en especialidades y sectores tradicionales, sobre todo en relación a las mujeres.

## 6. Conclusiones

Se relevan como conclusiones aquellas constataciones más importantes de los hallazgos, aquellas que mejor contribuirán a construir el modelo de formación profesional basado en competencias con enfoque de derechos y de género.

Para ello, se organizan en dos secciones: la primera, la gestión de la formación profesional (6.1), que incluye el marco legal e institucional, los recursos disponibles y las prácticas de gestión en las instituciones; la segunda, sobre la accesibilidad de las personas en condiciones de vulnerabilidad a los sistemas de formación profesional (6.2), que incluye las condiciones de accesibilidad y permanencia, las estrategias de articulación para la inclusión y las barreras para la inclusión.

### 6.1. La gestión de la formación profesional

#### *a. Marco legal e institucional*

En el marco legal actual, no se cuenta con una norma organizadora del sistema de formación profesional en el país, por lo que la gestión de la formación profesional se encuentra dispersa entre distintos organismos públicos, sin con un órgano rector en la materia, que disponga de la legitimidad requerida para ejercer ese rol y de los recursos suficiente y estratégicamente asignados para el efecto.

La creación del SNPP y del Sinafocal a partir de sendas leyes y la dependencia del Ministerio de Justicia y Trabajo de decretos presidenciales, genera un impasse orgánico que puede incidir en superposición de roles, lagunas procedimentales, fragmentación de los servicios e incoherencias en la aplicación de las políticas públicas.

La formación profesional se constituye en un componente fundamental de varios ejes de la propuesta de desarrollo económico y social del Estado paraguayo, como la inclusión de la población vulnerable y excluida (objetivo 2) y el crecimiento económico sin exclusiones (objetivo 3), ambos con especial atención a los hombres y las mujeres con equidad de género (tema transversal 1) y a la juventud (tema transversal 3). Todo ello, orientado por acciones de desarrollo de capacidades, promoción del trabajo decente y generación de oportunidades productivas, sobre todo a través de la conformación de un sistema sólido de protección social, la implementación de la educación técnica pertinente y adecuada, la gestión con equidad territorial en la prestación de servicios sociales, todas ellas orientadas a la reducción de asimetrías sociales (cfr. Paraguay 2020).



La implementación de esta propuesta requiere de un sistema articulado de formación profesional y promoción del empleo, en diálogo con:

- el sistema educativo formal en el marco de una política pública de educación permanente y a lo largo de la vida;
- los mecanismos de promoción productiva y mejoramiento de la competitividad;
- las estrategias de desarrollo local;
- las iniciativas de equiparación de oportunidades para los diferentes sectores sociales, con equidad de género y generacional.

Al no contarse con un órgano rector en la formación profesional, estas articulaciones todavía se producen en forma fragmentada y voluntarista, por lo que no alcanzan a responder a una política integral de desarrollo ni llegan al conjunto de la población que más lo requiere.

## ***b. Recursos***

### ***b.1. Financiamiento y asignación***

Tanto el SNPP como el Sinafocal cuentan con presupuesto financiero asegurado en sus leyes de creación a través de una proporción del aporte patronal. En la distribución presupuestaria, se ha detectado un alto porcentaje de asignación a servicios profesionales, en tanto, en el caso del Sinafocal también ocupa un espacio preponderante evidentemente la financiación de los cursos licitados, pero ni en el SNPP ni Sinafocal se estaría contando con suficientes asignaciones para la inversión.

Los procesos de desarrollo institucional específicos en el ámbito del SNPP están financiados sobre todo a través de la cooperación externa, sean éstas agencias de cooperación bilateral o multilateral, tanto financiera como técnica, o entidades rectoras de la formación profesional de los Estados cooperantes (también cooperación bilateral).

### ***b.2. Conformación del plantel***

La proporción de la distribución entre personal docente y administrativo en el SNPP podría estar generando un desbalance hacia las actividades administrativas que, al no estar asignadas de forma concreta hacia funciones específicas de la formación profesional basada en competencias, no resultan del todo eficientes en el proceso de formación. Así, si bien muchos de los puestos incluyen responsabilidades de gestión administrativa y pedagógica de los cursos, de los diseños formativos y de la actualización docente, no están claras las responsabilidades por procedimientos,

procesos y productos asociados a estudios de mercado, identificación de perfiles laborales, relevamiento de necesidades formativas, difusión y convocatoria, articulación concreta con instituciones, organismos y mesas de concertación, iniciativas de apoyo a la permanencia de participantes, evaluación institucional, intermediación laboral, orientación profesional, actualización de diseños curriculares, gestión de las pasantías laborales, elaboración de material didáctico, acompañamiento a las prácticas docentes, seguimiento de egresadas y egresados.

Por otro lado, como consecuencia del achicamiento del plantel docente en los '90, se ha debido contratar en modalidad temporal, lo cual favorece la flexibilidad de la oferta formativa pero dificulta su sostenibilidad y pone en riesgo la calidad del servicio.

Como el Sinafocal no es ejecutor de los cursos, gran parte de su plantel está destinado a funciones administrativas. Las funciones pedagógicas están integradas durante el proceso formativo en la supervisión y la coordinación departamental, en tanto las relativas al diseño recaen particularmente en quienes evalúan las ofertas técnicas presentadas a licitaciones. Sin embargo, no resultan claras entre las funciones de supervisión el modo en que se verifican y acompañan los procesos implementados por las organizaciones oferentes en materia de interacción con el contexto, orientación profesional, estrategias compensatorias, intermediación laboral, práctica didáctica, pasantías, apoyo a microemprendimientos, evaluación de los aprendizajes, certificación, seguimiento de egresadas y egresados, más allá de la inserción laboral del porcentaje comprometido por licitación.

