

# Lineamientos para una Política de Empleo en el Paraguay

Cynthia González Ríos

**NUEVOS APORTES  
PARA LAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
EN PARAGUAY**

8



### **Abreviaciones y Acrónimos**

PIB	Producto Interno Bruto
FBKF	Formación Bruta de Capital Fijo
BCP	Banco Central del Paraguay
IED	Inversión Extranjera Directa
APPRI	Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones Recíprocas

## Resumen Ejecutivo

Luego de décadas de estancamiento, la economía paraguaya comienza a crecer en forma mas sostenida a partir del 2003, liderada por un crecimiento sin precedentes del sector agropecuario. Sin embargo, no es precisamente este sector el mayor generador de empleo en el período 2003-2008. De hecho, en el sector agropecuario, el empleo sufre un descenso importante frente a otros como comercio, servicios e industrias que tienen, definitivamente, mayor incidencia en la creación de empleo en un momento de crecimiento sostenido de la economía.

La tasa de desempleo total (abierto y oculto) ha venido reduciéndose desde el período recesivo (1997-2002), y con mayor aceleración en la última década. Sin embargo, esta disminución del desempleo no ha estado acompañada de la creación de puestos de trabajo de mayor calidad o mejor remunerados, sino del aumento del subempleo. De todas maneras, ha habido una disminución relativa de trabajadores por cuenta propia y un aumento de la participación de los trabajadores asalariados, liderados por la creación de microempresas y PYMES.

El problema de la informalidad en el empleo, mas conocido como subempleo, no solo radica en la magnitud del mismo, sino también en la relación con la seguridad social. Los cuentapropistas y trabajadores independientes no están registrados en el sistema de seguridad social. Pero aún mas, tampoco se encuentran registrados en este sistema un número importante de empleados de empresas del sector privado, sean ellas pequeñas, medianas o grandes.

El ente responsable de la fijación y ejecución de la política de empleo en el Paraguay es el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), a través de la Dirección de Servicio Nacional de Empleo (SENADE), el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL). Coordina sus acciones con otros entes gubernamentales y con organismos del sector privado. Sin embargo, la debilidad institucional de este Ministerio, el escaso presupuesto que maneja el Viceministerio de Trabajo, y la poca capacidad de regulación de mercado de trabajo, han hecho que la política de empleo haya sido reemplazada por una colección de programas que han actuado aislados unos de otros y con poco impacto en el mejoramiento de la situación del empleo.

Aparte del MJT, existen otros ministerios del Poder Ejecutivo que ofrecen programas de capacitación laboral y varios entes del sector privado o de organizaciones no gubernamentales que también ofrecen esta capacitación. Sin embargo no se logra conectar la oferta de capacitación laboral con las necesidades reales de las empresas. Tampoco existen sistemas formales de evaluación de la calidad de los cursos de formación y capacitación laboral.

Para asegurar un crecimiento económico sostenido con creación de empleo, es importante coordinar, en el corto y mediano plazo, una serie de políticas que alienten la productividad de unidades pequeñas y medianas agrícolas como también microempresas y pymes en el sector urbano. Asimismo, se debe otorgar especial preferencia a la inversión pública dirigida a la infraestructura física, como una de las principales fuentes de creación de empleo.

En la línea de reestructuración y fortalecimiento de la autoridad laboral, se propone la creación de un Ministerio de Trabajo de manera a planificar sistemáticamente las acciones que incidan en la adecuación de las estructuras a la demanda de empleo, y la capacitación de los recursos humanos de orden directivo y personal técnico. Esta tarea debe hacerse en diálogo permanente con el sector privado y las organizaciones sindicales. Existe un anteproyecto de ley para la creación de este Ministerio.

En materia de capacitación se deben realizar esfuerzos para la identificación de necesidades formativas, basado en un estudio sectorial, en la investigación de las potencialidades de generación de empleo y desarrollo de cada territorio y en el estudio de perfiles y características de la población beneficiaria.

