

LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN LOS PAISES DEL MERCOSUR, 1990-2003 ESTUDIO NACIONAL: PARAGUAY

Resumen Ejecutivo

Desde el año 1989 el Paraguay se encuentra en un proceso de transición y consolidación democrática, y los gobiernos que se sucedieron orientaron políticas económicas que produjeron mayor apertura y liberalización de la economía con una mayor competencia y participación del sector privado.

Sin embargo, la situación económica evidencia una profundización en la coyuntura recesiva iniciada en el año 1995, en el cual se produjo la intervención y el cierre de más del 50% de los bancos y financieras del sistema, provocando así, una grave crisis financiera que afectó, y sigue afectando, agudamente la economía del Paraguay. Por otro lado, en el contexto de la Reforma del Estado, la suspensión por tiempo indefinido de la venta de las empresas públicas, debido a que en el 2001 se produjo un agudo debate sobre la transparencia del proceso de privatización, sumada a dicha crisis financiera y a la falta de recursos genuinos del Estado, ha generado que se recurra en última instancia al financiamiento a través del crédito externo, cuya tendencia es creciente e insostenible.

Esta situación, de hecho, ha presionado y deteriorado el mercado laboral, influyendo no solo en el aumento del desempleo, sino en forma más notoria en la precarización del empleo, ya que la caída en el sistema productivo ha creado empleos de baja productividad y por ende, de baja remuneración. Incluso se observa, según los resultados censales y de las encuestas de hogares, que se ha generado un cambio en la participación sectorial económica, ya que en el año 1972 la población activa trabajaba en un 51% en el sector primario, y un 29% en el sector terciario; mientras que en el año 2002 estos porcentajes fueron revertidos, registrándose un 52% de la población activa en el sector terciario y un 26,6% en el sector primario.

Además, si bien el crecimiento poblacional, que se ha mantenido relativamente constante (2,2%) en los últimos 10 años, con un mayor crecimiento de la población económicamente activa (3,5%), y principalmente en el área urbana (4,6%), implica una mayor potencialidad laboral. Ese mismo crecimiento presiona a adoptar políticas en el mercado laboral tendientes a equilibrar la gran oferta laboral con la demanda del mercado, considerando también que la fuerza laboral paraguaya se caracteriza por ser joven, ya que el 2/3 de la población es menor a 30 años y la población de 15 a 29 años presenta una tasa de participación laboral del 65%.

Este ritmo de crecimiento incide en la necesidad de adoptar medidas de política laboral, considerando también que las proyecciones de la fuerza de trabajo realizadas por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) estiman que se requiere crear 95.000 nuevos puestos para absorber dicha oferta creciente, a lo cual se suma el hecho de que esta situación también afecta el tema de la seguridad social, ya que, conforme al mismo estudio de la DGEEC, se necesitan los aportes de 435.000 nuevos activos para mantener el sistema de seguridad social vigente.

Ante este contexto, compete al Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), en primer lugar definir efectivamente la Política de empleo para el mercado laboral paraguayo, a fin de implementar políticas efectivas en el mismo, de manera a disminuir la precarización existente, y contribuir a la reactivación económica nacional.

Actualmente, la política laboral del MJT se centra en el Servicio Nacional de Empleo (SENADE), y también en el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SNFCL), por medio de la reestructuración del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) a fin de lograr el incremento de la formación profesional de la mano de obra paraguaya. Con respecto a los servicios de empleo, cabe señalar que también cumple un rol importante la Oficina Municipal de Empleo de la Municipalidad de Asunción.

Asimismo, otras instituciones públicas se encuentran ejecutando determinados programas que inciden en el mercado de trabajo, entre las que se destaca la Secretaría de Acción Social (SAS), con sus programas de lucha contra la pobreza a través del PROPAIS I y II, financiando proyectos sociales y también programas vinculados al empleo infanto-juvenil, con el objetivo de contribuir a asegurar las oportunidades de niños y adolescentes que trabajan en la calle de desarrollar armónicamente su potencial físico, intelectual, profesional, social y espiritual, previniendo así su marginalización y criminalización.

También es importante destacar el trabajo desempeñado por el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) en cuanto al apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyMES), no solo con respecto al financiamiento de determinados proyectos presentados por las mismas, sino también en el tema de regularizar su situación legal, a fin de disminuir la informalidad, y con respecto a la capacitación y actualización de los trabajadores y directivos de las mismas, a través de los centros encargados de dicha función como el Centro de Apoyo a las empresas (CEPAE), organismo dependiente del MIC que brinda asistencia a las empresas con servicios de información, orientación y articulación técnica, de capacitación y financiera, fomentando la creación de asociaciones, federaciones y organizaciones empresariales para el desarrollo de acciones puntuales.

La Secretaría de la Mujer (SM) también realiza un trabajo destacado en el tema de insertar a la población femenina al mercado laboral, en condiciones de igualdad de oportunidades. Para ello ha llevado a cabo diversos programas como la RED CIDEM (Centros de Iniciativas y Desarrollo para la Mujer), cuyo objetivo fundamental fue mejorar las condiciones de vida de la mujer paraguaya, promoviendo la participación activa de la misma en el desarrollo del país. Además, la SM ha firmado convenios y establecido programas de acción conjunta con diversas entidades del sector público y privado del país, a fin de brindar talleres de formación y concientización sobre la problemática femenina y las posibles medidas de solución, fortaleciendo la capacidad económica de mujeres, principalmente las trabajadoras por cuenta propia.

Asimismo, otro sector prioritario como es la juventud está siendo atendido por el Vice-Ministerio de la Juventud, así como por la División Juventud de la Municipalidad de Asunción, principalmente en cuanto a insertar a los jóvenes en el mercado laboral,



MERCOSUR

brindándoles oportunidades no solo con respecto a crear nuevas alternativas de trabajo, sino también capacitándoles en diversas áreas potenciales.

Cabe destacar que, aún cuando algunos programas incluyen acciones de cortísimo plazo, la problemática fundamental en cuanto a política de empleo en el Paraguay reside en la dispersión y falta de coordinación de los programas llevados a cabo. Además, es importante señalar que dichos programas carecen de un sistema de evaluación permanente y sistemático, razón por la cual no es posible medir el logro y la trascendencia de los mismos, en términos de beneficio-costos, e incluso la eficiencia, efectividad e impacto social conforme a los objetivos y metas propuestos.

Es por ello que, dada la situación socio-económica y política que vive el Paraguay actualmente, la medida más importante para mejorar tanto la cantidad como la calidad del empleo está en el logro del crecimiento económico, sostenido y sostenible, basado en la competitividad. Y es preciso señalar que, el éxito de toda Política de empleo en el Paraguay, no solo depende del consenso político o la vigencia legal, sino principalmente en la implementación de mecanismos eficientes de inspección, control y fiscalización del cumplimiento de las normas laborales por parte de las autoridades competentes; para lo cual es prioritario que el MJT, como ente rector en materia laboral, cuente con los recursos presupuestarios, de capital físico y humano, en el marco del discurso de la Reforma del Estado, tantas veces anunciada desde el año 1989, y aún pendiente de aplicación efectiva para la sociedad paraguaya.

INTRODUCCION

El presente trabajo se realiza en el marco de las Políticas de empleo en los países del MERCOSUR, periodo 1990-2003, de la Oficina Regional de OIT en Buenos Aires, respondiendo a una solicitud de la Secretaría Técnico Ejecutiva del Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR, en el cual se analiza el caso paraguayo, tratando de determinar en primer lugar la existencia o no de una política de empleo, y en segundo lugar, el contenido e implementación de los programas vinculados a la misma.

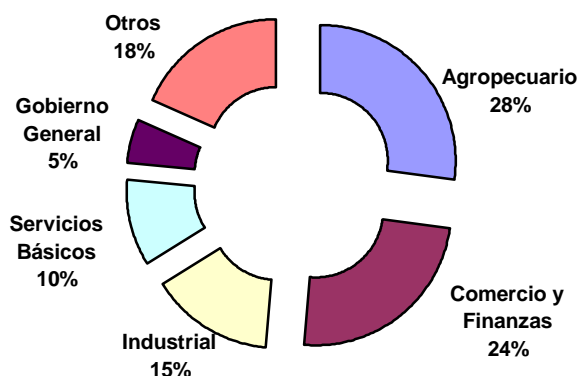
El estudio se inicia con una presentación del contexto económico y socio-demo-laboral de la economía paraguaya durante el período de análisis 1990-2003, realizando posteriormente una recopilación y caracterización de los programas vigentes, no solo en el Ministerio de Justicia y Trabajo, sino en las instituciones vinculadas o que estuvieran llevando a cabo programas relacionados con política de empleo, o que afecten o tengan un impacto relativo en el mercado de trabajo paraguayo, para, finalmente, elaborar una propuesta general de temas y medidas a tener en cuenta en la elaboración de una política efectiva de empleo, en este nuevo período que vive el Paraguay. Agradezco los comentarios de Gladys Santacruz y Oscar Barrios, quienes leyeron la versión preliminar, así como la colaboración de María Cristina Ruiz-Díaz.

1 Evolución y situación actual del mercado laboral

1.1 El contexto económico. Ritmo y composición del crecimiento y la inversión. Los equilibrios macroeconómicos

Analizando la estructura productiva de la economía paraguaya (Gráfico N° 1), conforme al aporte de los diversos sectores económicos en la generación del Producto Interno Bruto (PIB) del país, se observa que el Paraguay es aun eminentemente agropecuario (28%), con un sector comercio y finanzas importante (24%), un sector industrial y de servicios básicos que mantiene una tasa de participación relativamente constante (15% y 10%, en promedio, respectivamente), mientras que el Gobierno General sólo tiene una participación de 5% en promedio, para el período 1990 a 2002, destacando que dicha participación es creciente.

GRAFICO 1: DISTRIBUCION SECTORIAL PROMEDIO DEL PIB, 1990-2002



Fuente: Elaboración propia en base al Informe económico 2002 del Banco Central del Paraguay (BCP).

Ante esta estructura productiva, la economía paraguaya presenta un déficit persistente en la balanza comercial, ya que las exportaciones se concentran en dos productos primarios como la soja y el algodón, mientras que las importaciones se componen de productos con alto valor agregado como maquinarias, equipos, entre otros.

Con respecto a la evolución de la economía paraguaya en el período analizado de 1990 a 2002, merece destacar que con la caída del régimen militar del General Alfredo Stroessner en el mes de febrero del año 1989, y la promulgación de una nueva Constitución Nacional en el año 1992, el Paraguay se embarcó en el difícil proceso de democratización y liberalización de la economía.

De acuerdo al diagnóstico inicial de las nuevas autoridades, los principales problemas fueron el alto, pero encubierto, déficit público y el sistema de tipos de cambio múltiples. El déficit encubierto del sector público consolidado en el año 1988, era de, aproximadamente, 8% del PIB (incluyendo atrasos de la deuda externa y los subsidios cambiarios), aún cuando las cifras oficiales solo indicaban el 3,1%¹. El nuevo gobierno orientó las medidas de política económica hacia una mayor apertura y liberalización de la economía, con una mayor competencia y participación del sector privado en el proceso productivo; y principalmente la política de liberalización incluía al mercado de divisas y a las tasas de interés.

En el período 1990-1993 fue aplicado otro programa de reactivación económica y estabilización monetaria con el objetivo de promover el crecimiento ordenado de la economía, y que, si bien las políticas pretendieron ser implementadas en un marco de concertación con los grupos de intereses y los sindicatos, esta situación tornó difícil la eficiente toma de decisiones con el objeto de modernizar la economía nacional, reformar el aparato estatal, aumentar la producción y en general hacer eficiente el proceso de generación de bienes y servicios. Como resultado de estas fuerzas, la inflación aumentó en 1990 al 44,1% (una de las más altas en los últimos 50 años), siendo controlada posteriormente, aunque el costo de la reducción inflacionaria incidió principalmente en la sobrevaluación de la moneda nacional: el guaraní, y la falta de un crecimiento sostenible del Producto Interno Bruto (PIB); considerando que el crecimiento del PIB ha tenido una evolución aleatoria, cuyo promedio es de solo 1,8% para el período 1990-2002, llegando incluso a tasas negativas en los años 1998, 2000 y 2002, reflejándose en este último año una profundización de la recesión, ya que la tasa de variación del PIB fue de -2,3%, una de las más bajas de los últimos 20 años.

En los últimos años las condiciones económicas en el Paraguay fueron sumamente difíciles. La crisis financiera sufrida entre 1995 y 1998 aún no fue totalmente superada, considerando que fueron intervenidas más del 50% de las entidades bancarias y financieras del Sistema, lo cual da una idea de la magnitud del fenómeno en el sector financiero paraguayo. Las principales causas de esta grave situación fueron las malas prácticas bancarias del sistema (incluyendo concentración de préstamos a empresas vinculadas sin el análisis crediticio apropiado, los cuales fueron denominados auto-préstamos), sistemas de información inadecuados (los balances publicados no reflejaban

¹ World Bank, 1992

apropiadamente la situación de las entidades) y sistemas de supervisión y control ineficientes, sumado al alto nivel de informalidad en el sector financiero, los bancos frecuentemente poseían dos contabilidades. Una de ellas con fines impositivos y legales y la otra, totalmente encubierta (llamada contabilidad negra) con las verdaderas operaciones realizadas, usualmente con volúmenes muy superiores a lo transado legalmente². Asimismo, el sistema de administración de los riesgos no era muy eficiente, especialmente entre los bancos de capital nacional. Los administradores, gerentes en general, carecían de la preparación adecuada para dirigir los bancos, sumado al hecho de que las prácticas bancarias de prudencia no eran aplicadas apropiadamente y existía una mezcla de negligencia y dolo en el sistema financiero.

Los ingredientes de malas prácticas bancarias, débil supervisión y la creciente incertidumbre del público, respecto a la solvencia de algunos bancos, que generaron la crisis inicial del año 1995, aún persisten, por lo cual el proceso de liberalización del sistema financiero paraguayo sin el fortalecimiento de la supervisión y la adecuación de la legislación a la nueva situación ha desembocado en una profundización de la crisis en los años 1998, 2002 y a inicios del 2003, con el cierre de otro banco del sistema y la fuga de capitales nacionales. Han desaparecido prácticamente un tercio de las instituciones y los costos de los problemas financieros se hallan en torno al 10% del PIB, situación que afectó al mercado laboral, incrementando la tasa de desempleo de dichos años.

En el sector fiscal, la estructura tributaria fue simplificada a través de la denominada Reforma Tributaria, con la promulgación de la Ley N° 125 en el año 1991, aplicándose el Impuesto al Valor Agregado (IVA), como uno de los principales impuestos, además del Impuesto a las actividades agropecuarias, aunque sin avanzar hacia la implementación de un Impuesto a la Renta Personal, que aún se encuentra en estudio. Sin embargo, la administración y gestión pública sigue teniendo un carácter centralizado y burocrático, y los servicios públicos continúan siendo de baja calidad y cobertura. Los recursos presupuestarios se destinan en un alto porcentaje a cubrir los gastos corrientes, a expensas de la inversión en infraestructura física. Además, presenta una restricción importante en el capital humano que posee, sin dejar de señalar el problema de la cantidad y distribución de los mismos³.

Asimismo, a fin de superar la situación recesiva de la economía, las autoridades creyeron conveniente obtener recursos a través de la venta de las empresas públicas, sin embargo en el primer semestre del 2001 se generó un agudo debate sobre la transparencia del proceso de privatización que culminó con la suspensión indefinida de todo el proceso de privatizaciones aprobada por el Congreso Nacional. El contexto de la crisis financiera, agravada por la falta de recursos genuinos del Estado, hizo que se tomara el camino de obtener financiamiento a través de crédito o deuda externa, cuya tendencia como porcentaje del PIB era decreciente en el período 1990-1996 (en promedio 18% del PIB para dicho período), pero por efecto de dicha situación, a partir del año 1997 presenta una tendencia creciente, llegando en el año 2002 a más del 40% del PIB de dicho año. La suma de estos hechos agrava aún más la situación presupuestaria del sector público paraguayo, con elevado gasto y escasos recursos genuinos, pasando de una situación superavitaria en los años 1989-1990, a un continuo

² Insfrán, A. 2000.

³ Borda, D. y Masi, F. 2003

saldo fiscal negativo, con la excepción de los años 1993-1994, llegando en los años 2000-2002, a tasas con respecto al PIB de -4,3; -1,1 y -3,2%, respectivamente.

En el contexto externo, la evolución de la economía paraguaya basada en un modelo de explotación intensiva de materia prima y en el comercio de triangulación o reexportación, no permite que la misma reciba todos los beneficios posibles de la apertura comercial a través del MERCOSUR; e incluso se ha revertido la relación que existía, en promedio, en el comercio de Paraguay con el Resto del Mundo y el MERCOSUR (55% y 45%, en promedio), generándose una mayor dependencia del Paraguay en el comercio con los países del MERCOSUR, principalmente Argentina y Brasil, a partir del año 1994 en el caso de las exportaciones y de 1996 en el caso de las importaciones (Ver gráfico en el Anexo Estadístico)

Si bien es cierto en esta última década, con el inicio del periodo democrático, se inició un tímido proceso de reforma estructural, política y económica, impulsada esta última principalmente por la liberalización del mercado cambiario, de la tasa de interés, intentando corregir las cuentas públicas tanto por el lado del gasto como por el lado de los ingresos. Sin embargo, dicha reforma no fue implementada a cabalidad, sumado a esto, el país no ha priorizado las inversiones en capital humano y en infraestructura pública restando competitividad a los productos locales por los altos costos de los factores de producción. Estos hechos coadyuvaron, en cierta forma, para que hasta la fecha la economía paraguaya no encuentre un rumbo preciso para superar su situación económica, aún cuando existan varios estudios y planes de desarrollo, e incluso la esperanza de que el nuevo Gobierno electo en el año 2003, implemente efectivamente las políticas y medidas necesarias para encauzar la economía hacia el crecimiento sostenido y sostenible.

1.2 Los principales indicadores del mercado de trabajo

De acuerdo al análisis de los datos suministrados por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), la población paraguaya ha mantenido una tasa de crecimiento relativamente constante (2,2%), en términos comparativos entre los años 1992 y 2002, observándose en el Cuadro N° 1, que la Población Económicamente Activa (PEA) es la que ha crecido a una tasa superior (3,5%), principalmente en el área urbana (4,6%), reflejando la influencia de la migración interna.

Cuadro N° 1: Crecimiento de la Población Paraguaya . Años 1992 y 2002

	1992	2002	Crecimiento (%) 1992-2002
POBLACION TOTAL	4.152.588	5.183.080	2,2
PEA (Población Económicamente Activa)	1.390.580	1.964.160	3,5
PEA Urbana	783.478	1.234.073	4,6
PEA Rural	607.102	730.087	1,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2002-DGEEC

Dicho fenómeno migratorio señalado también ha evolucionado, considerando que el mercado de trabajo en el Paraguay presentaba cierta dualidad, evidenciando lo que podría llamarse una dicotomía rural-urbana, no sólo por la participación de la PEA en el sector rural (aproximadamente 49%), sino también por el flujo migratorio a los centros urbanos que ha aumentado considerablemente en los últimos años⁴, considerando que la distribución relativa de las corrientes migratorias en el año 2002 demostraban que un 47% se produce entre áreas urbanas versus el 16% de migración rural-urbana, fenómeno que se produce generalmente por la búsqueda de mejores condiciones de vida, mayor acceso a los servicios, principalmente educación y salud.

También el mercado laboral refleja la importancia de los sectores económicos más relevantes en la estructura productiva del Paraguay, descrito en el punto 1.1. Sin embargo, analizando la evolución de la participación sectorial de la PEA, según los datos censales, se observa en el Cuadro N° 2, se observa un proceso de tercerización considerando que, en los últimos 30 años, en el año 1972, el 51% de la PEA se encontraba en la agricultura y ganadería y 29% en el sector terciario (relacionado a comercio y servicios); mientras que para el año 2002, las proporciones se han invertido, el sector primario comprende a 26,6% y el terciario 52,1%. Por otra parte, el sector secundario (vinculado a industria y construcción) ha tenido una mínima variación, de 18% de la PEA en 1972 a 17,8% en el 2002.

Cuadro N° 2: Participación de la PEA Total por Sectores Económicos (en %) Años 1972-2002

	1972	1982	1992	2002
Primario	51,0	42,9	35,4	26,6
Secundario	18,0	18,9	19,7	17,8
Terciario	29,0	30,0	40,0	52,1
Otro/NC	2,1	7,7	4,9	3,5

Fuente: DGEEC. Censo 2002

Teniendo en cuenta la participación por sexo y área (Cuadro N° 3), el censo del año 2002 permite observar que hombres y mujeres trabajan en el sector terciario fundamentalmente con una proporción de 39,7% y 78,5%, respectivamente, mientras que el sector primario laboran 36,5% de varones y 5,8% de mujeres. Y en cuanto al sector terciario, el 75,8% del área urbana trabaja en dicho sector, mientras que en el área rural el 64,6% se encuentra, obviamente, en el sector primario.