### b.3. Infraestructura, equipamiento y servicios

En cuanto a la infraestructura y equipamiento disponible, en el SNPP se confirman los resultados del estudio previo:

Si bien tiene una amplia red de oficinas que cubren todo el país, las mismas poseen una reducida infraestructura en equipamientos, así como técnicos capacitados para impartir los cursos, sobre todo en las regiones más pobres del país, esto lo demuestra el escaso resultado de esos centros en cuanto a sus actividades. Esto implica, además, una dispersión de recursos con pocos resultados efectivos. Ello hace que la presencia en ciertos lugares del interior resulte casi simbólica y responde a una exigencia de tener cobertura en todo el país, sin los medios adecuados (Ramírez y González, 2010: 62).

En cuanto al Sinafocal, la evaluación de las capacidades de las entidades oferentes para prestar los servicios de formación profesional está altamente concentrada en criterios formales, como la inscripción legal, el cumplimiento tributario y otros, dejándose de

lado la evaluación periódica de las capacidades relacionadas con las dimensiones de gestión de la calidad (vinculación con el contexto, orientación profesional, formación y evaluación institucional). Todo ello, deja librado a las condiciones de cada entidad el aseguramiento de la calidad de la oferta formativa.

### ***c. Prácticas***

El SNPP cuenta con una estructura formal en la cual la mayor parte de las funciones derivadas de las dimensiones de formación profesional basada en competencias está contemplada (vinculación, orientación, formación y evaluación). Sin embargo, estas acciones no se encuentran articuladas entre sí, no cuentan con recursos financieros suficientes, con personal específicamente capacitado ni con procedimientos para ellas. Entonces, al no estar encuadradas en esta modalidad, se vuelven dispersas y fragmentadas.

Las cooperaciones internacionales desarrolladas han generado capacidades instaladas entre el personal permanente, pero no ha sido aprovechadas para su implementación efectiva más allá de los cursos y programas a cargo de ellos y ellas o de los centros en que desempeñan sus funciones. En este sentido, estas capacidades quedan encapsuladas en una parte mínima de la institución y no alcanzaron a permear suficientemente el conjunto institucional en la mejora continua de sus procesos.

En cuanto al Sinafocal, se han corroborado resultados del estudio previo:

En la práctica el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) no funciona precisamente como un sistema y en lo referente al órgano rector según la norma legal nunca llegó a funcionar. Su rol más importante es la tercerización de los servicios de capacitación y el esfuerzo realizado por el ente para adecuar dichos cursos a la demanda [manifestada por los actores locales o las otras autoridades nacionales] y asegurar la calidad de los mismos. Esto último se realiza verificando y controlando que las capacidades y experiencias de las instituciones esté[n] con lo exigido en el Registro de Institutos de Formación y Capacitación Laboral (REIFOCAL). Ellos debido a que en años anteriores fue marcado por la falta de transparencia y algunos hechos irregulares de inscripción y adjudicación de cursos a instituciones de baja experiencia y cualificación e incluso a instituciones inexistentes (Ramírez y González, 2010: 66).

#### **c.1. Vinculación con el contexto socio productivo**

Se han encontrado iniciativas de articulación entre los sectores público y privado, a escalas nacional y local, pero éstas no logran todavía configurarse de forma tal a definir en conjunto una política pública de empleo y formación profesional en cada sector ni a articular las estrategias para una efectiva implementación de acciones en esa línea, sino

más bien responden a intereses propios de cada sector o a la práctica de las licitaciones de cursos de formación sobre demanda de actores sociales.

Entre las iniciativas estudiadas, la experiencia de la Mesa Sectorial de Turismo pareciera ser la que tiene mejores condiciones para llegar a completar el ciclo de construcción colectiva y participativa de una política pública para el sector, pero la participación de las instancias gubernamentales de formación profesional (Sinafocal y SNPP) no ha sido todavía suficientemente potenciada.

En general, el SNPP tiene un reconocimiento social, particularmente entre el sector empresarial, como una entidad formativa estatal. En tanto, el Sinafocal no es directamente identificado más allá de los circuitos conectados a la formación profesional. Esta aparente duplicidad institucional tiende a generar confusiones en las funciones de ambas entidades entre el público en general.

### c.2. Orientación profesional

Las actividades de orientación profesional en el SNPP estarían limitadas a una entrevista durante la inscripción, relativa al cumplimiento de los requisitos formales para ingresar al curso. Sin embargo, esa entrevista no se encuentra estandarizada ni incluye aspectos relevantes de la orientación profesional, como la información acerca de la oferta formativa, la descripción del mercado de trabajo y la revisión de las capacidades e intereses de las personas candidatas.

Además, en algunos de los programas se incluyen actividades de apoyo a la inserción laboral y el desarrollo de habilidades para el trabajo (competencias sociales y de empleabilidad), pero estas no alcanzan a toda la población ni están articuladas entre sí.

En el Sinafocal no se han relevado exigencias de orientación profesional a participantes en los pliegos de las convocatorias a licitación de cursos.