Además sería relevante evaluar la efectividad de los programas actuales de formación, a través de un sistema de monitoreo y control de los programas y proyectos de capacitación para conocer los resultados reales y el impacto en la generación de empleos decentes. Este aspecto es una falencia transversal de los programas de apoyo que brinda el Estado dada la inexistencia de un Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP)

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

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

## Introducción

El objetivo de este trabajo consiste en analizar e identificar los espacios para el diseño y coordinación de políticas públicas que deriven en la generación de empleo decente. La recuperación económica de los últimos años (2003-2008) fue producida fundamentalmente por las exportaciones del sector agropecuario. Sin embargo, el aumento del empleo se dio principalmente en otros sectores de la economía, el de servicios y las industrias manufactureras, siendo las microempresas y las PYMES las principales protagonistas.

A pesar del aumento de los puestos de trabajo que han permitido mantener un bajo nivel de desempleo abierto en este periodo, los nuevos empleos distan de ser de buena calidad en términos de productividad, salarios y protección laboral. En dicha reactivación, los ingresos siguen estancados, persiste el incumplimiento de las normativas laborales y el empleo informal.

Mejorar las condiciones del mercado laboral, implica desafíos relacionados con el crecimiento económico y la institucionalidad laboral. Además de un crecimiento económico sostenido e intensivo en mano de obra, se requiere de una autoridad laboral capaz de liderar y coordinar políticas y acciones que incentiven la creación de empleos de alta productividad y buenos salarios, mediante unidades productivas competitivas.

En esta nota de política se analizará e identificará los espacios para el diseño y coordinación de políticas públicas que deriven en la generación de empleo decente. A partir del diagnóstico contextual en que se genera el empleo en el Paraguay: las características del mercado laboral, la institucionalidad, las políticas de mercado de trabajo y la regulación laboral, se realizan algunas recomendaciones de políticas públicas.



## Diagnóstico del Empleo

### Características del mercado laboral<sup>1</sup>

#### Reactivación productiva en los últimos años y creación de empleo

Una condición clave para la generación de empleo decente de largo plazo es el crecimiento sostenido de la producción, principalmente la intensiva en mano de obra. En el caso de Paraguay, la estructura productiva se basa fundamentalmente en la actividad agropecuaria y el comercio de reexportación, cuyos ritmos de crecimiento marcan fuertemente el desempeño del PIB del país, principalmente el sector agropecuario.

En los últimos 30 años, la economía se caracterizó por un estancamiento y recesión persistentes. Sin embargo, desde del 2003, con el impulso del sector agropecuario, la producción inicia una fase de recuperación que resulta en una tasa de crecimiento medio del PIB de 5%<sup>2</sup> anual, cifra poco observada en años anteriores. Entre el 2002 y 2008, el sector agropecuario, tuvo una participación media de 20% en el PIB y una alta tasa de crecimiento medio de 12,3% anual. En el 2008, la agricultura creció 10% y la ganadería 6,5% frente al 2%, 11% y 4,7%, de crecimiento del sector industrial, de la construcción y el sector servicios, respectivamente.

En este mismo periodo, el sector agropecuario fue el único en reducir su participación en el empleo total. Se contrajo drásticamente desde 34%, en el 2002, a 26%, en el 2008. A diferencia del protagonismo que ejerció el sector agropecuario en la creación de empleo durante la recesión económica en años anteriores al 2003<sup>3</sup> (Cuadro 1), en la etapa de recuperación éste prácticamente se mantuvo al margen y los nuevos puestos de trabajo (25% en el periodo 2002-2008) se originaron principalmente en los sectores: servicios comunales (incidencia de 30%), en el comercio, restaurantes, hoteles y otros servicios (incidencia de 27%) y en las industrias manufactureras (incidencia de 20%).

1 Esta sección se basa principalmente en González, Ramírez y Perera, 2010. El mercado laboral paraguayo: un análisis del comportamiento del empleo y los ingresos entre 1997 y 2008. CADEP. Asunción.