Cuadro N° 3: Paraguay: Participación de la PEA por Sectores Económicos, sexo y área (en %) - Año 2002

	2002			
	Hombres	Mujeres	Urbana	Rural
Primario	36,5	5,8	4,4	64,6
Secundario	21,1	10,5	19,8	12,5
Terciario	39,7	78,5	75,8	22,9
Otro/NC	2,7	5,2	4,7	1,3

Fuente: DGEEC. Censo 2002

⁴ STP. 1997

El resumen de los principales indicadores del mercado laboral paraguayo se presenta en el Cuadro Nº 4, en el cual se destaca que la tasa de participación laboral de los hombres supera a la de las mujeres, siendo la tasa de desempleo mayor en el caso de la mano de obra femenina. Cabe señalar que esta situación no solo ocurre en el área urbana sino también en el área rural, ámbito en el cual se debe resaltar que el trabajo de la mujer en la chacra, normalmente no es considerado como empleo. Asimismo, el cuadro evidencia que en el año 2002 la participación de la mujer ha aumentado en el mercado de trabajo, aún cuando la tasa de ocupación total haya disminuido en dicho año, para ambos sexos, observándose además un aumento en la tasa de desempleo total de 13,9% en el período 1997/98, a 20% en el año 2002, lo cual evidencia las condiciones desfavorables del ciclo recesivo en que se encuentra la economía paraguaya y que afecta considerablemente la permanencia y creación de nuevas fuentes de empleo.

Cuadro Nº 4: Principales Indicadores del Mercado de Trabajo para el País Urbano⁵

INDICADORES	EIH 1997/98	EPH 2002
TASA DE PARTICIPACION (%)	60,6	60,5
Hombres	73,5	73,2
Mujeres	48,6	49,3
TASA DE OCUPACIÓN (%)	93,2	85,3
Hombres	93,8	85,9
Mujeres	92,2	84,3
TASA DE DESEMPLEO TOTAL (%)	13,9	20,0
Hombres	11,1	17,3
Mujeres	17,7	23,2

Fuente: Elaboración propia con base a las Encuestas de Hogares de la DGEEC

En cuanto al nivel de instrucción de la población, que podría considerarse como un indicador de la productividad de la misma, el censo del año 2002 evidencia que el promedio de años de estudio es de 7 años para la población de 15 años y más, con una marcada asimetría por áreas, ya que en el área urbana el promedio de años de estudio es de 8,5, mientras que en el área rural es de 5,3 años. Además, estudios recientes señalan que dicho nivel es bajo teniendo en cuenta que 55,3% de la PEA ocupada posee nivel primario, el 31,4% tiene nivel secundario, y sólo el 9,1% llega a un nivel de educación superior (universitaria o técnica), mientras que el 4,1% no posee ningún tipo de instrucción.

Este bajo nivel de instrucción es uno de los principales factores que incide en los ingresos percibidos por la mano de obra, e incluso al considerar la política de salario mínimo vigente, puesto que según la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/2001, el 57% de la PEA ocupada del país, tiene ingresos mensuales inferiores al mínimo legal, y el 50% corresponde al área urbana, mientras que el 65% se encuentra en el área rural⁶. Asimismo, al analizar los ingresos promedios percibidos por la población ocupada, los resultados⁷ indican que existen diferencias entre el ingreso que recibe una persona por su trabajo de acuerdo a su nivel de instrucción y el sector de la economía

⁵ País Urbano: se considera toda el área urbana del país, concepto utilizado a partir de la Encuesta Integrada de Hogares 1997/1998 (EIH 1997/98). Por lo cual se compara con la Encuesta Permanente de Hogares del año 2002 (EPH 2002)

⁶ Robles, M. 2002

⁷ STP-DGEEC. Divulgación popular 1999

donde trabaja, considerando que las personas que no tienen instrucción y trabajan en el sector terciario ganan en promedio más que otras personas sin instrucción y que trabajan en otros sectores de la economía, o bien, se evidencia que las personas que trabajan en el sector primario y tienen educación superior o terciaria ganan en promedio más que otras que tienen el mismo nivel de instrucción y trabajan en otros sectores de la economía rural. Además, en promedio, los ingresos mensuales de los hombres son 25% más altos que el de las mujeres, aún cuando tengan el mismo nivel educativo, tanto en el área urbana como en la rural. Sin embargo, los trabajadores urbanos ganan el doble de los rurales, y más del 80% de los ingresos de ambos provienen de su actividad principal y secundaria.

Considerando además, que el idioma constituye un reflejo de las condiciones culturales y educativas así como de sus recursos y oportunidades, el Paraguay posee la particularidad de hablar dos idiomas: el castellano y el guaraní. Según los últimos resultados del 2002 el idioma usualmente hablado en la mayoría de los hogares es el guaraní, con 59,2%, mientras que el 35,7% de los hogares tiene como idioma predominante el castellano, y solo el 5% de la población hablan otros idiomas. Además, la diferencia del idioma hablado en los hogares se profundiza en cuanto a áreas antes que por sexo, ya que en las ciudades, el castellano es el idioma usualmente hablado en un 54,7% de los casos, mientras que en el área rural, no está lejos de ser monolingüe, guaraní porque es la lengua predominante en 82,7% de los hogares.

También es importante en este aspecto la jefatura de hogar, aún cuando la misma tuvo una relativa variación en su composición, teniendo en cuenta que en el año 1992 el 79,2% de los hogares tenían como jefe a hombres, y solo el 20,8% a mujeres, sin embargo, el censo del 2002 evidencia que el porcentaje de jefatura masculina disminuyó a 74,4%, mientras que la jefatura femenina aumentó a 25,6%. Cabe señalar que en cuanto al ingreso percibido, se destaca que los miembros de un hogar del área urbana tienen, en promedio, un ingreso mensual casi 4 veces superior al de los miembros de un hogar del área rural, y los hogares en ambas áreas, gastan en bienes de consumo más del 80% del ingreso de dichos hogares.

La economía paraguaya esta cimentada fundamentalmente en la mano de obra independiente, que también experimentó una evolución importante, considerando que, según el censo del 2002, la cantidad de personas trabajando cuenta propia aumentó de 36,9% a 41,4%, aún cuando la categoría de empleador tuvo una disminución leve de 3,7% a 3,2%, en el período 1992-2002. También es importante la categoría de empleado u obrero, que disminuyó de 46,1% a 39%, mientras que el trabajador familiar no remunerado mantiene su tasa del 5%, en promedio, en el citado período.

Dadas las características de la estructura económica del país, que carece de grandes centros de producción o fábricas, la mayoría de los trabajadores realizan sus actividades en empresas de pequeñas dimensiones. Casi las tres cuartas partes de los trabajadores paraguayos se encuentran ocupados en establecimientos que no tienen más de cinco empleados, característica que ha ido profundizándose en paralelo al deterioro macroeconómico del país de los últimos años.

Sumado a lo anterior, existe otra característica sobresaliente que es el grado de informalidad existente en el mercado laboral, considerando que prácticamente el 46% de la población ocupada urbana del país trabaja en el sector informal⁸. Los trabajadores informales se concentran principalmente en el denominado resto urbano⁹ del país en un 48%, un 35% se concentra en el Departamento Central y el 17% restante se ubica en Asunción. Las principales categorías ocupacionales del sector informal urbano son: trabajadores por cuenta propia (40%), asalariado (23%), empleado doméstico (20%), microempresario (7%).

El empleo Informal tiene un carácter procíclico debido al predominio del empleo independiente, y generalmente al ser muy sensible al ciclo económico tiende a generar malos empleos. En cuanto a la generación de ingreso, se observa que los trabajadores informales tienen ingresos sensiblemente menores de los trabajos formales, también existe una desprotección importante de seguro de salud o de un sistema de jubilación o pensión; y tienen una jornada laboral más amplia que los formales con pocas probabilidades de tener un empleo complementario.

Otro aspecto importante para comprender la problemática del mercado laboral paraguayo es el subempleo y el desempleo (Cuadro N° 5). En cuanto al desempleo, en el área urbana del país, la tasa total aumentó de 13,9% en el período 1997/98 a 20%, destacándose el desempleo abierto mayor que el oculto. En este aspecto, según estudios realizados¹⁰, en el Paraguay el desempleo en promedio dura alrededor de cuatro meses, es decir, que se tiene un mercado laboral relativamente dinámico, considerando que el tipo de desempleo más predominante es de corto plazo (alrededor del 70% de los desempleados se encuentra en esta situación por un período de tres meses o menos). Además, la duración del desempleo es mayor en las zonas urbanas que en la rurales y dentro de las urbanas es mayor en la Capital, e incluso los hombres presentan promedios de duración de desempleo mayores que las mujeres, a pesar de que éstas, en promedio, tienen tasas de desempleo más alta. Se destaca también que el periodo de desempleo se reduce a medida que aumenta la edad de la mano de obra, y se alcanza un mayor nivel educativo.

Cuadro N° 5: Evolución de las Tasas de Desempleo y Sub-Empleo en el País Urbano

TASAS (%)	EIH 1997/98	EPH 2002
DESEMPLEO TOTAL	13,9	20,0
- Desempleo abierto	6,9	14,7
- Desempleo oculto	7,6	6,1
SUBEMPLEO TOTAL	18,8	25,7
- Subempleo visible	5,9	8,1
- Subempleo Invisible	12,9	17,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGEEC.

⁸ STP-DGEEC. EIH 97/98.

⁹ Resto Urbano: conjunto de ciudades cuya población no supera los 100.000 habitantes (DGEEC).

¹⁰ Robles, M. 2002



Con respecto al sub-empleo, se observa en el Cuadro N° 5, un importante aumento de 18,8% a 25,7%. El subempleo¹¹ es importante, principalmente el denominado “invisible”, es decir aquellas personas ocupadas que perciben un salario inferior al mínimo trabajando 30 horas o más por semana en una ocupación principal e incluso en otras ocupaciones si las tuviere. Por otro lado, el 8,1% de la PEA en el año 2002, estuvo subempleada en forma “visible”, es decir, trabajó menos de 30 horas por semana pero deseaba trabajar más horas y estaban disponibles para hacerlo. Cabe destacar que ambos fenómenos, el subempleo y el desempleo, afectan en mayor medida a la mano de obra femenina.

Otro factor relevante en la composición de la fuerza laboral paraguaya es el elevado porcentaje de mano de obra joven¹²; y considerando la estructura por rango de edad, la información obtenida en el censo 2002 señalan que si bien el porcentaje de la población que se encuentra entre 0 y 14 años disminuyó en el período 1992-2002 de 41,5% a 36,9%, la población de 15 a 64 años aumentó de 53,9% a 58,2%, manteniéndose relativamente constante aquellos que cuentan con 65 años y más de edad en, aproximadamente, 5% del total poblacional. Asimismo, cabe destacar que el área rural es la que cuenta con el mayor porcentaje de población joven (41,2%).

En este contexto, dentro del mercado laboral paraguayo, el trabajo infanto-adolescente es una práctica común en situaciones de depresión de los ingresos familiares, como en otros países del mundo, con consecuencias significativas como la abreviación de sus oportunidades educativas y la declinación de sus capacidades futuras para generar ingresos. Según EIH 2000/1 266 mil niños y adolescentes paraguayos, entre 5 y 17 años trabajan, de los cuales 24 mil tienen 5 y 9 años y 100 mil entre 10 y 14 años. En las áreas rurales los niños y adolescentes varones fundamentalmente trabajan como agricultores y avicultores, en tanto que las mujeres laboran además como empleadas domésticas, paneras, pasteleras o vendedoras. En áreas urbanas, la ocupación predominante de la población entre 5 y 17 años se relaciona con las ventas (ambulante, en puestos de mercados, quioscos, tiendas y almacenes). En esta área, los varones además se ocupan como criadores de animales o avicultores, en tanto que las mujeres trabajan como empleadas domésticas, niñeras y celadoras infantiles.

Otro tema importante es la pobreza en el Paraguay, que constituye uno de los factores, unido al alto crecimiento de la oferta laboral, que incentiva el desplazamiento de las zonas más pobres a los menos pobres, el ingreso al mercado de trabajo de jóvenes en edad escolar y de las mujeres para aumentar los ingresos como estrategia familiar de alivio de la pobreza.

Una de las características de los trabajadores en situación de pobreza se relaciona con la actividad que realizan y el tamaño del establecimiento donde laboran. Siete de cada diez trabajadores trabajan en empresas o establecimientos pertenecientes al sector terciario de la economía, conforme a los resultados de la EIH 2000/1.

El 86% de los ocupados más pobres del país son trabajadores por cuenta propia o trabajadores familiares no remunerados. Por otro lado el empleo independiente está

¹¹ DGEEC-EIH 1997/98.

¹² STP-DGEEC 1999.

compuesto fundamentalmente por ocupaciones poco calificadas, lo cual crea que la falta de escolaridad impedirá el acceso a los empleos asalariados.

Además, el sector público ha tenido una participación relativamente constante como fuente de trabajo, aún cuando el crecimiento promedio anual del empleo público para el período 1993-2000 fue de 2,4%. De acuerdo a la EIH 2000/2001 el 7,6% de la PEA ocupada del país se desempeña como empleado u obrero público, destacándose el área urbana con un 10,9% de la PEA ocupada en el sector público, mientras que en el área rural sólo el 3,2% corresponde a esta categoría ocupacional. En el área urbana, es la capital Asunción la que absorbe al 14% de la PEA ocupada en el sector público.

Esta escasa participación del sector público se evidencia también en el acceso y cobertura de los servicios públicos, considerando que solo el 13% de los trabajadores ocupados del país pertenece a algún sistema de jubilación o pensión, 1 de cada 5 trabajadores tienen seguro médico, 59% de los cuales es con el Instituto de Previsión Social (IPS), 36% con el sector privado y el resto con la sanidad de las fuerzas policiales y militares. El 61% de los trabajadores que tienen algún tipo de seguro de salud viven en Asunción y Central, e incluso en varios departamentos cercanos al Central existe una proporción importante de trabajadores sin seguro alguno.

Con respecto a la estimación de elasticidad producto del empleo, realizada por Marcos Robles, se concluye que el PIB no primario creció 2,2% en promedio cada año entre 1983 y 2001 y el empleo en el AMA¹³ 3,8%, es decir se tiene una elasticidad arco positiva de 1,7 (un aumento del producto en un punto porcentual implica un aumento del empleo en 1,7%); y los resultados de la estimación señalan que: por cada punto porcentual de crecimiento productivo se genera 1,6% de aumento de empleo en el AMA; y que si bien la demanda de empleo de jóvenes depende de varios factores, la demanda de empleo adulto solo depende del crecimiento productivo. Uno de los factores adversos para el caso de los jóvenes lo constituye la política de salario mínimo, cuyo nivel elevado, incide negativamente en la demanda de empleo de los trabajadores más jóvenes.

En resumen, es importante tener en cuenta la elaboración y puesta en vigencia en el Paraguay de una Política consolidada de empleo, como uno de los medios para superar la recesión, y cuya implementación sea coherente y coordinada con la Política económica que se llevará a cabo a partir del 2004.

1.3 Hipótesis explicativas

En el presente trabajo, de acuerdo a varios estudios realizados en el caso paraguayo, se tomarán en consideración los siguientes puntos:

- En los últimos años la competitividad y productividad de la economía paraguaya ha experimentado una disminución importante, situación que se refleja en un deterioro creciente del mercado de trabajo¹⁴.

¹³ AMA: Area Metropolitana de Asunción. Ver explicación en el punto 1.3 Hipótesis explicativas y el Anexo Metodológico.

¹⁴ Gatica J. y Carrera C. 2002.

- La evidencia empírica obtenida en el estudio realizado por la DGEEC en base a la EIH 1997/98, señala la existencia de segmentación del mercado laboral paraguayo, ya que el 45,6% de la PEA urbana ocupada pertenecía al sector informal, con un alto porcentaje (52,7%) desempeñándose como Trabajador por Cuenta Propia, dentro del área urbana. Dicha evidencia fue confirmada por el estudio realizado en la DGEEC a partir del Enfoque de Mercados Segmentados (EMS)¹⁵.
- Las evidencias muestran también que la participación de los hombres en el mercado laboral duplica a la de las mujeres y que en ambos casos, dicha participación es más alta cuanto mayor es el nivel educativo. Sin embargo, la probabilidad de que una mujer se incorpore al mercado laboral aumenta, si la misma reúne ciertas características como ser jefa de hogar, no pertenecer a un hogar pobre, y tener una mayor formación no formal¹⁶.
- El empleo infanto-adolescente es importante tanto en el área urbana como rural, predominando las ocupaciones agropecuarias, el comercio al por menor y los servicios personales, fundamentalmente bajo la modalidad de trabajadores no remunerados, existiendo condiciones de explotación, más que de sub-empleo¹⁷.
- Existen rigideces en el mercado laboral paraguayo, no solo en términos legales sino también en la efectividad y eficiencia de las medidas de política laboral vigentes legalmente, como la del salario mínimo y la de seguridad social.
- Una política de disminución del desempleo en el mercado laboral paraguayo debería estar dirigida al logro de una mayor capacitación de la fuerza laboral, dado el efecto negativo que tiene la educación en la posibilidad de estar desempleado, la cual sería aún más relevante si la formación de capital humano se dirigiera a los estratos más pobres de la población, considerando que el bajo ingreso de la misma es el principal impedimento para que puedan capacitarse¹⁸; manteniendo el círculo vicioso de la pobreza (bajos ingresos, baja capacitación, desempleo).

En cuanto a la utilización de la base estadística obtenida de las encuestas de hogares para el período de estudio, es preciso aclarar que en el caso paraguayo, dichas encuestas en el período 1990-1994 fueron realizadas considerando el Área Metropolitana de Asunción (AMA)¹⁹. A partir del año 1995, la Encuesta de Hogares (EH) ya consideraba las áreas urbana y rural de todo el país, excluyendo ciertas localidades cuya población es considerada menos del 2% del total. Asimismo, la evolución de las encuestas significó incorporar nuevas preguntas con el objeto de obtener información sobre variables no consideradas anteriormente, como es el caso de: la EH del año 1995, en la cual se obtiene información sobre el sector informal, y la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 1997/8, que incorpora el concepto de subempleo y trabajo suplementario;

¹⁵ Carosini, L. y Brizuela, M. 2003

¹⁶ Delvalle, J. 2001.

¹⁷ Molinier, L. 2001

¹⁸ Fernández, C. 2000.

¹⁹ AMA: corresponde a la definición adoptada por la Municipalidad de Asunción desde el año 1983, refiriéndose a la zona comprendida por las ciudades: Asunción, Fernando de la Mora, Lambaré, Luque, Limpio, Mariano R. Alonso, Nemby, San Antonio, San Lorenzo y Villa Elisa en la Región Oriental, y el área urbana de Villa Hayes en la Región Occidental o Chaco Paraguayo

así como el estudio de los jóvenes con respecto a la educación sobre todo los cursos no formales.

Es por ello que, para la aplicación efectiva de la política de empleo, se sugiere considerar el AMA como zona sujeta a estudio con un doble objetivo: en primer lugar, porque dicha área abarca el 49% del área urbana del país, según el censo del año 2002, por lo cual constituye una muestra representativa para realizar el estudio de las políticas de empleo; y en segundo lugar, es en el área urbana donde, generalmente, los programas vinculados a las políticas de empleo son implementados efectivamente, salvo algunos relacionados con el sector rural, que, en todo caso, requeriría otro tipo de estudio más específico.

2. LAS POLITICAS DE EMPLEO EN EL PARAGUAY

Desde 1989 el Paraguay vive una etapa caracterizada por el tránsito de un régimen autoritario a la democracia, planteándose un modelo económico diferenciado basado en la libertad e iniciativa privada, conjuntamente con otras medidas que tienden a hacer más viable el modelo adoptado para la economía del país. Si bien, el cambio de régimen significó también una nueva etapa económica, incluso a nivel de integración regional, con la firma en el año 1991 del Tratado de Asunción que creó el MERCOSUR, aún persisten ciertos problemas como por ejemplo, la alta evasión fiscal, la fragilidad del sistema financiero, el déficit en balanza comercial y en las finanzas públicas, sumado a un aumento de la deuda externa.

Unido a todo esto, la profundización de la recesión, no solo es debido a lo anteriormente mencionado, sino, y sobretudo a la falta de una política económica coherente, y dentro de ésta a una especie de olvido de una de las metas macroeconómicas que es mantener un nivel adecuado de empleo, considerando que en el caso paraguayo la meta prioritaria de controlar la inflación es alcanzada en detrimento del crecimiento económico (reducido o negativo).

