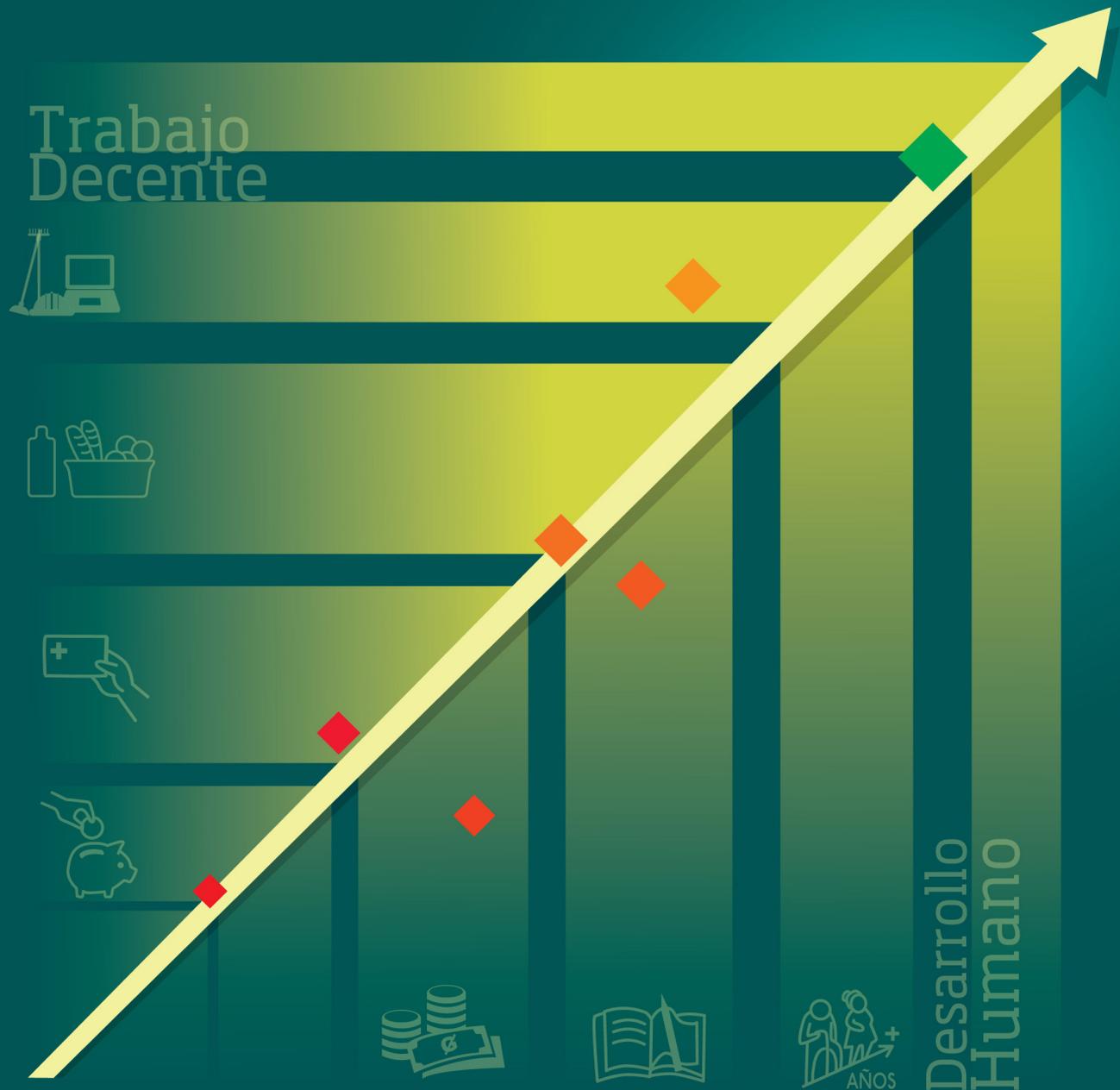


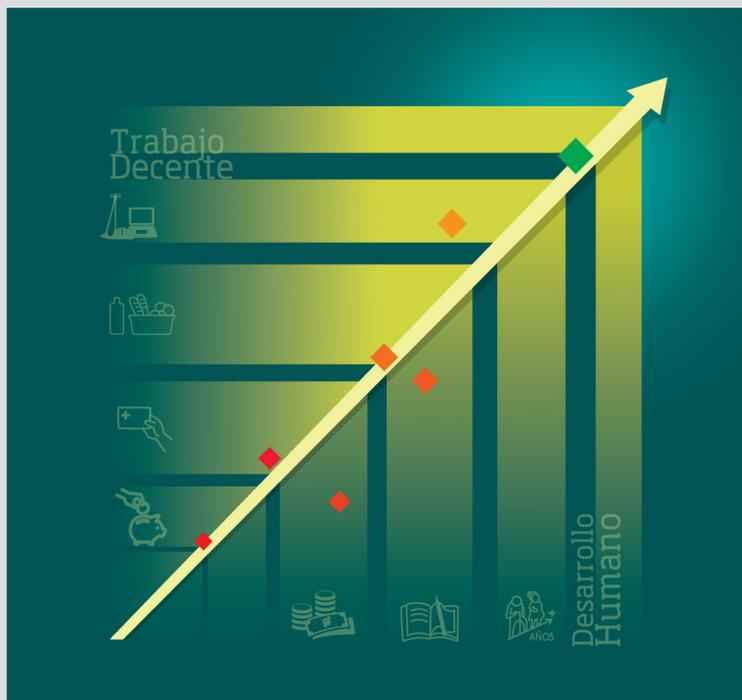
Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2013

Trabajo Decente y Desarrollo Humano



Al servicio
de las personas
y las naciones





La ilustración de la portada presenta la complementación entre Trabajo Decente (TD) y Desarrollo Humano (DH). El eje vertical representa al TD y el horizontal al DH; la flecha muestra la consistencia entre ambos paradigmas o modelos de desarrollo ubicando a geografías como la ciudad de Asunción en el extremo superior y el departamento de San Pedro en el inferior sobre o cercanas a la flecha. Esto es, a mayor TD mayor DH y viceversa, a menor TD menor DH.

Los íconos que parten de cada modelo de desarrollo muestran a sus componentes. El TD está representado por un indicador aproximado, provisorio y tentativo en sus cuatro componentes: el empleo graficado por elementos de trabajo; la condición socioeconómica de no pobre ilustrada con la alimentación; la disponibilidad del seguro de salud a través de la tarjeta de asegurado; y el aporte jubilatorio expresado en la alcancía.

Por su parte, el DH está representado por los tres componentes del Índice de Desarrollo Humano: la esperanza de vida graficada por el incremento de los años de vida de las personas; la educación expresada en el libro; y los ingresos en billetes y monedas.



Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2013

Trabajo Decente y Desarrollo Humano



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Autoridades del PNUD-Paraguay

Lorenzo Jiménez de Luis, Representante Residente
Ana Inés Mulleady, Representante Residente Adjunta
Rocío Galiano, Representante Residente Auxiliar. Programa y Comunicación

Autoridades de la OIT-Santiago de Chile

Guillermo Miranda, Director Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina

Equipo de elaboración

PNUD Paraguay

Julio Fernández Frutos, Economista Jefe
Roberto Céspedes, Especialista Social
Marcos Fretes, Técnico

OIT para el Cono Sur de América Latina

Gerhard Reinecke, Especialista en Políticas de Empleo
Sarah Gammage, Especialista en Protección Social y Desarrollo Económico
Kirsten-María Schapira, Especialista en Normas Internacionales del Trabajo
Ernesto Abdala, Consultor
Mario Velázquez, Consultor

Colaboradores

Edward Ramos y Caterine Galeano, Administrativos

Consultores y Asesores

Milda Rivarola
Elizabeth Barrios
Jorge Méndez
Roberto González

Apoyo

Consultorías financiadas por la Japan International Cooperation Agency (JICA)

Fuente principal de información estadística

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)

Comunicación

Ruth Benítez

Diseño y diagramación

CreativePARK

Fotografía

René González

ISBN 978-99967-727-0-2, versión impresa
ISBN 978-99967-727-1-9, versión Web

Asunción, junio de 2013

Prólogo

En las últimas dos décadas, la democracia paraguaya amplió y fortaleció derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía; y está avanzando en garantizar derechos sociales largamente postergados, con el incremento de la Inversión Social, y políticas y programas orientados a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Así se constata en estos últimos 20 años un auspicioso incremento de cobertura y calidad de políticas de Salud y Educación, y la expansión de programas orientados a sectores sociales más vulnerables.

Con tasas inéditas de crecimiento económico y a través de negociaciones bilaterales, el Estado paraguayo cuenta hoy con mayores ingresos fiscales y de recursos hidroeléctricos. Consensos políticos mediante, estos recursos pueden orientarse a disminuir las persistentes desigualdades que aún aquejan a la sociedad paraguaya, ampliando los derechos, las libertades y oportunidades de la ciudadanía.

Entre todas las oportunidades económicas, el empleo es fundamental, ya que permite a las personas acceder a los bienes y servicios necesarios para asegurar la inclusión social, el ejercicio pleno de la ciudadanía, en síntesis: una vida digna. Con el fin de analizar la situación del empleo en el Paraguay y sus vínculos con el desarrollo, este Informe Nacional de Desarrollo Humano 2013 trabaja dos grandes paradigmas desarrollados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo respectivamente: el Desarrollo Humano y el Trabajo Decente.

Ambos paradigmas están vinculados entre sí a través de la expansión de las libertades de las personas. La interrelación entre las condiciones laborales y el desarrollo centrado en las personas tiene carácter sistémico: la ampliación de las oportunidades y capacidades (incluida la de agencia) de la gente contribuye a lograr los objetivos del Trabajo Decente. Y estos logros, a su vez, permiten ampliar las capacidades y las oportunidades, convirtiendo la interacción entre el Trabajo Decente y el Desarrollo Humano en un círculo virtuoso.

Para lograr el Desarrollo Humano, las políticas sociales y económicas deben expandir las capacidades y libertades de las personas en dos ejes básicos: formación de capacidades (salud, conocimientos y habilidades); y libertad de invertir esas capacidades en actividades productivas, el ocio y la participación socio-cultural y política.

El Trabajo Decente, por su parte, define el trabajo productivo para hombres y mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Esto

implica incorporar plenamente: empleo productivo e ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social; libertad de organización y participación en las decisiones que inciden sobre su vida; e igualdad de trato y de oportunidades.

A través de cifras estadísticas actualizadas, este Informe registra la mejoría del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Paraguay, gracias a la expansión de la cobertura educativa y una más alta expectativa de esperanza de vida de la última década. Paraguay cuenta con un IDH medio. Aún así, el país queda rezagado en la América Latina, junto a otros de marcada pobreza y desigualdad, como Bolivia y El Salvador. Detecta igualmente progresos en la calidad de empleo, con una muy leve reducción de la informalidad. Sin embargo, estos avances –significativos en sí mismos– encuentran frenos estructurales que inhiben mayores logros, relacionados al mayor fortalecimiento de las instituciones públicas, de los espacios de diálogo social, de la inversión social y de la calidad del gasto.

Para analizar cambios ocurridos en los indicadores de Desarrollo Humano y de Trabajo Decente en Paraguay y sus posibles interrelaciones, se han procesado las Encuestas Permanentes de Hogares, desde 2001 a 2011. Debido a la escasez de indicadores disponibles en base a registros administrativos para medir el Trabajo Decente, el equipo técnico construyó un Indicador de Calidad de Empleo exclusivamente en base a datos de las encuestas de hogares, como aproximación al concepto. A grandes rasgos, este Informe confirma avances en múltiples áreas en la primera década del siglo XXI: mejores oportunidades de trabajo

para hombres y mujeres, aumento de la participación laboral de la mujer y del acceso al empleo formal de hombres y mujeres. Las tasas de desempleo y subempleo están disminuyendo, aunque persisten las brechas que castigan a las mujeres y a los jóvenes. Se redujo igualmente el porcentaje de población trabajadora asalariada situada por debajo de la línea de pobreza; y se extendió también la cobertura de seguro médico.

En ese auspicioso proceso, se fortaleció el marco legal e institucional: hay normativas nuevas del seguro de salud, de licencia materna y contra el trabajo forzoso, se incrementó el presupuesto del Vice Ministerio de Trabajo y se crearon dentro de este Viceministerio las Direcciones de Empleo Juvenil y de Seguridad Social. Sin embargo, son todavía escasos, tanto los recursos como el personal involucrado para enfrentar la magnitud del desafío del mercado laboral en Paraguay.

Estos avances en los indicadores de Desarrollo Humano y Trabajo Decente resultan sin embargo limitados por estancamientos y retrocesos. En el lado negativo del balance, la informalidad sigue siendo uno de los mayores frenos del sistema laboral paraguayo. Informalidad que supone precariedad del empleo, exclusión de beneficios laborales y, en la mayoría de los casos, ingresos inferiores al mínimo legal. La mitad de la población asalariada paraguaya carece de contrato escrito; y las inequidades de género, edad o de región son aún notables respecto a sueldos y seguridad social, categorías ocupacionales y participación en el mercado laboral.

En la columna del “debe”, la informalidad está sucedida por otras cifras preocupantes. Aumentó relativamente el porcentaje de personas que trabajan

horas excesivas, y las brechas que castigan a poblaciones rurales e indígenas siguen siendo profundas.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2013 concluye que mejores condiciones de Trabajo Decente están asociadas con mejores indicadores de Desarrollo Humano, y viceversa. Políticas que promuevan y aseguren el trabajo decente contribuyen a elevar el nivel de desarrollo humano; y las que invierten en el desarrollo humano, con mejores oportunidades, libertades y capacidades para las personas, promueven a su vez el trabajo decente de una sociedad.

Dicha interrelación no es, sin embargo, directa ni automática. Ella puede ser intensificada y redireccionada por las instituciones y las decisiones políticas, teniendo en cuenta la inversión pública en los entes reguladores del mercado laboral, centros de capacitación, escuelas y hospitales, así como el fomento del diálogo social y tripartito. Por lo tanto, resulta esencial contar con instituciones públicas fuertes y legitimadas en su pertinencia y nivel jerárquico, en tal sentido la creación del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de acuerdo a estándares internacionales, cobra una relevancia sustantiva.

Para garantizar la progresividad del Desarrollo Humano y del Trabajo Decente, y expandir sus beneficios a todas las personas, resulta imprescindible fortalecer el entorno institucional y democrático. Las políticas públicas adecuadas pueden traducir el crecimiento económico en trabajo productivo para los hombres y las mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad, y dignidad humana. Para el logro de dichos objetivos, el diálogo social tripartito, con la activa participación de las autorida-

des junto a organizaciones sindicales y empresariales, es una herramienta que contribuye al logro de los objetivos expuestos y garantiza la sostenibilidad de las políticas.