2 Datos del PIB constante a precios de 1994.

3 Durante el periodo de recesión económica 1997-2002, el 80% de los nuevos empleos se originó en el sector agropecuario.

**Cuadro 1****Tasa de crecimiento del empleo e incidencia en el crecimiento total según rama de actividad en los períodos 1997-2002 y 2002-2008**

	1997-2002		2002-2008	
	Crecimiento	Incidencia	Crecimiento	Incidencia
Agricultura, ganadería, caza y pesca	34%	80%	-4%	-5%
Industrias manufactureras, minas y canteras	-9%	-9%	50%	20%
Electricidad, gas y agua	-3%	0%	-6%	0%
Construcción	1%	1%	67%	12%
Comercio, restaurantes y hoteles	7%	14%	29%	27%
Transporte, almacén y comunicaciones	-1%	0%	54%	8%
Finanzas, seguros, inmuebles	12%	3%	68%	9%
Servicios comunales, sociales y person	7%	11%	37%	30%
<b>Total</b>	<b>12%</b>		<b>25%</b>	

Nota: la incidencia es el cociente entre la variación del empleo en el sector y la variación total del empleo.  
Fuente: González, Ramírez & Perera, 2010.

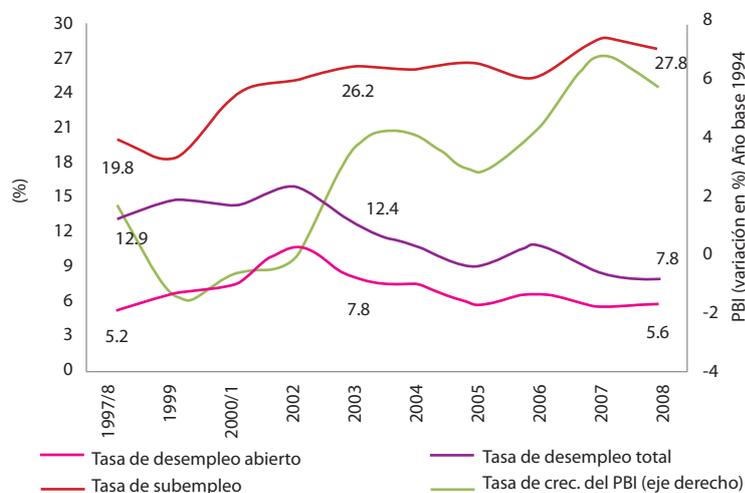
**Subempleo persistente y bajo desempleo**

A pesar de la crisis económica (1997-2002), *el empleo* creció a un ritmo promedio de 2,3% anual, la *tasa de ocupación* se redujo y la de *subempleo* aumentó. La creación de puestos de trabajo de baja calidad es un fenómeno que no sorprende durante la recesión, sin embargo, su persistencia es un hecho no esperado durante la reactivación. Desde el 2003 (inicio de la reactivación económica), el empleo aumentó a un ritmo del 3,5% anual y la tasa de ocupación creció hasta 64,5%, en el 2008. Si bien, ambas tasas son superiores o iguales a las observadas en el período recesivo, están fuertemente asociadas al aumento del subempleo, es decir, a aquellos empleos de calidad reprochables ya sea en términos de extensas horas de trabajo o bajos ingresos percibidos. En el periodo de recesión, la tasa de subempleo aumentó de 19,8% en 1997 a 25% en el 2002 y en el periodo expansivo avanzó hasta 27,8% en el 2008 (Gráfico 1).

En relación al desempleo, su evolución contracíclica ha derivado en el aumento de la tasa de desempleo abierto de 5,2%, en 1997, a 10,7% en el 2002. De igual modo, la tasa de desempleo total, que incluye el desempleo oculto, aumentó del 12,9% a 15,8%, en el mismo período. En la fase de recuperación, la tasa de desempleo abierto se redujo al nivel similar del 97, alcanzado una tasa de 5,6% en 2008, correspondiente a alrededor de 164 mil trabajadores.

Considerando conjuntamente el desempleo oculto y abierto, es decir, el desempleo total, éste se ha reducido de manera significativa en la última década, dado que retrocede de 12,9%, en 1997, a 7,8%, en 2008, posterior a alcanzar un máximo de 15,8% en 2002. Nuevamente, esta importante reducción del desempleo a partir de la recuperación económica no necesariamente está vinculada a la creación de mejores puestos de trabajo sino a la tendencia creciente del subempleo, principalmente el relacionado a salarios bajos.