Es importante destacar que desde la asunción de los gobiernos libremente electos en el Paraguay, cada uno de ellos escribieron la importancia de adoptar medidas con respecto al mercado laboral. Realizando un análisis comparativo de los programas de gobierno, que establecen las líneas de acción que pretenden implementar las autoridades de turno, se destaca lo siguiente:

En el período 1993/1998, el programa del gobierno electo puntualizaba los Programas de Acción Social, vinculados a la Educación para el trabajo, con propuestas Educativas, a nivel formal e Informal, que puedan crear oportunidades laborales sobre todo a los Jóvenes que se preparan para ingresar en mundo laboral, priorizando la incorporación de carreras técnicas y profesionales para el desempeño en múltiples puestos de trabajo, fomentando la asociación de las empresas productoras de bienes y servicios a la tarea educativa bajo un modelo de educación dual.

Asimismo, en cuanto a las Políticas Sectoriales, se pretendía lograr la promoción de la participación femenina, fortaleciendo y ampliando el protagonismo de la mujer rural en los procesos económicos, sociales y en la toma de decisiones; así como adoptar

políticas de capacitación, con el objeto de adecuar la oferta educativa (aspecto curricular y modalidad técnico- agropecuaria) a los requerimientos de la demanda sectorial.

En el corto periodo 1998/1999, el Programa de Gobierno elaborado pretendía aumentar las oportunidades de empleo, así como desarrollar y consolidar el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral. Además, la política de empleo propugnada se centraba en la creación de empleos en actividades de mayor productividad, adecuando la capacitación laboral a los requerimientos específicos de cada sector económico, y promocionando programas de generación de empleos, educación e integración de menores y jóvenes en situaciones de riesgo. Para ello se establecía, en el citado programa de gobierno, que era necesaria la adecuación de la estructura administrativa y funcional del MJT.

En el último período de gobierno 1999/2003, el Programa de Gobierno denominado de Unidad Nacional, estableció como prioridad el diseño y ejecución de una política de empleo y el fortalecimiento del sistema de formación profesional para coadyuvar a la reactivación económica y la generación de empleos, así como la Creación de incentivos a las empresas que posibilitan el primer empleo (Ley de Incentivo), eliminando las rigideces del mercado laboral para facilitar el primer empleo, y potenciando el cumplimiento estricto de las leyes laborales.

El actual gobierno para el periodo 2003/2008, establece en su Programa de Gobierno la necesidad de mejorar el Capital Físico y Humano, para lo cual priorizará los Programas de Formación laboral para la calificación de la fuerza laboral, a través de un emprendimiento conjunto del sector empresarial, centros privados y públicos de capacitación y el gobierno de manera a calificar la mano de obra según las necesidades actuales y la tendencia del mercado laboral.

Asimismo, a nivel técnico se han elaborado documentos orientadores de política económica, como el denominado Plan Estratégico Económico y Social (PEES), así como la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y Desigualdad (ENREPD), esta última se encuentra en proceso de consenso y definición final.

Hay que destacar sobre este punto, que el capítulo relacionado al Desarrollo Institucional y Modernización del Estado del Plan Estratégico Económico y Social, aprobado por el Poder Ejecutivo y declarado de ejecución y cumplimiento obligatorio (según Decreto N° 12.519/01), señala que “las políticas encaminadas a convertir el Estado en un instrumento apto para cumplir sus funciones comprenden, por un lado, el fortalecimiento de la capacidad de gestión y, por el otro, la remoción de los obstáculos y deficiencias institucionales que hoy limitan su eficiencia”, lo cual constituye una Visión de lo que debe convertirse el Estado Paraguayo, a lo cual se debe sumar la Misión correspondiente, que permita concretar el rol que adoptará el mismo a corto, mediano y largo plazo.

Asimismo, el PEES también determina que existen dos ejes principales: “Ampliar las oportunidades económicas de la población, sobre todo de aquellos que viven bajo pobreza”, y por otro lado, “proveer los servicios sociales que incrementan las capacidades productivas de las personas y satisfacen el conjunto de necesidades más básicas: educación, salud, nutrición y vivienda y proveer medios de subsistencia para los más

pobres así como a las personas que están incapacitadas para trabajar”. Simultáneamente, en el documento se sostiene que es necesario promover una conciencia exportadora en los productores nacionales con el propósito de buscar el equilibrio de la balanza de pagos, la creación de empleos y el aumento de la capacidad de compra de la población.

Con respecto a la ENREPD, dicha Estrategia pretende constituirse en un plan concreto de largo plazo, incluyendo medidas específicas de implementación e impacto inmediatos en la condición de pobreza de los más carenciados. La misma recoge los aportes de numerosos técnicos nacionales e internacionales, y actualmente la Estrategia está en una etapa de diseño final.

La ENREPD, en el tema laboral, establece como objetivo aumentar la empleabilidad y la emprendibilidad de los pobres, tal como su capacidad asociativa y de autoorganización (empoderamiento) a través de programas de capacitación. El Programa de capacitación para generación de empleo e ingreso busca combatir la situación de desempleo y subempleo de numerosas familias en extrema pobreza a través de la capacitación masiva para la organización e identificación de potencialidades; y para la inserción en el mercado (producción, mercadeo, administración).

Sin embargo, es preciso señalar que las definiciones y propuestas elaboradas en los programas citados anteriormente, deben evidenciarse efectivamente en el principal instrumento de las Políticas Públicas que es el Presupuesto General de la Nación, y analizando la evolución de la clasificación del gasto público por finalidad o funciones (ver anexo estadístico), se deduce que el gasto efectivo para llevar a cabo dichas medidas de política de empleo no tuvo una asignación presupuestaria acorde para lograr lo propuesto en los diversos programas de gobierno. Del análisis realizado se concluye que en la década de los '80, el gasto en la función de relaciones laborales²⁰ fue en promedio de 0,6% del presupuesto total, disminuyendo dicha participación a partir del año 1989, llegando incluso en los años 2000 a ser solo 0,1% del total presupuestado; lo cual evidencia que lo propuesto en los programas de gobierno carecía de una asignación presupuestaria acorde a lo que se pretendía llevar a cabo.

En este contexto, cabe señalar que en Paraguay, las funciones y atribuciones relacionadas al régimen del trabajo y las organizaciones sindicales, la legislación social y la justicia del trabajo, corresponden al Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) (artículo 1º, inciso c, del Decreto N° 15.519 por el cual se reglamenta la Ley N° 15 de creación del MJT). El objetivo general de la política de empleo del Ministerio de Justicia y Trabajo es el de promover la competitividad de la producción nacional y mejorar las condiciones de empleabilidad de la fuerza de trabajo, en un marco de equidad social. Para ello se ha propuesto: no solo promover la generación de empleo; formular e implementar políticas activas de empleo, sino también promover y favorecer el desarrollo de las capacidades y

²⁰ Según el Clasificador Presupuestario 2003: 3.60 Relaciones Laborales (función), incluye acciones inherentes a la conciliación, armonía y equilibrio del capital y el trabajo en las unidades administrativas y de producción. Promoción de las relaciones laborales. Normatización y supervisión de la legislación laboral, higiene y seguridad en el trabajo, asistencia y funcionamiento de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores. Estudios y orientación del potencial de la mano de obra a los efectos de la planificación del desarrollo económico y social.



MERCOSUR

competencias de los trabajadores para mejorar su desempeño laboral y la competitividad de las empresas.

En el desarrollo de esta sección se podrá tomar conciencia de que dichos objetivos del MJT son muy loables, y que ha priorizado los programas de capacitación y el servicio de colocación de empleo, sin embargo los programas vinculados a la generación de empleo, apoyo a las pequeñas y medianas empresas, empleo infanto-juvenil, entre otras, son llevados a cabo por otras entidades del sector público, sin una adecuada coordinación y evaluación de las mismas a fin de medir su eficiencia, efectividad e impacto social.

2.1 CLASIFICACION DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Considerando los estudios realizados por Samaniego y Martínez²¹, existe diferencia entre políticas de mercado de trabajo, de empleo y laborales, razón por la cual se realiza una esquemática diferenciación entre las mismas:

CUADRO Nº 6: CLASIFICACION DE LAS POLÍTICAS RELACIONADAS AL MERCADO LABORAL

Políticas	Marco de acción	Objetivo	Estrategia	Formulación
de Empleo	Contexto económico y social de un país, en forma implícita o explícita, dentro de la conducción general y estratégica de la política económica y social, con un enfoque comprensivo y multidisciplinario.	Afectar el nivel y calidad del empleo, a través de una amplia gama de medidas e instrumentos socio-económicos e institucionales	<ul style="list-style-type: none"> Actuar fundamentalmente, sobre la demanda de trabajo generada por la economía, influenciándola con el marco regulatorio existente en el mercado de trabajo así como por las políticas y los programas de desarrollo regional, aplicando diversos instrumentos macroeconómicos (fiscales, monetarios, precios e ingresos, desarrollo tecnológico), Del lado de la oferta, actuar sobre las tendencias y comportamientos socio-demográficos, a través de políticas gubernamentales en materia de educación, salud y protección social, con efecto a mediano y largo plazo. 	No es responsabilidad exclusiva de los Ministerios del Trabajo o de los Servicios de Empleo, sino requiere de coordinación y concertación entre los diversos agentes sociales.
de Mercado de Trabajo	Intervención en el mercado, utilizando un conjunto de instrumentos y programas, a través del sector público, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación.	Facilitar el enlace entre trabajadores y puestos de trabajo, ayudando a solventar los costos de búsqueda, coadyuvando al mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados en pequeña o micro empresa, y apoyando directa o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes.	Tiene 2 vertientes: <ul style="list-style-type: none"> las políticas pasivas se orientan a garantizar a los desempleados un ingreso mínimo (prestaciones, subsidios o seguro de desempleo, siempre que busquen activamente un empleo) o a promover las jubilaciones en las empresas (retiros anticipados, seguridad social). las políticas activas se orientan a la reinserción laboral de los desocupados o al mejoramiento del empleo de los ya ocupados (programas de empleo directo, de incentivos a nuevas contrataciones, oficinas de empleo, y programas de capacitación, apoyo al sector informal) 	El sector público, a través de la definición y aplicación de un conjunto de instrumentos y programas para intervenir en el mercado
Laboral	El entorno de la relación de trabajo entre el trabajador y el empleador, influyendo en el marco y en las condiciones laborales.	Influir, a través de un conjunto de políticas, en el marco normativo e institucional, así como en las condiciones en que se realiza el trabajo	Disposiciones relativas (normativas e institucionales), para asegurar la garantía de derechos como: <ul style="list-style-type: none"> los salarios mínimos, prestaciones obligatorias, seguridad social, seguridad e higiene en el trabajo, no discriminación, restricciones al trabajo de menores, derecho de huelga, etc. 	Compete a los Ministerios del Trabajo y de la seguridad social

Fuente: Elaboración propia en base a estudios de Samaniego (2003) y Martínez (1996)

²¹ Samaniego, N. 2002. y Martínez, D. 1996.

En el análisis del caso paraguayo con respecto a las políticas de empleo, se destaca que los programas vinculados al empleo, se refieren principalmente a los servicios de colocación, y al de formación profesional, considerando que, generalmente, el componente principal de todo programa, llevado a cabo por diversas instituciones públicas, es el de capacitación. Además, los citados programas no son evaluados en forma sistemática y continua, salvo aquellos financiados con recursos externos (préstamos o cooperaciones), cuya evaluación se realiza como condición impuesta por los organismos financiadores, y en todos los casos, la medición del impacto, incluso en una etapa previa a través del análisis beneficio-costos, o en términos de la eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos y las metas propuestas, no son realizadas en forma constante. Asimismo, la dispersión existente en la ejecución de algunas estrategias vinculadas a la política de empleo llevados a cabo en el Paraguay, exigió recabar la información en cada entidad que estuviese vinculada, y realizando, acciones tendientes a impactar en el mercado de trabajo paraguayo.

En los siguientes puntos se analizan dichos programas, relacionándolos con la estrategia de política de empleo pertinente.

2.1.1 SERVICIOS PUBLICOS DE COLOCACIÓN

2.1.1.1 SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO (SENADE)

El MJT a través del Vice-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (VMTSS), y específicamente el SENADE desarrolla actividades de orientación laboral y ocupacional, capacitación e intermediación, pretendiendo: favorecer la movilidad ocupacional de los trabajadores en el mercado de trabajo, así como a nivel de empresa, entre empresas y sectores productivos; facilitar la inserción laboral de aquellos grupos que tienen mayores dificultades en el mercado de trabajo; prevenir el desplazamiento de mano de obra, como consecuencia de la incorporación de nuevas tecnologías; apoyar la creación de empleo productivo, en especial micro y pequeñas empresas.

Los objetivos y actividades del SENADE son:

1. Prestar servicios de Orientación e Información a los trabajadores y en especial a los jóvenes que buscan empleo o deben elegir una ocupación.
2. Facilitar información sobre oferta y demanda de trabajo . Intermediación.
3. Realizar análisis estadísticos de los pedidos de personal publicados en los diarios.
4. Realizar estudios y análisis de la situación del mercado de trabajo
5. Preparar informes y analizar tendencias del empleo
6. Mantener un banco de datos actualizado sobre indicadores demográficos y económicos que inciden en las condiciones de empleo y salarios.
7. Formular propuestas para la política de empleo

8. Coordinar y participar en las Comisiones Tripartitas que tratan temas como el trabajo de la mujer y el trabajo infantil .
9. Promover la realización de estudios y análisis sobre las migraciones laborales.
10. Participar en el tratamiento de temas laborales y de empleo a nivel Mercosur en el ámbito del Subgrupo 10 y la Comisión Sociolaboral.
11. Supervisar la actividades de intermediación de recursos humanos que realizan las empresas privadas, sean agencias de colocación, consultoras y demás.

Los servicios que brinda el SENADE son los siguientes:

- a) Servicios de orientación e intermediación laboral y ocupacional, que consisten en:
- Apoyar al trabajador a diagnosticar su situación laboral y definir un plan de acciones para resolver su Empleabilidad.
 - Orientar al trabajador en la elección de ofertas de capacitación de acuerdo con su diagnóstico.
 - Informar acerca de los beneficios, oportunidades y servicios que existen para los trabajadores con problemas de empleo, para lo cual se utilizan los pedidos expresos de empresas realizados en el local de la entidad.

Con respecto a este servicio, utilizando la metodología de registro diario de vacancias, trabajadores desocupados, y realizando el procesamiento y análisis de los datos, hasta agosto de 2003 el SENADE tuvo 2.809 inscriptos, de los cuales 737 fueron remitidos a entrevistas, considerando 1.575 vacancias detectadas. Además, en el servicio de orientación, se recibieron a 3.168 trabajadores.

b) Bolsa de Trabajo Electrónica: se encuentra en diseño de una Bolsa de Trabajo Electrónica, sustentada en una red informática con plataforma INTERNET, accesible a los oferentes y demandantes de empleo, a través de terminales ubicadas en localidades estratégicamente seleccionadas. La información proveniente del Observatorio del Mercado de Trabajo (OMT) es un insumo imprescindible para cumplir con este servicio. Además estas actividades son apoyadas con talleres sobre orientación laboral y de orientación para el autoempleo. Los servicios se pueden cumplir descentralizadamente, en asociación con otras organizaciones públicas o privadas .

c) Reglamentación de las Agencias Privadas de Colocación: Existen en el Paraguay agencias privadas de colocación en el mercado laboral, las cuales iniciaron su auge con la crisis financiera del año 1995, periodo a partir del cual se agudizó el bajo crecimiento económico del país. El SENADE presta el servicio de inscripción de dichas agencias a una base de datos, a fin de poder contar con la información y realizar un análisis, cualitativo y cuantitativo, sobre el ámbito de intervención de las agencias privadas de colocación, determinando de ese modo la tendencia y desempeño del mercado de trabajo. Asimismo, actualmente se encuentra en estudio la reglamentación de la operación de dichas agencias, estableciendo un marco normativo preciso que tienda a proteger los derechos del trabajador que

acude a dichas empresas de colocaciones, a fin de evitar abusos o explotaciones de la mano de obra.

El financiamiento del SENADE es con recursos propios provenientes del Presupuesto del VMTSS, destinándose aproximadamente el 4% del presupuesto del MJT a dicho Viceministerio, aunque no se programan recursos para la inversión. El MJT asigna aproximadamente el 38% de su presupuesto a los programas de Formación Profesional, y lo restante se destina al tema Justicia.

2.1.1.2 OFICINA MUNICIPAL DE EMPLEOS (OME) DE LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN

La Municipalidad de Asunción, a través de la Dirección de Asuntos Sociales, creó la Oficina Municipal de Empleos (OME) en abril del año 1993, a fin de paliar el grave problema del desempleo que afectaba a la sociedad, y en sus 10 años de existencia se ha convertido en un importante referente laboral para empresas y trabajadores.

La OME es un espacio gratuito para canalizar las necesidades de empleo por medio de la oferta y la demanda (empleador y mano de obra desocupada), generando mecanismos que permitan absorber la oferta de mano de obra, realizando contactos con empresas privadas o instituciones públicas, e igualmente se realizan cursos de capacitación.

Los objetivos de la OME son:

1. Apoyar a los trabajadores desempleados y sub-empleados que acuden a la Municipalidad de Asunción para vincularlos con la demanda de mano de obra que satisfagan sus necesidades y expectativas laborales.
2. Coordinar y promover cursos de capacitación con otras instituciones de modo que los desempleados y sub-empleados puedan acceder en mejores condiciones a nuevas oportunidades de trabajo.
3. Contribuir con el Gobierno Nacional a la discusión y formulación de un plan nacional de proyectos de inversión que generen nuevos puestos de trabajo.

Los Servicios que ofrece se refieren a:

1. Contacto directo entre el empleador y la mano de obra desocupada.
2. Registro de postulantes en diferentes sectores y oficios
3. Lectura de páginas de "Bolsa de trabajo" en los distintos periódicos de circulación diaria
4. Capacitación a los postulantes registrados en la OME.

Los Proyectos vigentes son :

- Feria de oficios de Mandos Medios (ultima etapa): es una iniciativa destinada a los trabajadores que encuentran dificultades para vincularse a la oferta y demanda de trabajo. y cuyos registro de datos personales y referencias de cada uno de los mismos se encuentra actualizado en la OME.

El período de realización de la Feria de los Oficios de Mandos Medios es, en promedio de 2 meses, financiados a través de la autogestión de la OME. La población objetivo de este programa son las personas de mandos medios, a fin de satisfacer la calidad profesional a pedido de la ciudadanía. En el año 2003 la cobertura fue de 44 personas.

Una variante de este programa es el Proyecto de capacitación para trabajadores en: relaciones Públicas, Marketing Personal, Organización de Empresas Asociativas; destinados a feriantes de oficios, a fin de generar nuevas alternativas de empleo para sectores de escasos recursos económicos, y colaborar en el mejoramiento de las condiciones de trabajadores/as del hogar.

Este programa fue elaborado conjuntamente con la Cooperativa San Cristóbal, a través de un Convenio con la OME, que es la encargada de acompañar, evaluar y fiscalizar el desempeño de los feriantes, quienes son, principalmente, aquellas personas de distintos oficios inscriptos y socios de la Cooperativa San Cristóbal, como: plomeros, electricistas, jardineros, zapateros, albañiles, técnicos en mantenimiento de cocinas. En el marco del Convenio, la OME proveía los profesionales docentes, y la Cooperativa donó a la OME una computadora. Este programa benefició aproximadamente a 25 Personas de ambos sexos de Asunción y Central, inscriptos en la OME y socios de la Cooperativa San Cristóbal.

- Fondo Rotatorio para la capacitación y empleo: este proyecto se constituye en un medio eficaz para asistir a todas las personas entre 18 y 35 años, con residencia mínima de 5 años en la ciudad de Asunción. El primer grupo de beneficiarios a los cuales se brindó capacitación técnica fueron aproximadamente 50 personas, de las cuales el 80% residían en el Barrio Santa María de Asunción, pre-seleccionado por su elevado NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), en el año 1998.

En 4 años de existencia del programa (desde el año 1998 hasta el año 2002), se han realizado 30 cursos de capacitación de 6 meses de duración cada uno, y cuyos cursos fueron impartidos por el Centro de Capacitación para las pequeñas y medianas Industrias (CCPyMI), con el objetivo de que dichos cursos de capacitación faciliten la inserción laboral.

El financiamiento del fondo proviene de la autogestión de la OME, es decir con recursos presupuestarios asignados por la Municipalidad de Asunción por un monto de 200 millones de guaraníes.

- Proyecto Joven “El trabajo de buscar trabajo”: cuyo objetivo fue capacitar a todos los postulantes desempleados mediante técnicas de búsqueda de empleo: entrevistas personales y preparación de currículum. Fue desarrollado en 2 etapas, totalizando 1.306 beneficiarios directos en 15 colegios capitalinos hasta el año 1998, abarcando diversos temas como Liderazgo, Medio Ambiente y Empleo, Género y Salud Reproductiva; y llegando a 3.628 personas en el año 2003. El financiamiento de este proyecto fue a través de la autogestión de la OME, considerando que todos los

instructores que brindaron sus servicios a la OME lo hicieron en forma gratuita, es decir sin percibir sus honorarios profesionales.