La fórmula simplificada sostiene que accediendo a un trabajo decente las personas obtienen una herramienta clave para mejorar su Desarrollo Humano. Ahora bien, convertir todas las actividades productivas existentes en trabajos decentes requiere las siguientes condiciones: la vigencia de los derechos laborales, la capacidad de agencia de los trabajadores y las garantías de una libre elección de sus trabajos. El rol del Estado en garantizar estas condiciones es insustituible.

El trabajo decente constituye, finalmente, una herramienta fundamental para la reducción de las desigualdades y de la pobreza. Al invertir en las capacidades de las y los trabajadores, en oportunidades más equitativas y en espacios de negociación, el Estado potencia el funcionamiento del mercado de trabajo, reduce la violación de los derechos laborales, favorece el empleo de grupos vulnerables y fomenta el diálogo social. La creación paralela de un Piso de Protección Social contribuye a mejorar el Desarrollo Humano y Trabajo Decente para todas las personas.

Este nuevo Informe Nacional de Desarrollo Humano 2013, centrado en el trabajo decente, se suma a otras investigaciones y acciones de cooperación del PNUD y la OIT. Ambas Agencias del Sistema de Naciones Unidas ratifican su compromiso de impulsar en Paraguay la difusión y aplicación del conocimiento que puede apoyar el diseño e implementación de políticas públicas del Desarrollo Humano y el Trabajo Decente.

Reconocemos, en nombre del PNUD y de la OIT, la activa colaboración de los y las colegas del PNUD y la OIT de Paraguay y de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, que como es habitual han aportado elementos teóricos y técnicos al Informe.

De manera muy particular, nos place agradecer a representantes de la sociedad civil y del Estado paraguayo, integrantes

de los Comités Consultivos que acompañaron la preparación de este documento, y representantes de los sindicatos y de los empleadores que han generado invalorables aportes e ideas. Una vez más, el involucramiento comprometido de la sociedad y de las autoridades indica que, si el Paraguay así se lo propone, enfrentará con éxito el desafío de construir un país equitativo y desarrollado.

Guillermo Miranda

Director de Oficina de la OIT para el
Cono Sur de América Latina

Lorenzo Jiménez de Luis

Representante Residente del PNUD
Paraguay

Resumen Ejecutivo

TRABAJO DECENTE Y DESARROLLO HUMANO: DOS VÍAS PARA MEJORAR LA VIDA DE LAS PERSONAS

Este informe analiza el desarrollo de las personas en Paraguay vinculando dos paradigmas: Desarrollo Humano (DH) y Trabajo Decente (TD), empleados por el PNUD y la OIT, respectivamente. El enfoque de DH sostiene que las políticas sociales y económicas deben ampliar las capacidades individuales y la libertad de las personas para lograr una vida mejor. En consecuencia, una prueba esencial del desarrollo, que incluye la reducción de pobreza es si, de facto, la gente ha logrado mayores libertades. El DH se fundamenta en dos elementos básicos: a) la formación de capacidades humanas, tales como mejor salud y mejores conocimientos y habilidades, y b) el uso de las capacidades adquiridas, por las personas, para actividades productivas, el ocio y/o la participación en actividades sociales, culturales o políticas.

De acuerdo a esta definición de Desarrollo Humano, el ingreso económico es sólo una de las dimensiones que genera y define el bienestar. Con frecuencia es instrumental para acceder a capacidades y ejercer libertades, pero no es, por sí solo, el fin del proceso de desarrollo. Este enfoque de Desarrollo Humano permite pasar de un concepto de crecimiento de la economía de un país, medido por el Producto Interno Bruto per

cápita, al concepto de desarrollo de la gente, vinculado a libertades y capacidades que incluyen el bienestar. Es pasar de la economía a la gente.

El concepto del Trabajo Decente (TD) está fuertemente asociado con el DH a través de la expansión de las libertades reales de las personas o actores colectivos. La OIT define el Trabajo Decente como el trabajo productivo para los hombres y las mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Es decir, el Trabajo Decente supone una actividad productiva que aporte un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las y los trabajadores y sus familias, que ofrezca mejores perspectivas de desarrollo personal y favorezca la integración social; que dé libertad a las personas para manifestar sus inquietudes, organizarse y participar en las decisiones que inciden en su vida; y que garantice la igualdad de oportunidades y de trato para todos. Los objetivos del TD deben existir para todos las y los trabajadores, en la economía formal e informal, en el empleo asalariado o trabajando por cuenta propia, en el campo, en la fábrica, y finalmente en su hogar o en la comunidad.

Paraguay es un país con Índice de DH medio, como otros de América Latina, con mejoras en la última década debido a la expansión de capacidades como la educación y el aumento en la expectati-

va de esperanza de vida. Sin embargo, queda rezagado en el continente, junto con otros países de altos niveles de pobreza y desigualdad, como Bolivia y El Salvador. De manera semejante, indicadores del TD también muestran mejoras en la calidad de empleo, en la extensión de la protección social y en la reducción paulatina de la informalidad. Aunque significativos, estos avances han sido relativamente lentos, reflejando impedimentos estructurales que inhiben la formalización del empleo, la persistencia de instituciones relativamente débiles, y la falta de mayores espacios para el diálogo social.

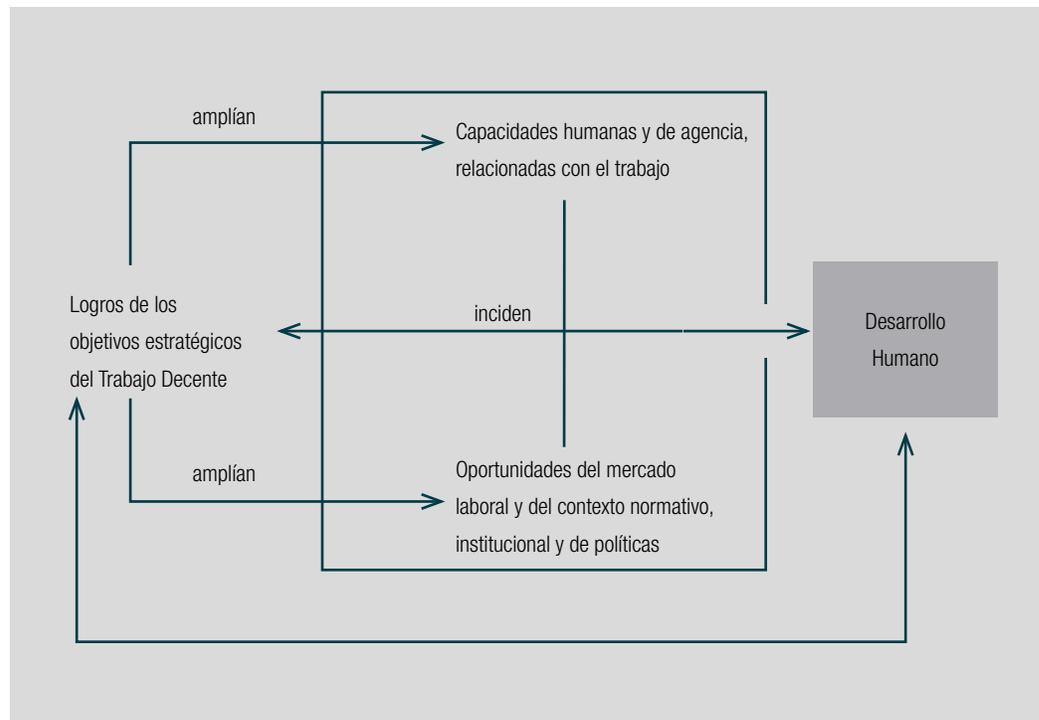
Como se observa en el siguiente gráfico, el logro de los objetivos estratégicos del TD amplía las capacidades (generales) y la (capacidad de) agencia relacio-

nando el trabajo y las oportunidades en el mercado laboral, lo cual contribuye al logro final del DH mediante el incremento de ingresos, la mejora de la salud del o de la trabajadora, y garantizando el acceso a procesos fundamentales como el diálogo social. Así, un mejor DH asegura un entorno favorable para el TD. Las sinergias entre los conceptos son positivas, uno propicia al otro y viceversa, a través de la expansión de capacidades y oportunidades.

A lo largo de este Informe se analizan las dimensiones claves del DH: a) las capacidades humanas y de agencia, b) las oportunidades del mercado laboral, c) el contexto normativo, institucional y de políticas y d) cómo estas dimensiones se potencian con el TD. Se estudian las relaciones de complementariedad entre

Gráfico 1

Abordaje simultáneo del trabajo, desde los enfoques de Desarrollo Humano y Trabajo Decente y sus principales conceptos



ambos paradigmas, cómo sus elementos se refuerzan y potencian mutuamente.

Se han procesado las Encuestas Permanentes de Hogares, desde 2001 a 2011, para caracterizar los cambios en los indicadores de DH y de TD en Paraguay. A lo largo de esta década, la esperanza de vida ha mejorado para toda la población, más personas cuentan con mejores niveles de educación formal y los ingresos reales per cápita tuvieron un leve incremento entre 2001 y 2011, a pesar de varias crisis. El nivel de pobreza para el total de las y los trabajadores bajó de 36,6% en 2001 a 34,3% en 2011. Hoy existe mayor equidad en términos de empleo, ya que las brechas salariales entre hombres y mujeres asalariados están disminuyendo. Más trabajadores y trabajadoras tienen acceso al seguro social, pues la proporción de personas ocupadas asalariadas, incluyendo al empleo doméstico, contribuyendo al seguro social alcanzó 35,5% en 2011.

El proceso de reducción del empleo informal sigue sumamente lento pues solo se redujo de 87,1% en 2001 a 81,3% en 2011. No obstante, el marco legal e institucional ha mejorado, con la creación de nuevas instancias técnicas dentro del Vice Ministerio de Trabajo, como la Dirección de Seguridad Social y la Dirección de Empleo Juvenil. La creación de un Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Empleo sería un paso muy importante hacia una institucionalidad laboral acorde con los desafíos del siglo 21.

Hoy se implementan políticas nuevas como la del Empleo Juvenil y se ha avanzado en la incorporación de la dimensión de empleo en las políticas económicas y las políticas de inversión pública. Ha habido cambios significativos en el acceso a la Seguridad Social y el Institu-

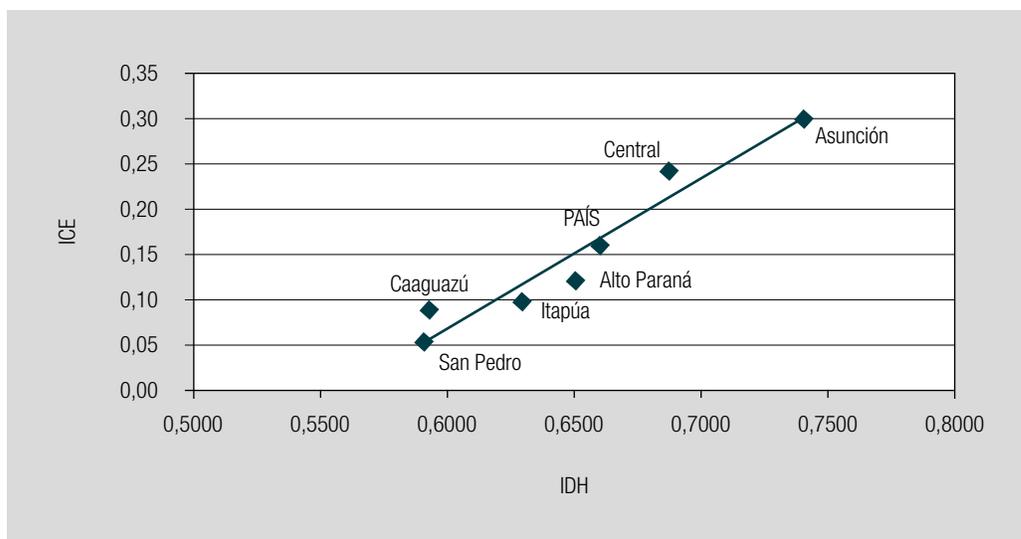
to de Previsión Social ha aumentado su cobertura abriendo la posibilidad para que las trabajadoras domésticas y las y los trabajadores independientes puedan afiliarse.

Durante los últimos años, han surgido nuevos espacios de diálogo social sobre la temática de empleo y se han fortalecido los existentes. Si bien la crisis política de 2012, en este ámbito, redujo la intensidad y la calidad del diálogo social. También se dieron importantes debates en el espacio público y en los medios sobre los proyectos de Ley de Empleo Juvenil y de las Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes). Estos debates, pese a todas las diferencias de opinión, demuestran el interés para fomentar la inserción laboral de grupos altamente vulnerables y para fortalecer el dinamismo económico de las empresas de menor tamaño a través de programas crediticios y de apoyo a estos emprendimientos, y de la vigencia de regulaciones laborales. La ratificación de Convenios como el 169 sobre los pueblos indígenas y tribales y el 189 sobre el Trabajo Decente para las y los trabajadores domésticos representa una expansión significativa del espacio de acción gubernamental, diálogo social y reivindicación de los derechos de trabajadores y pueblos indígenas.

En consecuencia, resulta consistente que tanto el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como el Indicador de la Calidad del Empleo (ICE), aproximación tentativa al TD generada por este Informe, registren mejoras a lo largo del período. Recuérdese que el IDH refleja la educación, medida por los años promedio de instrucción y años de instrucción esperados; la salud, a través de la esperanza de vida al nacer; y el estándar de vida, mediante el ingreso nacional bruto per cápita (PPA). Por su

Gráfico 2

Desarrollo Humano (IDH) y la Calidad del Trabajo (ICE), 2011



Fuente: Elaboración propia.

parte el ICE registra el porcentaje de la población económicamente activa ocupada cuya ocupación principal le provee un ingreso por arriba de la línea de pobreza, que cuenta con seguro médico y que está aportando a una caja de previsión social (jubilación). El segundo gráfico presenta al IDH y al ICE para 2011, mostrando que a mayor nivel de DH, mejora el acceso al empleo de calidad (ICE). Estos indicadores cobran forma diferenciada en departamentos del país, comprobando su asociación en el ámbito del empleo y en el global medido por el IDH. Asunción y el Dpto. Central presentan mejores indicadores de DH e ICE que otros departamentos como San Pedro y Caaguazú.

Paralelamente, tanto el IDH como el IDH ajustado por la desigualdad (IDH-D) y el Índice de Equidad de Género (IDG) tuvieron mejoras en los últimos años aunque ciertas dinámicas actuales favorecen a determinados sectores -el urbano, las y los trabajadores con em-

pleos formales, el de personas con mejores niveles de educación formal, etc.- en detrimento de otros.