**Gráfico 1**  
**Tasa de desempleo total y abierto, tasa de subempleo y**  
**tasa de crecimiento del PIB (%). 1997-2008**



Fuente: González, Ramírez & Perera, 2010.

### Unidades productivas: el rol de MIPYMES y el cuentapropismo

El empleo en Paraguay se genera, en orden de importancia, en el sector privado independiente<sup>4</sup> (60% en el 2008), en el privado empresarial<sup>5</sup> (30,9% en el 2008) y en el sector público (9,5%). En los últimos años, las modificaciones en la distribución del empleo por categoría de ocupación no han sido drásticas; sin embargo, se constata que la importancia relativa de los trabajadores independientes se redujo en favor de los trabajadores asalariados públicos y privados (Anexo 1).

Específicamente, y observando con las debidas precauciones, hubo una disminución relativa de trabajadores por cuenta propia (de 38,1% en 1997 cae a 34,1% en el 2008) y un aumento de trabajadores asalariados (de 27,3% en el 97 aumenta a 30,9 en 2008). El aumento de los trabajos asalariados es un fenómeno predominantemente urbano que fue acentuado durante la recuperación económica (después del año 2002) y donde la microempresas y las PYMES lideraron la creación de nuevos puestos de trabajo.

Así, el 43%<sup>6</sup> de los nuevos empleos fueron generados por las microempresas y las PYMES durante la reactivación económica. Sin embargo, y en contraste a las microempresas, las PYMES, caracterizadas por sus condiciones tecnológicas y productividad laboral intermedias (absorben capital y mano de obra intermedias), son las que tienen el potencial para generar empleos de calidad, con buenos niveles de salarios, acordes a las regulaciones y los derechos laborales.

### Baja productividad laboral e ingresos bajos

En la última década, la baja productividad laboral y los bajos ingresos están asociados a la

4 Incluye las categorías de ocupación correspondientes a: patrón, cuenta propia, familiar no remunerado y empleado doméstico.  
 5 Incluye los asalariados de microempresas privadas (1-5 trabajadores), pequeñas y medianas empresas (6-50 trabajadores) y de grandes empresas (más de 50 trabajadores).  
 6 Dato del cuadro 3.12 del trabajo de González, et al (2010).

proliferación de empleos en las microempresas y el aumento del subempleo, principalmente el invisible (relacionado a bajos salarios y muchas horas de trabajo).

Los ingresos reales laborales se deterioraron abruptamente en 22% durante la recesión. La caída y estancamiento de los ingresos afectó principalmente a los trabajadores del área urbana. Durante la recuperación económica (2003 en adelante), a diferencia de lo esperado, los ingresos reales siguieron estancados a excepción de los observados en el primer quintil. Sus ingresos reales medios crecieron significativamente a partir del 2003 al 2008 (20%), debido a la sustitución de trabajadores hombres del área rural por trabajadores mujeres del área urbana y rural.

En general, los ingresos por hora de los patrones, de los asalariados públicos y de los asalariados de las PYME's y grandes empresas son superiores al ingreso promedio de los ocupados, en contraste a los ingresos por debajo del promedio de los asalariados de las microempresas, los cuentapropistas y empleados domésticos. Aunque los ingresos reales de todas las categorías de ocupación y sectores de actividad se encuentran por debajo de los niveles de 1997, en los últimos años (2003-2008) sólo los cuentapropistas, los trabajadores del sector agropecuario, y los del sector electricidad, agua y gas lograron aumentar sus ingresos. Por nivel de educación, las mayores pérdidas de ingresos reales fueron los trabajadores con mayores niveles educativos, los ocupados con estudios de nivel terciario.

### Salario mínimo

En varios estudios<sup>7</sup> se ha constatado que el salario mínimo legal es similar al salario medio, lo que indica que no cumple con su objetivo de establecerse como un piso en la estructura salarial formal, de tal modo que garantice un nivel de bienestar mínimo a los trabajadores menos calificados y a los jóvenes. La inconsistencia del salario mínimo con la estructura salarial de la economía podría causar un efecto negativo sobre la demanda de trabajo, fundamentalmente de aquellos trabajadores a quienes se busca proteger. En Paraguay, el salario mínimo es prácticamente igual al salario medio de los trabajadores y la tasa de incumplimiento del salario mínimo es alrededor del 72% del total de trabajadores<sup>8</sup> y 58% del total de asalariados.