- Capacitaciones puntuales: servicio brindado por la OME a los postulantes de la misma sobre ejes temáticos concretos como: El trabajo de buscar trabajo (177 beneficiarios), Relaciones Humanas eficaces (20 beneficiarios), relaciones públicas (60 beneficiarios) y ventas exitosas (20 beneficiarios).

Asimismo, en el año 2000, en el Curso de Capacitación y Formación Laboral destinado a niñeras profesionales (cuidado de niños y niñas), se logró capacitar a 25 mujeres cabeza de hogar, colaborando con el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los /as Trabajadores/ras del hogar. Este Programa fue realizado a través de un Convenio con la Cooperativa San Cristóbal.

Generalmente, estos programas fueron realizados a través de la autogestión de la OME, es decir con recursos presupuestarios de la Municipalidad de Asunción. Sin embargo, la OME en el año 2003 presentaba una carencia en términos de infraestructura, equipos y personal, lo cual dificultaba su labor de intermediación entre mercado laboral y mano de obra; razón por la cual la evaluación de los distintos programas y proyectos llevados a cabo no fue posible elaborarla a fin de obtener un análisis secuencial de los mismos. Aún ante esta situación, los registros que llevan a cabo en forma manual permiten detectar que en el período 1996/2001, la demanda de trabajo siempre fue inferior a la oferta de mano de obra, ya que ésta, en promedio duplica a la demanda de trabajo en el período considerado.

Asimismo, en términos de entrevistas de trabajo realizadas y la ubicación efectiva de las mismas en el mercado, en el período 1996 a junio de 2003, la OME realizó 41.134 entrevistas de trabajo, considerando el empleo ofrecido de 18.052 personas, la demanda de las empresas de 8.253 personas, y ubicando efectivamente a 4.191 personas, aún cuando el período recesivo de la economía paraguaya, así como la falta de infraestructura hayan constituido obstáculos importantes en el desempeño de las actividades y programas de esta oficina.

El tema pendiente en todos estos proyectos es la evaluación de los mismos en términos de eficiencia e impacto en el mercado laboral de acuerdo a los objetivos y metas propuestos, el grado de impacto en el mercado laboral en ambas fuerzas de oferta y demanda; así como el efecto de dichos programas en la población joven del Área Metropolitana de Asunción, que sería el área de incidencia de los mismos.

2.1.2 FORMACION PROFESIONAL

En el Paraguay se inició la Reforma Educativa en el año 1994, la cual se enmarca como un ejemplo a seguir en cuanto a proyecto de política de Estado y de proceso de transformación socio-cultural, considerando que esta reforma ha conseguido logros importantes en la cobertura del sistema en el ámbito de la educación básica o primaria, en la distribución gratuita de textos y materiales educativos, y en el esfuerzo en incorporar nuevos métodos de enseñanza sustentados en la capacidad y creatividad de

los actores educativos, a fin de formarlos con una perspectiva de superación personal e inserción laboral oportuna.

Sin embargo, los obstáculos y los problemas que todavía subsisten en todos los niveles educativos, y sobre todo los existentes en la educación media y más aún en la educación terciaria y universitaria continúan siendo sumamente críticos e impactantes. Entre los principales problemas que afectan a la educación superior se destacan los referidos a: la masificación que está experimentando algunas carreras (especialmente en el ámbito de la Universidad Nacional); la deficiencia en la apertura y habilitación de nuevas instituciones y carreras, incentivándose la baja calidad de la educación y privilegiándose el objetivo del lucro; notorias limitaciones en los sistemas evaluativos; anacronismos de los contenidos curriculares de algunas de las carreras y disciplinas; modelos de gestión académica y administrativa obsoletos vigentes en el sector público; muy escasos aportes científicos; e ineficiente utilización de los recursos estatales, destinados prioritariamente a la cobertura de los gastos corrientes.

2.1.2.1 Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral de la República del Paraguay (SNFCL)

Ante este contexto, en los últimos años se realizaron estudios sobre la posibilidad de crear un sistema de formación y capacitación laboral, y en el año 2000 se sanciona la Ley N° 1652 que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral de la República del Paraguay (SNFCL), y se encuentra reglamentada por el Decreto 15.904 del año 2001, programa que trata de responder a la estrategia nacional de apoyar la capacitación para generar una oferta de mano de obra calificada, a fin de promover el empleo productivo, reducir los costos del personal calificado y atraer la inversión extranjera.

La estrategia nacional de creación del Sistema Nacional suponía un cambio sustancial respecto del sistema público de capacitación del país, basado en gran parte en la existencia del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), creado a inicios de los '70, que en forma directa o, más recientemente, a través de Centros Colaboradores, ha capacitado por tres décadas a distintos niveles de mano de obra en todos los sectores.

En esa línea, uno de los supuestos centrales de la creación del SNFCL ha sido que el SNPP abandone sus funciones de planificador y proveedor casi monopolístico de cursos financiados con recursos públicos (provenientes del aporte de las empresas), y pase a ser una entidad de capacitación que compita con el sector privado por los recursos manejados por el Estado, dedicados a la capacitación, de cualquier fuente.

Desde dicho enfoque, el Programa de Formación y Capacitación Laboral gerenciado a través de la Unidad Ejecutora de Proyectos (UEP/PFCL) tiene como objetivo general "apoyar la creación e implantación del Sistema Nacional de Formación y Capacitación

Laboral de la República del Paraguay". A tal efecto, el Programa se ha estructurado en dos componentes centrales:

a) *Reforma y Fortalecimiento Institucional*, cuyos objetivos específicos son:

- Diseñar y poner en funcionamiento el Órgano Rector y la Secretaría Técnica del SNFCL.
 - Apoyar la reestructuración y modernización del SNPP. Fortalecer instituciones del sector privado para mejorar la oferta de servicios en el área de formación y capacitación laboral.
- b) *Inversión Social*, cuyo objetivo es el de diseñar y ejecutar programas de capacitación laboral destinados a grupos sociales con necesidades específicas de capacitación, para incrementar su empleabilidad y productividad. A tal efecto, en el Contrato de Préstamo se establece la realización de *pruebas piloto* destinadas a tres grupos poblacionales: i) Trabajadores ocupados; ii) Micro y Pequeños Empresarios y iii) Desempleados pobres. En el año 1999, se incorporaron otros dos grupos meta: iv) Jóvenes Buscadores del Primer Empleo y v) Pequeños Productores Rurales.

El programa posee principios centrales que se encuentran en la base de su diseño y que pueden ser sintetizados de la siguiente manera:

- La demanda de los distintos sectores productivos debe determinar la capacitación laboral.
- El Estado asume un papel de promotor, orientador, programador y responsable del control y monitoreo de las actividades, y confía al mercado el papel activo de suministrador de capacitación en Paraguay.
- En consecuencia, en el marco del SNFCL, se da preferencia al sector privado y el Estado desarrollará en forma directa sólo las actividades no cubiertas por aquél por razones justificables, relacionadas con los grupos destinatarios (por ejemplo, militares y poblaciones carcelarias) o con requisitos tecnológicos o de prestación no cubiertos por las instituciones del sector privado.
- El sector público no debe otorgar subsidios automáticos a los institutos de capacitación laboral.
- La capacitación debe responder a necesidades identificadas con las empresas a efectos de cubrir nuevas exigencias de mano de obra calificada y/o de especialización o reconversión de los trabajadores ya ocupados.
- La cobertura de la oferta debe responder a las necesidades actuales y futuras del país, en términos de desarrollo económico y productivo, y contemplar a los grupos sociales con mayores desventajas relacionadas con la capacitación y el empleo.

Asimismo, la Ley Nº 1652/2000 define como beneficiarios del Sistema a: Jóvenes que buscan empleo por primera vez, Trabajadores actualmente desocupados, Trabajadores del sector formal que necesiten actualización de sus competencias laborales, Trabajadores del sector informal, Trabajadores independientes, Microempresarios, Pequeños empresarios, Pequeños productores rurales, y otros grupos meta a definir por el Órgano Rector.

La experiencia obtenida hasta la fecha pone de relieve la necesidad, en el corto plazo, de concentrar los esfuerzos en la conformación del Marco jurídico e institucional del SNFCL, a fin de generar los consensos y pautas básicas de funcionamiento del mismo.

PRINCIPALES RESULTADOS ALCANZADOS:

- Creación del SNFCL por Ley N° 1652/2000 reglamentada por el Decreto N° 15.904/2001.
- Conformación del Órgano Rector del SNFCL, en junio de 2002.
- Reestructuración del SNPP a través de la administración del retiro incentivado de más de 400 personas.
- Colaboración en la puesta en marcha de la reforma y la modernización tecnológica del SNPP, mediante la realización de estudios preparatorios, la elaboración de proyectos y del plan estratégico de la institución, así como la asistencia en la gestión de la cooperación del Gobierno de España.
- Inicio de fortalecimiento técnico, administrativo y organizacional de la UEP para el traspaso a la Secretaría Técnica del SNFCL.
- Diseño de bases organizativas del SNFCL.
- Diseño e implementación de pruebas piloto para la capacitación laboral de los cinco grupos meta identificados.
- Aproximadamente 38.000 beneficiarios capacitados entre 1999–2003.
- Más del 30% de inserción laboral de los egresados de los cursos para Jóvenes y Desocupados Adultos. Más de 1.000 organizaciones públicas y privadas (instituciones de formación y empresas de distintos sectores productivos) participantes en el Programa, como prestadoras de capacitación y pasantías, apoyo a la inserción laboral, difusión y atención de los beneficiarios.

Es preciso destacar que la capacitación brindada por la UEP/PFCL se realizó dentro del Programa de Formación a través de los Bonos de Capacitación del MJT. Los sectores atendidos fueron: Microempresarios, Jóvenes buscadores del primer empleo, Pequeños productores rurales, Trabajadores ocupados y Trabajadores desocupados.

Asimismo, es preciso destacar que en los programas desarrollados por la UEP/PFCL, así como para el SNFCL, la principal institución encargada de la formación y capacitación laboral, es el SNPP, cuya descripción se realiza seguidamente:

2.1.2.2 SERVICIO NACIONAL DE PROMOCION PROFESIONAL (SNPP)

El SNPP, creado por Ley N° 1.253/1971 y modificado por la Ley N° 1.265, es un organismo dependiente del MJT, y sus actividades se dirigen fundamentalmente a atender la política ocupacional del Gobierno.

Los cursos que ofrece esta entidad son dirigidos a personas de diferentes niveles y sectores de la economía, abarcando todo el territorio nacional a través de su sede

central, regionales, subregionales, centros colaboradores y unidades móviles que permiten llegar a cualquier punto del país. Sus objetivos fundamentales son: la organización, fomento y desarrollo de la formación profesional, calificando a los trabajadores de ambos sexos, preferentemente menores de 18 años, y el perfeccionamiento de los mismos en oficios de todos los sectores económicos, abarcando los distintos niveles de la pirámide ocupacional.

A partir del 17 de enero de 1996 hasta 17 de enero de 2004, el SNPP cuenta con financiamiento externo del BID por un monto de 20.745.000 dólares, aprobado por Ley Nº 817/1996, a fin de llevar a cabo Programas de Formación y Capacitación Laboral, con el objetivo de apoyar la capacitación para generar una oferta de mano de obra calificada, a fin de promover el empleo productivo, reducir los costos del personal calificado y atraer la inversión extranjera

La descripción de cursos realizados es la siguiente:

1. Programa Empresarial: orientada a estimular cambios empresariales puntuales e integrales, basados en procesos de enseñanza-aprendizaje para desarrollo empresarial. En el año 2000, se capacitaron en este programa 5.042 personas, que representan el 17,3% del total.
2. Programa de Computación: con miras al mejoramiento de las gestiones de las pequeñas, mediana y grandes empresas mediante la sistematización de los procesos productivos. En este campo, en el año 2000, se capacitaron 10.374 personas, que representan el 35,7 % del total.
3. Programa de Electrónica y Electricidad: difusión de la tecnología de punta del sector, formando profesionalmente técnicos electrónicos y electricistas de mandos medios y superiores. Bajo este programa se capacitaron, en el año 2000, a 2.784 personas, que representa el 9,6 % del total.
4. Formación Profesional Acelerada: dirigido a la formación y capacitación acelerada e intensiva de adultos. En el año 2000, en este programa se capacitaron 6.315 personas, que representa el 21,7 % del total.
5. Centros Colaboradores: cuyo objetivo es colaborar con el SNPP para promover y desarrollar la formación profesional atendiendo el desarrollo nacional y necesidades de formación de los sectores económicos del país, acorde a la demanda del mercado de trabajo. En estos centros se capacitaron, en el año 2000, 2.704 personas, que representa el 9,3 % del total del año.

Desde el SNPP se ha asistido a 29.064 trabajadores en diferentes áreas, de la cuales se destacan: Programa empresarial, Computación, Electricidad y Electrónica y Formación Acelerada; asimismo a través de Centros Colaboradores se ha brindado capacitación en Formación Dual, Refrigeración, Formación metodológica, Sistemas de Control y Empresarial.

Durante el año 2000, se capacitaron un total de 59.472 personas, de los que 38.851 (65,3%) son del sexo femenino y 20.621 (34,7%) del sexo masculino. Del total general 25.842 personas (43,5%) corresponden a Jóvenes buscadores del primer empleo. Los Microempresarios que recibieron el servicio suman 19.709 personas que representa el 33,1%. En el sector de Pequeños Productores Rurales se capacitaron a 4.898 personas (8,2%). Los trabajadores ocupados del sector formal atendidos totalizan 4.434 personas

(7,5%) y con relación a la capacitación de los trabajadores desocupados la misma asciende a 4.589 personas, que representa el 7,7% del total general.

Cuadro N° 7: Capacitación de la UEP / PFCL por Programa y Sexo - Año 2000

PROGRAMA	Femenino	Masculino	Total	%
Jóvenes buscadores del primer empleo	15.609	10.233	25.842	43,5%
Pequeños productores rurales	2.873	2.025	4.898	8,2%
Microempresarios	14.507	5.202	19.709	33,1%
Personas desocupadas	3.360	1.229	4.589	7,7%
Trabajadores del Sector Formal	2.502	1.932	4.434	7,5%
TOTAL	38.851	20.621	59.472	100,0%
%	65,3%	34,7%	100,0%	

Fuente: UEP/PFCL. Año 2000.

Otros programas llevados a cabo por la UEP/PFCL , a través de cursos de capacitación con una duración promedio de 60 horas y máxima de 300 horas por año, realizados con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del SNPP son:

- Programa Jóvenes Buscadores de Primer Empleo, realizado conjuntamente con el SNPP, incorporando además el tema de género al trabajar coordinadamente con la Secretaría de la Mujer (SM). El objetivo del programa es incrementar la posibilidad de inserción laboral de los beneficiarios, quienes deben ser jóvenes de 15 a 30 años sin experiencia Laboral y con el 9º grado concluido. Hasta el año 2003, se han sumado 7.261 personas beneficiadas.
- Programa de Desocupados, para Hombres y Mujeres Jefes/as de hogar, con el objetivo de incrementar la posibilidad de inserción laboral de los beneficiarios (personas de 15 a 30 años que han trabajado en algún momento y con 9º grado concluido). Hasta el 2003, la cobertura fue de 1.564 personas.
- Programa Pequeños Productores Rurales, cuyo objetivo es el aumento de la productividad de pequeñas unidades de producción rural, a través del incremento o diversificación de la producción y la adecuada comercialización de sus productos. Los beneficiarios deben tener una edad mínima 15 años, saber leer y escribir, trabajar en una finca no mayor de 25 hectáreas. Hasta el año 2003, la cobertura fue de 7.536 personas.
- Programa de trabajadores del Sector Informal, tiene como objetivo capacitar a dichos trabajadores, logrando su actualización laboral. Hasta el año 2003, se han capacitado 5.666 beneficiarios.
- Programa de Micro y Pequeñas Empresas, cuyo objetivo es aumentar la productividad de la microempresa, aumentar los ingresos de los microempresarios y las de sus trabajadores y desarrollar sus ideas de negocios y transformarlas en un negocio viable. Está dirigido a titulares o trabajadores dependientes de micro o pequeñas empresas, o trabajadores independientes o desocupados que desean iniciar o mejorar una determinada actividad económico-productiva, y cuya cobertura hasta el año 2003 fue de 18.548 personas.

2.1.2.3 Otros programas de capacitación

Además, como se señaló anteriormente, existen otras entidades estatales que llevan a cabo programas de capacitación, que se realizan en forma aislada y sin previa coordinación interinstitucional. Generalmente, los proyectos enmarcadas en el ámbito de cooperaciones o financiamientos externos. incorporan en los mismos el componente vinculado a capacitación de los beneficiarios, ya que tienen en cuenta la situación precaria existente en el tema de mano de obra calificada. Razón por la cual se citan seguidamente otros proyectos de diversos ministerios públicos que cuentan con dicho componente de capacitación laboral:

a) Centro de Adiestramiento en Servicio (CAES): es una entidad dependiente de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), la cual brinda asistencia en el área de capacitación específicamente, a personas del sector privado y público. Generalmente son las empresas privadas quienes solicitan cursos de adiestramiento en servicio a esta entidad, quien brinda dicho servicio considerando los cursos habilitados para el efecto. Trabaja también con los bonos de capacitación otorgados por el MJT, conjuntamente con el Ministerio de Industria y Comercio (MIC).

b) Programa de Inversiones Sociales I (PROPAIS I): llevado a cabo por la Secretaria de Acción Social (SAS), a través del financiamiento externo del BID por un monto de 20 millones de dólares. En el componente específico del Sector Educación-Capacitación, cuyo objetivo es el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad y de extrema pobreza del Paraguay, durante el período 1997-2003, se ha capacitado a 5.322 personas, teniendo en cuenta que la población Objetivo eran poblaciones marginales (Rurales y Urbanas); discapacitados / Minusválidos; niños y adolescentes de la calle y/o en situación de riesgo; campesinos Pobres; indígenas; mujeres en situación de Riesgo; y personas de la tercera edad.

c) Programa de Capacitación en Diseño y Gerencia de Políticas, Programas y Proyectos Sociales: realizado Secretaria de Acción Social (SAS), y con la asistencia y apoyo financiero del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) y el BID, respondió a la necesidad de contar con recursos humanos calificados en la especificidad de la Gerencia Social. El objetivo del programa fue lograr la capacitación y formación de dichos recursos humanos, complementando las iniciativas de otros programas y proyectos que se hallaban orientados a la intervención directa en la situación de los pobres.

El Programa en su Fase I abarcó el período 1997 hasta octubre de 1998, cuando se inició la Fase II. La Fase III del Programa se inició en el mes de Febrero del 2000 y los cursos y talleres culminaron en Agosto del 2001. La capacitación fue dirigida hacia aquellas personas directamente involucradas en la gestión social, en su carácter de diseñadores y ejecutores de políticas, programas y proyectos sociales, es decir, de gerentes sociales. Su ámbito geográfico de intervención fue nacional.

Su población meta fue heterogénea, fundamentalmente técnicos y autoridades del nivel central de la administración pública, gobiernos departamentales y municipales, y

organismos no gubernamentales, organizaciones de base y centros de educación superior. En sus tres fases, el programa benefició a un total de 1.168 personas, mayormente provenientes del interior del país, concentrándose el 32% de los mismos en la Región 1 correspondiente a los Departamentos Central, Cordillera y Paraguari.

d) Programa de Formación de Comunidades Autogestionarias Mediante La Construcción De Viviendas Y Equipamiento Comunitario: implementado por la SAS, no solo tenía como objetivo la construcción de viviendas de interés social, mediante procesos participativos y autogestionarios, la construcción de la infraestructura de servicios públicos de apoyo y equipamiento comunitario, sino también la capacitación de las comunidades beneficiarias

Además de la construcción de viviendas, el programa ha tenido otros logros importantes vinculado a la Capacitación Laboral, mediante cursos de Formación Profesional (teoría y practica directa en obras de albañilería, fontanería electricidad) a 4.295 personas en el año 2000, a las cuales se les habilitó posteriormente para ejercer su profesión en el ámbito de sus correspondientes especialidades.