No obstante estos significativos avances en los indicadores de DH y de TD, se observan preocupantes estancamientos o mejoras muy limitadas o lentas. Sin duda, el empleo informal (que afecta 8 de cada 10 personas ocupadas en 2011) sigue siendo uno de los mayores problemas del mercado laboral en Paraguay: implica precariedad del empleo, exclusión de beneficios como pensiones, seguro médico y, con frecuencia, la falta de acceso a remuneraciones dignas. Asimismo, la mitad (incluyendo a empleadas domésticas) de la población asalariada carece de contrato por escrito; es sólo verbal. Persisten aún brechas de género, para las distintas categorías ocupacionales, en los sueldos y en la participación laboral.

El ICE muestra profundas brechas entre trabajadores que residen en áreas urbanas y rurales o sectores económicos

o empleo público y privado, en términos de sueldos, acceso a un seguro médico y aporte a una jubilación. Los datos subrayan que vivir en la ciudad, trabajar en el sector secundario o terciario y en el sector público, por ejemplo, significa mejor calidad de vida y mejor posibilidad de acceder a un TD.

El Informe concluye que mejores condiciones de TD están asociadas con mejores indicadores de DH, y vice versa. Al asegurar el TD, se contribuye a un mejor DH; invertir en DH para mejorar las capacidades contribuye a expandir el TD para todas las personas. Esta mejora simultánea entre DH y TD, sin embargo, no es automática, y depende de la voluntad política y del desarrollo de las instituciones. Invertir en y fortalecer instituciones como el Vice Ministerio del Trabajo del MJT, o un eventual Ministerio del Trabajo, y la fiscalización, inspección y vigilancia del cumplimiento de las leyes laborales; mejorar el funcionamiento de escuelas y hospitales; y asegurar el diálogo social y el tripartismo, contribuyen tanto al Desarrollo Humano como al entorno favorable al Trabajo Decente. El entorno institucional y democrático debe también garantizar la sostenibilidad de estos cambios, y la generalización de los beneficios a toda la sociedad y a sus trabajadores.

Invertir en las capacidades de las y los trabajadores, en el Estado y en los mecanismos de diálogo social, potencia un mejor funcionamiento del mercado laboral, reduce la violación de los de-

rechos fundamentales en el ámbito del trabajo evitando, por ejemplo, el trabajo forzoso y el trabajo infantil, favorece el empleo de grupos vulnerables, y fomenta el diálogo social.

El informe indica que hay varias oportunidades para mejorar el funcionamiento del mercado laboral e invertir en las capacidades del Estado para potenciar el Trabajo Decente y por ende el Desarrollo Humano. Es de suma importancia seguir invirtiendo en la fiscalización laboral junto con la generación de capacidades del Estado para monitorear el mercado laboral y el cumplimiento de la legislación laboral. Se debe continuar la inversión en las capacidades del Estado para recolectar datos y monitorear los términos y las condiciones de trabajo. Además, redoblar esfuerzos para promover la formalización de muchos empleos y a su vez, asegurar la inclusión de trabajadores precarios en el sistema de seguro social. La ampliación del sistema de protección social suele ser imprescindible mientras este proceso de formalización se lleve a cabo, asegurando acceso a servicios básicos, salud y pensiones solidarias durante esta fase. Además, la protección social puede jugar un rol muy importante en reforzar esfuerzos para eliminar el trabajo infantil a través de programas como Tekopora y Abrazo. Por lo tanto, la creación de un efectivo Piso de Protección Social contribuirá, a mejorar la calidad de vida y el Desarrollo Humano y Trabajo Decente para todas las personas.

Executive Summary

DECENT WORK AND HUMAN DEVELOPMENT: TWO ROUTES FOR IMPROVING PEOPLE'S LIVES

This report analyses people-centred development in Paraguay linking two paradigms: Human Development and Decent Work, used by the UNDP and the ILO respectively. The focus of Human Development (HD) maintains that social and economic policy should expand individual capabilities and human freedoms in order to achieve greater wellbeing. As a result, one essential test of development, which includes a reduction in poverty rates, is if, de facto, people have indeed achieved greater freedoms. Human Development is founded on two basic constructs: a) the formation of human capabilities, such as better health and knowledge and abilities, and b) the use of these capabilities for productive activities, recreation and to enhance participation in social, cultural and political activities.

Following this definition of human development, monetary income is only one of the dimensions that generates and defines wellbeing. Income can be and frequently is instrumental in enabling access to capabilities and in realizing freedoms, but it is not, in and of itself, the goal of the development process. The Human Development concept allows us to move beyond economic growth, measured narrowly in terms

of GDP per capita, to the concept of people-centred development, linking freedoms and capabilities to embrace wellbeing. That is, to move beyond the economy to the people themselves.

The concept of Decent Work (DW) is strongly linked to Human Development through the expansion of the real freedoms that individuals and collectives possess. The ILO defines Decent Work as productive work for men and women in conditions of freedom, equality, security and human dignity. That is to say, Decent Work requires that individuals can secure work that is productive and delivers a fair income, security in the workplace and social protection for families, better prospects for personal development and social integration, the freedom for people to express their concerns, to organize and participate in the decisions that affect their lives and equality of opportunity and treatment for everyone. These objectives should exist for all workers, in both the formal and informal economy, in salaried employment or own account work, in the countryside, in the factory, and finally in the home or the community.

Paraguay is a country with a Human Development Index (HDI) that places it among other middle income countries, and, as in other parts of Latin America, which has registered improvements over the last decade as a result of the expansion of capabilities such as educa-

tion and increments in life expectancy. These improvements notwithstanding, Paraguay lags behind in the continent together with other countries with high levels of poverty and inequality such as Bolivia and El Salvador. In a similar fashion, Decent Work indicators demonstrate important improvements in the quality of employment, in the extension of social protection and in the gradual reduction in informality. Although significant, these advances have been relatively slow, reflecting structural impediments that inhibit the formalization of employment, the persistence of relatively weak institutions, and the lack of more opportunities for social dialogue.

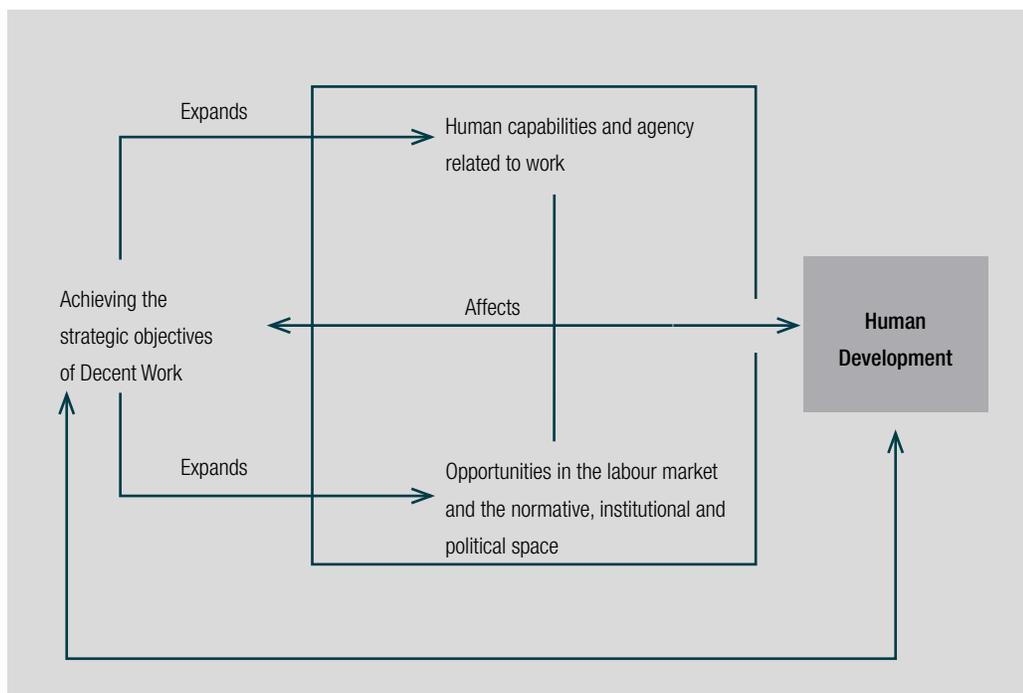
As can be seen from the following diagram, achieving the strategic objectives of Decent Work (DW) expands human capabilities and agency in the

realm of work and increases opportunities in the labour market, actions which contribute to the overarching objective of greater Human Development (HD) by increasing income, improving the health of workers, and guaranteeing access to fundamental freedoms such as social dialogue. As a result, a better HD creates a more favourable environment for DW. The synergies between the two concepts are positive, one engenders the other and vice versa, through the expansion of capabilities and opportunities.

Throughout this report we analyse the key dimensions of HD including: a) human capabilities and agency, b) opportunities in the labour market, c) the normative, institutional and political framework, and d) how these dimensions are reinforced and magnified by the objectives embedded in the concept

Diagram 1

An analysis the synergies between Decent Work and Human Development



of DW. We study the complementarities between these two paradigms and how their dimensions mutually reinforce and foster each other.

In order to explore changes over time in indicators of HD and DW in Paraguay we analyse data from the Permanent Household Survey from 2001 to 2011. Throughout this decade life expectancy has improved for all members of the population, more people have higher levels of formal education and real per capita income grew slightly between 2001 and 2011, despite the occurrence of various crises. Poverty rates for workers fell from 36.6% in 2001 to 34.3% in 2011. Furthermore, today there is greater gender equality in terms of employment, and given that the wage gap between salaried men and women is declining. More workers have access to social security, and the proportion of salaried workers, including domestic labour, rose to 35.5% in 2011.

The reduction in informal employment continues at a very slow pace, however, declining from 87.1% in 2001 to 81.3% in 2011. This slow decline notwithstanding, the legal and institutional framework has improved with the creation of new technical departments within the Vice Ministry for Labour, such as the Social Security Division and the Youth Employment Division. There is also a law being developed to create a Ministry of Labour, Social Security and Employment, the enactment of which will constitute an important step towards establishing labour institutions with which to face the challenges of the 21st century.

Today new policies for Youth Employment are being implemented and economic and public investment pol-

icy has incorporated a focus on employment. There have been significant changes in access to Social Security and the Institute for Social Prevision has increased its coverage allowing domestic workers and own account workers to become members.

During the last few years, new opportunities for social dialogue have emerged around the topic of employment and existing ones have been strengthened, although the political crisis of 2012 reduced the intensity and quality of this social dialogue. There have also been active debates in the public sphere and in the media over the enactment of the Law for the Promotion of Youth Employment and the Law Governing Micro, Small and Medium Enterprises (Mipymes). These debates, despite all the differences of opinion, demonstrate interest in promoting the labour market insertion of particularly vulnerable groups of workers and strengthening the economic dynamism of small enterprises through the expansion of credit programs and support for these enterprises, as well as through the application of labour market regulations. The ratification of Conventions such as 169, on the rights of indigenous and tribal peoples, and 189, in support of Decent Work for domestic workers, represents a significant expansion of the opportunity for governmental action, social dialogue and the vindication of the rights of workers and indigenous peoples.

As a result of this progress, both the Human Development Index (HDI) and the Employment Quality Index (EQI), which captures some of the dimensions of DW generated in this report, register improvements over time. The HDI incorporates education, measured by the average number of years of formal in-

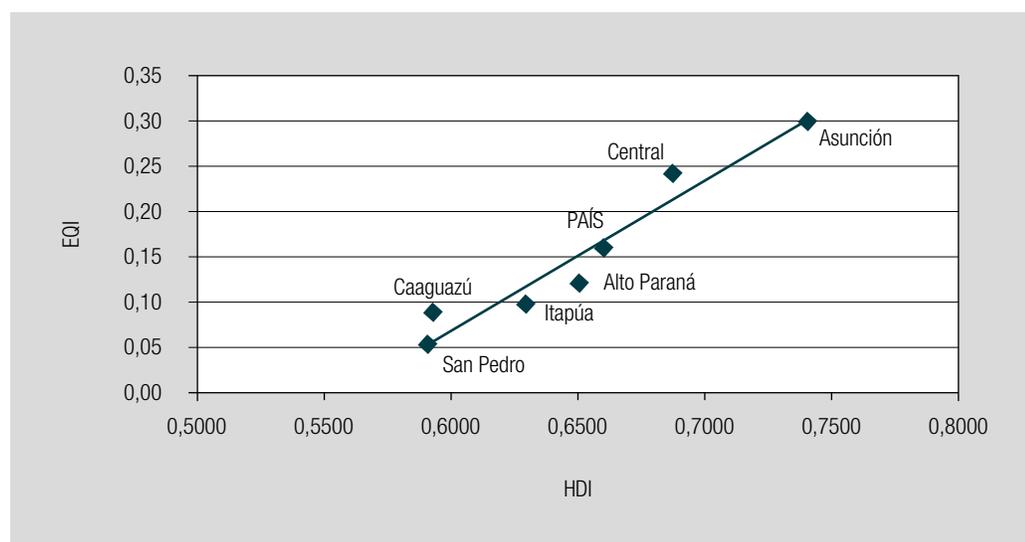
struction, and the expected years of education; health, through life-expectancy at birth; and a measure of the standard of living, using per capita national income (PPP). The EQI reports the percentage of the population that is economically active, whose principal employment generates an income which raises them above the poverty line, which has medical insurance and is contributing to a pension plan. The second diagram graphs the relationship between the HDI and the EQI for 2011, demonstrating that with higher levels of HD there is greater access to better quality employment which improves the EQI. These indicators are distinct for different regions of the country, proving their association in the realm of employment and human development as measured by the HDI. For example, Asunción and the Central department report better indicators for both the HDI and the EQI when compared with other departments such as San Pedro and Caaguazú.

In a similar fashion, both the HDI and the HDI adjusted for inequality (HDI-I) and the Gender Development Index (GDI) demonstrate improvements over the last decade—even though these improvements favoured particular sectors, -- urban residents, workers with formal employment, and individuals with higher levels of formal education, etc.--, to the detriment of other sectors.

These significant improvements in HD and DW notwithstanding, we also observe stagnation in some indicators and limited or very slow progress in others. Without a doubt, informality (which affects 8 out of every 10 workers) continues to be one of the principal problems to affect the labour market in Paraguay: which means precarious employment, exclusion from benefits such as pensions, medical insurance, and, frequently, the lack of access to fair wages. At the same time, half of all salaried workers (including domestic workers) lacked a written contract

Figure 2

Human Development (HDI) and Quality of Employment (EQI), 2011



Quality of Employment Index
Human Development Index

having only a verbal assurance of their employment. Moreover, gender gaps persist for the different occupational categories in both wages and labour market participation.