### Informalidad

El empleo informal, independientemente de la definición utilizada, es una característica estructural del mercado laboral del Paraguay. Considerando el enfoque de productividad<sup>9</sup>, el empleo informal ha evolucionado de manera contracíclica, aumentando en los años de recesión y reduciéndose en los de reactivación económica. En 1999 oscilaba alrededor de 69% del empleo total, mientras que en el 2008 se redujo a 67% del empleo total. Desde el punto de vista legal, referente al acceso a la seguridad social<sup>10</sup>, el empleo informal disminuyó levemente de 88% en 1997 a 84%, en el 2008<sup>11</sup>. Este último, equivale a alrededor de 251 mil personas del área urbana y principalmente rural que se encuentran al margen de la seguridad social. No obstante, el problema de la informalidad no sólo radica en su magnitud y su lenta reducción en los últimos años, sino en el diseño mismo y en la administración de la seguridad social.

7 González, Ramírez & Perera, 2010; OIT, 2003, García Huidobro, 2007.

8 De 10 años y mas de edad.

9 Que comprende los trabajadores asalariados y dueños de microempresas privadas de hasta 5 empleados, a los trabajadores independientes por cuenta propia (excluyendo a los cuentapropistas profesionales y técnicos), a los trabajadores familiares no remunerados y a los empleados domésticos (OIT, 1993).

10 Es decir, no aportan a la caja de jubilación o pensión y por ende no acceden a la protección social otorgado por el sistema de seguridad social.

11 González, 2010.

Como lo considerara Saldain (2003), el Paraguay carece de un Sistema de Seguridad Social como tal, que es sustituido por la existencia de distintos programas de jubilación y pensión administrados por distintas instituciones sin vinculación alguna entre ellas, cuyos beneficios se restringen sólo a un segmento pequeño de trabajadores asalariados públicos y privados, predominantemente del quintil más rico, y a unos pocos empleados domésticos.

Otro rasgo de la informalidad, es la elección por la formalización parcial de las unidades productivas debido a la escasa capacidad de control de las autoridades reguladoras y/o a los altos costos de formalización. En el caso paraguayo, la formalización parcial de las empresas estaría dada por el registro correspondiente de las mismas en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) del Ministerio de Hacienda y el no registro de las mismas o subregistros de sus trabajadores en el Ministerio de Justicia y Trabajo y el Instituto de Previsión Social (a los efectos de las inspecciones de las condiciones laborales y el pago de los aportes jubilatorios, respectivamente). Según datos de la encuesta de hogares, el 64% de los trabajadores de empresas privadas manifiestan que estas últimas cuentan con RUC, por un lado, y por otro, del total de estos trabajadores pertenecientes a empresas con RUC, el 65% son informales, es decir, no están cubiertos por la seguridad social.



## La institucionalidad del Empleo

### Responsables de la política de empleo y mercado laboral

El Ministerio de Justicia y Trabajo, a través de la Dirección de Servicio Nacional de Empleo (SENADE), el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), es el ente responsable de la fijación y ejecución de la política de empleo y de mercado laboral en el Paraguay.

El Ministerio de Justicia y Trabajo es creado por Ley N° 15/1948, que lo faculta a encargarse del régimen del trabajo y las organizaciones sindicales, la legislación social y la justicia del trabajo. La Dirección del Servicio Nacional de Empleo depende del Vice-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; sus atribuciones y funciones se amplían en el Decreto N° 22980/76 y sus reparticiones se establecen a través del Decreto N° 12401/01. El objetivo del SENADE es diseñar, ejecutar y supervisar la política de empleo, en colaboración con los actores sociales, estableciendo los delineamientos estratégicos para la formación y capacitación laboral; le compete la orientación, intermediación e inserción laboral y programas de fomento al empleo, orientada a la consecución de más y mejores empleos atendiendo la definición del trabajo decente.