Se han desarrollado asimismo, cursos de capacitación en temas relativos al área de la salud infantil, formando promotores de salud en cada asentamiento y apoyando la creación de un puesto de salud.

e) Plan de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG): su enfoque consiste, especialmente en el componente estratégico, en definir un nuevo modelo de desarrollo agrorural, basado en una concepción sistemática e incorporando elementos sociales, tecnológicos, económicos, políticos y ambientales. En síntesis puede entenderse que el modelo de desarrollo agrorural se suscribe al modelo de desarrollo económico con equidad social y sustentabilidad ambiental, incorporando el tema de capacitación en los aspectos vinculados a mejorar la administración rural.

f) Programas de Capacitación del Vice-Ministerio de la Juventud (VMJ):

El VMJ está llevando a cabo un Programa de Apoyo a la Juventud Paraguaya, con financiamiento del BID (400 mil dólares) y administrado por la GTZ (Cooperación alemana al desarrollo), a fin de lograr una mayor participación ciudadana de la juventud; dentro del cual, en esta primera etapa se han desarrollado cursos cortos de capacitación, durante el período agosto 2001 al mismo mes del año 2002, con miras a que los jóvenes participantes conozcan y comprendan la aplicación práctica de los proyectos, principalmente aquellos de carácter productivo. Los cursos realizados, dentro del Componente I de Promoción de la Participación Juvenil, se refieren a temas de Elaboración, Gestión y Seguimiento de Proyectos, Gestión y obtención de fondos, así como relacionados a la Escuela Nacional de Formación.

También se realizaron otros cursos sobre Elaboración de Proyectos Productivos, y el de Capacitación en Diseño, Gestión y Seguimiento de Proyectos Productivos, con el objetivo de capacitar a los jóvenes en técnicas de elaboración, gestión y seguimiento de proyectos, desarrollando competencias y habilidades emprendedoras y de liderazgo, orientándolos a la implementación de sus micro proyectos y a replicar la experiencia para

otras/os jóvenes. Estos cursos fueron generalmente llevado a cabo en coordinación con Unión de Profesionales y Empresarios Jóvenes (UPEJ), y focalizados en el Distrito de Tavai, Departamento de Itapúa, con la colaboración de los gobiernos locales y la Coordinación Nacional de Juventud Cooperativista (Coonajucoop).

La población beneficiada con dichos emprendimientos fueron jóvenes de organizaciones juveniles, de 18 a 30 o 35 años de edad, llegando a 296 jóvenes en los años 2002 y 2003.

Cabe destacar que si bien algunos programas son de cortísimo plazo (solo determinados meses del año), el principal obstáculo para medir el impacto de los mismos no es necesariamente su brevedad, sino, y sobretodo, la necesidad de coordinar institucionalmente y la vinculación efectiva con la demanda laboral existente en el mercado paraguayo; situación que podría ser superada en la medida en que se efectivice la acción conjunta del SNFCL y del MJT en este ámbito.

g) Fundación Junior Achievement en el Paraguay:

Es una fundación educativa sin fines de lucro que impulsa programas de educación económica y de negocios en 112 países para complementar la educación tradicional, incentivar a niños, niñas y jóvenes a despertar su espíritu creativo para responder a las crecientes necesidades del mundo actual. Específicamente, sus programas buscan inculcar en estudiantes de todos los niveles, escolares hasta los primeros años de universidad, el espíritu emprendedor y creativo, además de desarrollar el liderazgo en los jóvenes. También los ayuda a comprender el funcionamiento de la economía, la libre empresa y el mundo de los negocios, orientándolos y facilitándoles su ingreso al mercado laboral.

Desde 1995, la Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo (FUPACODE), mediante el programa Internacional de Junior Achievement, apuesta en forma concreta a la formación de líderes emprendedores en el Paraguay, aunque no se busca que todos los jóvenes sean empresarios, se los alienta a que en el futuro generen su propio empleo, buscando fortalecer su espíritu emprendedor en la carrera que elijan en el futuro.

La Fundación Junior Achievement lleva a cabo diversos programas entre los que se destaca:

Programa La Compañía: que es el programa líder, original de Junior Achievement. Es un programa educativo en el cual los jóvenes, asesorados por ejecutivos o empresarios, crean, organizan y operan una empresa real, eligiendo por votación democrática entre ellos a sus miembros directivos.

Se desarrolla durante 18 semanas, con dos horas semanales, una experiencia práctica de los negocios, a través de la organización y operación de una empresa de carácter didáctico, que funciona fuera del horario de clases, principalmente con alumnos de los quintos cursos. Durante este tiempo, los estudiantes adquieren conocimientos de la complejidad y de las ventajas de un sistema económico de mercado, desarrollando sus

capacidades creativas y emprendedoras. Para ello, eligen un producto o servicio, fabrican, comercializan y al finalizar el tiempo fijado, cierran la empresa y se reparten las utilidades.

Los programas La Compañía están apoyados por empresas del Sector privado, por la Fundación misma y por los proyectos del BID y AVINA.

El proyecto del BID consiste en llevar los programas educativos a zonas rurales e indígenas del Paraguay, Chile, Ecuador y Perú. En el Paraguay, el objetivo principal de este proyecto es difundir los programas de Junior Achievement en el interior del país, con la participación activa de la comunidad empresarial de cada localidad, buscando desarrollar en los jóvenes beneficiarios directos la capacidad de emprender, de asumir riesgos y de tomar decisiones, preparándolos para enfrentar el mundo laboral y tratando de cerrar la brecha existente entre educación y el trabajo. Se tiene como objetivo llegar a unos 7000 estudiantes hasta el año 2004.

El Proyecto AVINA funciona de manera similar al Proyecto BID, pero desarrollado en la zona urbana del interior del país, con el objetivo principal de difundir los programas de Junior Achievement en el interior del país, con la participación activa de la comunidad empresarial de cada localidad, buscando desarrollar en los jóvenes beneficiarios directos la capacidad de emprender, de asumir riesgos y de tomar decisiones, preparándolos para enfrentar el mundo laboral y tratando de cerrar la brecha existente entre la educación y el trabajo. Con esto, se crea un modelo absolutamente replicable en otras áreas geográficas posibilitando el diseño de actividades nacionales que vinculan los diferentes programas y logren un efecto multiplicador interesante.

Durante el período 1996 al 2003, se han desarrollado unas 200 Compañías, con una cobertura de 1500 jóvenes por año, con un costo aproximado de 700 a 1000 dólares por Programa en Cada Colegio.

También se desarrollan ferias de exposición de los productos de las compañías, y se participan de otras expo-ferias organizadas por otras instituciones. El propósito de esta actividad es ocupar un espacio en el mercado, ofrecer oportunidad a los jóvenes empresarios, estar frente al consumidor directo para hablar de las bondades de los productos que ofertan. El propósito es formar actitudes en los integrantes, elevar su autoestima y su responsabilidad, y que las mismas les permitan adoptar actitudes diferentes en la vida.

La Feria de Compañía de Junior Achievement, es el evento más importante a nivel de proyección de imagen del Programa, y se realiza desde el año 1.999, con el objetivo de mostrar el mundo de las potencialidades de los jóvenes y de lo mucho que se puedan hacer cuando hay voluntad y actitud, organización y cooperación entre todos los participantes.

Otro programa llevado a cabo por Junior Achievement es el de «La Cooperativa», que es un nuevo emprendimiento, único en su género, y consiste en la formación de una cooperativa de producción y de servicios, dentro del esquema de «La Compañía», respetando la normativa legal que regula dicha actividad en el país.

Bajo la metodología de enseñanza «Aprender haciendo», dicho programa enseña a los estudiantes el funcionamiento formal de una empresa cooperativa y el comportamiento que debe adoptar el dirigente cooperativo, a partir de la doctrina del cooperativismo. Enseña valores de cooperación y de solidaridad de sus miembros, así como los principios del cooperativismo universal, que debe observar la organización.

Se desarrolla durante 20 semanas, con dos horas semanales, los alumnos de los quintos cursos desarrollarán una experiencia práctica de cómo se manejan los negocios de una empresa cooperativa de carácter didáctico. Funciona fuera del horario de clases, así como los demás programas de Junior Achievement. Durante este tiempo, los estudiantes adquieren conocimientos del cooperativismo y las ventajas de trabajar en cooperación organizada, así como la importancia de buscar la autogestión de sus asociados. Igualmente adquieren conocimientos del manejo de una empresa socio-económica de orientación social-solidaria.

2.1.3 PROGRAMAS PUBLICOS DE GENERACIÓN DE EMPLEO

Si bien en el esquema de las medidas adoptadas en el mercado laboral paraguayo a nivel institucional no existen definiciones precisas sobre el tipo de política de empleo a implementar; se analizan seguidamente algunos programas realizados principalmente por la SAS, así como por otras entidades del sector público, que podrían enmarcarse dentro de aquellos programas que tienden a generar empleo.

La SAS de la Presidencia de la República, que fue creada en el año 1.995, mediante el Decreto del Poder Ejecutivo N° 9235/95, y entró en su fase operativa en el año 1.997, con el mandato de actuar como mecanismo institucional encargado de coordinar acciones conjuntas del Estado, los Partidos Políticos y la Sociedad Civil en torno a una Política Social dirigida, principalmente, a combatir la pobreza y promover una mayor equidad social.

La SAS tiene dos ejes fundamentales de gestión en el sector social del país. El primero se relaciona con la formulación de las políticas sociales, y el segundo con las relevantes tareas de reducir la pobreza y atender a las comunidades más vulnerables y en situación de riesgo. Dicha gestión se realiza, principalmente, a través de la ejecución de programas y proyectos de inversión social, teniendo en cuenta que en el año 1996, la SAS, con apoyo del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la CEPAL, presentó el Plan Estratégico de Desarrollo Social. Esencialmente, el Plan reafirmó que la reducción de la pobreza constituye una de las tareas prioritarias del Desarrollo Social en Paraguay e identifica tres desafíos a resolver para avanzar en dicho objetivo:

- ✓ lograr un ritmo sostenido de crecimiento económico que provea los recursos necesarios para financiar el desarrollo social y establezca el marco necesario para generar oportunidades productivas
- ✓ alcanzar una solución integral y estructural al problema de la pobreza rural

- ✓ construir los fundamentos de una política social moderna enfocada en aumentar las capacidades productivas de las personas y la satisfacción de sus necesidades básicas y con ello su integración social

Los principales programas relacionados con políticas para generar empleo son:

a) Primer Programa Paraguayo de Inversiones Sociales (PROPAIS I)

De la información obtenida del Resumen Consolidado Del Proyecto (Financiamiento de Inversiones Sociales-FIS + Programa de atención integral del niño y adolescente trabajador de la calle-NATC) se destaca que en el marco del Primer Programa Paraguayo de Inversiones Sociales (PROPAIS I), en el periodo 1997 – 2003, la SAS recibió un total aproximado de 1.764 solicitudes de financiación destinadas a atender diferentes necesidades percibidas y convertidas en Proyectos Sociales por parte de los propios grupos pobres y vulnerables, es decir, los sujetos de la atención de la institución.

De este total de solicitudes recibidas, la institución ha concretado un total de 629 Proyectos de Inversión Social, entendidos estos como el “conjunto de acciones y actividades integradas destinado a la prestación de servicios sociales o a atender necesidades y requerimientos de una población en situación de pobreza o vulnerabilidad”.

Los 629 proyectos ejecutados han beneficiado a más de 325.957 personas (65.000 familias) requiriendo una inversión total de US\$ 31 millones, financiados mediante el PROPAIS I compuesto por los subprogramas denominados Fondo de Inversión Social y Niños-Adolescentes Trabajadores de la Calle (FIS + NATC). El programa fue ejecutado mediante un préstamo de US\$ 28.000.000 otorgado por el BID al que debe agregarse la contrapartida de US\$ 3.000.000 aportada por el Gobierno Nacional.

La ejecución del PROPAIS I ha logrado mejorar y ampliar la oferta nacional de servicios sociales tanto para las poblaciones en extrema pobreza, en situación de vulnerabilidad y en particular de los niños y adolescentes trabajadores de la calle.

Con respecto al NATC, el objetivo de esta cooperación fue el de contribuir a asegurar las oportunidades de niños y adolescentes que trabajan en la calle de desarrollar armónicamente su potencial físico, intelectual, profesional, social y espiritual, previniendo así su marginalización y criminalización.

Fueron beneficiarios del programa NATC los niños/as menores de 12 años y los adolescentes de 13 a 18 años que trabajan en la calle, así como los menores en general que viven en la calle y los que tiene conflicto con la ley, llegando en el año 2003 a 1.749 beneficiarios de diversos departamentos como Cordillera, Amambay, Itapúa, Caaguazú, Ñeembucú, Central y Asunción.

La estrategia del programa definió sus mecanismos de intervención bajo los siguientes criterios:

- Prevenir el trabajo infantil (0-12 años);

- Proteger a los niños/as (menores de 12 años) y adolescentes (13-18 años) trabajadores en la calle de los riesgos propios de ese medio;
- Facilitar la inserción social de menores que viven en la calle;
- Apoyar la rehabilitación efectiva de menores infractores; y
- Promover la aceptación de los derechos del niño y adolescente por parte de la sociedad paraguaya.

Bajo tales criterios se definieron las líneas de intervención de los proyectos, a saber:

- Educación y capacitación laboral, proyectos que promueven la inserción, permanencia y mejor rendimiento escolar, preparando también, técnica y laboralmente, a adolescentes y adultos responsables de las familias;
- Salud, con proyectos que hacen al mejoramiento de las condiciones de salud; y
- Servicios sociales, proyectos que ofrecen servicios de atención integral a los niños, niñas y adolescentes, apoyo a sus familias y comunidades.

La evaluación del programa PROPAIS I, que inició su ejecución a mediados de 1997, llegando a junio del 2003 con un total de 232 proyectos aprobados por el Comité de Aprobación de Proyectos de la SAS, y que serán ejecutados a fines del año 2.003. El programa requirió una inversión total de G. 36.306.131.529, equivalentes a US\$ 5.942.084 considerando el monto administrado y transferido por la SAS y el aporte local de los beneficiarios del 24% como contrapartida.

El número total de beneficiarios en el país llegó a 71.301 personas. El período de ejecución más activo del proyecto se presentó, al igual que en FIS, de abril de 1999 a junio del 2003 con 178 proyectos que represento el 77 % del total aprobado. Analizando la intervención del programa por área programática sobresalió significativamente, tanto en número de proyectos como en monto financiado, el correspondiente a servicios sociales integrados los que incluyeron componentes de salud, educación, capacitación y trabajo con familias

Si bien la evaluación final del PROPAIS I se encuentra pendiente de realización, principalmente en cuanto a medir el impacto social del mismo, ya que no se había elaborado una línea de base en el momento del diseño del programa, ocurrido antes del año 1999, esta situación podría superarse al concluir la implementación del Segundo Programa de Inversiones Sociales (PROPAIS II).

Cabe señalar acerca del PROPAIS II, que el BID coincidió con el Gobierno Nacional en la decisión de continuar apoyando la financiación de proyectos sociales tendientes a mejorar la calidad de vida de poblaciones en situación de pobreza, por lo cual el citado programa ya cuenta con aprobación legal y debe desarrollarse a partir del año 2003.

b) Proyecto de Desarrollo Comunitario (PRODECO)

El PRODECO es un proyecto por el cual, el Estado, a través de la SAS, tiene como objetivo general, la promoción de la inclusión social, la participación de los actores sociales involucrados y la descentralización institucional, con miras a mejorar la

calidad de vida de la población en situación de extrema pobreza y los grupos vulnerables como los jóvenes, las mujeres y los indígenas del sector rural y urbano, de los departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú.

Entre sus objetivos específicos se encuentran:

- (i) Estimular y fortalecer las capacidades de las comunidades y los gobiernos locales para identificar, diseñar, implementar y dar seguimiento a los subproyectos productivos de desarrollo comunitario, y
- (ii) Subsidiar y apoyar la ejecución de subproyectos productivos tendientes a aliviar la pobreza,

La operatividad del PRODECO se materializará a través de subproyectos sustentables, que promuevan acciones eficientes, posibilitando la gestión, la administración, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de las prácticas y medidas a ser aplicadas, y Los subproyectos pueden ser rurales o urbanos y necesariamente deberán contribuir a la superación o reducción del nivel de pobreza y/o aumentar el nivel de vida de los beneficiarios. Estos pueden ser: de Generación de Ingresos, de Desarrollo Comunitario, vinculados al anterior; y de Iniciativas Municipales.

La meta del PRODECO es financiar, aproximadamente, 680 proyectos pertenecientes a comités de producción urbanos o rurales, incorporando la participación efectiva de los comités de mujeres, de jóvenes y de indígenas (discriminación positiva), llegando a beneficiarios directos quienes serían los Grupos de personas asociados en Comités de Producción (como Asociaciones de productores urbano o rural, Comisión barrial, Junta de Vecinos, Comités de productores, y Organizaciones Campesinas) que reciben sin intermediación los fondos de financiamiento para los subproyectos productivos de desarrollo comunitario. Dichos grupos deberán estar integrados por un mínimo de 5 y un máximo de 25 miembros de escasos recursos y con bajo nivel socio cultural, que cumplan con los criterios de elegibilidad y focalización establecidos en el Manual Operativo, de los cuales por lo menos un 40 % deben ser beneficiarios con por lo menos dos Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

El PRODECO tiene un costo total de US\$ 11.100.000, de los cuales US\$ 9.000.000 provienen del préstamo del Banco Mundial, la contribución nacional del proyecto es de US\$ 1.000.000 y US\$ 1.100.000 constituye el aporte de los beneficiarios. Actualmente el Proyecto, que inició sus actividades en febrero del 2003, se encuentra actualmente en su etapa de preparación para la iniciación de la fase ejecutiva, habiendo completado la conformación del equipo técnico, teniendo un plazo de ejecución de cuatro años por lo cual se prevé este concluido a mediados del año 2007.

c) Fondo Económico Productivo y de Reconversión Laboral de Yacyretá (FEPREL)

El Consejo de Administración de la Entidad Binacional Yacyretá (CEBY), considerando la Declaración de los Presidentes de Paraguay y Argentina del 14 y 15 de mayo del 2000 en el sentido de llevar a cabo todas las medidas necesarias para resolver los problemas

de quienes se ven afectados por las obras (relocalización, readaptación laboral y cultural, etc.), creo el Fondo Económico Productivo y de Reconversión Laboral de Yacyretá (FREPEL), para atender dichos problemas sociales, por Resolución N° 1.100/20001, firmada el 9 de febrero del año 2001, en la ciudad de Buenos Aires, en sesión ordinaria N° 144/01, encomendando a los Directores Nacionales la elaboración de los programas para la atención de la población vinculada.

En general, la zona de afectación del Proyecto Yacyretá, se caracteriza por la existencia de un número importante de familias que a falta de puestos de trabajo, desarrollan actividades económicas informales de baja productividad, que son afectados en diversas formas por el proceso de traslado a nuevos asentamientos, entre los que se encuentran: microemprendimientos industriales, comerciales y de servicios, por citar algunos, quienes generan importantes ingresos a las familias de la zona, razón por la cual el objetivo central del FREPEL reside en potenciar estas iniciativas.

Con el Fondo se busca apoyar emprendimientos productivos y actividades, focalizando en dichos microemprendimientos industriales, comerciales y servicios, que incluyan:

- Identificación de conocimientos, habilidades y destrezas de la población beneficiaria, de modo a mejorarlos,
- Elaboración de proyectos participativos para aprovechar la demanda del mercado laboral y regional,
- Capacitación en comercialización y seguimiento de gestión de mercado y la administración de micro emprendimientos referidos, y
- Asesoramiento y acompañamiento en áreas de producción y comercialización.

Existen además, seis programas propuestos en áreas como: la reconversión laboral, el fortalecimiento de actividades económicas productivas nuevas y preexistentes comprendiendo agroindustrias, organización y promoción comunitaria, y la atención a emergencias.

Considerando el sub-programa de Reconversión Laboral, se potenciarán:

- Proyectos de consolidación de puestos de trabajo y de inserción en nuevos puestos, capacitación laboral y seguimiento de los casos que participan en los mismos,
- Mejoramiento de capacidades, administración, calidad de mano de obra, mediante la asistencia pre y durante el proceso de producción / trabajo,
- Capacitación orientada al acceso a puestos de trabajo, y
- Apoyo técnico - económico para el desarrollo de nuevos rubros económicos y productivos.

El FEPREL se ejecutará en un período de cuatro años (2001-2004), con un costo de, aproximadamente, US\$ 6 millones, considerando como beneficiarios a la Población extracensal o no registrada en el CEBY RAU 89/90, afectada en sus estrategias laborales por elevación del embalse a cota 76 y que cumpla con los requisitos de la Resolución N° 1.100/2001, citando como casos especiales 115 familias y las asentadas en la urbanización Los Arrabales, con prioridad en este caso en el mejoramiento de

servicios comunitarios. Hasta mayo de 2003 los beneficiarios serían, aproximadamente, 874.

2.1.4 FONDOS PARA LA CREACIÓN DE EMPLEO TRANSITORIO

El Plan Estratégico Económico y Social (PEES), en el capítulo relacionado con el Desarrollo Humano y Reducción de la Pobreza, propone un conjunto de acciones para permitir que los empleos creados por las inversiones previstas en el eje de competitividad beneficien de forma equitativa a toda la población, en especial a la de menores recursos; proponiendo atacar la pobreza en varios niveles y en todos los ámbitos, con enfoque preventivo y promotor de la participación de los mismos, no meramente asistencialista.