The EQI also reveals stark gaps between workers that live in urban and rural areas and economic sectors or in public and private employment, which reflect differences in terms of wages, access to health insurance and contributions to a pension. The data underscore that living in the city, working in the secondary or tertiary sector and in the public sector, for example, means a higher quality of life and a greater possibility of obtaining DW.

The report concludes that better conditions of work are associated with improved indicators of HD and vice versa. By ensuring DW one contributes to better HD; investing in HD in order to improve capabilities contributes to expanding DW opportunities for all people. The simultaneous improvement registered in HD and DW, however, is not automatic, and depends on political will and the development of institutions. Investing in and strengthening institutions such as the Vice Ministry of Labour as part of the Ministry of Justice and Labour, or in an eventual Ministry of Labour, Social Security and Employment and in the oversight, inspection and application of labour law; improving the functioning of schools and hospitals; and ensuring social dialogue and tripartism contributes both to Human Development and to a favourable environment for Decent Work. The institutional and democratic environment should also guarantee the sustainability of these

changes and the extension of benefits to all members of society and workers.

Investing in the capabilities of workers, in the State, and in mechanisms of social dialogue, fosters a better functioning labour market, reduces the violation of fundamental rights at work, for example, forced work and child labour, favours the employment of vulnerable groups and foments social dialogue.

The report points out that there are various opportunities to improve the functioning of the labour market and to invest in the capabilities of the State to secure Decent Work and as a result greater Human Development. It is of utmost importance to continue to invest in oversight and labour inspection together with the generation of State capacity to monitor the labour market and the compliance with labour legislation. We should continue to invest in the capacity of the State to collect data and monitor the terms and conditions of employment. Moreover, efforts should be redoubled to promote the formalization of many jobs and, at the same time, ensure the inclusion of precarious workers in the social security system. The expansion of the social protection system will be essential during this process of formalization, ensuring access to basic services, health and solidarity pensions. Furthermore, social protection can play an important role in reinforcing attempts to eliminate child labour through programmes such as Tekoporá and Abrazo. As a result, the creation of an effective Social Protection Floor will contribute to improving the quality of life and achieving Human Development and Decent Work for all people.

Índice

Prólogo	5
Resumen ejecutivo.....	9
Executive Summary	14
Índice	19

Capítulo 1. Trabajo Decente y Desarrollo Humano 27

Sección 1. Trabajo Decente y Desarrollo Humano	28
1.1 El Desarrollo Humano en el Trabajo.....	28
1.2 Trabajo Decente como una aspiración de desarrollo.....	30
1.3 El Desarrollo Humano: ampliación de opciones, capacidades y oportunidades.....	30
1.4 El Trabajo Decente y las oportunidades del entorno para ampliar las capacidades humanas	31
Sección 2. Contexto del Trabajo Decente en Paraguay	32
1.5 El contexto macroeconómico	32
1.6 Implicancias para el mercado laboral.....	34
1.7 Contexto sociodemográfico y la importancia de la pobreza de ingresos.....	35
1.8 Aspectos socioculturales.....	38
Sección 3. Mercado laboral	41
1.9 Caracterización del mercado laboral: patrones y tendencias.....	41
1.10 a) Indicadores seleccionados del mercado laboral, 2003-2011	43
b) Economía informal y empleo informal, 2001-2011	48
Sección 4. Conclusiones	60

2. Capacidades, Agencia y Trabajo Decente en Paraguay..... 63

2.1 Capacidades básicas: educación y salud.....	64
2.1.a) Educación y Trabajo	64
2.1.b) Para trabajar, la necesaria salud	67

2.1.c) Otras capacidades: redes-capital social	69
2.2 Capacidades que favorecen el empleo en condiciones de seguridad	69
2.2.a) Salud y jubilación, imprescindibles	69
2.2.b) La seguridad física, cada vez más visible y demandada	73
2.3 Capacidades que favorecen el empleo en condiciones de equidad (vis-a-vis la discriminación)	74
2.4 Capacitación técnica y profesional. Capacidades orientadas a la búsqueda de un empleo más inmediato	76
2.5 Protección social para potenciar las capacidades de las personas más pobres	77
2.5.a) Seguridad social: obligación legal restringida y con menor vigencia	77
2.5.b) Los Programas de TMC, de la prueba piloto a la expansión	82
2.6 Agencia y participación	86
2.6.a) Capacidad de agencia: habilidad y autonomía	86
2.6.b) Características que favorecen o desfavorecen la pertenencia a organizaciones	86
2.6.c) Organizaciones de empleadores y trabajadores asalariados en Paraguay	88
2.7 Conclusiones	90

3. Oportunidades para el Trabajo Decente en el Mercado Laboral

de Paraguay	93
3.1 Introducción	94
3.2 Empleo productivo	94
3.2.a) Oferta, demanda de empleo y autoempleo	95
3.2.b) Informalidad	100
3.2.c) Pobreza	101
3.3 Empleo en condiciones de libertad	102
3.3.a) Trabajo forzoso	102
3.3.b) Trabajo infantil	104
3.3.c) Libertad sindical y negociación colectiva	105
3.4 Empleo en condiciones de equidad	109
3.4.a) Brechas de género	110
3.5 Empleo en condiciones de seguridad	119
3.5.a) Empleo juvenil	119
3.5.b) Tipo de contrato	120
3.5.c) Trabajo doméstico	122
3.6 Empleo en condiciones de dignidad	123
Conocimiento de derechos laborales	127
3.7 Conclusiones	129

4. Marco normativo, Institucional y de Políticas..... 131

4.1 Marco legal de la protección del Trabajo Decente en Paraguay	132
4.1.a) Adopción de normas internacionales del trabajo	132
4.1.b) El marco legal interno y su cumplimiento	135
4.2 Desarrollo institucional y de políticas	140
4.2.a) Estructura institucional	140
4.2.b) Políticas institucionales	145
4.3 Diálogo social y tripartismo	153
4.4 Conclusiones	158

5. Trabajo Decente y Desarrollo Humano en el área rural 159

Introducción	160
Primera sección: Contexto	161
5.1.a) El proceso agrario paraguayo.....	161
5.1.b) Cambios en la estructura productiva	163
5.1.c) La situación de la tierra	165
5.1.d) La inserción laboral en el sector rural.....	166
Segunda sección: Trabajo Decente y Desarrollo Humano en el sector rural.....	169
5.2.a) La pobreza rural	169
5.2.b) Ingresos y satisfacción necesidades en el sector rural	170
5.2.c) Capacidades	173
5.2.d) Oportunidades	177
5.3.e) Diálogo social y tripartismo.....	180
Tercera sección: Conclusiones y lineamientos de política.....	182
5.3.a) Un modelo productivo socialmente poco eficiente	182
5.3.b) La informalidad del empleo	183
5.3.c) Bajo nivel educativo y desigualdad de oportunidades.....	184
5.3.d) Diálogo social: una necesidad que no puede seguir esperando	185

6. Dos Vías Complementarias para Favorecer una Mejor Vida**de las Personas 187**

6.1 Introducción	188
6.2 Índice de Desarrollo Humano	189
6.2.a) Fuentes de información y análisis de los datos del IDH	190
6.2.b) Resultados del IDH.....	193
6.3 Indicador de la Calidad del Empleo (ICE).....	195

Consistencia de resultados entre IDH e ICE.....	199
6.4 Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad (IDH-D).....	201
6.4.a) Fuentes de información y análisis de los datos del IDH-D.....	201
6.4.b) Resultados del IDH-D.....	201
6.5 Otras mediciones del ICE según desigualdades.....	202
6.6 Índice de Desigualdad de Género (IDG).....	206
6.6.a) Fuentes de información y análisis de los datos del IDG.....	207
6.6.b) Resultados del IDG.....	209
6.7 El ICE por género.....	213
6.8 Conclusiones.....	214

7. Conclusiones y orientaciones de políticas 217

7.1 Trabajo Decente y Desarrollo Humano: sinergia y contexto.....	218
7.1.a) Sinergia del Trabajo Decente y el Desarrollo Humano: estado y avances.....	218
7.2 Conclusiones y lineamientos de política para el Trabajo Decente y el Desarrollo Humano.....	221
7.2.a) Articulación y ejes temáticos entre Trabajo Decente y Desarrollo Humano...221	
7.2.b) Trabajo Decente y Desarrollo Humano: Trabajo productivo.....	222
7.2.c) Trabajo Decente y Desarrollo Humano: Trabajo en libertad.....	227
7.2.d) Trabajo Decente y Desarrollo Humano: trabajo con equidad.....	229
7.2.e) Trabajo Decente y Desarrollo Humano: trabajo con seguridad.....	232
7.2.f) Trabajo Decente y Desarrollo Humano: trabajo con dignidad.....	235

Bibliografía..... 239

Anexo 255

Listado de cuadros, recuadros y gráficos

Cuadros

1.1 Población total por sexo, área y grupos de edad (personas y porcentajes), 1992-2011.....	36
1.2 Población de 15 y más años por años de estudio según sexo y área (cantidades y porcentajes), 1992-2011.....	39
1.3 Población de 15 y más años, 2011. Datos básicos.....	43
1.4 Indicadores de la población desempleada de 15 y más años y de 15 a 24 años (%), 2003-2011.....	45

1.5 Indicadores de la población ocupada de 15 a 24 años y de 15 y más años, 2003-2011	47
1.6 Marco conceptual: sectores económicos y empleo formal-informal, población ocupada, 2001 y 2011	50
1.7 Sectores económicos y empleo formal-informal, población ocupada total de 15 y más años, 2001 y 2011 (%)	52
1.8 Sectores económicos y empleo formal/informal, población ocupada masculina de 15 y más años, 2001 y 2011 (%)	54
1.9 Sectores económicos y empleo formal-informal, población ocupada femenina de 15 y más años, 2001 y 2011 (%)	55
1.10 Sectores económicos y empleo formal-informal, población ocupada urbana de 15 y más años, 2000/1 y 2011 (%)	56
1.11 Sectores económicos y empleo formal/informal, población ocupada rural de 15 y más años, 2001 y 2011 (%)	58
1.12 Sectores económicos y empleo formal-informal, población ocupada de 15 y más años (personas y porcentajes), 2011.....	59
2.1 Personas de 15 y más años por sexo, área y ocupación según niveles de escolaridad (%), 2011	66
2.2 Personas enfermas o accidentadas en los últimos 90 días y respuestas (%), 2010	67
2.3 Personas de 15 y más años ocupadas, ocupadas plenamente y subocupadas, total y asalariadas, con seguro de salud y aporte jubilatorio según sexo y área, 2011	71
2.4 Estructura del sistema provisional (obligatorio) según categorías ocupacionales (%), 2011	79
2.5 Población de 15 y más años ocupada por tenencia de seguro médico y cuál según sexo, área y categoría ocupacional, 2011	81
2.6 Personas de 15 y más años ocupadas por aporte a caja jubilatoria y cuál caja según sexo, área y categoría ocupacional, 2011	82
2.7 Familias y personas apoyadas por programas de Protección social estatal e impacto de los mismos en relación con la pobreza extrema (2007-2011)	84
2.8 Nivel de asociación de productores (individuales) agropecuarios, 2008	88
2.9 Sindicalización de población asalariada por sexo, área, sector económico y público-privado y tamaño de la empresa (cantidad y porcentaje)	90
3.1 Distribución del ingreso total entre la población no pobre y no pobre ocupada, 2001-2011	95
3.2 Indicadores del empleo informal y del empleo total, 2001-2011	100
3.3 Promedio de salarios reales por hora y de horas de trabajo semanales según situación de pobreza, 2001-2011	101
3.4 Características del trabajo infantil (10 a 17 años) por sexo y área, 2011	105
3.5 Número de instituciones públicas y empresas privadas y cantidad de trabajadores con un CCCT (2004-2009)	109
3.6 Contratación colectiva durante los gobiernos de Duarte Frutos y de Lugo (desagregando los sectores público y privado) (2003-2009).....	109
3.7 Tasas de actividad económica y educación de personas (15-65 años) por sexo (%), 2011	110

3.8 Población femenina ocupada (15-65 años) con niño/a/s (0-13 años) en el hogar según inserción en el empleo formal o informal (con y sin aporte a jubilación), 2011 ..	111
3.9 Ingresos laborales mensuales en guaraníes (corrientes), 2011	114
3.10 Promedios de ingresos por hora y años de estudio y relaciones entre ambos de hombres y mujeres, 2011.....	115
3.11 Población ocupada por tipo de contrato según categoría ocupacional (%), 2011	121
3.12 Conocimiento de derechos laborales de personas asalariadas ocupadas de 15 y más años según categoría ocupacional (%), 2010	127
4.1 Paraguay, Convenios Fundamentales de la OIT ratificados	133
4.2 Convenios de la OIT ratificados por Paraguay	134
4.3 Personas asalariadas por escalas de salario mínimo según categoría ocupacional, sexo y área, 2011 (%)	136
4.4 Componentes del Trabajo Decente e Instituciones del MJT	141
5.1 Cambios en la estructura productiva de la agricultura, 1956-2008	164
5.2 Distribución de las tierras según tamaño, cantidad y superficie de las fincas, 1956-2008.....	166
5.3 Población según situación del empleo por sexo, 2011.....	167
5.4 Distribución de la población rural ocupada en la ocupación principal por sector económico (porcentaje y cantidad total).....	167
5.5 Distribución del empleo rural por categoría ocupacional y por sexo (%), 2011.....	167
5.6 Evolución de la población en situación de pobreza por área de residencia, 2001-2011 (%).....	169
5.7 Promedio de ingresos mensuales en la ocupación principal de la población rural de 15 y más años ocupada por sexo según categoría ocupacional y Relación entre éste y el Salario mínimo, 2011	171
5.8 Relación de Costos de canastas básicas de alimentos (CBA) y de consumo (CBC) e Ingresos mensuales por sexo según categoría ocupacional de la población económicamente activa ocupada de 15 y más años, 2011	173
5.9 Tasa bruta de escolarización por nivel/ciclo, 1990-2011.....	174
5.10 Estudiantes del 6° grado de la Educación Básica por nivel de desempeño en el área de lectura, 2008.....	175
5.11 Nivel educacional de los productores según tamaño de la finca, 2008.....	176
5.12 Distribución de la población ocupada rural por actividad económica según años de estudio, 2011	177
5.13 Fincas con asistencia técnica según tamaño y fuente, 2008.....	179
5.14 Eficiencia social de las unidades productivas, 2008	180
5.15 Variaciones en la cantidad y extensión de las fincas en el período 1991-2008.....	185
6.1 Descripción de datos utilizados para el IDH.....	191
6.2 Componentes del IDH por departamento, 2001-2011	192
6.3 IDH por departamento, 2001-2011	194
6.4 ICE de la población de 15 años y más según departamento, 2001-2011.....	198
6.5 Descripción de datos utilizados para IDH-D	201