El diseño e implementación de la política de empleo, requiere de la estrecha coordinación del Ministerio de Justicia y Trabajo y los entes públicos y privados que lideran políticas, planes, estrategias y acciones inherentes a la generación de empleo, a las unidades productivas, la formación y capacitación para el trabajo y/o reducción de la pobreza. Este hecho está ausente en la actualidad. Entre los entes que se involucran en el desarrollo de la política o componentes relacionados al empleo se encuentran: el Gabinete Social, la Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), la Secretaría de Acción Social (SAS), la Secretaría de la Mujer (SM), la Secretaría de la Niñez y de la Adolescencia, el Viceministerio de la Juventud y otras instancias estatales así como algunas entidades privadas o no gubernamentales.

A pesar de los esfuerzos por implementar planes, programas y/o estrategias de empleo, aún existen desafíos vinculados al fortalecimiento de las instituciones, de la autoridad laboral, a la coordinación entre los entes vinculados al empleo, y a la superación del limitado presupuesto asignado a la gestión de la autoridad laboral. Al respecto, el MJT tiene un presupuesto menor al 1% del Presupuesto General de la Nación<sup>12</sup>, y cuya mayor asignación se concentra en el área de Justicia (relacionada a los penales y el registro civil). Así, el Viceministerio de Trabajo y/o el SENADE, permanecen al margen, sin recursos financieros y humanos para llevar adelante la política de empleo, liderar la política activa/pasiva del mercado laboral, coordinar los programas relacionados a empleo y/o controlar el cumplimiento de la legislación laboral.

La existencia de una cantidad dispersa de leyes que regulan el mercado laboral ha estado asociada a la frágil aplicación, inspección y cumplimiento de las normativas debido fundamentalmente a la debilidad institucional que caracteriza a los órganos rectores. Esto ha derivado en la ausencia de una política de empleo, como tal, que ha sido reemplazada por una serie de programas con componentes de empleo, caracterizados por sus aplicaciones aisladas en el marco de las

12 Presupuesto General de la Nación, Ministerio de Hacienda.

distintas políticas o planes que los conciben y por el escaso conocimiento de su eficacia y de su contribución al aumento de la equidad social.

## Políticas de Mercado de Trabajo

Las políticas de mercado de trabajo comprenden la política pasiva y activa. La pasiva se relaciona con la fuerza laboral desempleada, a la que se otorga prestaciones directas (seguro de desempleo) con el fin de sostener los ingresos familiares (Samaniego, 2002). En Paraguay, en tanto no exista el seguro de desempleo las indemnizaciones por despido podrían estar cumpliendo ese papel.

La política activa se orienta a acelerar el proceso de enlace entre la oferta y demanda de trabajo, a través de los programas de servicios públicos de empleo u oficinas de empleo, la capacitación y el empleo, y los programas de incentivos para nuevas contrataciones y empleo directo (Marinakís y Reinecke, 2004). La formación técnica y capacitación laboral ofrecidas por el sector público en Paraguay está liderado por el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), ambas instituciones dependientes del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT). La primera de ellas funciona como una institución que ofrece directamente los servicios de capacitación mientras la segunda busca jugar un rol de coordinador de la oferta de capacitación laboral y utiliza fundamentalmente la tercerización de los servicios de capacitación a instituciones que operan en el mercado, principalmente privadas.

Así también, el MEC, el MAG y el MIC, ministerios relacionados a la política de empleo tienen programas de capacitación laboral. El MEC posee una modalidad de Formación Profesional a través del programa PRODEPA KO'E PYAHU. Ésta iniciativa de formación laboral se realiza a través de centros de promoción profesional que funcionan en los propios centros educativos del ministerio, sean escuelas o colegios. En la capital del país, el MEC cuenta con un centro técnico especializado para el desarrollo de este programa.