En este contexto, en el tema de empleo transitorio en el Paraguay, solamente se vincula a la Ley de Primer Empleo N° 1982 sancionada en el año 2002, que en el artículo 7° establece que ningún trabajador (de 15 a 28 años de edad) prestará “servicios en la misma o distinta empresa por un tiempo superior a doce meses”, dentro del marco establecido en dicha ley; razón por la cual se podría afirmar que la temporalidad sucinta en dicho artículo, así como en el artículo 3° en el cual se sostiene que la duración del contrato “no podrá ser inferior a tres meses ni exceder de los doce meses”, contribuye a generar una mayor rotación o movimiento del personal, y al mismo tiempo precisa de una mayor y mejor fiscalización por parte de la autoridad competente en materia laboral que es el MJT.

Cabe señalar que hasta la fecha de presentación de este trabajo no existen fondos específicos vinculados a la creación del empleo transitorio en el Paraguay.

Sin embargo, es preciso destacar, como un avance en el tema de definir acciones para el empleo transitorio, sobre todo el vinculado a la mano de obra joven, que a partir del año 2001 se encuentra en proceso de consolidación la Red Yes (Youth Employment Summit)-Paraguay, integrado por instituciones públicas y privadas, ONGs, cooperantes y organizaciones juveniles. La Red es parte integrante de la Red Y.E.S. Youth Employment Summit , Campaña Global de Acciones, para que adicionalmente 500 millones de jóvenes en el mundo, especialmente aquellas/os que enfrentan la pobreza, tengan modos de vida sostenibles y productivos para antes del 2012.

La UPEJ (Unión de Profesionales y Empresarios Jóvenes del Paraguay) y el Vice Ministerio de la Juventud, Puntos Focales de la Cumbre Mundial con el apoyo del Proyecto Plataforma VMJ/GTZ con instituciones públicas y privadas han realizado un proceso de consenso a nivel departamental y nacional como preparación de la Cumbre Mundial de Empleo Juvenil, proceso iniciado a partir de la Mesa Nacional Interinstitucional de Concertación de Políticas Públicas de Empleabilidad y Emprendibilidad Juvenil que se inició en abril 2001. De consensos generados, se conformó el Comité Organizador Nacional integrado por la Coordinadora Nacional de la Juventud Cooperativista (CONAJUCOOP), Central General de Trabajadores (C.G.T.), Parlamento Joven, Cuerpo de Paz; Red de Secretarías de Juventud de Gobernaciones, Ministerio de Agricultura y Ganadería: Direcciones de Planificación, Género y Juventud Rural y Educación Agropecuaria; Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la

República, Secretaría Técnica de Planificación y Red CIDEM-SMPY/Comisión de las Comunidades Europeas

En el marco de este proceso se realizaron 14 Foros Consultivos Departamentales (1.600 jóvenes) y un Congreso Nacional para consensuar propuestas con las y los jóvenes, trazar acciones estratégicas a nivel local, departamental y nacional para poner en funcionamiento la Red con el objeto de elevar las propuestas de nivel nacional a la Cumbre Mundial de Empleo Juvenil realizado en Alejandría-Egipto en setiembre de 2.002.

Actualmente, se ha elaborado el documento que contiene las “Acciones Estratégicas y plan de acción de la RED YES Paraguay 2003 - 2004”, a fin de asegurar la instalación de políticas de Empleabilidad y Emprendibilidad Juvenil en la agenda pública para la presente década, el cual contó con la participación de los representantes de las instituciones miembros del Comité Nacional de la Red Yes Paraguay, así como la asistencia y apoyo de organismos internacionales.

2.1.5 APOYO AL SECTOR INFORMAL

En el Paraguay, la entidad que tiene como una de sus principales funciones la implementación de medidas vinculadas al sector informal es el Ministerio de Industria y Comercio (MIC). En ese sentido, dicho ministerio ejecuta diversos programas y ha creado varios centros con miras a brindar asistencia técnica, de capacitación e incluso financiera a dicho sector.

Para el cumplimiento de dicha función ha creado el Centro de Apoyo a las empresas (CEPAE), organismo dependiente del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), que brinda asistencia a las empresas a través de los servicios de información, orientación y articulación técnica, de capacitación y financiera. Asimismo, fomenta la creación de asociaciones, federaciones y organizaciones empresariales para el desarrollo de acciones puntuales.

2.1.5.1 Programas del MIC

Entre los programas que llevan a cabo conjuntamente el MIC-CEPAE se encuentran los siguientes:

- a) **Programa de Distribución de Bonos de Capacitación:** cuyo objetivo fue mejorar los conocimientos y habilidades de los trabajadores, el apoyo al proceso de transformación del aparato productivo, así como proveer capacitación laboral adecuada a jóvenes de bajos ingresos y aumentar la capacidad gerencial de los pequeños y microempresarios. El financiamiento provenía del BID por 32 millones de dólares, aproximadamente, durante el período 1995-2002. Su población objetivo eran las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyMES), llegando a beneficiar a 74.981 personas durante dicho período.
- b) **Servicio de Promoción Artesanal (SPA):** cuyo objetivo es valorar la capacitación como instrumento apropiado para la producción. Mejorar las técnicas de producción,

calidad, diseño, diversificación y presentación final del producto. Incrementar la producción para dar respuestas al mercado local e internacional; logrando la incorporación de jóvenes y mujeres al sistema laboral con el aprendizaje de las técnicas artesanales que genere ingresos económicos a sus familias. Es financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) correspondientes al MIC, durante el período 1998-2003.

Los cursos brindados por el SPA son: Corte y Confección, Teñido, Tejidos de Crochet, 2 agujas, en Bastidor, Bordados en Ñandutí, Ao Po'i, Encaje Yú, en telar mejorado, Marroquinería y Talabartería y Capacitación General en principios básicos de Administración y Organización Social. Los mismos fueron realizados en Asunción, Taller Artesanal de Pirayú, Yataity; Carapeguá, Itauguá; llegando a beneficiar a 28.862 personas.

2.1.5.2 Programas del VMJ

El VMJ desarrolla programas con el objetivo de promocionar y apoyar al sector informal, principalmente en el ámbito de la mano de obra joven. Entre los programas llevados a cabo por el VMJ, se encuentra el Programa de Apoyo a la Juventud Paraguaya, con financiamiento del BID y administrado por la GTZ, que en el Componente 2 de Microempresa, pretende mejorar de la Participación Juvenil en Cooperativas, ayudando a potenciar la empleabilidad joven, abarcando un plazo de 3 Años, con financiamiento compartido con cooperativas locales y el Centro Cooperativo Sueco, por un monto aproximado de 35 millones de guaraníes por año.

Además, con la UPEJ y las cooperativas locales, se han desarrollado programas como el de Apoyo Integral a Emprendedores/as y Tecnologías de Información, cuyo objetivo es el de promover la generación de negocios electrónicos y la creación de empresas juveniles, basada en la innovación, competitividad y desarrollo sostenible, llevado a cabo desde setiembre de 2003 hasta febrero de 2004, a fin de beneficiar a Jóvenes de 18 a 35 años. También se ha promovido el Programa de Creación de Microempresas Juveniles, cuyo objetivo es desarrollar en los participantes las habilidades, competencias básicas y el conocimiento de crear una empresa por medio de talleres de capacitación vivenciales adecuados a la realidad, el cual fue llevado a cabo en el año 2000, en los meses de marzo a octubre; en el período 2001-2002, en los meses de julio a diciembre, y en el año 2003, se encuentra realizándose en los meses de agosto hasta diciembre. Este programa de microempresas juveniles tiene como área de acción a: Asunción, Guairá, Misiones, Ñeembucú y Caaguazú. Los programas citados llevado a cabo por el VNJ han llegado a 133 jóvenes en el período considerado.

2.1.5.3 Programas de la División de Juventud-Dirección de Asuntos Sociales-Municipalidad de Asunción

Asimismo, la Municipalidad de Asunción, en la Dirección de Asuntos Sociales, y por medio de la División Juventud, lleva a cabo proyectos vinculados al mercado laboral, como ser:

- a) **Programa Mesa Económica Municipal Juvenil:** con el objeto de conformar una organización juvenil que se constituyese en un nexo entre la demanda de la población joven, con respecto al empleo y otros temas económicos, y las políticas y acciones del gobierno tanto Central como Local, en el período 2002 al 2005, con financiamiento del Centro Interdisciplinario de Derecho Social, Económico y Político de la Universidad Católica (CIDSEP), destinado a Jóvenes de diversas organizaciones Juveniles, con una cobertura de 100 personas.
- b) **Programa de Fomento y Promoción para Microempresarios Jóvenes:** cuyo objetivo fue la participación de Jóvenes microempresarios en concursos, ferias, exposiciones y cursos de capacitación, que le brinden las herramientas necesarias para enfrentarse al mercado laboral en forma independiente, realizada en el año 2001, y financiada con recursos propios municipales así como el auspicio de Empresas Privadas, con un costo aproximado de 10 millones de guaraníes, destinado a Jóvenes Microempresarios, con una cobertura de 50 personas.
- c) **Feria "Creatividad Joven - Arte, Ciencia y Empresa":** cuyo propósito es generar un espacio en donde los jóvenes emprendedores puedan mostrar a la sociedad los productos que son de su creación generar contactos para futuros negocios, e incentivar a los demás jóvenes a crear sus propias empresas, llevada a cabo a partir del año 2002, realizando 4 Jornadas trimestrales por año y que continuará en forma permanente, financiada con recursos propios municipales y el auspicio de Empresas Privadas, con un costo aproximado de 5 millones de guaraníes por jornada. Hasta la fecha, la población cubierta es de 100 jóvenes microempresarios.
- d) **Programa "Ferias de Solidaridad- Sistema de Trueque":** nueva modalidad que pretende dar alternativas de producción y de comercialización a familias, especialmente a jóvenes, de escasos recursos; a fin de promover la autogestión, la producción doméstica, el asociativismo, y fortalecer el capital social de las comunidades, mediante "ferias de solidaridad" en donde se practique el trueque de productos y servicios. Se realiza a partir del año 2001, financiada con recursos propios municipales y el auspicio de Empresas Privadas, con la participación de 500 personas.

2.1.5.4 Programas de financiamiento a las MPyMES

- a) **Proyecto de Crédito Global a la Microempresa, gerenciado por el Banco Central del Paraguay (BCP):** como un programa de apoyo a las MPyMES, que está siendo desarrollado en 2 etapas, la etapa I abarcó el período 1996-2001, mientras que la etapa II corresponde al período 1997-2003.

El objetivo del Programa de Apoyo Crédito Global para Microempresas Etapa II es desarrollar la capacidad productiva y empresarial de los microempresarios, para lo cual cuenta con el préstamo externo del BID por un monto de 20 millones de dólares, con un componente adicional de cooperación externa por 2,2 millones de dólares. Actualmente se encuentran participando activamente nueve intermediarios financieros, los cuales están atendiendo, aproximadamente, 46.000 microempresas, con una cartera de 34 millones de dólares.

- b) **El Fondo de Desarrollo Industrial (FDI):** creado a fines del año 1994 con el objeto de financiar a las pequeñas y medianas empresas existentes que requieren recursos para su instalación, ampliación o modernización, y cuyos proyectos de inversión cumplan con los requisitos necesarios para su aprobación. Utiliza el esquema de la Banca de Segundo Piso con recursos obtenidos de préstamos de Organismos Multilaterales de Crédito como: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, Export Import Bank of Japan, Export Import Bank of Taiwan, International Cooperation and Development Fund; así como el aporte directo de capital previsto en el Presupuesto General de la Nación y que son controlados y administrados por el Comité de Coordinación y Gestión integrado por el Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Hacienda. Dichos fondos son transferidos a las Instituciones Financieras Intermediarias (IFIS), sean bancos, financieras y eventualmente Cooperativas de Ahorro y Crédito, para ser canalizados al beneficiario final, es decir a los empresarios y empresas.

Por lo tanto, el FDI es un Fondo constituido con los recursos internos y externos que serán canalizados al sector industrial a través de las IFIS, utilizando la modalidad de Banca de Segundo Piso, aunque más que un Fondo Financiero, es todo un sistema de canalización de los recursos hacia los sectores productivos.

Actualmente, el FDI se encuentra llevando a cabo el Primer Proyecto de Pre-Inversión, con el financiamiento externo de AIF, por un monto de 4 millones de dólares, y que en el período 1999-2003 benefició a 16.787 mano de obra directa.

- c) **Fondo de Desarrollo Campesino (FDC):** creado Ley N° 128/1991, y su modificación Ley N° 206/1993, con el objeto de proveer los medios para asegurar en el largo plazo el mejoramiento sustancial de los ingresos y las condiciones de vida del campesinado paraguayo. En esa perspectiva, el propósito fundamental del proyecto denominado Proyecto de Crédito de la Región Oriental es lograr que los productores campesinos, mediante un eficiente y eficaz sistema de crédito y asistencia técnica, mejoren la productividad, los márgenes de rentabilidad de sus explotaciones y los niveles de ingresos familiares.

La principal función del FDC es la de actuar como Banca de segundo piso a fin de canalizar préstamos a través de Instituciones Intermediarias Financieras (IFIs) a beneficiarios finales que califican para recibir los préstamos administrados por el FDC, financiando proyectos de Inversión rentables técnica, económica y financieramente.

El citado proyecto fue implementado en dos etapas, la etapa I abarcó el período 1993-1996, y la etapa II abarca los años 1996-2004, con financiamiento del FIDA de 12,3 millones y 9,4 millones de dólares, respectivamente para cada etapa. Cabe destacar que en el período 1993-1998 los beneficiarios fueron 11.528, considerando que la meta en términos de población objetivo es de 12.000 familias campesinas pobres de los Departamentos de Caaguazú, Concepción y San Pedro.

Si bien la evaluación de lo realizado por ambos fondos incluyen en cierta medida las mismas críticas con respecto a la burocracia existente, el alto costo del financiamiento, a lo cual se suma una alta ineficiencia, teniendo en cuenta por ejemplo que a los productores agrícolas se les ha condonado en varias oportunidades las deudas contraídas con el FDC, principalmente, lo cual ha profundizado el debilitamiento de su situación financiera, actualmente existe un proyecto con respecto a la Reforma de la Banca Pública, a fin de superar la situación que enfrentan las entidades financieras públicas.

d) Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo (FUPACODE)

La Fundación Paraguaya, creada en el año 1985, en el período de 18 años ha centrado sus esfuerzos en el desarrollo de estrategias que permitan fomentar la creación de empleos entre la población mas necesitada del país, para lo cual se han investigado y desarrollado diversos programas de apoyo crediticio y educativo a trabajadores independientes por cuenta propia y se han creado oficinas en el interior que abarcan a mas de 40 ciudades.

La misión de FUPACODE consiste en promover el desarrollo de micro y pequeñas empresas y personas de menores recursos a través de la creación, ampliación y fortalecimiento de servicios sostenibles de microfinanzas, capacitación y asesoramiento. Para ello, como organización de desarrollo sin fines de lucro, fomenta el espíritu empresarial, la creación de empleos y el aumento de ingresos para ciudadanos de menores recursos en todo el país.

La metodología de trabajo implementada reside en tener en cuenta que, en general, las microempresas no llevan una contabilidad organizada que pueda demostrar su capacidad de pago, y requieren montos de préstamos muy pequeños, careciendo de garantías reales. FUPACODE, a través de su equipo de asesores de microempresas que mediante una metodología probada elaboran el balance de la microempresa, su presupuesto, estado de resultados, flujo de caja y determinan la capacidad de crecimiento del microempresario.

Desde fines del año 1985, FUPACODE ofrece al microempresario de Asunción y los departamentos Central, Cordillera, Paraguari y Misiones (donde se concentra la mayor parte del microempresariado nacional) su programa de crédito, capacitación y asesoramiento gerencial básico. Para acceder a dicho financiamiento, debe elaborar el proyecto de inversión con técnicos de la fundación, desarrollando un proyecto que sea sustentable y con posibilidades de recuperar la inversión.

El Programa atiende principalmente a las microempresas de menor tamaño, respecto a aquellas que por su expansión se han convertido en líderes. El saldo promedio del préstamo es actualmente de 1.450.000 guaraníes por microempresario. No obstante, para aquellos microempresarios que se iniciaron con el Programa y que hoy día necesitan otros volúmenes de préstamos, el reglamento de crédito contempla montos de hasta 50 millones de guaraníes.

Los productos financieros que ofrece son: préstamos individuales, a grupos solidarios, a jóvenes emprendedores, a MPyMES, a microempresas rurales, a educadores, para la vivienda, a personas de menores recursos, préstamos de 2º piso, y a emprendimientos comunitarios (construcción de empedrado, tanques de agua, desagüe cloacal y pluvial, entre otros).

FUPACODE ha demostrado que financiar al sector informal sin subsidiarlo, es un programa autosuficiente y rentable en términos financieros, razón por la cual el BCP también se encuentra llevando a cabo un programa de apoyo al sector. Como asociación civil sin fines de lucro, la Fundación Paraguaya no reparte dividendos a sus socios, y los excedentes de sus operaciones los destina a capitalizar su programa de crédito en el interior y a financiar, sostener y apoyar a Junior Achievement en su estrategia de expansión al interior del país.

La premisa principal del trabajo es que a medida que los microempresarios del sector informal aumentan el volumen de sus operaciones comerciales e industriales, logran fortalecer sus empleos precarios, aumentan sus ingresos familiares, y crean nuevos puestos de trabajo. Las estadísticas, avaladas por investigaciones independientes, sugieren que se ha posibilitado la creación de aproximadamente 16.000 puestos de trabajo, a razón de 1,3 puestos creados por microempresa apoyada por más de un año.

e) **Club de Emprendedores del Paraguay**, es importante destacar el trabajo desarrollado por esta organización formada el 13 de agosto de 1998 en el seno del Centro de Atención a la Pequeña y Mediana Empresa (CAPYME) de la Fundación EMPRENDER, entendiéndose que la fortaleza de las PYMES se encuentra en la unión y que el accionar individual representa hoy en día, la pérdida de las posibilidades de desarrollo y de competencia.

Entre los objetivos de este organismo se citan:

- Apoyar entre sus miembros la creación de pequeñas y medianas empresas competitivas y fortalecer las existentes, sensibilizando hacia un sentido de compromiso con la sociedad
- Potenciar la integración entre sus miembros para fortalecer las relaciones humanas e incentivar la concreción de operaciones comerciales con proyección internacional
- Potenciar las relaciones comerciales entre sus miembros y proyectarlos en el mercado internacional
- Fomentar el asociativismo como herramienta válida de fortalecimiento de las PYMES

Los servicios que presta son:

- Jornada de encuentro para emprendedores denominado "Negocios después del negocio", que se desarrolla desde diciembre del año 2000, en forma semanal.

- Exposición y venta de productos, a través de Lanzamientos / presentación de productos y servicios, Expocatólogos (promoción de volantes y tarjetas personales)
- Capacitación a los socios
- Asesoramiento contable, financiero y jurídico, e Informaciones y servicios

Merece mencionarse además, que la normativa tributaria vigente en la Ley N° 125/91, existe un Impuesto denominado Tributo Único, que grava los ingresos de las empresas unipersonales, que realicen actividades comerciales industriales o de servicios que no sean de carácter personal (artículos 42° y 43° de la Ley N° 125/91). Se considera empresa unipersonal toda unidad productiva perteneciente a una persona física, en la que se utilice en forma conjunta el capital y el trabajo, en cualquier proporción, con el objeto de obtener un resultado económico, con excepción de los servicios de carácter personal, e incluso si a estos efectos el capital y el trabajo pueden ser propios o ajenos (artículo 4° de la Ley N° 125/91). La tasa impositiva del 1% al 4% de acuerdo con las categorías de contribuyentes (artículo 46° de la Ley N° 125/91), a los efectos de fomentar la formalización de las empresas del sector informal. Sin embargo son los costos administrativos, vinculados a la burocracia existente, los que se muestran como principales obstáculos para la formalización de las empresas del sector informal.

2.1.6 INCENTIVOS LEGALES PARA PROMOVER LA CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES

Si bien el artículo 87 de la Constitución Nacional de Paraguay postula que las políticas de pleno empleo serán promovidas “por el Estado como la formación profesional de los recursos humanos, dando preferencia al trabajador nacional” y también, que en el artículo 99 se establece que el MJT, y sus dependencias, son las encargadas de fiscalizar el cumplimiento y aplicación de las Leyes del Trabajo mediante un servicio eficiente de inspección y vigilancia. Dicho servicio está reglamentado mediante disposiciones especiales que determinan la organización, competencia y procedimientos que se refieren a la inspección y vigilancia, ajustándose en lo posible a las normas pertinentes del Código Internacional del Trabajo, hasta la actualidad la normativa legal vigente en el Paraguay no brinda muchos incentivos a la contratación de trabajadores.