Las actividades de orientación del SNPP y del Sinafocal no cuentan con mecanismos sistemáticos de inclusión de los y las participantes en los registros de las oficinas de empleo del Senade.

### c.3. Formación

La amplia variedad de especialidades en el SNPP y su dispersión en el territorio no favorece la calidad de los cursos ni permite la especialización de las sedes en los sectores productivos con mayor desarrollo y capacidad de incorporación de fuerza de trabajo en cada región.

La enorme cantidad y variedad de cursos ofertado por el SNPP implicaría también una dispersión de los esfuerzos de la institución, dificultando sobre todo el control de calidad de las capacitaciones impartidas, sumándose al hecho de que muchos de ellos ya están desfasadas en su currícula y no se adecuan a las necesidades del mercado (Ramírez y González, 2010: 62).

El SNPP cuenta con programas específicos destinados a jóvenes, a personas con discapacidad y a personas de pueblos indígenas así como con modalidades de formación en unidades móviles, educación a distancia y la certificación de saberes. Sin embargo, estas iniciativas están limitadas a los programas en los cuales se desenvuelven y las lecciones aprendidas y buenas prácticas desarrolladas en ellas no alcanzan a transferirse institucionalmente para posibilitar que estas poblaciones y estas modalidades formen parte del conjunto de la oferta formativa en la mayor parte de las sedes.

Por otro lado, los cursos destinados a la generación de emprendimientos productivos y de servicios no están articulados suficientemente con aquellos destinados a la formación en especialidades varias. Entonces, la práctica formativa estaría generando una oferta para formar empleados y empleadas, en un mercado laboral con escasas oportunidades para el empleo, y por otro lado, emprendedoras y emprendedores sin conexión con los sectores productivos en los cuales deberían insertar su emprendimiento, más allá de las metodologías propias del estudio de mercado.

Finalmente, en el SNPP no resulta clara la modalidad de definición de la oferta formativa y el modo en que se conecta con el contexto socio productivo de cada región y del país. Pareciera que está limitada a la disponibilidad de docentes y de equipamiento en cada sede.

Un tema central, que genera algunos cuestionamientos, es que la institución [el SNPP] no posee un sistema de prospección de necesidades formativas. Actualmente, dicho sistema, está en proceso de revisión con el objetivo de mejorar la calidad y la metodología de sus acciones, adecuándolas a las necesidades del mercado. Por lo tanto, no queda muy claro cómo efectivamente el SNPP decide el desarrollo de los cursos y tampoco queda clara la forma de relacionamiento con las empresas para sus programas duales de pasantías e inserción laboral (Ramírez y González, 2010: 62).

Por su parte, el Sinafocal determina la oferta formativa en función de las demandas recibidas de los actores locales y de las autoridades y organizaciones del ámbito nacional con las cuales mantiene convenio (como IPA, UIP, Senatur y Conavi). Estas demandas no son confrontadas con las posibilidades de cada región y del país para

incorporar trabajadoras y trabajadores o con las condiciones para incluir en el mercado los servicios y productos generados en un emprendimiento.

En cuanto a los sectores priorizados en este estudio, el turismo, la hotelería y la gastronomía cuentan con ofertas formativas variadas tanto en el SNPP como en Sinafocal.

En tanto, en relación al sector del trabajo doméstico remunerado, el SNPP ofrece algunas especialidades cuyas competencias laborales están conectadas con competencias propias del sector, pero no cuenta con una oferta formativa focalizada. En tanto, el Sinafocal ha desarrollado una propuesta de formación de Administradoras del Hogar, pero no se accedió a información concreta acerca de su instrumentación.

Finalmente, frente a las modalidades de micro, pequeñas y medianas empresas es necesario reiterar la formación poco orientada a los sectores específicos que se brinda en los cursos de microemprendimientos en el SNPP y la orientación más conectada que se estaría generando a través del Programa de Micro y Pequeños Empresarios de Sinafocal, pues incluye contenidos específicos de las condiciones de cada sector, aunque se reitera la dificultad al separar cursos de especialidades en el programa de los cursos de gestión de micro y pequeños emprendimientos.

Como no formaba parte del estudio, no se ha relevado suficientemente la pertinencia de los contenidos de las ofertas formativas con las competencias demandadas en cada sector, las características particulares de la práctica didáctica, las condiciones de las pasantías, los contenidos instrumentales ni los sesgos de género presentes en el currículo (diseños, materiales, programas, prácticas, entre otros), situaciones que inciden significativamente en la calidad de la formación ofrecida.

Por otro lado, se han relevado cursos técnicos de nivel terciario entre la oferta formativa del SNPP, lo cual contradice su función de gerenciar la formación profesional como educación no formal y superpone funciones con el Ministerio de Educación y Cultura.

#### c.4. Evaluación institucional y seguimiento de egresadas y egresados

Aunque el SNPP cuenta con un Departamento de Evaluación y Seguimiento a escala nacional, no se cuenta con actividades estructuradas y sistemáticas de evaluación institucional y seguimiento de egresadas y egresados.

[...] la institución [SNPP] no tiene desarrollado un sistema de seguimiento y monitoreo, por lo cual es imposible conocer los impactos de sus acciones que pretenden, fundamentalmente, lograr la empleabilidad de los egresados (Ramírez y González, 2010: 62).