El MAG posee un sistema de Escuelas Técnicas Agropecuarias, que forman especialmente bachilleres técnicos rurales enfocados a la economía familiar campesina para la creación del autoempleo rural. El MIC cuenta con programas de desarrollo empresarial orientados a mejorar la competitividad de las empresas y a apoyar su formalización además de promocionar las inversiones y las exportaciones del Paraguay y desarrollar mecanismos de mejoramiento del ambiente de negocios. El MIC cumple esta función a través del Centro integral de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (CIAMP), el Programa de competitividad de las MPYMEs a través del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), el Programa PyMEs (PR100), la Red de Inversiones y Exportaciones del Paraguay (REDIEX), y el programa Fortalecimiento de Incubadoras de Empresas

El sector privado también cumple un papel importante en la formación técnica y la capacitación laboral. Existen instituciones que ofrecen programas de intermediación laboral, capacitación y emprendedurismo. Una de las instituciones más visibles es el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD). Este centro posee programas de nexos entre la oferta y demanda laboral para jóvenes con escasos recursos, a quienes se busca capacitar e insertar laboralmente con la colaboración de empresas asociadas. La Fundación Kolping es una institución de formación laboral que ha venido creciendo en los últimos años ofreciendo cursos acordes a la demanda de mercado. Así también, el Centro de Educación, Tecnología y Capacitación (CECTEC) y la Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo (FUPACODE) poseen programas de formación dirigidos a jóvenes rurales.

La debilidad principal de la formación laboral del país se relaciona con la endeble capacidad de la autoridad laboral (SENADE del MJT) para articular y lograr un funcionamiento sistémico, lo cual deriva en una controversia entre la oferta de capacitación laboral y las necesidades reales de las empresas. Otro desafío en esta área, constituye el mejoramiento de la calidad de los programas de capacitación. La programación y los estándares de calidad de las acciones de formación son inadecuados y no existen sistemas formales de medición y seguimiento de la calidad de los cursos de formación.



## Recomendaciones de Política Públicas para la generación de Empleo Decente

### Crecimiento económico intensivo en mano de obra, sostenido y estable

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

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

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

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

Dada las actuales características de la autoridad laboral y la aún incipiente coordinación entre los entes relacionados al empleo, sería imprescindible la reorganización del Ministerio de Justicia y Trabajo, de manera a permitir la coordinación de las acciones de todas las instituciones públicas vinculadas a la política de empleo. En este sentido, existe un anteproyecto de ley de separación y creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con 4 Direcciones bajo el Viceministerio de Empleo: de gestión activa de empleo, de formación y capacitación laboral, de fomento del empleo y un observatorio laboral.

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

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

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

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

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

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

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

### **Desarrollo e implementación de una política industrial**

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

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

### **Subsidios al salario de los más pobres**

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

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

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

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

13 Carreteras, sistemas de transporte fluvial, energía eléctrica, telecomunicaciones y otras alternativas.

14 Centros de salud, escuelas, viviendas, etc.



## Conclusiones

El empleo decente en Paraguay es un desafío recurrente. Las características de la estructura productiva y el mercado laboral no son las más adecuadas para asegurar el desarrollo de las capacidades de las personas. La dinámica de la estructura productiva de los últimos años ha venido de la mano de sectores poco intensivos en mano de obra (sector agropecuario). Aunque el desempleo ha sido moderado y con características procíclicas, el subempleo con bajos salarios y horas trabajadas en exceso han ido en aumento, a la par del acelerado crecimiento de micro unidades productivas informales. Existe un aspecto institucional muy frágil, además de la poca coordinación entre los entes del Estado en torno a la política de empleo y trabajo.