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

También, en el año 2002 se promulgó la Ley N° 1980 De Primer Empleo, que tiene por objeto establecer normas para regular, incentivar y fomentar el empleo juvenil, considerando a aquellas personas jóvenes de 15 a 28 años de edad, incluyendo a los profesionales recién recibidos que nunca hayan prestado servicios en relación de

dependencia y que no sea mayores de 28 años; así como a todos los empleadores inscriptos ante la Autoridad Administrativa del Trabajo, incluidas las pequeñas y medianas empresas. En el artículo 18 se establece que los empleadores estarán exonerados, respecto de los trabajadores contratados bajo el régimen de dicha ley, al pago del aporte jubilatorio a los Organismos de Seguridad Social sobre la remuneración percibida por el trabajador en caso de que sea menor al salario mínimo por motivos excepcionales, previstos en la Ley, a la asignación Familiar, e incluso a las indemnizaciones por preaviso y vacaciones. Sin embargo, el artículo 19 de la misma ley determina que los empleadores podrán deducir del pago del impuesto a la renta, el aporte de las jubilaciones y pensiones que correspondería al trabajador, aún cuando se encuentren exonerados del mencionado aporte, según se señaló en el artículo anterior.

Además, en términos de contrato de aprendizaje, el artículo 105 del Código Laboral establece que en el régimen de aprendizaje dual, el empleador podrá pagar un salario inferior al mínimo legal vigente, el cual no podrá ser inferior al 60% de dicho salario.

En Paraguay, en cuanto a la política de salario mínimo, aún se mantiene el método de reservar a las instancias tripartitas del Ministerio de Trabajo la fijación de dicho salario mínimo, y adoptar el reajuste indexado del mismo; aún cuando la experiencia en la mayoría de los países, demostró que el reajuste del salario en base a la inflación pasada solo generó un efecto inflacionario mayor que afectó inmediatamente al salario real recuperado, por el mismo efecto del reajuste salarial.

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

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

Cabe destacar que para los empresarios, la posible reducción del nivel actual del salario mínimo no constituye un incentivo para contratar mayor cantidad de mano de obra, considerando que ellos mismos habían manifestado que el salario mínimo constituye “un techo y no un piso”, para contratar mano de obra. Además, según estudios realizados por Marcos Robles, se puede concluir que el aumento del salario mínimo afectaría el empleo de los trabajadores en menor nivel de productividad, es decir la mano de obra

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

joven, en primer lugar, e incluso generando un efecto sustitución a favor de los más productivos, sin que ello afecte necesariamente el nivel de empleo total del país²³.

Actualmente, existen estudios y propuestas de política a fin de llevar a cabo la reforma laboral necesaria en el Paraguay, a partir de la modificación y actualización de la normativa legal vigente.

2.1.7 SEGURO DE DESEMPLEO

En el Paraguay aún no ha tomado vigencia la política pasiva de implementar el seguro de desempleo. Aunque, se puede resaltar que existen subsidios a determinados sectores, como el vinculado al período improductivo que presentan como es el caso de los pescadores, y la veda existente en un período determinado, generalmente en los meses de noviembre a enero. Asimismo, la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, comúnmente conocida como Caja Fiscal, en el régimen no contributivo de la misma (o sea aquel que no exige un aporte como contraparte de los beneficios), incluyen pensiones de gracia, o graciabiles, a determinadas personas, quienes, como señala el estudio realizado por Barreto y Ramírez²⁴, podrían ser personalidades de la cultura o arte, o a quienes la sociedad deba gratitud por algún motivo y que no cuenten con ingresos jubilatorios.

En el primer caso, la Ley N° 799/96 de Pesca se crea el Fondo Especial de Desarrollo Pesquero (artículo 24), que es administrado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, y cuyos recursos provendrán de las asignaciones presupuestarias, los préstamos reembolsables y no reembolsables obtenidos en el país o en el exterior y destinados al cumplimiento del objeto de la presente ley; los creados por leyes especiales y aquellos que provengan del otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones; así como los que se generen por la venta de los productos de la pesca obtenidos durante las operaciones de pesca que se realicen con fines de investigación o regulación; además de lo recaudado en concepto de multas y decomisos.

Dicho Fondo Especial de Desarrollo Pesquero, será utilizado en porcentajes y conceptos siguientes: 10% para gastos de investigación y de extensión pesquera; 15% para programas de asistencia social dentro del ámbito pesquero; 25% para programas de desarrollo de la actividad pesquera; y 50% para contribuir a sufragar los gastos operativos y de mantenimiento de aquellas embarcaciones de la Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre y de otras dependencias estatales afectadas al control de la actividad pesquera.

En este sentido, en tiempo de veda, la asistencia social, a partir del año 2002, es brindada por la Secretaría del Ambiente (SEAM) en el ámbito pesquero, conforme lo expresa la ley del sector, y la misma consiste en una asistencia económica y de víveres durante el período de veda.

Como se señaló, otro recurso brindado por el Estado Paraguayo como transferencia al sector privado, lo constituyen las Pensiones Graciabiles, concedidas por el Congreso de

²³ Robles, M. 2002

²⁴ Barreto, C. y Ramírez, R. 1997

la Nación a determinadas personas, desde hace varias décadas, tema que merece un análisis más cuidadoso en el ámbito de la seguridad social (que no corresponde al objetivo del presente trabajo), a fin de medir la eficiencia en el gasto público. Dichas transferencias realizadas en concepto de pensiones graciables, son brindadas a través de la promulgación de una ley según cada caso, ante la presentación de la solicitud al Congreso. Cabe destacar que, aún cuando se concedan montos bastante reducidos, cuyo peso aproximado es de 1% del total de gastos de la Caja Fiscal²⁵ (la cual se encuentra en una grave situación deficitaria, como la mayoría de las entidades vinculadas a la seguridad social), evidencia que la eficiencia en el gasto del sector público necesita de una pertinente reforma, a partir del marco legal, considerando el establecimiento no discrecional de determinados beneficios para lograr la equidad en la distribución de los bienes y servicios del sector público paraguayo.

2.1.8 ENFOQUE DE GENERO

En el Paraguay, la Ley N° 34 del 18 de setiembre del año 1992 crea la Secretaria de la Mujer (SM) con la misión de introducir la perspectiva de género en las políticas públicas del Estado, bajo la coordinación interinstitucional con otros organismos públicos y la sociedad civil, dando un especial énfasis a las organizaciones sociales y políticas de mujeres, sin excluir organizaciones mixtas, el objeto de impulsar el protagonismo y la participación de la mujer en el ámbito de la vida política, cultural, familiar, laboral y social, conforme a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer, ratificada por Paraguay en noviembre de 1986.

Como estrategia para crear condiciones de equidad para la mujer, la SM editó el Plan Nacional de igualdad de oportunidades para la mujer, periodo 1997-2001, el cual actualmente ha incorporado avances, incluso en su misma conceptualización, puesto que el II Plan Nacional de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, para el periodo 2003-2007, además de visualizar la problemática de género existente en el país, incorpora objetivos más ambiciosos como una cultura de igualdad, acceso a los recursos económicos y al trabajo, equidad en la educación, salud integral, una vida sin violencia, entre otros.

En el tema de acceso a los recursos económicos y al trabajo, la SM en primer lugar ha firmado un convenio con el MJT para coordinar y ejecutar en forma conjunta las medidas de política laboral a fin de promover la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres. Entre las mismas se destaca el Programa de formación y capacitación laboral, con la distribución de bonos de formación para el primer empleo, buscado tanto por hombres y mujeres.

También la SM ha suscrito convenios con diversas instituciones como:

En el sector privado:

²⁵ López, T. 2002.



- Con la Federación Paraguaya de Microempresarios (FEPAME), a fin de fortalecer la capacidad económica de mujeres artesanas, trabajadoras por cuenta propia, trabajadoras del sector informal y trabajadoras a domicilio.
- Con la UPEJ, y la asociación de pequeños y medianos empresarios, a fin de tomar acciones conjuntas con el sector empresarial.
- Con la Red de Mujeres empresarias, a través de mesas redondas, seminarios y talleres de formación y concientización sobre la problemática femenina y las posibles medidas de solución.
- Con la Dirección Nacional de Cooperativismo, a fin de promover la inserción directiva femenina en dichas entidades.
- Con la Red YES Paraguay, a fin de adoptar medidas concretas con respecto al empleo juvenil.

En el sector público:

- Con el MJT,
 - a través del SNPP, a partir del año 1994, el cual fue reformulado en el año 1998, realizando varios cursos en diversos lugares del país, fomentando la formación profesional de la mujer, tanto en rubros tradicionales como no tradicionales.
 - Proyecto “Habilitación Laboral de reclusas del penal de mujeres del buen pastor y de jóvenes adolescentes del Hogar Rosa Virginia”, a partir del año 1997, capacitando a reclusas y jóvenes en cerámica artística y artesanal
- Con el Ministerio de Educación (MEC) y financiamiento externo se definió el Programa Nacional de Igualdad de oportunidades y resultados para las mujeres en educación (PRIOME), en el año 1995 con una duración de 3 años, en el cual se realizaron talleres de formación para docentes y autoridades del sistema educativo, con la participación de más de 2500 funcionarios/as a fines del año 1996. En 1997 se realizó un cambio de estrategia, centrando la atención en realizar talleres para formación docente, capacitando a 40 docentes en dicho año. Y para el año 1998 se priorizó la revisión de textos de enseñanza a fin de promover la educación no sexista en el marco de la Reforma Educativa.
- Con el MAG, a fin de incorporar la perspectiva de género en los proyectos de desarrollo rural, así como en el acceso al sistema de crédito productivo.
- Con el BCP, a fin de promover el acceso de la mujer microempresaria a los servicios del sistema financiero y garantizar la consolidación del enfoque de equidad y género, en el marco de la ejecución del programa global de créditos para microempresas.

- Con la Entidad Itaipú Binacional, se han realizado los siguientes programas
 - El Proyecto “Educación para el desarrollo”, dirigido a mujeres del área del embalse en los Departamentos de Canindeyú y Alto Paraná, con el objetivo ofrecer a las mujeres del área de influencia del embalse de Itaipú Binacional oportunidades para mejorar el nivel y la calidad de vida, de ella y su familia, como resultado del fortalecimiento de su autoestima y de los conocimientos teórico-práctico recibidos en los cursos impartidos sobre el tema, así como sobre nutrición familiar, producción y consumo de hortalizas y frutas, huerta casera, salud comunitaria. Dicho proyecto abarcó el período 1994 a 1998, beneficiando en forma directa a 1.791 mujeres líderes de 19 comunidades, con un impacto calculado en 9.000 beneficiarios indirectos. El financiamiento de dicho proyecto proviene de la Itaipú Binacional, con un costo aproximado de 20.000 dólares.
 - Proyectos Productivos, de acuerdo a los Convenios N° 5929, 6573, 6574 y 6575, con el objeto de mejorar la calidad de vida de los pobladores, a través de incremento de los ingresos de las unidades familiares, brindándoles alternativas de producción. Cada convenio tuvo una duración de 10 meses durante el año 1998, financiados con recursos de la Itaipú Binacional, y dirigidas a los Comités de mujeres de los Departamentos de Alto Paraná y Canindeyú, beneficiando a 79 familias aproximadamente.
 - Programa Trabajadores Ocupados/as y Microempresarios/as Formales e Informales, cuyo objetivo fue incrementar la productividad y el ingreso mediante el funcionamiento eficiente del sistema de formación y capacitación vocacional. Dentro de este Programa la Secretaría de la Mujer se constituyó en una Agencia Distribuidora Autorizada (ADA), en el período de octubre de 2001 hasta abril de 2002, a través de una cooperación del BID, y su población objetivo fueron los Trabajadores ocupados, microempresarios formales e informales, beneficiando aproximadamente a 727 personas.
- RED CIDEM (Centros de Iniciativas y Desarrollo para la Mujer), cuyo objetivo fundamental fue mejorar las condiciones de vida de la mujer paraguaya, promoviendo la participación activa de la misma en el desarrollo del país, llevado a cabo en el periodo abril de 1998 hasta abril de 2003, por medio de una cooperación de la Unión Económica Europea (UE), con un costo aproximado de 8,8 millones de dólares. Dicho programa incluía varios componentes, y estaba dirigido a mujeres y hombres de los Departamentos de Alto Paraná, Concepción, Cordillera, Canindeyú y Ñeembucú, llegando a beneficiar a 282 personas, aproximadamente, dentro del componente de generación de empleo.

3 PERSPECTIVAS DE LA PROBLEMÁTICA Y LAS POLÍTICAS



Estudios realizados por técnicos de la DGEEC²⁶, con respecto a la proyección de la PEA en Paraguay, para el período 2000-2010, estiman que dicha población aumentará en un 12% en el período analizado, con un incremento de 6% en la zona rural y 16% en la zona urbana, lo cual significa que el número de empleos que la economía deberá generar adicionalmente a partir del año 2000 serían, aproximadamente, 95.000 puestos laborales en promedio por año, a fin de satisfacer la demanda en el año 2010. Si bien el incremento de la PEA, significa un mayor potencial productivo, la creación de puestos exigida supera a lo registrado históricamente en el mercado laboral paraguayo.

Unido a este estudio, surge el análisis con respecto al tema de la seguridad social, considerando que si el 12% de la PEA (activos / PEA) aportaba en el año 1995 a algún sistema de pensiones, y se pretende llegar a incrementar dicho porcentaje a un 28% en el año 2015, se requerirán incorporar a 435.000 nuevos aportantes activos, situación que aumenta las exigencias y presionan para la adopción de medidas de corto y mediano plazo tendientes a adecuar el mercado laboral del país a dichos requerimientos futuros.

Cabe señalar que en el estudio realizado y presentado por Borda en el año 1999²⁷, se señalaba que la oferta de empleo, conforme a empresas que se acogieron a los beneficios de la Ley N° 60/1990, de incentivos para la inversión, generaría en promedio cerca de 10.000 nuevos puestos de trabajo, con un costo promedio de 31.824 dólares, que sumado a los costos por puestos de trabajo del sector público, aproximadamente 4.350 dólares en el año 1998, con una capacidad de generar 4.300 puestos por año; se observa que los costos son altos con una generación de empleo que no llega a cubrir ni la mitad de lo necesitado según las proyecciones de la DGEEC.

Una de las medidas puntuales, surgidas a partir del estudio de Robles sobre la elasticidad Producto del Empleo²⁸, reside en que un aumento del crecimiento productivo en un punto porcentual significaría un aumento del empleo en 1,7% (considerando el AMA principalmente); y teniendo en cuenta además que la demanda de empleo de los jóvenes depende de varios factores, como el crecimiento de la producción, la remuneración horaria que estos perciben, el nivel de salario mínimo, y del salario del resto de la población; mientras que la demanda de empleo de adultos solo depende del crecimiento productivo, es evidente que lograr una variación positiva del producto es el camino más efectivo para solucionar el problema del desempleo en Paraguay.

De lo expuesto precedentemente, y en los capítulos anteriores, se puede concluir que en el caso paraguayo, la política de empleo aún no ha sido definida plenamente, razón por la cual es importante la priorización del tema laboral en un contexto recesivo que se ha profundizado, aún cuando existe conciencia sobre la necesidad de llevar a cabo la Reforma del Estado, en el marco de ajustes estructurales en la economía paraguaya.

Es por ello que compete al MJT adoptar un rol protagónico, ante la falta de una clara política de empleo que sea transversal a la política económica que se pretende implementar, complementando el esfuerzo por generar trabajo con medidas económicas tales como la estabilidad macroeconómica y un entorno favorable a la inversión, tal como

²⁶ Palacios, G. 2003.

²⁷ Borda, D. 1999

²⁸ Robles, M. 2002

la creación de las condiciones necesarias para que las empresas contraten a más personal (legislación laboral, salario mínimo, financiamiento, seguridad jurídica, trámites fáciles, etc.) y/o para que los desempleados o subempleados tengan mayores posibilidades de autoempleo.

Además, aparte de la reforma educativa, en los últimos años en Paraguay, es importante revertir el hecho de que no se han promovido proyectos o estrategias de desarrollo articulados por horizontes temporales de mediano y largo plazo, e incluso tampoco se ha promovido la formación de redes de cooperación y confianza en la sociedad civil. Existen documentos técnicos elaborados (PEES, ENREP), que formulan estrategias de acción, sin embargo es evidente que en el caso paraguayo el problema fundamental reside en la implementación efectiva de lo propuesto, no solo a nivel institucional o de apoyo de los poderes del estado, sino también a nivel de gerenciamiento de dichos proyectos.

Otro tema importante, es la necesidad de evaluar los proyectos vigentes, sumado a la coordinación efectiva intra e interinstitucional que permita una mayor cooperación tendiente al logro de una gestión pública eficiente; determinando el impacto social y efectivo de dichos proyectos. En este aspecto evaluativo, es importante que el Sistema Integrado de Monitoreo y Evaluación de Impacto (SIFEM), que se desea implementar en la SAS, así como el programa de base de datos y monitoreo de los proyectos financiados con recursos externos que desea implementar la Secretaría Técnica de Planificación (STP), a fin de realizar el acompañamiento y evaluación integral de la gestión institucional y del programa, con el objeto de que la evaluación de los proyectos y programas permita, en el corto plazo, que las instituciones públicas operen con alta eficiencia en materia de gerenciamiento de los programas e implementación de las medidas en el ámbito social y laboral.

En base al estudio realizado de los programas vigentes se sugiere considerar la elaboración de una Política de empleo coordinada por el MJT, en estrecha colaboración intra e interinstitucional con los demás organismos del estado y también con amplia participación de los agentes del sector privado, priorizando las siguientes:

- Los servicios públicos de colocación, establecidos en el SENADE del MJT y la OME de la Municipalidad de Asunción, bajo criterios específicos de seguimiento y evaluación anual de los programas de servicios brindados así como de capacitaciones realizadas, analizando la posibilidad de la descentralización operativa de dichos servicios.
- Los Programas de Formación Profesional, reestructurando las instituciones existentes a través del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral de la República del Paraguay (SNFCL), lo cual implica realizar una labor de coordinación con los centros de apoyo y de capacitación existentes en el país, tanto públicos como privados.
- Los Programas públicos de generación de empleo, ya que compete al sector público tomar la iniciativa en este aspecto, considerando el período recesivo que se profundiza en el país, trazando un programa de trabajo conjunto con el sector privado, como podría darse en los casos de aprendizaje dual, adiestramiento en servicio, etc., implementados aisladamente en la economía paraguaya. Asimismo, en



este contexto es importante fomentar y promover la colaboración de las redes existentes como la Red Yes, en el tema de juventud, así como la Red CIDEM, que si bien es un proyecto que ya ha culminado, ha creado la infraestructura necesaria para trabajar el tema de género.

- Los Programas de apoyo al sector informal, teniendo en cuenta que existe una conciencia nacional de que son las pequeñas y medianas empresas quienes sostienen la economía paraguaya. Para lo cual se necesita coordinar los esfuerzos de varias entidades vinculadas al sector, tanto de apoyo técnico como financiero, focalizando los esfuerzos en determinados sectores prioritarios para el país, como es el caso del sector primario y de servicios. Una de las reformas necesarias en este tema está relacionada con la Reforma de la Banca Pública, en estudio actualmente.
- El Programa de incentivos legales para promover la contratación de trabajadores, es una tarea que necesita su estudio en el corto plazo, principalmente en los temas del salario mínimo y la seguridad social, en los cuales ya existen propuestas de reforma, que si bien requieren de consenso político, en primer lugar, el diseño de la implementación efectiva de dichas reformas trasciende la función pública e incluye a todos los agentes sociales. Asimismo, en el tema de incentivos tributarios, también se han propuesto varias reformas a la Ley N° 125/91, sin embargo el tema principal reside en la reorganización de la Administración Tributaria y Fiscal, en cuanto a gestión y eficiencia en el gasto público.

Es preciso destacar que “la principal línea de acción para mejorar tanto la cantidad como la calidad del empleo está en el aumento del crecimiento económico a través de la competitividad”²⁹. Además, el éxito de toda Política de empleo, con los programas señalados, no solo depende del consenso político, o la aprobación legal, sino también de la implementación de mecanismos eficientes de inspección, control y fiscalización del cumplimiento de las normas laborales por parte de las autoridades competentes. Es por ello que la revisión de la actual infraestructura física así como de la dotación de recursos materiales y humanos, la estructura de gastos presupuestados, programas y proyectos vinculados y la ejecución de los mismos, es importante no solo para el MJT, como ente rector en materia laboral, sino también de toda la estructura del sector público paraguayo, con el fin de determinar los problemas inherentes al mismo y los recursos necesarios para superarlos, en el marco del discurso de la Reforma del Estado, tantas veces anunciada desde el año 1989, y aún pendiente de aplicación efectiva para la sociedad paraguaya.