Para la evaluación institucional, no se han detectado evaluaciones de los procesos y procedimientos administrativo pedagógicos ni del desempeño docente. Por otro lado, no se cuenta con suficientes servicios pos capacitación que permitan contribuir al acceso al mundo del trabajo por parte de los egresados y las egresadas.

En todo caso, al no contar con procesos de utilización de la información para adecuar la oferta y los diseños curriculares ni con estrategias y metodologías de evaluación institucional, se puede afirmar que no existen procesos de evaluación institucional sistemáticos ni sostenibles en la institución.

En el caso del Sinafocal, más allá de contar con supervisores y coordinadores departamentales, de exigir criterios formales de inscripción en el Registro de Institutos de Formación y Capacitación Laboral (Reifocal) y de obligar a las entidades adjudicadas a comunicar la inserción laboral de una proporción de los egresados y egresadas, no se cuenta con otros mecanismos sistemáticos de evaluación y seguimiento de egresadas y egresados.

## **6.2. La accesibilidad de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad**

### ***a. Condiciones de accesibilidad y permanencia***

Entre las instituciones del sistema de empleo y formación profesional, el acceso de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad seleccionadas para este estudio se da de forma diferenciada:

- En las oficinas de empleo, dependientes del Senade, se inscriben en su mayoría jóvenes que presumiblemente no se encontrarían en condiciones de vulnerabilidad, dado que en su mayoría culminaron el nivel medio de educación formal y gran parte de entre ellos y ellas accedieron al nivel universitario.
- En el Sinafocal, los registros de participantes de los cursos emprendidos por las organizaciones seleccionadas en licitaciones darían cuenta de la participación de actores locales y de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones solicitantes de los cursos, pero al no contarse con una supervisión y seguimiento suficientes, no puede afirmarse que efectivamente lo estén logrando.
- En los cursos del SNPP, si bien participan jóvenes con grados diferentes de escolarización, de sectores periurbanos en general y cuentan con un programa de inclusión de personas con discapacidad, no se pudo detectar una forma

específica de contacto, atención e inclusión en procesos formativos de quienes viven en condiciones de vulnerabilidad.

### ***b. Estrategias de articulación para la inclusión***

Las iniciativas de articulación entre el SNPP y otros organismos públicos para la concreción de programas conjuntos, como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y algunas gobernaciones departamentales, conforme a sus informes, resultaron en un impacto más directo en poblaciones juveniles de sectores en condiciones de vulnerabilidad, pero esta práctica no se constituye en una modalidad de gestión compartida con los diferentes organismos del Estado que, por la naturaleza de sus funciones, están en contacto con los diversos grupos poblacionales.

Aún cuando el Sinafocal convoca a entidades oferentes a sus licitaciones y el SNPP trabaja con algunas organizaciones de la sociedad civil, no se dispone de una vinculación sistemática que permita aprovechar las experiencias de trabajo en las comunidades más vulnerables con que suelen contar estas organizaciones y conectarlas con las ofertas formativas disponibles.

### ***c. Barreras para la inclusión***

El sistema de formación profesional en el país no cuenta con una estrategia explícita que favorezca el acceso y la permanencia de personas en condiciones de vulnerabilidad a lo largo del proceso formativo.

En relación con las mujeres, por ejemplo, no se disponen de programas específicamente destinados a ellas ni de análisis de condicionantes de género en los programas generales, por lo que tampoco se han diseñado dispositivos compensatorios que permitan su acceso, permanencia y culminación exitosa (becas, subsidio de transporte, tutorías formativas, guarderías infantiles, entre otras). Tanto en las instituciones gubernamentales como en los grupos poblacionales y referentes productivos consultados se ha relevado la afirmación de los roles de género tradicionales en el imaginario social, donde las mujeres asumen la responsabilidad mayor en el cuidado familiar. Finalmente, aunque se manifiesta que los cursos están destinados por igual a hombres y mujeres, no se han podido relevar mecanismos que favorezcan la participación de las mujeres, particularmente quienes son jóvenes, madres ni jefas de hogar.

Por otro lado, y sobre todo en relación con la población con menos recursos económicos y financieros, los costos de matriculación en el SNPP se constituyen necesariamente en una barrera para el acceso y la permanencia, con lo cual se estaría limitando la



participación de personas de sectores en condiciones de vulnerabilidad socio económica y se produce una contradicción en su intencionalidad. En cambio, en Sinafocal se ha relevado que los costos de matriculación son nulos para los y las participantes de los cursos adjudicados.

Además, en los cursos desde Sinafocal, la permanencia se garantiza a través de la modalidad de pago a las entidades adjudicadas por cada participante que continúa matriculado. Sin embargo, el Sinafocal no releva la pertinencia de los mecanismos de promoción de la permanencia.

Finalmente, en ninguna de las instituciones se cuenta con una política de atención bilingüe a las poblaciones, sino que el uso del guaraní tiene un carácter transicional, esto es, apoya el aprendizaje en lengua castellana, pero no recupera los saberes construidos en lengua guaraní como valiosos en sí mismos.

## 7. Recomendaciones

Las presentes recomendaciones se desprenden de las conclusiones, se conectan con la política pública para el desarrollo social con equidad y se incluyen en los procesos de transformación planteados para el sistema nacional de formación profesional en el conjunto de la administración pública del trabajo, el empleo y la seguridad social, por lo que no cuentan con un orden jerárquico que requiera su realización consecutiva.