6.6 IDH, IDH-D y Pérdida global por desigualdad por departamento, 2001-2011.....	202
6.7 ICE de la población de 15 años y más según área y años de estudio, 2001-2011	203
6.8 ICE de la población de 15 años y más según sector económico y público-privado, 2001-2011	205
6.9 Descripción de datos utilizados para el IDG.....	208
6.10 Componentes del IDG por departamento, 2001-2011	209
6.11 IDG por departamento según años, 2001-2011.....	212
6.12 ICE de la población de 15 años y más por sexo, 2001-2011	213
6.13 Perfil de la población con mayor y menor ICE, 2011.....	214

Recuadros

1.1 Clasificación de la población de 15 años y más según condición de actividad económica e indicadores de la oferta laboral	42
1.2 Empleo informal, Sector informal, Empleo informal fuera del sector formal: aproximaciones y ejemplos	51
2.1 El método de buscar empleo: reflejo de la economía informal y una sociedad tradicional.....	68
2.2 Capital Social expresado en organizaciones que también favorecen la obtención del empleo.....	70
3.1 Cálculo de la relación entre ingresos y educación de hombres y mujeres. Consideraciones.....	114
3.2 Categorías ocupacionales por sexo	116
3.3 Brechas de género y segmentación laboral por sexo.....	117
3.4 Trabajo Decente y Discapacidad.....	118
4.1 Estado de avance de las principales reformas institucionales y elementos de la política de empleo	146
5.1 La transformación agraria en Paraguay: Algunas conclusiones.....	168
5.2 El potencial de los negocios inclusivos en Paraguay en el sector rural.....	183
6.1 ICE (Indicador de Calidad de Empleo): una aproximación al TD	196
6.2 Perfil de la población con mayor y menor ICE	214

Gráficos

1.1 Abordaje simultáneo del trabajo, desde los enfoques de Desarrollo Humano y Trabajo Decente y sus principales conceptos	29
1.2 El Trabajo Decente amplía capacidades humanas.....	32
1.3 Población pobre (total, no extrema y extrema) (%), 1997/8-2011.....	37
1.4 Población pobre (total, urbana y rural) (%), 1997/8-2011.....	37
1.5 Tasas de actividad por grupos de edad, 2003 y 2011.....	44
1.6 Tasas de ocupación por grupos de edad, 2003 y 2011	44

1.7 Cambio porcentual en el salario real por hora de población asalariada por quintil según sexo, 2003 y 2011.....	48
2.1 Métodos de conseguir empleo (%), 2009.....	68
2.2 Población asalariada por área según sexo que aporta a jubilación (%), 2011	74
2.3 Pertenencia a organizaciones según factores económicos y sociales (%), 2008.....	87
2.4 Asociatividad por tipo de organización según tipo de agricultura (%), 2008	89
3.1 Tasas de desempleo (abierto) y subocupación por sexo y área, 2001-2011	96
3.2 Distribución de la población desempleada por sexo y área según años de estudios (%), 2011	98
3.3 Distribución de la población subempleada por sexo área según años de estudio (%), 2011.....	99
3.4 Tasas de actividad económica por sexo y tasa de dependencia demográfica según quintiles de ingreso, 2011	113
3.5 Distribución de las categorías ocupacionales por sexo (%), 2011	116
3.6 Tripartitas por Cantidad, Comparecencia (%) y solucionadas (%), 2000-2009	125
3.7 No comparecencia: total, ambos y empleadores (%), 2000-2009	126
3.8 Tipo de contrato y promedio de conocimiento de DDLL según categorías ocupacionales (%), 2011	128
4.1 Percepción del salario mínimo en población asalariada según sexo y área (%), 2011 ...	137
5.1. Evolución de la pobreza rural (%), 2001-2011.....	170
5.2 Población asalariada rural por tramos de ingreso (salario mínimo), 2011	172
5.3 Tasa de analfabetismo de la población de 15 y más años, 1992-2011	174
5.4 Promedio de años de estudio de la población de 15 y más años, 1992-2011.....	174
6.1. IDH por departamento, 2001-2011	194
6.2. ICE por departamento, 2001-2011	197
6.3. IDH e ICE, 2001-2011.....	199
6.4. ICE e IDH, 2001 y 2011.....	200
6.5. IDH, IDH-D y pérdida por desigualdad, 2001-2011	203
6.6. IDG por departamento, 2001-2011	212
7.1 Trabajo Decente, Desarrollo Humano y ejes temáticos.....	221
7.2 Trabajo Decente y Desarrollo Humano: Trabajo productivo.....	222
7.3 Trabajo Decente y Desarrollo Humano: Trabajo en condiciones de libertad.....	227
7.4 Trabajo Decente y Desarrollo Humano: Trabajo con equidad	229
7.5 Trabajo Decente y Desarrollo Humano: Trabajo con seguridad	232
7.6 Trabajo Decente y Desarrollo Humano: Trabajo con dignidad.....	234

Anexo..... 255

Índice de Desarrollo Humano	256
Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad.....	259
Índice de Desigualdad de Género.....	263

CAPÍTULO

1

TRABAJO DECENTE Y DESARROLLO HUMANO



TRABAJO DECENTE Y DESARROLLO HUMANO

Aproximación y contexto nacional

Este primer capítulo del Informe Nacional de Desarrollo Humano expone los conceptos de Desarrollo Humano del PNUD y Trabajo Decente de la OIT y su utilidad; establece el contexto sociodemográfico y económico y analiza variables fundamentales del mercado laboral de los y las trabajadores paraguayos.

SECCIÓN 1. TRABAJO DECENTE Y DESARROLLO HUMANO

1.1. El Desarrollo Humano en el trabajo

Marco teórico conceptual

El Paraguay ha tenido históricamente múltiples desafíos del mercado laboral, no tanto por la tasa de desempleo abierto (que sigue siendo relativamente baja) sino por la importancia del empleo precario e informal. La falta de suficientes empleos dignos contribuye a los altos niveles de pobreza y reduce las oportunidades de laborar y obtener ingresos superiores a los establecidos por la línea de pobreza (oficial) para la mayoría de la población trabajadora. Según los criterios de este informe, la grave carencia de Trabajo Decente que sufre el Paraguay, socava y reduce el Desarrollo Humano alcanzado.

El Trabajo Decente está definido por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) como el trabajo productivo para los hombres y las mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Esto supone: “que unos y otros tengan oportunidades para realizar una actividad productiva que aporte un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para los trabajadores y sus familias, que ofrezca mejores perspectivas de desarrollo personal y favorezca la integración social; que dé libertad a las personas para manifestar sus inquietudes, organizarse y participar en las decisiones que inciden en su vida; y que garantice la igualdad de oportunidades y de trato para todos” (OIT, 2008).

El concepto del Trabajo Decente abarca cuatro objetivos estratégicos: a) el cumplimiento de los principios fundamentales de los derechos laborales y las normas internacionales de trabajo; b) la creación de oportunidades de empleo y de generar ingresos; c) el acceso a la protección social y d) el seguro social, el diálogo social y el tripartismo. Estos objetivos deben existir para todos los trabajadores, tanto hombres

como mujeres, en la economía formal e informal, en el empleo asalariado o trabajando por cuenta propia, en las urbes y en el campo, en la producción agrícola o en las fábricas, en su hogar o en la comunidad (OIT, 2007).

El Desarrollo Humano es la propuesta de desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Como argumentan Amartya Sen (1999), Ul Haq (1995) y Alkire (2002), es el proceso de expansión de las libertades de las que goza la gente. El Desarrollo Humano abarca dos elementos básicos: a) la formación de capacidades humanas, como - salud y mejores conocimientos y habilidades; y b) el uso de sus capacidades adquiridas por la gente para actividades productivas, para el ocio y para participar en actividades so-

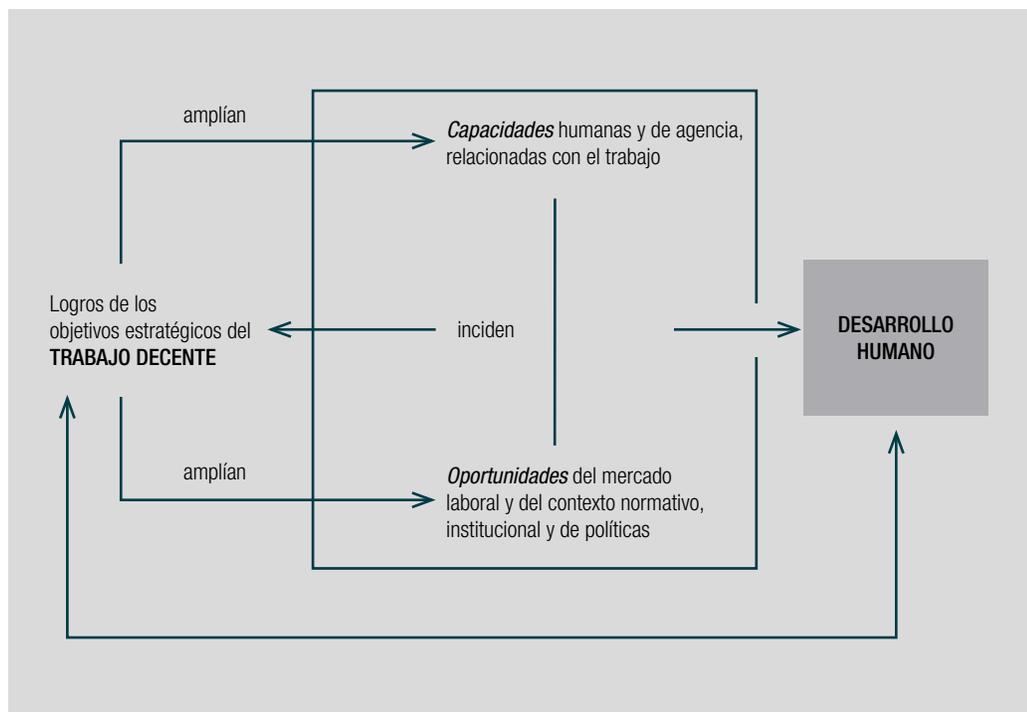
ciales, culturales o políticas. De acuerdo a este concepto del Desarrollo Humano, el ingreso es solamente una dimensión que describe o delimita el bienestar o el desarrollo. El ingreso puede servir para acceder a capacidades y ejercer libertades, pero no es el fin en sí del desarrollo. El desarrollo debe ser más que la expansión de ingresos y activos; su enfoque central es la gente (UNDP, 1990).

El concepto del Trabajo Decente está fundamentalmente asociado con el Desarrollo Humano a través de la expansión de las libertades. La idea central del enfoque del Desarrollo Humano es: los arreglos sociales, económicos y políticos deben buscar ampliar las capacidades individuales y la libertad de lograr una vida que el individuo valore. Como consecuencia, una prueba esencial del

El Trabajo Decente está definido por la OIT como el trabajo productivo para los hombres y las mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. El Desarrollo Humano es un proceso de expansión de las libertades de las que goza la gente.

Gráfico N° 1.1

Abordaje simultáneo del trabajo, desde los enfoques de Desarrollo Humano y Trabajo Decente y sus principales conceptos



Fuente: Elaboración propia.

Este Informe analiza dos dimensiones claves del desarrollo humano: las capacidades humanas y de agencia, por una parte; y las oportunidades actuales del mercado laboral y del contexto normativo, institucional y de políticas, por otra.

progreso, el desarrollo o la reducción de pobreza es que -en efecto- la gente ha logrado mayores libertades (Sen, 1992).

Como se observa en el Gráfico N° 1.1, los objetivos estratégicos del Trabajo Decente amplían las capacidades humanas y de agencia relacionadas con el trabajo y las oportunidades en el mercado laboral, lo cual contribuye al logro final del Desarrollo Humano incrementando ingresos, mejorando la salud del trabajador o la trabajadora, y garantizando el acceso a procesos fundamentales para la democracia, como el diálogo social. Así, un mayor Desarrollo Humano asegura un mejor entorno para fomentar el Trabajo Decente. Las sinergias entre los conceptos son positivas, uno propicia al otro y vice versa a través de la expansión de capacidades y oportunidades.

Este Informe analiza dos dimensiones claves del desarrollo humano: por una parte las capacidades humanas y de agencia; y por otra las oportunidades actuales del mercado laboral y del contexto normativo, institucional y de políticas que las promueven, y cómo estas se potencian con el desarrollo del Trabajo Decente. Como ilustra el Gráfico N° 1.1, se trata de relaciones complementarias que se refuerzan mutuamente, pues el desarrollo de las capacidades humanas y de las oportunidades del contexto potencia a su vez al Trabajo Decente.

1.2. Trabajo Decente como una aspiración de desarrollo

El concepto Trabajo Decente es un término cargado de significados porque conlleva cualidades que debe reunir el trabajo, más allá de su remuneración. El Trabajo Decente resume las aspiraciones

de las personas en su vida laboral: aspiraciones en relación a oportunidades e ingresos; derechos, voz y reconocimiento; la habilidad de combinar su vida familiar y desarrollo personal con el trabajo; y aspiraciones de justicia e igualdad de género.

La idea de Trabajo Decente es válida tanto para las y los trabajadores de la economía formal e informal, como para las y los trabajadores independientes y quienes trabajan a domicilio. Sus contenidos y alcances incluyen la existencia de empleos suficientes, la remuneración (monetaria y en especie), la salud y seguridad en el trabajo, y la seguridad social, que dependen de la capacidad y del nivel de desarrollo de cada sociedad. Los demás componentes buscan reforzar las relaciones sociales de las y los trabajadores: los derechos fundamentales del trabajo (libertad de sindicalización y erradicación de la discriminación laboral, del trabajo forzoso y del trabajo infantil) y el diálogo social, en el que las y los trabajadores ejercen el derecho a expresar opiniones, defender sus intereses y negociar con empleadores y autoridades sobre asuntos relacionados con la actividad laboral (Ghai, 2003).

1.3. El Desarrollo humano: ampliación de opciones, capacidades y oportunidades

El concepto del Desarrollo Humano considera la integralidad de sus aspectos y sitúa a la persona en el centro del desarrollo, pues la concibe no sólo en términos de sus ingresos o riqueza, sino en términos de sus capacidades, oportunidades y opciones. La persona es concebida tanto individual como colectivamente al actuar -como lo hace o puede hacerlo- en colectivos sociales.

En este enfoque, Sen (1999) conceptualiza al desarrollo en términos de ampliación de funcionamientos¹ y capacidades, que expanden, a su vez, las opciones de las personas. Así, la capacidad es concebida como un tipo de libertad: la libertad fundamental para lograr diferentes estilos de vida, y el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales o de las capacidades de las que disfrutaban las personas.