Ante esta situación de partida, se propone alinear los programas en torno a un modelo de crecimiento económico inclusivo y sostenido, que beneficie la industrialización y la expansión de las pequeñas y medianas empresas. Para ello, se deberá sincronizar un conjunto de políticas como la de acceso a la tierra, crédito, asistencia integral productiva, la implementación de una política industrial, así como un incentivo al empleo de los más pobres y vulnerables a través del subsidio al salario. La institucionalidad es clave para la eficiencia de las políticas, por lo cual, se propone invertir en el fortalecimiento de la autoridad laboral y en una mejor coordinación entre los organismos públicos en torno al desarrollo de las políticas relacionadas a la creación de empleo y las políticas activas de mercado de trabajo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Berry, Albert. (1998) “Las Tareas de la Pequeña y Mediana Empresa en América Latina”. En Revista de la CEPAL . Número Extraordinario. Santiago: CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2002). “Valoración de políticas de apoyo a la pequeña empresa: primera aproximación a una metodología regional.” En Serie de Buenas Prácticas del Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- \_\_\_\_\_ (2004). “La Industria y las MPyMEs en Paraguay. Su Potencial para la Creación de Empleo Bien Remunerado”. En Documento de Trabajo N° 3: Centre for International Studies (CIS) y Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).
- \_\_\_\_\_ (2005). “Elementos centrales de una política de empleo decente en el Paraguay.”. En D. Abente y Masi, F. (eds.) *Estado, Economía y Sociedad: Una mirada Internacional a la Democracia Paraguaya*, . Asunción: CADEP.
- Borda, Dionisio. (2008). “MIPYMES: Diagnóstico y políticas para su formalización”. En *Paraguay: Empleo y Protección Social. Desafíos Institucionales para Reducir la Pobreza*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- \_\_\_\_\_ (2008). “Crecimiento Económico y Empleo: sostenido, sustentable y equitativo”. En D. Borda ( Memorandum para el Gobierno 2008-2013. CADEP. Asunción.
- Carosini, Leticia. (2003). “Las políticas de Empleo en los Países del MERCOSUR, 1990-2003. Estudio Nacional: Paraguay. Seminario Regional Integración, MERCOSUR y políticas de empleo”. Asunción: Observatorio del MERCOSUR.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). (2003). *Juventud en Cifras*. Paraguay. Asunción: Congreso Nacional, Cámara de Senadores/STP/GTZ.
- Equipo Económico Nacional. (2008). *Plan Estratégico, Económico y Social 2008/2013: Propuestas para un Crecimiento Económico con Inclusión Social en Paraguay*. Asunción: Gobierno de la República del Paraguay.
- González, Cynthia. (2010). “El Empleo Informal en el Paraguay: evolución, características y consideraciones de políticas públicas”. Asunción: CADEP/ KAS.
- González, Cynthia, Ramírez, J. y Marcelo. Perera. (2010). “El Mercado Laboral Paraguayo: un análisis del comportamiento del empleo y los ingresos entre 1997 y 2008”. Asunción: CADEP: En edición.
- Irun , J. y Paz Castaign M. (comp.). (2009). *Legislación del Trabajo. 2009*. Asunción: Editora Intercontinental.
- Marinakakis, A. y G. Reinecke. (2004). “Políticas Activas del Mercado de Trabajo: opciones para Paraguay”. Versión preliminar. Santiago: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ministerio del Interior - Comité Interinstitucional de Población, (2009). *Política de Población*. 3ra edición. Asunción.
- Reinecke, G. y A. Marinakis. (2005). “Paraguay: Algunas ideas para una política de empleo”. Santiago: OIT.
- Saldain, Rodolfo (2003). “Análisis de las reformas propuestas al sistema de jubilaciones y pensiones.” En *Paraguay: Empleo y Protección Social. Desafíos Institucionales para Reducir la Pobreza*. Santiago: OIT.
- Samaniego, Norma. (2002). “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”. En Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 19. Santiago: CEPAL.
- Sánchez, Andrea (2003). “Cobertura de la protección social en salud, jubilaciones y pensiones”. En *Paraguay: Empleo y Protección Social. Desafíos Institucionales para Reducir la Pobreza*. Santiago: OIT.

## ANEXO

**Anexo 1**  
**Composición del empleo**  
**Ocupados de 14 años y más de edad según tamaño de empresa**  
**y categoría de ocupación. 1997 - 2008**

Tamaño de empresa y categoría de ocupación combinada	1997		2008	
	Cantidad de ocupados (En miles)	Distribución %	Cantidad de ocupados (En miles)	Distribución %
Sector Público	149	7,9	259	9.5
Microempresas (1-5 trab.)	201	10,6	382	14.0
Pymes (6-50 trab.)	234	12,3	337	12.3
Grandes empresas (> 50 trab.)	83	4,4	126	4.6
Patrón	110	5,8	146	5.3
Cuenta propia	727	38,3	934	34.1
Familiar No Remunerado	183	9,6	242	8.8
Empleado doméstico	133	7,0	203	7.4
NR	79	4,2	107	3.9
Total	1899	100,0	2736	100.0

Fuente: Cálculos propios con datos de Encuestas de Hogares, 1997 y 2008. DGEEC.