1. Incluir la conformación de la Nueva Institucionalidad de Formación Profesional (NIFP) como órgano rector en la ley de creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, asegurando que incorpore las funciones propias relativas a la gestión de la calidad de la formación profesional basada en competencias, las condiciones para abordarla con enfoque de derechos y de género y la legitimidad suficiente para definir la política pública en la materia y articular los esfuerzos públicos y privados hacia su concreción.
2. Garantizar la efectiva implementación de la participación de representantes de los sectores empresariales, gremiales y sociales en el diseño, la co-gestión, el monitoreo y la evaluación de la política pública de formación profesional y promoción del empleo y de sus programas y planes.
3. Generar en la política pública de formación profesional y promoción del empleo las necesarias articulaciones con las políticas públicas de educación permanente, promoción productiva, mejoramiento de la competitividad, desarrollo local y equiparación de oportunidades para los diferentes sectores sociales, con equidad de género y generacional, a los fines de garantizar un abordaje integral.
4. Asegurar una modalidad de participación efectiva, eficiente y pertinente del SNPP y el Sinafocal, así como de la NIFP, en los espacios de concertación de políticas públicas destinadas al desarrollo económico, productivo, social y cultural del país.
5. Incorporar en la gestión del presupuesto del SNPP y el Sinafocal, así como de la NIFP, la modalidad de gestión por resultados y la rendición de cuentas periódica dirigida hacia los diferentes actores involucrados e interesados en estos procesos.
6. Orientar la cooperación internacional con el SNPP y el Sinafocal, así como con la NIFP, en función de los principios, fines y objetivos del sistema de formación

profesional y organizarlos en función de las dimensiones de gestión de la calidad y de los derechos.

7. Restablecer el vínculo con el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, de la Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT), del cual actualmente el SNPP es el único miembro paraguayo, a los fines de acceder a cooperación técnica para la inclusión de la perspectiva de la formación profesional basada en competencias y con enfoque de género y ciudadanía.
8. Incorporar en los proyectos de cooperación internacional, sean bilaterales o multilaterales, procesos de institucionalización de los aprendizajes producidos en ellos.
9. Conectar los procesos de transformación institucional en materia de formación profesional con los procesos de reforma institucional del Estado paraguayo iniciados en la actual administración de gobierno.
10. Distribuir el plantel permanente de las instituciones asignando responsabilidades congruentes con las dimensiones de gestión de la calidad de la formación profesional, asegurando la actualización permanente.
11. Disponer de unidades en el Sinafocal, y más adelante en la NIFP, que fortalezcan el apoyo a los institutos privados de formación y capacitación laboral inscriptos en el Reifocal para el desarrollo de capacidades de gestión de la calidad basada en competencias y con enfoque de derechos y de género.
12. Asegurar la gratuidad de todos los cursos y programas ofrecidos por el SNPP y el Sinafocal, así como de la NIFP, debido a que se trata de prestaciones públicas del Estado.
13. Generar espacios de trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil (fundaciones, iglesias, cooperativas, asociaciones y otras entidades sin fines de lucro) que realizan trabajos en comunidades con mayor vulnerabilidad a la desocupación, de forma tal que se propicie el aprovechamiento de las experiencias de trabajo y se conecten con las ofertas formativas más pertinentes para contribuir a su desarrollo.

Estas organizaciones se pueden constituir en aliadas para difundir información, establecer enlaces con las comunidades para definir programas y llevar adelante algunas de las actividades, conforme a su experiencia y capacidades.

14. Propiciar la incorporación del guaraní como lengua de atención al público y de enseñanza-aprendizaje que recupere como valiosos sus contenidos en consonancia con el Marco Básico de las Políticas de No Discriminación e Inclusión en la Función Pública (resolución 949/2009 de la Secretaría de la Función Pública), sin perder de vista las exigencias lingüísticas del mercado de trabajo, más asociadas al castellano.
15. Diseñar un plan de inclusión del enfoque de género en la gestión del SNPP y el Sinafocal, más adelante de la NIFP, que incluya acciones afirmativas para la eliminación de las barreras basadas en el género.
16. Ofrecer espacios de actualización, particularmente en didáctica de la formación profesional basada en competencias, para asegurar procesos de selección y contratación de personal docente que garanticen la idoneidad y correspondencia con los lineamientos institucionales.
17. Propiciar la especialización de las sedes del SNPP, más adelante de la NIFP, conforme a los sectores productivos que mejores condiciones tienen de incluir trabajadoras y trabajadores en cada departamento, mediante estudios específicos de cada región y sectores productivos, asignación presupuestaria dirigida, actualización docente y participación de los actores sociales, productivos y gubernamentales de cada región.
18. Propiciar la definición de la oferta formativa general en función de los requerimientos específicos de cada sector socio productivo y en conexión con las políticas públicas de empleo y producción, de equiparación de oportunidades y de desarrollo local.
19. Orientar la definición de la oferta formativa a ser adjudicada a institutos privados de formación y capacitación laboral en criterios de complementariedad con la oferta formativa del sector público, incluyendo las especialidades subofertadas y la cobertura geográfica.
20. Generar estrategias de difusión por medios convencionales y alternativos que permitan a la población en condiciones de vulnerabilidad acceder a información sobre la oferta formativa y otras prestaciones del SNPP y el Sinafocal, más adelante de la NIFP, e identificar en ellas oportunidades para su desarrollo.
21. Generar sistemas y mecanismos de orientación profesional que permitan a las personas participantes definir su trayecto formativo en función de sus