El PNUD (2012) ha señalado que en todos los niveles del desarrollo existen tres capacidades esenciales de la gente: la capacidad para vivir una vida larga y saludable, el conocimiento, y el acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente; esto es, salud, educación e ingresos. Se reconoce la importancia de otras capacidades como la participación, la seguridad, la sostenibilidad, y las garantías de los derechos humanos.

En este enfoque se distinguen las capacidades reales como funciones logradas (lo que una persona es capaz de hacer realmente) de las capacidades de opciones que tiene (lo que tiene la libertad de poder hacer). En ambos casos, las oportunidades están condicionadas por las capacidades de la persona, y son endógenas, en un primer momento. Pero en un segundo momento las oportunidades también provienen del contexto en el que se encuentra una persona. Este contexto incide en la expansión y concreción de sus capacidades: son las oportunidades exógenas, o generadas independientemente de esas capacidades humanas.

Ul Haq (1995) entiende necesario que las capacidades y oportunidades

se correspondan, en el sentido de que una vez desarrolladas las capacidades, deben existir las oportunidades para aprovecharlas. Afirma: “Una sociedad necesita construir capacidades humanas como también asegurar el acceso a las oportunidades humanas. Una considerable frustración resulta si la balanza del desarrollo humano no equilibra finalmente los dos lados” (Ul Haq, 1995).

1.4. El Trabajo decente y las oportunidades del entorno para ampliar las capacidades humanas

El desarrollo del Trabajo Decente incide en la ampliación de las capacidades humanas y de las oportunidades del entorno. Desde la perspectiva del Desarrollo Humano, las capacidades fundamentales son las de: a) aprender y emprender, b) vivir una vida digna, c) vivir una vida saludable, d) sentirse seguros, y e) participar en las decisiones. Cada una de estas capacidades se amplía con la realización de uno o más de los objetivos estratégicos del Trabajo Decente, como se ilustra en el Gráfico N° 1.2.²

Todas estas capacidades configuran las oportunidades internas o propias, diferentes a las oportunidades externas o del entorno de cada persona.

En este contexto, las condiciones del mercado laboral condicionan o delimitan las oportunidades para la expansión de las capacidades humanas. Además, estas capacidades con frecuencia varían en los diferentes grupos de personas, según compartan o no características similares de formación, acceso a edu-

El desarrollo del Trabajo Decente incide en la ampliación de las capacidades humanas y de las oportunidades del entorno.

1 Los funcionamientos son los “ser” y “hacer”: lo que una persona puede alcanzar hacer con los recursos y capacidades que posee.

2 La capacidad de agencia (o de actuar y provocar cambios) se relaciona directamente con el objetivo de diálogo social, y a través de él, con todos los demás objetivos del Trabajo Decente.

El contexto macroeconómico y sus efectos sobre el mercado de trabajo son importantes para entender el impacto de los factores externos en las oportunidades de desarrollo del Trabajo Decente.

Gráfico N° 1.2

El Trabajo Decente amplía capacidades humanas

Los objetivos estratégicos del Trabajo Decente...	...amplian las capacidades humanas				
	Aprender y emprender	Vivir una vida digna	Vivir una vida saludable	Sentirse seguro	Participar en decisiones
Normas internacionales					
Trabajo e ingresos					
Protección social					
Diálogo social y tripartismo					

Fuente: Elaboración propia.

cación formal, acceso a salud pública y a recursos privados y públicos. En este Informe se diferencian los resultados en el mercado laboral según ciertas características de la persona tales como sexo, grupos de edad, sectores económicos en que laboran, zonas geográficas donde residen, y categorías ocupacionales. La distinción entre personas asalariadas y por cuenta propia o entre trabajadores y trabajadoras formales e informales es relevante porque, como se observará, tienen diferentes oportunidades. Debe recordarse que la tercera parte de la población ocupada en el Paraguay es cuentapropista (DGEEC, EPH 2011); y aproximadamente 80% del empleo es informal, como puede verse en la Sección 3 de este capítulo.

El marco normativo, institucional y de políticas también condiciona las oportunidades de expansión de las capacidades humanas: comprenden la legislación vigente, las instituciones que regulan el entorno y las políticas públicas.

Finalmente, así como los logros de los cuatro objetivos estratégicos del Trabajo Decente amplían las capacidades humanas y de agencia de las personas, éstas a

su vez inciden en la realización de dichos logros. Lo mismo sucede con las oportunidades que ofrecen el mercado laboral y el contexto normativo, institucional y de políticas. Las oportunidades tienen el potencial de ampliar la realización de los logros del Trabajo Decente, al mismo tiempo que son fortalecidas con estos logros.

SECCIÓN 2: CONTEXTO DEL TRABAJO DECENTE EN PARAGUAY

1.5 El contexto macroeconómico

El contexto macroeconómico y sus efectos sobre el mercado de trabajo son importantes para entender el impacto de los factores externos en las oportunidades de desarrollo del Trabajo Decente.

Paraguay ha experimentado una gran volatilidad en sus tasas de crecimiento a lo largo de la última década, con altibajos significativos en los años recientes. Sin duda, el sector que ha sufrido el mayor impacto de la volatilidad del PIB en la última década es el agrícola, donde coexisten un sector moderno que expor-

ta al resto del mundo, y otro de fincas familiares con escasa participación en las exportaciones. Pese a ser un país relativamente pequeño con alta exposición a la economía mundial, los altibajos en la producción agrícola se deben principalmente a cambios en las condiciones climáticas -sequías y lluvias excesivas- con severas y negativas consecuencias para el sustento familiar y la pobreza rural.

La crisis financiera de 2008 provocó recesiones en varios países del mundo: se incrementaron las tasas de desempleo y hubo una mayor precarización del empleo. En 2009, la demanda por las exportaciones mundiales decreció cerca de 10%; y aunque muchos países en desarrollo no fueron afectados directamente por la crisis financiera, sufrieron sus efectos por la caída de la demanda agregada y la reducción de liquidez en la economía mundial.

En el caso de Paraguay, la actividad económica se redujo en un 3,8% en 2009, siendo la economía de mayor desaceleración del Cono Sur de América Latina (CEPAL, 2010). Sin embargo, los efectos de la crisis no fueron significativos pese a su alta inserción en la economía mundial y regional³, ya que la contracción del PIB (en especial el agrícola) fue provocada principalmente por la intensa sequía que afectó al país. Para enfrentar esta crisis, el gobierno aplicó una política fiscal expansiva, aumentando el gasto en 3,9% del PIB, con lo que se revirtió una posición superavitaria de varios años a un virtual equilibrio en 2009, con inversiones en proyectos de infraestructura vial

3 Esta alta inserción se refleja, por ejemplo, en la razón (ratio) de las exportaciones más las importaciones como porcentaje del PIB, que en 2009 alcanzó 103,4%; aproximadamente el doble de Uruguay. Asimismo, las reexportaciones regionales constituyen parte importante del comercio exterior paraguayo.

intensivos en mano de obra (Ministerio de Hacienda, 2010; Reinecke, 2009). Además el gobierno efectuó aumentos significativos de transferencias monetarias a familias en extrema pobreza y subsidios a la agricultura familiar.

Como muestra de la alta volatilidad del PIB y pese a la incertidumbre sobre la recuperación económica mundial, en 2010 el crecimiento de Paraguay alcanzó un record histórico: 14,5%; el mayor de la región. Este crecimiento fue explicado por un excelente año agrícola, que permitió casi duplicar la producción sojera y elevar la producción de otros cultivos (trigo, maíz, arroz y caña de azúcar), junto al sostenido incremento de la producción de carne vacuna,⁴ y a la expansión de la construcción pública y privada. No obstante, en 2011 el crecimiento fue bastante menor (4,3%) y en 2012 el PIB se redujo al 1,2% debido a una fuerte contracción del sector agrícola, como consecuencia de otra sequía que afectó al país a finales de 2011 y principios de 2012. Sin duda, las políticas contra cíclicas aplicadas por el gobierno y el Banco Central evitaron una contracción aun mayor (CEPAL 2012).

Para el 2013, se prevé un crecimiento positivo, impulsado por la recuperación del sector agrícola. Sin embargo, el rol de la política fiscal va a ser crítico este año, estimulando la recuperación del sector agrícola y contribuyendo a sostener el consumo interno. No se anticipa una reducción significativa del gasto público debido a los compromisos adquiridos: el aumento en los salarios públicos efectuado en 2012; la inversión programada en gastos de capital e infraestructura; y los gastos asociados con las elecciones.

4 El valor de la producción ganadera aumentó 6,5% en 2008, 4,8% en 2009 y 8,5% en 2010, según datos de BCP (2011).

**Para el 2013,
se prevé un
crecimiento
positivo, impulsado
por la recuperación
del sector agrícola.**

Este aumento se dará principalmente en sectores de mayor productividad, con mejores niveles de tecnología, mayor concentración de tierras y uso más intensivo de capital.

Las exportaciones se concentran en productos agrícolas y por lo tanto reflejan idénticos altibajos de producción ligados a las sequías de los últimos años. Se observa una tendencia hacia un incremento sostenido a lo largo de la década, con una mayor proporción de las exportaciones destinadas a los países de MERCOSUR. También las importaciones han crecido, generando un déficit del balance de la cuenta corriente cada vez mayor. Las compras a China representan aproximadamente una tercera parte del total de las importaciones registradas del Paraguay, pero los bienes intermedios o de capital conforman parte de las importaciones totales, lo cual implica mayor capacidad productiva a corto y mediano plazo.

La Inversión Extranjera Directa (IED) también se ha incrementado en años recientes, concentrándose en actividades terciarias de intermediación financiera, comercio, comunicaciones y transportes. De igual manera, las remesas adquirieron mayor importancia en la economía paraguaya y sólo cayeron un 0,6% en 2009 por efecto de la crisis, aunque se han recuperado rápidamente. La mayor parte de éstas se destina a gastos de primera necesidad, y contribuyen a aliviar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de las familias receptoras (Barrios, 2007), aunque también sostienen actividades de trabajo independiente de ventas al por menor y del sector agropecuario. Según el BID, en 2010 Paraguay recibió US\$ 723 millones por este concepto; cerca de un 4,6% más con respecto a 2009 (en dólares corrientes), aunque en moneda local y ajustado por inflación representó una disminución de un -4,5%. Hay datos más actualizados de remesas: según BCP, los fondos recibidos por los

familiares de paraguayos radicados en el extranjero sumaron 444,2 millones de dólares hasta el décimo mes del 2012, frente a los 373,5 millones de dólares en mismo periodo del ejercicio anual anterior.

1.6 Implicancias para el mercado laboral

La apertura económica, la demanda por los productos exportados y sus precios afectan la actividad económica en Paraguay y la cantidad y calidad del empleo, sobre todo en sectores ligados al comercio internacional. En términos de actividad económica, el incremento en el valor y el volumen de exportaciones esperado para el sector agropecuario presenta un panorama favorable para 2013. Pero este aumento se dará principalmente en sectores de mayor productividad, con mejores niveles de tecnología, mayor concentración de tierras y uso más intensivo de capital, con pocos vínculos con la industria hacia adelante (comercialización y consumo) y atrás (proveedores) de otros sectores económicos. Por ende, la creación de empleos y sobre todo de empleos de calidad en estos sectores no cambiará significativamente las oportunidades de Trabajo Decente para muchos paraguayos y paraguayas que hoy cuentan con trabajo precario.

Como se analiza en el capítulo 6, en el Paraguay se está dando un desplazamiento de pequeños productores hacia los centros urbanos, porque no tienen acceso a capital físico ni financiero y en su mayoría carecen de tenencia legal de sus tierras, lo que les impide competir con los grandes productores. Al mismo tiempo, las grandes empresas agroindustriales no han generado una

demanda de empleo suficiente para compensar los efectos de esta crisis (Richards 2009). En consecuencia, aumenta la migración hacia las áreas urbanas, donde ha crecido el sector informal. Como la agricultura empresarial se halla orientada hacia el exterior, tiene pocos vínculos con el sector manufacturero, caracterizándose por su escaso valor agregado. Estos fenómenos se han intensificado en los últimos veinte años⁵.

Desde el punto de vista del mercado de trabajo, el incremento de la exportación de productos agropecuarios solo permite esperar un ligero impacto positivo en el empleo y en los salarios provenientes del incremento de la producción ganadera. Por otra parte, si bien la corriente de IED del año 2012 representó la cifra más alta de los últimos años (406,9 millones de dólares) es muy probable que se concretara fundamentalmente en mayores montos de reinversión de utilidades y préstamos entre filiales (CEPAL, 2011a). Por ello, su efecto positivo será limitado sobre la creación de empleo.

En definitiva, el menor dinamismo de la actividad económica en 2012, y una recuperación en 2013 concentrada en el sector de agroexportación primario, no tendrían efectos significativos sobre el nivel de empleo generado ni sobre su calidad. Asimismo, la IED y las remesas sólo tendrían un efecto limitado e insuficiente para mejorar significativamente las actuales oportunidades para generar más y mejores empleos.

1.7 Contexto sociodemográfico, económico y la importancia de la pobreza de ingresos

Paraguay es un país con escasa población para su territorio, equilibrada entre hombres y mujeres, urbanizado recientemente y con predominio de jóvenes. La estructura demográfica es el resultado de cambios relativamente lentos aunque importantes. En menos de dos décadas, la población creció en más de la mitad de su volumen inicial; de 4.152.588 en 1992 a 6.491.714 personas en 2011, con base en las proyecciones del Censo de 2002 y anteriores. Y muestra una elevada tasa de crecimiento, comparada con países de América Latina, más cercana a la de Bolivia que a la de los otros países, miembros plenos y asociados, del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Paraguay cruzó el umbral urbano recién en 1992, muy rezagado en relación a los países que lo rodean. En el 2011, 6 de cada 10 personas viven en áreas urbanas, en una tendencia ya irreversible. La estructura poblacional muestra (ver Cuadro N° 1.1) que la proporción del grupo de menor edad (de 0 a 14 años) sigue siendo importante pese a su reducción, de 4 a 3 de cada 10 personas entre 1992 y 2011. La población adulta mayor (65 y más años de edad) tiene escasa incidencia; mientras que el grupo de 15 a 64 años registra un leve aumento y constituye hoy un poco más de 6 de cada 10 personas.

Actualmente, Paraguay se beneficia de un bono demográfico; esto es, el crecimiento de su población en edad de trabajar excede al crecimiento de la de adultos mayores. Esto supone una oportunidad del mercado laboral en términos del potencial para generar capacidades y oportunidades de empleos de

Paraguay es un país con escasa población para su territorio, equilibrada entre hombres y mujeres, urbanizado recientemente y con predominio de jóvenes.

⁵ Pérez, Schlesinger y Wise (2008) analizan la producción de soja en América Latina y encuentran que la producción se triplicó entre 1985 y 2004, mientras que el empleo en el sector cayó un 80%.