²⁹ Gatica J. y Carrera C. 2002.



BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central del Paraguay. Informes Económicos y Cuentas Nacionales. Varios números.
- Banco Mundial. Paraguay: Obstáculos principales al desarrollo del sector privado. 1997.
- Banco Mundial. Reformas Laborales y Económicas en América Latina y el Caribe. 1995.
- Barreto, C. y Ramírez, R. Reforma Previsional: Elementos de Análisis. CEPPO. Serie Estudios Volumen 15 . Año 1997.
- Barrios, O. Situación del mercado laboral. Universidad Nacional de Asunción – Facultad de Ciencias Económicas (UNA-FCE). Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). Revista Población y Desarrollo. Edición N° 17. Año X. Diciembre, 1999. San Lorenzo-Paraguay
- Borda, D. La crisis del modelo y su impacto en el empleo en Paraguay. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES). Revista Paraguaya de Sociología N° 107. Año 37. Enero-Abril, 2000.
- Borda, D. y Masi, F. Paraguay: Estancamiento económico y desgaste político en los años del MERCOSUR. Revista Población y Desarrollo. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Edición Especial. Mayo 2003.
- Büttner, J. y Büttner, C. Determinantes del Empleo en las Micro y Pequeñas Empresas. Revista de Análisis Economía & Sociedad 1. DGEEC, Octubre 2000.
- Carosini, L. El Empleo en el Sector Público y el Mercado Laboral en el Paraguay. Serie Estudios. CEPPO. 1998
- Carosini, L. y Brizuela, M. Caracterización del mercado laboral paraguayo según el enfoque de los mercados segmentados e implicancias de política laboral. Revista de Análisis Economía & Sociedad 7. DGEEC. Año 3. Marzo, 2003.
- CEPPO (Centro Paraguayo para la promoción de la libertad económica y la Justicia Social). Propuesta de Política Económica para Paraguay. Serie Propuestas. Setiembre, 1994.
- Código del Trabajo. Ley N° 213/1993 y modificaciones.
- Constitución Nacional del Paraguay. Junio 1992.
- Dávalos, M. Participación Laboral de la Población Femenina del Area Metropolitana. Universidad Nacional de Asunción- FNUAP. 1992
- Delvalle, J. Inequidades de género en la inserción laboral en Paraguay. Revista de Análisis Economía y Sociedad 4. DGEEC. Año 2. Junio, 2001.
- DGEEC. Encuestas de Hogares. Varios años.
- DGEEC. Estimación y Proyección de la Población Nacional y por Departamentos, según Area Urbana- Rural, Sexo y Grupos de Edad. 1996
- DGEEC. Resultados Preliminares del Censo 2002. Marzo 2003
- DGEEC. Revista Economía y Sociedad. N° 7. Año 3. Marzo 2002
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). Crecimiento de la población. Conceptos y Metodologías. Parte I y II. Revista de Análisis Economía y Sociedad 4 y 5. Año 2. Junio y Setiembre, 2001.
- Dutra, G. La Formación y la capacitación laboral: desafíos permanentes ante los requerimientos de empleo. Reflexiones y propuestas para el actual proceso paraguayo. CINTERFOR/OIT. Octubre, 2000. Asunción-Paraguay.



- Espínola, Z. Educación y Ahorro: variables claves para el despegue del Paraguay. Revista de Análisis Economía y Sociedad 4. DGEEC. Año 2. Junio, 2001.
- Fernandez, C. Determinantes de la Oferta de Trabajo en el Paraguay. Revista de Análisis Economía y Sociedad 2. DGEEC. Año 1. Diciembre, 2000.
- Fondo de Desarrollo Campesino (FDC). Memoria 1993-1998
- Gatica, J. y Carrera, C. Mercado Laboral en Paraguay. ETM-OIT. 2002
- Halley Merlo, P. La seguridad social en el Paraguay. ¿Reparto Solidario O Capitalización Individual? Impreso en Printex. San Lorenzo-Paraguay.
- Herken, J.C. Serie Estudios. Volumen 14. CEPPO. 1996
- IBAM /Unión Europea/ UNIFEM/ GTZ. La condición Femenina en los Países del MERCOSUR: Sistema Integrado de Indicadores de Género en la Áreas de Trabajo y Educación. 2002.
- Insfrán, J.A. El Sector Financiero Paraguayo. Evaluando 10 Años de Transición. (Liberalización y Crisis). Banco Central del Paraguay (BCP). Marzo 2000.
- Insfrán, J.A. “Crisis Financiera, origen y propagación: La experiencia Paraguaya”. Cincuentenario del Banco Central del Paraguay 1952-2002. La Banca Central en el Nuevo Milenio. Diciembre 2002
- Insfrán, J.A. Concentración de Depósitos, Tamaño de los Bancos y sus Efectos sobre la Oferta de Crédito para las Empresas. El caso Paraguayo. Banco Central del Paraguay. Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”. Julio 1999
- Ley N° 1626/2000 De la Función Pública.
- Ley N° 1652/2000 Que Crea el Sistema de Formación y Capacitación Laboral.
- Ley N° 1980/2002 de Primer Empleo.
- Ley N° 799/1996 de Pesca.
- López, T. El sistema previsional militar en el Paraguay. Incidencia en la Caja Fiscal y comentarios a la propuesta de reforma. CEPPO. Serie Estudios Volumen 20. Año 2002.
- Martínez, D. Políticas de Mercado de Trabajo en OCDE y en América Latina. Documento de Trabajo. OIT/Lima.1996
- Ministerio de Hacienda. SubSecretaria de Estado de Tributación. Reforma Tributaria. Ley N° 125/1991. Concordada con disposiciones complementarias.
- Molinier, L. Características del empleo infanto-adolescente como marco para una propuesta de focalización. Revista de Análisis Economía y Sociedad 3. DGEEC. Año 2. Mayo, 2001.
- Municipalidad de Asunción. Boletín Estadístico Municipal. Edición N° 13. 2001
- Naciones Unidas. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. 1995
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). MERCOSUR. Estudio de caso sobre una experiencia de integración económica. Educación Obrera N° 109.
- OIT. Panorama Laboral 2001 América Latina y el Caribe.
- OIT-Equipo Técnico Multidisciplinario. La política de Salario Mínimo en Paraguay. Proyecto de Apoyo al Ministerio de Justicia y Trabajo y al Consejo Tripartito de Diálogo Social (PAR/99/007). 2000
- OIT-Equipo Técnico Multidisciplinario. Política de empleo y salario del Sector Público Paraguayo. Proyecto de Apoyo al Ministerio de Justicia y Trabajo y al Consejo Tripartito de Diálogo Social (PAR/99/007). 2000
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)-Ginebra. Género, Pobreza y Empleo: Guía para la acción. 1996



- Palacios, G. Crecimiento Demográfico y Demandas Sociales. 3er. Simposio: Impacto sociales y económicos de los cambios en la estructura de la población. ADEPO. 2003
- Programas de Gobiernos. Varios documentos en el período 1993-2003
- Ramos, C. Las Políticas del Mercado de trabajo y su evaluación en Brasil Naciones Unidas/CEPAL/ECLAC. 2002
- Robles, M. El Empleo en Paraguay. Evidencia De las Encuestas de Hogares. Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM) - Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD) Año 2002.
- Rodríguez, E. y Abad, J. Políticas Públicas de Juventud. Propuestas Básicas para el Periodo 1999-2003. Vice-Ministerio de la Juventud. Proyecto Plandes. Julio, 1999.
- Sabaté, J. Reforma de la Seguridad Social de Paraguay. Informe definitivo. Red CIDEM. Marzo, 2003.
- Samaniego, N. Las Políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. CEPAL. Serie Macroeconomía del desarrollo 19. Santiago, diciembre de 2002.
- Santacruz, G. Flexibilidad y Reforma Laboral. CEPAL. Serie Enfoques 16. Octubre, 1998.
- Santander, H. El fenómeno migratorio interno en el Paraguay. Revista de Análisis Economía y Sociedad 2. DGEEC. Año 1. Diciembre, 2000.
- Secretaria de Acción Social (SAS)-PNUD/BID/Banco Mundial/OIT. Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Asunción-Paraguay. 2002
- SAS. Memoria de Gestión Institucional 1997-2003. Asunción-Paraguay.
- Secretaría de la Mujer – Fondo de las Naciones Unidas (UNFPA). II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007. Diciembre 2002.
- Secretaría de la Mujer. Construyendo la Igualdad de Oportunidades y la Equidad de Género. Informe de Gestión 1999-2003
- Secretaría de la Mujer. Evaluación de los Fondos Rotatorios y Recomendaciones relacionadas con FISIE Departamental. Diseño del Esquema Operativo del FISIE. Informe Preliminar para el cierre del Proyecto Red CIDEM. 2003
- Secretaría de la Mujer. Memorias 1993-1997, 1993-1998, 1999-2000.
- Secretaría de la Mujer-Fondo de las Naciones para la Mujer. Informe Nacional – Evaluación de la Implementación . Cuarta Conferencia mundial sobre la Mujer. Diciembre 2001
- Secretaría Técnica de Planificación (STP)-DGEEC. “Los jóvenes y el Mercado laboral. Un análisis descriptivo”. Setiembre, 1999.
- STP. La migración interna en el Paraguay. 1997.
- STP/DGEEC/GTZ/Congreso Nacional-Honorable Cámara de Senadores. Juventud en Cifras. Año 2003.
- STP/DGEEC/GTZ/Ministerio de Educación y Cultura/Vice-Ministerio de la Juventud. Juventud en Cifras. Proyecto Plandes. Año 2000.
- STP-DGEEC. Sector Informal. EIH 97/98.
- Valenzuela, M.E. y Reinecke, G. ¿Más y Mejores Empleos para las Mujeres? La Experiencia de los Países del MERCOSUR y Chile. OIT. Diciembre 2000
- World Bank. “Paraguay. Country Economic Memorandum”. A World Bank Country Study. Washington, D.C. 1992.
- Wurgaft Barr, J. Paraguay. Mercado de Trabajo y Política de Empleo. STP. Proyecto Plandes.
- www.dgeec.gov.py
- www.fundacionparaguay.org.py

ANEXO METODOLOGICO

Las Encuestas de Hogares (EH), llevadas a cabo por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), a partir del año 1983 hasta 1992, fueron realizadas considerando el Área Metropolitana de Asunción (AMA), siendo el período de levantamiento de las informaciones abarcaba los meses de Junio a diciembre.

En el año 1993 la EH comprendía la zona de Asunción y área urbana del Departamento Central, y a partir del año 1994 la encuesta incluyó los departamentos de Encarnación, Ciudad de Este, Pedro Juan Caballero y el Resto Urbano. Por otro lado, en el año 1995 la EH ya consideraba las áreas urbana y rural de todo el país, excluyendo los departamentos de Alto Paraguay y Boquerón, cuya población es considerada menos del 2% del total. Mientras que desde el año 1996 al 2001, las encuestas consideraban el área urbana del Paraguay y el área rural de los departamentos de Central, Alto Paraná e Itapúa, excluyendo a los departamentos de Alto Paraguay y Boquerón (por la misma razón mencionada anteriormente)

El período de relevamiento de las informaciones varió, considerando las EH, en el período 1993-1996, fue de agosto a noviembre, mientras que la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 1997/8, fue realizada de agosto de 1997 a julio 1998; la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 1999 fue realizada de setiembre a diciembre, y la EIH 2000/2001, abarcó el período setiembre 2000 hasta agosto de 2001.

Por otro lado, en el año 1995 la población que se consideraba como parte de datos sobre empleo era de 7 años y más de edad al principio, sin embargo, debido a la falta de representabilidad del grupo de edad, el procesamiento de los indicadores de empleo se realizó luego con la población de 10 años y más de edad. Además, en la EH 1995 se incluyeron preguntas relacionadas a la realización de trabajos independientes no agropecuarios y de otras actividades no principales realizadas en el hogar, que contribuyeron al análisis del sector informal.

En la EH 1996 se incluía otra información sobre empleo, a través de preguntas relacionadas al tipo de trabajo principal y secundario de la población durante los últimos 7 días. También se incluyeron, a partir de dicha encuesta, preguntas referentes a la Migración.

En la EIH de 1997/8, se incorporó el estudio de los jóvenes a través de una sección referida a la educación sobre los cursos no formales de la población de 15 años y más, y en la sección de salud, las preguntas estaban dirigidas a mujeres de 15 a 49 años de edad. En la EIH de 1997/8 también apareció el concepto de subempleo y trabajo suplementario.

A partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del año 1999 y la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/01, la recolección de información sobre el empleo, incluyen preguntas sobre el trabajo principal realizado durante los últimos 12 meses para las personas de 10 años y más. Asimismo, dicha encuesta contenía preguntas dirigidas a las personas de 15 años y más sobre temas de Turismo, y a los hombres de 14 y más años de edad sobre temas de las Fuerzas Armadas

Por otro lado, el Marco muestral de estas encuestas, desde 1993 hasta el 2001, estuvo conformado por sectores seleccionados de acuerdo a los resultados del Censo de población y Vivienda realizada en el año 1992, y el tipo de muestreo era llevado a cabo en forma probabilística y bi-etápica.

GLOSARIO

Se consideran principalmente las definiciones utilizadas por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC).

AMA: Área Metropolitana de Asunción, que es la definición adoptada por la Municipalidad de Asunción desde el año 1983, que se refiere a la zona comprendida por las ciudades: Asunción, Fernando de la Mora, Lambaré, Luque, Limpio, Mariano R. Alonso, Nemby, San Antonio, San Lorenzo y Villa Elisa, en el área urbana de Villa Hayes en la Región Occidental o Chaco Paraguayo.

Área urbana: se considera área urbana a todas las cabeceras de los distritos oficiales de la República, sin considerar ninguna característica especial y área rural al resto.

Ingreso del hogar: definido como la suma de los ingresos de cada uno de sus miembros y de los que se obtienen de manera conjunta, tanto en efectivo como en especie.

Jefe de hogar: es la persona a quien los demás miembros consideran como tal, independientemente de su sexo, edad y contribución a los ingresos del hogar.

Miembros de un hogar: son todas aquellas personas que duermen habitualmente en el hogar, por lo menos tres de los últimos 12 meses precedentes a la encuesta, excepto los pensionistas y trabajadores que trabajan “con retiro” que nunca se consideran como miembros del hogar.

Población en edad de Trabajar (PET): El Convenio OIT 138 del año 1.973 establece 15 años de edad como límite inferior de admisión al empleo, pero obviamente este límite no traduce la realidad de muchos de los países de la región latinoamericana, donde la entrada al empleo se produce mucho antes. Por esta razón, en el Paraguay, la Población en Edad de Trabajar (PET) comprende a todas las personas de 10 años y más de edad que suministran mano de obra disponible para la realización de una actividad económica.

Población económicamente activa (PEA): Está constituida por todas las personas de 10 años y más de edad que en el periodo de referencia dado, suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción.

Población Económicamente Inactiva (PEI): es el conjunto de personas de 10 años y más de edad no clasificada como ocupadas ni desocupadas durante el periodo de referencia.



Ocupados: son las personas que realizaron algún trabajo, con o sin remuneración (efectivo y/o especie), al menos una hora en los últimos 7 días en el área urbana y siete horas en los últimos 7 días en el área rural. Son también ocupados aquellas personas que aunque no hubieran trabajado en los últimos 7 días, tenían un empleo en el cual estuvieron ausentes por motivos circunstanciales (enfermedad, licencia, vacaciones, paro, beca, etc.). Además, se considera Población Ocupada al conjunto de personas en la fuerza del trabajo que trabajaron, con o sin remuneración en el periodo de referencia o que, aunque no hubieran trabajado, tenían empleo del cual estuvieron ausentes por motivos circunstanciales (enfermedad, licencia, vacaciones, paro, beca, etc)

Categorías de ocupación: es la forma en que se relaciona una persona ocupada con la unidad productiva donde se desempeña en el periodo de referencia. Las categorías pueden ser:

1. **Empleado:** es la persona que realiza un trabajo que no consiste mayormente en trabajos físicos y se trate más bien de trabajos de oficina. Trabajan a cambio de un sueldo, salario o comisión y pueden ser públicos o privados.
2. **Obrero:** es la persona que realiza trabajos donde predomina fundamentalmente el esfuerzo físico recibiendo a cambio una remuneración ya sea en dinero o en especie. El obrero puede ser público o privado.
3. **Empleador o patrón:** es la persona que explota su propia empresa o ejerce una profesión y que tiene por lo menos un empleado u obrero remunerado sin incluir a los empleados domésticos.
4. **Trabajador por cuenta propia:** es la persona que explota por su propia cuenta una profesión u oficio sin tener patrón ni trabajador remunerado a su cargo.
5. **Empleado doméstico:** es la categoría de las personas que trabajan en una casa de familia realizando actividades como limpieza, lavado, planchado etc. Excluye a las personas que ejercen las mismas ocupaciones en los hoteles, restaurantes, u otros lugares que no sean casa de familia.
6. **Trabajador familiar no remunerado:** es la persona que trabaja o ayuda en una empresa o negocio que conduce un miembro de su familia, sin pago alguno por su trabajo.

Trabajador independiente: comprende a los que trabajan en las categorías de trabajador por cuenta propia, empleador o patrón y trabajador familiar no remunerado.

Rama de actividad: se refiere a los sectores de producción de la economía que comprende el primario (agricultura, ganadería, silvicultura, minas etc.), el secundario (industrias manufactureras, construcción etc.) y el terciario (servicios básicos y generales).

Desempleo Abierto: son las personas en la fuerza de trabajo que estaban sin trabajo en los últimos 7 días, que están disponibles para trabajar de inmediato y que habían tomado medidas concretas durante los últimos 7 días para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente. Se incluyen también en esta categoría a las personas que no buscaron activamente trabajo en los últimos 7 días por razones de enfermedad, mal tiempo o están esperando noticias³⁰.

³⁰ UNA, DPyD, Revista Población y Desarrollo, Edición Nº 17 Diciembre 1999.

Desempleo Oculto: son las personas que no estaban trabajando en los últimos 7 días y que se le ofrecieran un trabajo en ese momento trabajarían pero no buscaron trabajo en ese periodo de referencia porque no cree poder encontrarlo, se cansaron de buscar, o no saben donde consultar.

Desempleo Total: es una definición más amplia del desempleo, en la que se incluyen no sólo a los desempleados abiertos sino también a los ocultos. Se consideran desempleados o desocupados a aquellas personas que en el periodo de referencia de la encuesta (últimos 7 días) estaban sin empleo, disponibles para trabajar de inmediato y habían tomado medidas concretas en búsqueda de un empleo asalariado o un empleo independiente.

Población Subocupada: según recomendaciones de la OIT existe cuando la situación de empleo de una persona es inadecuada con respecto a determinadas normas, como el volumen de empleo (subempleo visible) o el nivel de ingreso (subempleo invisible).

Población Subocupada Visible: se refiere a las personas ocupadas que trabajan menos de un total de 30 horas por semana e su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen), que desean trabajar más hora por semana y están disponible para hacerlo.

Población Subocupada Invisible: se refiere a las personas ocupadas que trabajan un total de 30 horas o más por semana en su ocupación principal y en otras ocupaciones (si la tienen), y su ingreso mensual es inferior al mínimo legal establecido en el periodo de referencia.

Sector Informal Urbano: la definición adoptada por la DGEEC es el conjunto de trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados, patrones o empleadores, empleados y obreros en empresas o unidades productivas de tamaño de 5 o menos personas, quedando excluidos: los trabajadores del sector primario en conjunto, los trabajadores del Sector público, los gerentes, profesionales, técnicos y afines, y los trabajadores en la categoría de empleados domésticos. La OIT agrega a esta definición los empleados domésticos urbanos.

Tasa de participación: es el cociente entre la PEA total y la Población en Edad de Trabajar (PET).

Tasa de Actividad: es el cociente entre el número total de activos y la población de 10 y más años de edad. Se calcula para ambos sexos y para cada uno de ellos por separado. Para un intervalo de edad determinado es el cociente entre el número de activos de esas edades y la población en edad de trabajar correspondiente a dicho intervalo.

Tasa de desempleo abierto: es el cociente entre la población desocupada abierta y la PEA.

Tasa de desempleo oculto: es el cociente entre el número de desempleados ocultos y la suma de la PEA junto con el número de desempleados ocultos.



MERCOSUR

Tasa de Desempleo total: es el porcentaje total de Desempleados (abiertos y ocultos) con respecto a la PEA más los Desempleados Ocultos.

Tasa de subempleo: es el cociente entre el número de subempleados y la PEA.

Tasa de pobreza: es el cociente entre las personas que son consideradas pobres y la población total.



MERCOSUR

ANEXO ESTADISTICO