- capacidades, intereses y experiencias, de la oferta disponible y de las condiciones del mundo del trabajo existentes.
22. Ajustar los diseños curriculares a perfiles profesionales detectados en los procesos de vinculación con el contexto, indicando las capacidades a ser desarrolladas para un desempeño competente en cada puesto, los perfiles de ingreso y egreso, los perfiles de docentes, los recursos necesarios y los criterios de evaluación de aprendizajes y certificación.
  23. Incluir en los diseños curriculares los contenidos instrumentales (lectura y escritura bilingüe, lógica-matemática), de gestión (comunicación, trabajo en equipo), de condiciones y medio ambiente de trabajo (salud y seguridad, buenas prácticas ambientales).
  24. Elaborar recursos didácticos en función de los diseños curriculares, con especial atención a los sesgos de género y generacionales.
  25. Ajustar los sistemas de evaluación de saberes desarrollados en la práctica para garantizar una certificación adecuada a las competencias laborales descritas en los perfiles profesionales.
  26. Establecer un sistema de seguimiento de la práctica pedagógica y evaluación del desempeño docente que propicie la mejora continua de la formación.
  27. Diseñar e implementar estrategias que propicien la permanencia de los y las jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, prestando especial atención a los condicionantes de género y a la articulación con servicios disponibles en las comunidades, incluso en los programas emblemáticos del Estado.
  28. Diseñar un sistema de seguimiento de egresadas y egresados que permita relevar datos precisos, válidos y confiables relativos al mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de los sujetos.
  29. Generar en forma urgente y prioritaria un proceso de articulación entre el SNPP y el Sinafocal en torno a las dimensiones de gestión de la calidad de la formación profesional que aseguren al menos los puntos esenciales en cada una de ellas:
    - a. En el ámbito de la vinculación con el contexto socio productivo, generar un sistema de producción de información relativa al mercado laboral del país, a los fines de determinar y adecuar la oferta formativa.

- b. En el ámbito de la orientación profesional, organizar un procedimiento de información y asesoramiento sobre las ofertas formativas disponibles y su conexión con las experiencias, necesidades y posibilidades de las personas interesadas en ellos.
- c. En el ámbito de la formación en sí misma, orientar la práctica docente al desarrollo de capacidades necesarias para el desempeño conforme a las competencias detectadas en los estudios de mercado.
- d. En el ámbito de la evaluación institucional y el seguimiento de egresados y egresadas, establecer los indicadores e instrumentos para el seguimiento de egresadas y egresados a los fines de verificar el mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad.
- e. En el campo del enfoque de derechos y de género, además, se deben remover las barreras más importantes para el acceso y la permanencia de las mujeres y hombres jóvenes de sectores en condiciones de vulnerabilidad.

## Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2006) *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo* en: Revista de la Cepal N° 88. Abril de 2006, pp. 35-50.
- Alberici, Aureliana y Serreri, Paolo (2005) **Competencias y formación en la edad adulta. El balance de competencias**. Barcelona: Laertes.
- Angarita Cañas, Pablo Emilio (2002) *La seguridad ciudadana, ¿nuevo reto en la defensa de los derechos humanos?* en: Angarita Cañas, Pablo Emilio – coordinador (2007) **Derechos humanos, seguridad ciudadana y sociedad civil**. San José de Costa Rica: IIDH, pp. 117-166.
- Ayala, Juan Carlos (2005) **Competencias básicas en gestión**. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Balbín, Jesús (2008) *Metodología para la inclusión del enfoque de derechos en el desarrollo vía los planes*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación. Disponible en: <<http://www.ipc.org.co/images/stories/EnfoqueDerechos.pdf>>, consultado el 25 de mayo de 2010.
- Becker, Howard (2009) **Trucos del oficio. Cómo conducir su investigación en ciencias sociales**. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Billorou, Nina y Vargas, Fernando (2010) **Herramientas básicas para el diseño e implementación de marcos de cualificaciones. Guía de trabajo**. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Busso, Gustavo (2001) **Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo veintiuno**. Santiago de Chile. Cepal.
- Cámara Argentina de Comercio (2009) *Informe económico: Paraguay*. Buenos Aires: Cámara Argentina de Comercio.
- Caputo, Luis (2009) *Luces y sombras. (In)cumplimientos de los derechos de la juventud* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos humanos en Paraguay – Yvypóra derécho Paraguáipe**. Asunción: Codehupy, pp. 349-364.
- Castro, Julio Luis (2007) *Cenicienta ya no quiere príncipes ni hadas madrinas. La formación profesional consolidando su identidad. Reflexiones en torno a la*

*relación entre educación y trabajo desde la experiencia de gestión en la provincia de Córdoba* en: Ferreira, Horacio y Eberle, Jacinta (2010) **Textos con el pretexto de habilitar el debate pedagógico**. México y Córdoba: Universidad Santo Tomás y Universidad Católica de Córdoba, en prensa.

Cariola, Leonor y Quiroz, Ana María (1997) *Competencias generales, competencias laborales y currículum* en: Novick, Marta y Gallart, María Antonia – compiladoras (1997) **Competitividad, redes productivas y competencias laborales; ¿homogeneidad o segmentación?** Montevideo: Cinterfor/OIT, pp. 51-75.

Catalano, Ana María y otras (2004) **Diseño curricular basado en normas de competencia laboral**. Buenos Aires: BID.