Cuadro N° 1.1

Población total por sexo, área y grandes grupos de edad (personas y porcentajes), 1992-2011

	Hombres	Mujeres	Urbana	Rural	0 - 14 años	15 - 64 años	65 y más	Total
1992	2.085.905 50,2	2.066.683 49,8	2.089.688 50,3	2.062.900 49,7	1.725.103 41,5	2.237.589 53,9	189.896 4,6	4.152.588 100,0
2002	2.603.242 50,4	2.559.956 49,6	2.928.437 56,7	2.234.761 43,3	1.915.309 37,1	2.994.499 58,0	253.390 4,9	5.163.198 100,0
2011	3.229.973 49,8	3.261.741 50,2	3.848.750 59,3	2.642.964 40,7	1.933.155 29,8	4.117.357 63,4	441.202 6,8	6.491.714 100,0

Fuente: Elaboración propia con base en los CNPV de 1992 y 2002 y la EPH 2011.

calidad. Además, puede aprovecharse para formalizar el empleo y consolidar y fortalecer el sistema de pensiones. La población de 15 a 64 años –que sostiene económicamente a los otros grupos- crecerá sostenidamente hasta el 2040-45, cuando el proceso comenzará a revertirse. Por lo tanto, con el fin de evitar la pobreza, y sobre todo la pobreza de adultos mayores, sería muy importante mejorar ahora el sistema de pensiones, y fortalecer el sistema de protección social, antes que las tasas de dependencia económica sean mayores.

La pobreza, medida por los ingresos, describe uno de los déficits o carencias de la población que limita su Desarrollo Humano y refleja un escaso acceso al Trabajo Decente. En el caso de Paraguay, la pobreza ha sido persistente a lo largo de muchos años. Entre 1997/8 y 2011, ha decrecido (Gráfico N° 1.3) 36,1% y 32,4%, respectivamente; con picos en 2002 y 2007, a partir de los cuales el porcentaje volvió a descender. Sin embargo, por el crecimiento poblacional, el número de personas pobres ha aumentado; en 2011 fueron unas 2.096.473 personas, 292.348 más que en 1997/8. La pobreza extrema

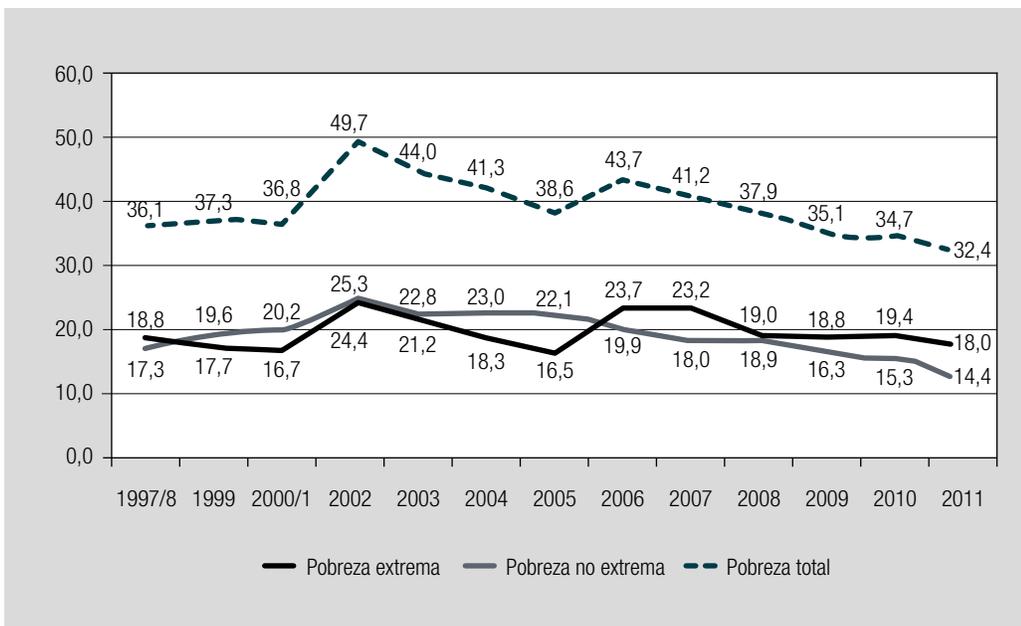
se tornó mayoritaria en relación a la no extrema desde 2006; un preocupante indicador ya que en 2011 aquella alcanzó 18,0%, y ésta 14,4%. Son 1.165.745 personas en situación de pobreza extrema y 930.721 en situación de pobreza no extrema; esto es, de cada 9 personas, 5 pobres extremos y 4 pobres no extremos.

La brecha se agrava según áreas de residencia. La proporción de pobreza rural históricamente ha sido mucho mayor que la urbana, y en 2011 llegó a duplicarla (44,8% y 23,9%, respectivamente). La mitad de la población del campo sufre pobreza, mientras que en la ciudad, la cuarta parte está en esa condición. Pero en términos cuantitativos, dada la urbanización en curso, existen unas 1.182.812 personas bajo línea de pobreza en el área urbana y 913.661 en el área rural: de cada 9 personas pobres, 5 residen en las ciudades y 4 en el campo.

Resumiendo, el porcentaje de personas pobres ha decrecido, según tipo de pobreza y área de residencia; sin embargo, con el crecimiento demográfico y la urbanización se ha incrementado el número de personas pobres en las zonas urbanas, pese a que la tasa es la mitad

Gráfico N° 1.3

Población pobre (total, no extrema y extrema) (%), 1997/8-2011

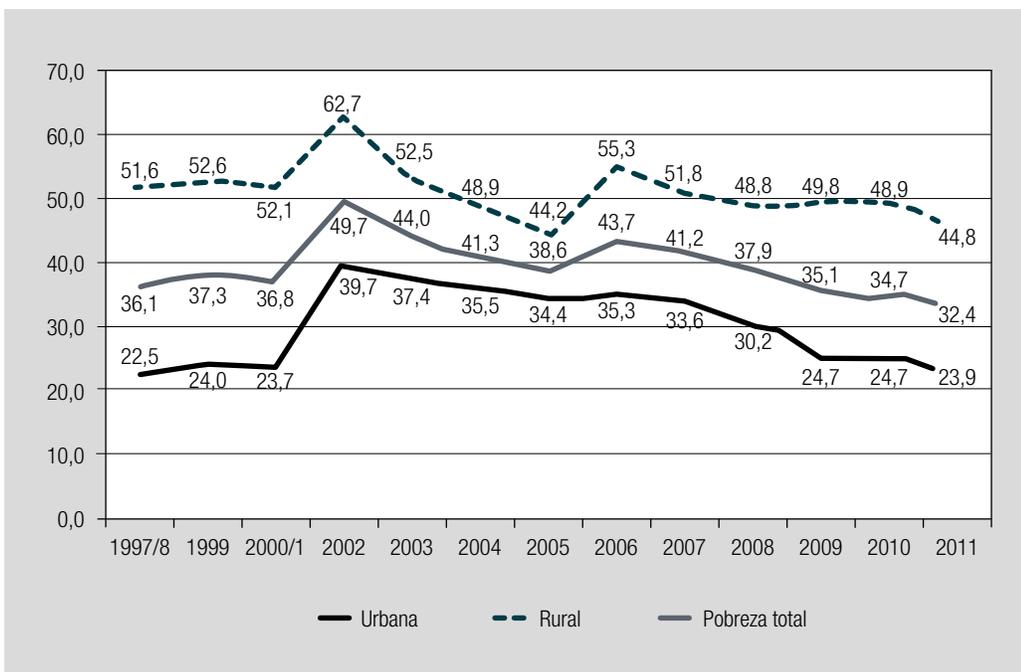


Son 1.165.745 personas en situación de pobreza extrema y 930.721 en situación de pobreza no extrema; esto es, de cada 9 personas, 5 pobres extremos y 4 pobres no extremos.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las EPH de la DGEEC.

Gráfico N° 1.4

Población pobre (total, urbana y rural) (%), 1997/8-2011



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las EPH de la DGEEC.

Aspectos socio-culturales apuntalan cambios demográficos y contribuyen a expandir las capacidades y oportunidades para la gente, tales como el acceso a la educación y la tecnología.

de la pobreza rural. Por ello, las políticas sociales eficaces y viables deben ocupar un lugar preponderante en la agenda del gobierno, ante el incremento del número de pobres (aunque hayan decrecido las tasas) para lograr la reducción efectiva de la pobreza.

1.8 Aspectos socio-culturales

Existen aspectos socio-culturales que apuntalan estos cambios demográficos y contribuyen a expandir las capacidades y oportunidades para la gente, tales como el acceso a educación y la tecnología. Los cambios en materia educacional, visibles en el Cuadro N° 1.2, reflejan un mayor nivel de escolaridad, sobre todo en la educación superior, sin diferencias significativas de género, pero con agudas asimetrías por área de residencia.

Los tres mayores niveles de educación considerados son los de 7 a 9, 10 a 12 y 13 y más años de escolaridad aprobados; equivalentes al tercer ciclo de la educación escolar básica (EEB), a la educación media (EM) y a la educación superior, respectivamente. La población de 15 y más años de edad que alcanzó estos niveles pasó de constituir 3 (31,5%) de cada 10 personas en 1992 a 6 (57,4%) de 10 personas en 2011; casi triplicándose en 30 años. Sin embargo, persiste aún un bajo nivel educativo de la población en general, pues en 2011 sólo 1 (16,3%) de cada 6 personas contaba con educación terciaria o universitaria.

La brecha urbano-rural se redujo, pero sigue siendo significativa. Estos tres estratos educativos del área urbana cuadruplicaban en 1992 al conjunto rural (48,0% y 12,0%, respectivamente) mientras que, en 2011 no llegaron a duplicarlos (69,5% y 37,9%, respectivamente); en este último año comprende

a 7 (69,5%) de 10 personas que estudian en la ciudad y a 4 (37,9%) de 10 en el campo.

Por el contrario, las diferencias por género son estrechas, aproximadamente 3 puntos porcentuales en los tres años estudiados. Aunque los hombres presentan en el conjunto una ligera ventaja, el mayor avance relativo se presenta en las mujeres con 13 y más años de estudios, ya que éstas aumentaron 10,6 puntos porcentuales en el período, en comparación a 8,4 de los varones.

Junto con los cambios señalados, otros aspectos socioculturales han mutado: el idioma hablado en el hogar⁶ y el acceso a las tecnologías de información y comunicación. El idioma hablado en el hogar es un indicador importante porque revela actitudes y prácticas que influyen, por ejemplo, en nociones y comportamientos ante la desigualdad, o experiencias de discriminación y marginación, como se ha probado en el Informe Nacional de Desarrollo Humano, Paraguay 2008: *Equidad para el Desarrollo* (PNUD, 2008).

En el lapso 2002-2011, la pervivencia del guaraní como idioma dominante en el hogar es indiscutible; los exclusivamente guaraní-hablantes o bilingües (hablan guaraní y castellano) eran 7 (68,3%) de cada 10 personas en 2011. Pero está disminuyendo la proporción de personas exclusivamente guaraní-hablantes; de 5 (50,6%) de 10 en 2002 a cerca de 4 (36,3%) de cada 10 en 2011. Es el bilingüismo guaraní-castellano, o ese híbrido llamado «jopará» (mezcla, en idioma guaraní) el que crece; de 2

6 La EPH pregunta acerca del idioma hablado la mayor parte del tiempo en el hogar a la población de 5 y más años de edad; de allí que se encuentra castellano (exclusivamente), guaraní (exclusivamente) y guaraní y castellano.

Cuadro N° 1.2

Población de 15 y más años por años de estudio según sexo y área (cantidades y porcentajes), 1992-2011

	1992	2002	2011
Población (100%)			
Hombres	1.208.196	1.626.884	2.233.414
Mujeres	1.219.289	1.621.005	2.325.145
Urbana	1.314.499	1.936.227	2.810.482
Rural	1.112.986	1.311.662	1.748.077
Total	2.427.485	3.247.889	4.558.559
Porcentajes según años de estudio			
Hombres	100,0	100,0	100,0
7 a 9	14,2	18,4	16,4
10 a 12	12,4	17,1	27,6
13 y más	6,6	8,9	15,0
Subtotal	33,1	44,4	59,0
Mujeres	100,0	100,0	100,0
7 a 9	11,4	15,6	15,1
10 a 12	11,7	15,9	23,4
13 y más	6,8	10,7	17,4
Subtotal	29,9	42,2	55,9
Urbana	100,0	100,0	100,0
7 a 9	17,5	19,2	15,6
10 a 12	19,0	22,8	30,8
13 y más	11,5	14,5	23,1
Subtotal	48,0	56,5	69,5
Rural	100,0	100,0	100,0
7 a 9	7,2	13,7	15,9
10 a 12	3,8	7,2	16,9
13 y más	1,0	2,9	5,2
Subtotal	12,0	23,8	37,9
Total	100,0	100,0	100,0
7 a 9	12,8	17,0	15,7
10 a 12	12,0	16,5	25,5
13 y más	6,7	9,8	16,3
Subtotal	31,5	43,3	57,4

En educación, la brecha urbano-rural se ha reducido pero sigue siendo significativa. Por el contrario, las diferencias por género son muy estrechas.

En el lapso 2002-2010, la pervivencia del guaraní como idioma dominante en el hogar es indiscutible. La especificidad de la sociedad paraguaya se encuentra en la no identificación entre guaraní-hablantes y aborígenes, por una parte, y la condición de bilingüismo con diglosia -esto es, con el carácter dominante del castellano sobre el guaraní-, por otra.

(17,7%) de 10 en 2001 a casi 4 (36,7%) de 10 en 2011. Asimismo se mantienen divergencias muy importantes por área de residencia, aunque no por sexo. Se trata de un proceso de «desguaranización» y crecimiento del «jopará», por una parte, y de diferencias en el idioma hablado mayoritariamente según área de residencia, por otra. El idioma del hogar indudablemente influye en el acceso a la educación, capacitación, y en el conocimiento y uso de tecnologías, etc. y con mayor razón en la medida que se asciende en los niveles educativos o tecnológicos.

Este cambio cultural impacta y refleja tendencias de la modernización en curso en Paraguay. La especificidad de la sociedad paraguaya se encuentra en la no identificación entre guaraní-hablantes y aborígenes, por una parte, y la condición de bilingüismo con diglosia -esto es, con el carácter dominante del castellano sobre el guaraní-, por otra.