Centeno, Isolina (2007) *Formas contemporáneas de esclavitud. Servidumbre, trabajo infantil peligroso y trata de personas en Paraguay* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy, pp. 152-168.

Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (2001) **Formación para el trabajo decente**. Montevideo: Cinterfor/OIT.

Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (2001) **El Proyecto Ocupacional. Aportes conceptuales y metodológicos para el desarrollo del Proyecto Ocupacional como estrategia de articulación de la orientación laboral y la formación profesional**. Montevideo: Cinterfor/OIT

Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (2003) **Género y formación por competencias. Aportes conceptuales, herramientas y aplicaciones**. Montevideo: Cinterfor/OIT.

Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (2004) **Un modelo de política de formación para el mejoramiento de la empleabilidad y la equidad de género: El Programa Formujer**. Montevideo: Cinterfor/OIT.

Cernotto, Diana; Andalle, Leila y Vivenza, María Cristina (2001) *Estudio de mercado de trabajo con perspectiva de género en los sectores turismo/hotelería del valle de Punilla y autopartistas del Gran Córdoba. Programa Formujer*. Córdoba: Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública – Universidad Nacional de Córdoba (IIFAP/UNC), documento inédito.



Comisión Económica para América Latina (1992) **Educación: eje de la transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile: Cepal.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (2010) **Informe III (Parte 1A): Informe general y observaciones referidas a ciertos países**. Ginebra: OIT.

Comité de Derechos del Niño (2010) *Observaciones finales: Paraguay*. Ginebra, 10 de febrero de 2010. Documento catalogado como CRC/C/PRY/CO/3.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999) *Observación general n° 13: El derecho a la educación (artículo 13)* Ginebra: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2007) *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Paraguay*. Ginebra, 3 de diciembre de 2007. Documento catalogado como E/C.12/PRY/CO/3.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2005) *Observaciones finales: Paraguay*. Nueva York, 15 de febrero de 2005. Documento catalogado como: CEDAW/C/PAR/CC/3-5.

Concheiro Carro, L. y Simón Lorda, P. (1993) *El consentimiento informado: teoría y práctica* en: Medicina Clínica n° 100.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2007) **Encuesta Permanente de Hogares 2006**. Fernando de la Mora: DGEEC.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2009) **Encuesta Permanente de Hogares 2008**. Fernando de la Mora: DGEEC.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2010) **Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2009. Principales indicadores de empleo e ingresos**. Fernando de la Mora: DGEEC.

Fernández, Ana María (2009) **Las lógicas sexuales: amor, política y violencias**. Buenos Aires: Nueva Visión.

Franco, Rolando (2006) *Modelos de política social en América latina en el último cuarto de siglo* en: Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge – coordinadores (2006) **Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina**. Buenos Aires: Miño y Dávila, pp. 147-168.

- Galeano, Eduardo (2008) **Espejos. Una historia casi universal**. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gallego Badillo, Rómulo (2004) *Un concepto epistemológico de modelo para la didáctica de las ciencias experimentales* en: Revista electrónica de Enseñanza de las Ciencias vol. 3 n° 3, pp. 301-319.
- Guzmán e Irigoin (2000): **Módulo de formación para la empleabilidad y la ciudadanía**. Montevideo: Cinterfor. Pp. 42 y 43
- Habermas, Jürgen (1999) **Ciencia y técnica como “ideología”**. Madrid: Tecnos.
- Lânes, Patricia (2009) *Demandas juvenís* en: Segovia, Diego *et alii* (2009) **Sociedades sudamericanas: lo que dicen jóvenes y adultos sobre las juventudes**. Asunción, San Pablo y Río de Janeiro: Base-IS, Ibase y Pólis, pp. 177-215.
- Lewkowicz, Ignacio (2004) **Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez**. Buenos Aires: Paidós.
- Martín, María Eugenia (2005) *Una lectura crítica de la temática educación y trabajo en el escenario de los noventa. Presentación en el VI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.
- Martín-Barbero, Jesús (2002) **La educación desde la comunicación**. Buenos Aires: Norma.
- Mercado, Belén (2009) *Trabajos que definen competencias. Saberes que configuran trabajadores* en: Puiggrós, Adriana y Rodríguez, Lidia – coordinadoras (2009) **Saberes: reflexiones, experiencias y debates**. Buenos Aires: Galerna, pp. 185-208.
- Mertens, Leonard (1997) **Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos**. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2004) **Las estrategias compensatorias. Condición de viabilidad para una política de equidad e inclusión social**. Buenos Aires: MTESS.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Organización Internacional del Trabajo e IRAM (2005) **IFP. Requisitos de la gestión de la calidad. Referencial**. Buenos Aires: MTESS, OIT, IRAM.

- Moliner, Lila (2009) *Algunos avances y muchos pendientes. La economía paraguaya 2008-2009* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos humanos en Paraguay – Yvypóra derécho Paraguáiipe**. Asunción: Codehupy, pp. 25-40.
- Muñoz Villalobos, Vernor (2010) *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación. Misión al Paraguay*. Ginebra, 16 de marzo de 2010. Documento catalogado como: A/HRC/14/25/Add.2.
- Navarro, Alejandra (2003) *La utilización combinada de entrevistas y documentos en el análisis de sucesos históricos* en: Lago Martínez, Silvia; Gómez Rojas, Gabriela; Mauro, Mirta Susana – coordinadoras (2003) **En torno de las metodologías: abordajes cualitativos y cuantitativos**. Buenos Aires: Proa XXI. Pp. 197-207.
- Nirenberg, Olga; Brawerman, Josette y Ruiz, Violeta (2003) **Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia**. Buenos Aires: Paidós.
- Nirenberg, Olga; Brawerman, Josette y Ruiz, Violeta (2007) **Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales**. Buenos Aires: Paidós.
- Ocampos, Genoveva (2009) *Los extremos de la discriminación y la precariedad laboral. Trabajo doméstico y trabajo forzoso de indígenas* en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) **Derechos humanos en Paraguay – Yvypóra derécho Paraguáiipe**. Asunción: Codehupy, pp. 465-476.
- Organización Internacional del Trabajo (2004) *Recomendación general N° 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos. Educación, formación y aprendizaje permanente*. Ginebra: OIT.
- Perrenoud, Phillipe (2003) **Construir competencias desde la escuela**. Santiago de Chile: J C Sáez.
- Petracci, Mónica (2004) *La agenda de la opinión pública a través de la discusión grupal. Una técnica de investigación: el grupo focal* en: Kornblit, Analía – coordinadora (2004) **Metodologías cualitativas en ciencias sociales. Modelos y procedimientos de análisis**. Buenos Aires: Biblos. Pp. 77-89.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) **Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano. Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010**. Buenos Aires: El Zorzal.

- Programa Formujer (2004) **Un modelo de política de formación para el mejoramiento de la empleabilidad y la equidad de género**. Montevideo: Cinterfor.
- Ramírez, Julio y González, Cynthia (2010) *Investigación sobre iniciativas de capacitación y formación laboral*. Asunción: Cadep, documento inédito.
- Real Academia Española (2010) *Adelanto del Diccionario de la Lengua Española 2012*. Disponible en: <www.rae.es>, consultado el 3 de junio de 2010.
- República del Paraguay (2010) *VI Informe periódico. Aplicación de la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (Cedaw). Período enero de 2005 a marzo de 2010*. Asunción: Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República.
- República del Paraguay (2010) **Paraguay para todos y todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 (Paraguay 2020)**. Asunción: Gabinete Social.
- Rodríguez, E. (1995) **Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina**. Montevideo: Cinterfor.
- Rodríguez, Lidia (2009) *Un relato de la construcción del trabajo* en: Puiggrós, Adriana y Rodríguez, Lidia – coordinadoras (2009) **Saberes: reflexiones, experiencias y debates**. Buenos Aires: Galerna, pp. 15-36.
- Salle, M. A. (2000) *Ponencia Género y formación profesional*. 1<sup>er</sup> Seminario Latinoamericano sobre Género y Formación Profesional, organizado por Inaforp y el Programa de Promoción de la Igualdad (Proigualdad). Panamá, 17 al 19 octubre 2000.
- Servicio Nacional de Empleo – Senade (2009) *Datos sistematizados de buscadores de empleo. Observatorio laboral – septiembre de 2009*. Asunción: Senade/MJT.
- Servicio Nacional de Empleo – Senade (2010) *Principales indicadores del mercado laboral en Paraguay*. Asunción. Senade/MJT.
- Sierra, Francisco (1998) *Función y sentido de la entrevista cualitativa en investigación social* en: Galindo Cáceres, Jesús – coordinador (1998) **Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación**. México: Pearson y Addison Wesley Longman. Pp. 277-341.

Sladogna, Mónica (2000) **La recentralización del diseño curricular. El perfil profesional y la definición de competencias profesionales.** Buenos Aires: INET y GTZ.

Somavía, Juan (2000) **Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global. Memoria del director a la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo.** Ginebra: OIT.

Tuning Educational Structures in Europe (2003) *Informe final, proyecto piloto, Fase 1.* Bilbao: González J. Wagenaar R, Universidad de Deusto, Universidad de Groeningen.

Vargas Zúñiga (2006) *Competencias en la formación y en la gestión del talento humano* en: Anales de la Educación Común N° 5 Tercer Siglo Año 2. Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Vargas, Fernando. Las cuarenta preguntas más frecuentes sobre competencia laboral. Montevideo: Cinterfor/OIT, 1999

Velázquez, Vladimir – coordinador (2006) **Una propuesta de capacitación laboral y ciudadana a jóvenes. Empleabilidad + Derechos + Sentido crítico.** Asunción: Corporación REMA y Estación A – Núcleo Cultural.

Banco Interamericano de Desarrollo (s/f) *PR0038 851/OC-PR PCR Final. Informe de terminación de proyecto.* Disponible en:  
<<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=461632>>,  
consultado el 10 de septiembre de 2010.

Banco Interamericano de Desarrollo (2005) *Project Completion Report: Formación y capacitación laboral – Paraguay. PR-0038. 851/OC-PR.* Disponible en:  
<<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=554561>>,  
consultado el 10 de septiembre de 2010.

## Anexos

- *Oikua'a, oiapokua'a ha oikokua'a*. Modelo de formación profesional basada en competencia con enfoque de derechos y de género.
- Programa

## **Equipo de trabajo**

Marta Benítez, directora de la Asociación Global

Stella Fernández, coordinación general de EcoGlobal

Wilma Gallagher Ovelar y Ana María Farías Toñáñez, especialistas nacionales

Julio Luis Castro, especialista internacional

Luis Claudio Celma, asesoramiento metodológico