Otro proceso de cambio con impactos culturales y económicos, es el acceso a las tecnologías de información y comunicación o TICs (disponibilidad de telefonía celular o móvil y acceso a Internet). Entre 2007⁷ y 2011 hubo una muy rápida difusión del teléfono celular: en 2011, 9 de 10 personas de 10 y más años cuentan con este recurso en sus hogares, sin grandes diferencias entre áreas urbanas (95,2%) y rurales (87,3%). La mayor cobertura de los celulares puede leerse

7 Se ha optado por 2007 como punto de partida porque la EPH (DGEEC) desde entonces incluye la pregunta sobre acceso a Internet en diferentes lugares y no solamente por disponer de computadora personal conectada a Internet en la casa. La pregunta sobre teléfono celular abarca años anteriores al 2007 y comprende a personas por hogar con celular, independientemente de cuántas líneas o personas tenga cada hogar.

como un indicador de la democratización de las TICs. Por su parte, con menor cobertura pero mayor velocidad en su expansión está el acceso a Internet de las personas de 10 y más años. En 2007, 1 de 8 personas utilizó Internet; en 2011, son 2 de 8.

Dentro del marco de cambios culturales, se han dado significativas transformaciones en la organización familiar. Un índice revelador es el crecimiento de la jefatura femenina de los hogares entre 1992 y 2011. Los hogares presididos por mujeres, a nivel nacional, pasaron de 2 (18,0%) de 10 a 3 (30,9%) de 10 en ese lapso. Es un fenómeno más urbano que rural, pues se trata de 1 (33,6%) de 3 hogares en las ciudades y poco más de 1 (26,7%) de 4 en el campo, en 2011

Tres procesos estructurales potencialmente favorecen el proceso de autonomización de la mujer: el acceso a mayor educación -ya analizado-, la incorporación al mercado laboral y mayor independencia en la sexualidad reproductiva -como seguidamente se anotará. No obstante, estos recursos pueden ser aprovechados solamente mediante el desarrollo y ejercicio de la «capacidad de agencia».

La tasa de actividad económica femenina ha experimentado un crecimiento explosivo, duplicándose de 2,5 (25,8%) a 5 (48,9%) de 10 mujeres entre 1992 y 2011. Su dinamismo fue mayor en áreas rurales, donde creció de 1 (8,9%) a cerca de 5 (45,2%) de cada 10 mujeres, mientras que en las ciudades pasó de casi 4 (35,5%) a 5 (51,2%) de cada 10. Se mantiene, empero, la mayor tasa de actividad económica masculina; 3 (72,8%) de cada 4 varones y 2 (48,9%) de cada 4 mujeres, en el 2011.

El crecimiento de la autonomía femenina también se refleja en la sexualidad

reproductiva, con el aumento del uso de métodos anticonceptivos –tradicionales y modernos– en mujeres casadas o unidas. Entre 1995/6 y 2008, se pasó desde 5 (50,7%) a 8 (79,4%) de cada 10 mujeres casadas o unidas que los utilizaron, ya sin brechas relevantes entre poblaciones urbanas y rurales (CEPEP, 2008).

Las encuestas de opinión pública revelan al empleo como la preocupación ciudadana mayoritaria en el Paraguay. Entre 1996 y 2005, según una fuente local (CIRD, 2005), la falta de trabajo o el desempleo primero, y la delincuencia o inseguridad (física) en segundo lugar, constituyeron las dos principales preocupaciones de la gente. En 2005, la preocupación por el empleo alcanza valores cuatro veces más altos que la de la inseguridad. Entre 2005 y 2011, según el Latinobarómetro, estas posiciones se mantienen, pero con tendencia a converger. En Paraguay, en 2011, la preocupación sobre la desocupación-desempleo y la delincuencia-inseguridad abarca a 3 de 10 personas (30% y 28%, respectivamente) mientras que en 2010 fue de 35% y 22% respectivamente. El creciente peso de la inseguridad y la reducción de la desocupación se explicarían por el crecimiento económico sostenido de los últimos años.

SECCIÓN 3: MERCADO LABORAL

1.9 a) Caracterización del mercado laboral: patrones y tendencias.

Las fluctuaciones del crecimiento afectan las oportunidades para el empleo y la calidad del empleo disponible. Para establecer patrones y tendencias del mercado laboral se estudian datos de las encuestas de hogares del 2003,

2006, 2009 y 2011. Las EPH poseen características similares en cuanto a tamaño de la muestra y período de captación de los datos. En los años 2003 y 2006, la economía de Paraguay experimentó crecimientos económicos moderados (4,3% y 4,8% respectivamente). En 2009, el PIB de Paraguay experimentó un -4,0 y en 2011 volvió a crecer un 4,3%. En 2009, el PIB de Paraguay experimentó una caída mayor; en 2010 un altísimo crecimiento: 13,1%; en 2011 un regreso al promedio: 4,3%; en 2012, nuevamente caída: -1,2% y en 2013 se estima nuevamente un elevado crecimiento: 13,0%. Por lo expuesto, interesa analizar las tendencias de mediano plazo en el mercado laboral en este contexto económico de elevada volatilidad. Además se exploran las características estructurales que afectan las oportunidades laborales, empleando como fuente principal de información las encuestas de hogares de la DGEEC.

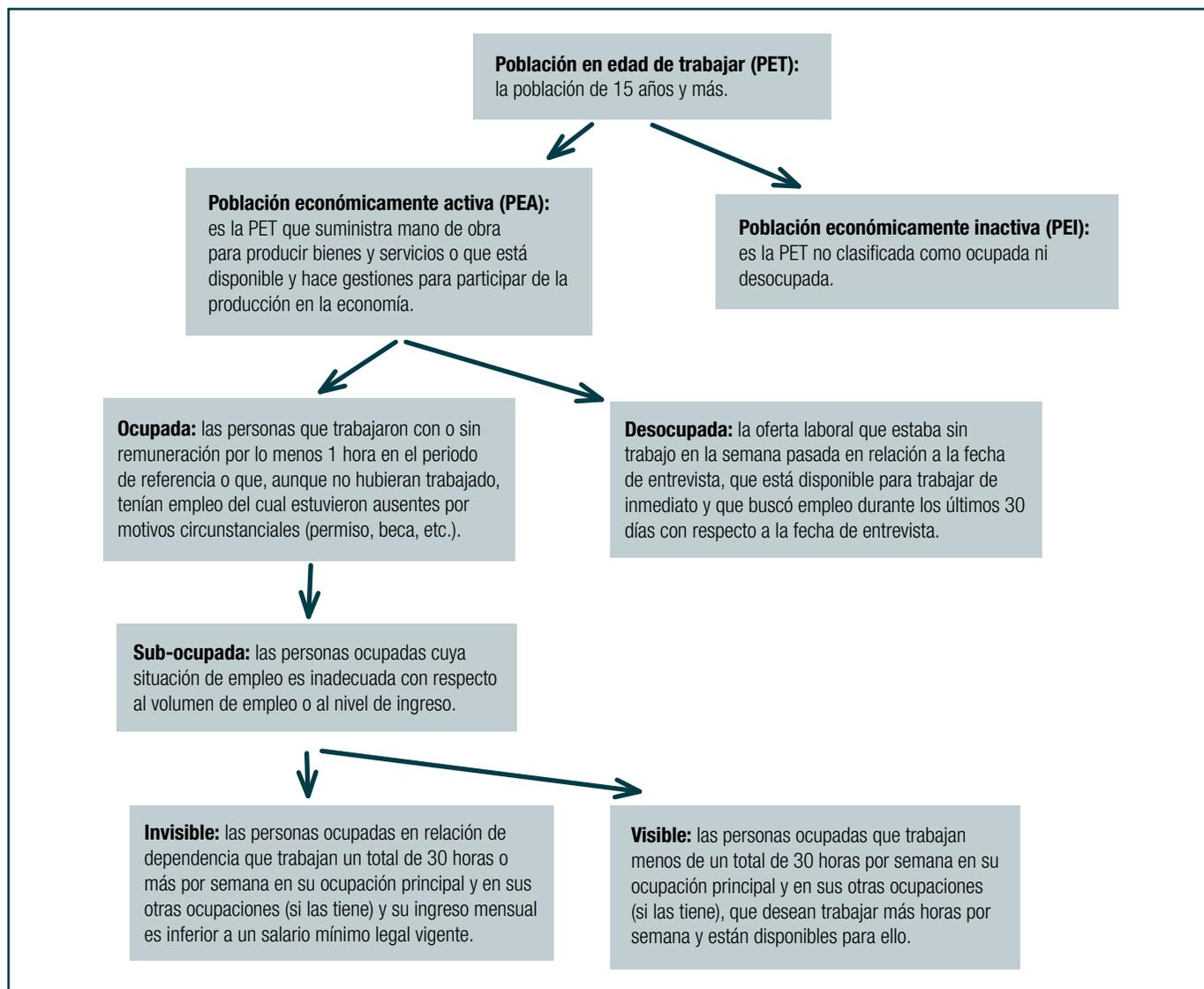
Esta sección analiza las principales características del mercado de trabajo paraguayo durante los años 2003, 2006, 2009 y 2011 en general, y 2011 en particular. Utilizando la definición del empleo informal de la OIT, explora la evolución de la informalidad entre los años 2000/1 y 2011. El análisis de la informalidad adquiere relevancia por constituir un problema estructural del mercado laboral, que afecta el desarrollo personal y social de una gran cantidad de trabajadores y trabajadoras e impacta sobre el Trabajo Decente y el Desarrollo Humano.

El recuadro N° 1.1 expone los principales conceptos empleados en el análisis del mercado laboral y algunos indicadores de la fuerza de trabajo. La DGEEC emplea estos conceptos e indicadores para la elaboración de estadísticas oficiales de empleo.

La preocupación sobre la desocupación-desempleo y la delincuencia-inseguridad abarca a 3 de 10 personas en 2011.

Recuadro N° 1.1

Clasificación de la población de 15 años y más según condición de actividad e indicadores de la oferta laboral.



Notas: 1) La población en edad de trabajar fue establecida como de 15 y años y más, siguiendo las definiciones de OIT y 2) Las denominaciones "subempleo visible e invisible" corresponden a las 13a. CIET (1982) y fueron actualizadas en la 16a. CIET (1998) utilizando ahora "empleo inadecuado en relación a los ingresos" y "subempleo por insuficiencia de horas".

Fuente: Elaboración propia en base a conceptos utilizados por DGEEC (2011).

Algunos indicadores de la oferta laboral:

$$\text{Tasa de actividad} = \frac{\text{PEA}}{\text{PET}} \times 100$$

$$\text{Tasa de ocupación} = \frac{\text{Población ocupada}}{\text{PEA}} \times 100$$

$$\text{Tasa de desempleo abierto} = \frac{\text{Población desocupada}}{\text{PEA}} \times 100$$

$$\text{Tasa de sub - empleo} = \frac{\text{Población sub - ocupada}}{\text{PEA}} \times 100$$

Cuadro N° 1.3

Población de 15 y más años, 2011. Datos básicos

Actividad Económica Desagregada					
	Hombre	Mujer	Urbana	Rural	Total
Ocupados (Excl. Subocupación)	1.384.814	877.906	1.354.214	908.506	2.262.720
Subocupación visible	53.089	106.092	89.662	69.519	159.181
Subocupación invisible	322.931	206.613	339.495	190.049	529.544
Desocupados de 2ª o más veces	62.188	68.983	92.799	38.372	131.171
Desocupados de 1ª vez	14.770	26.113	28.549	12.334	40.883
Total	1.837.792	1.285.707	1.904.719	1.218.780	3.123.499

Categoría en la Ocupación principal					
	Hombre	Mujer	Urbana	Rural	Total
Empleado / obrero público	149.901	145.998	241.235	54.664	295.899
Empleado / obrero privado	786.381	298.515	809.336	275.560	1.084.896
Empleador o patrón	121.206	30.343	110.065	41.484	151.549
Trabajador por cuenta propia	556.513	447.445	434.845	569.113	1.003.958
Trabajador familiar no remunerado	127.206	91.036	52.085	166.157	218.242
Empleado doméstico	16.257	176.806	132.511	60.552	193.063
NR	3.370	468	3.294	544	3.838
Total	1.760.834	1.190.611	1.783.371	1.168.074	2.951.445

Fuente: Elaboración propia con datos del EPH 2011.

1.10.a) Indicadores seleccionados del mercado laboral, 2003-2011

Los siguientes indicadores del mercado laboral muestran los aspectos más relevantes de la oferta laboral y sus cambios significativos en el periodo de análisis. Informan sobre la tasa de desempleo abierto de la población de 15 y más años y también de la población joven (de 15 a 24 años), dado su peso en 2011: 4 de 10 personas de la población de 15 y más años.

Las comparación de tasas de actividad, por quinquenios de edad, de los

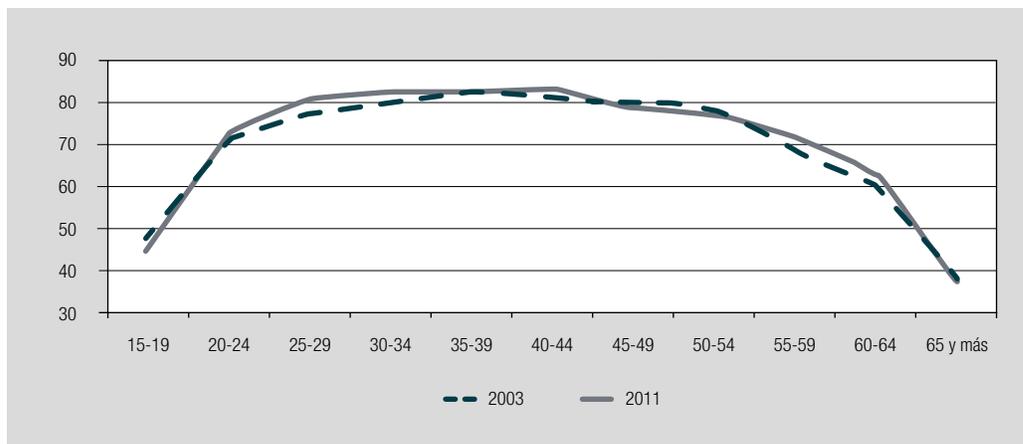
años 2003 y 2011, muestra en el gráfico N° 1.5: a) las tasas del 2011 son mayores a las del 2003, con excepciones en las personas muy jóvenes y las mayores de 45 a 54 años; b) las tasas pueden agruparse en cuatro estadios: i) cercanas al 60%: de 15 a 24 años; ii) las más elevadas, alrededor del 80%: de 25 a 24 años; iii) 70%: de 50 a 64 años y iv) las más bajas, ligeramente inferiores al 40%: de 65 y más años; y c) los y las jóvenes tienen una tasa de actividad más baja respecto a la población adulta, excluyendo a la adulta mayor.

Las tasas de actividad económica por quinquenios de edad de 2011 son mayores a las de 2003, con algunas excepciones.

Las tasas de ocupación de 2011 son superiores a las de 2003 en casi todos los grupos.

Gráfico N° 1.5

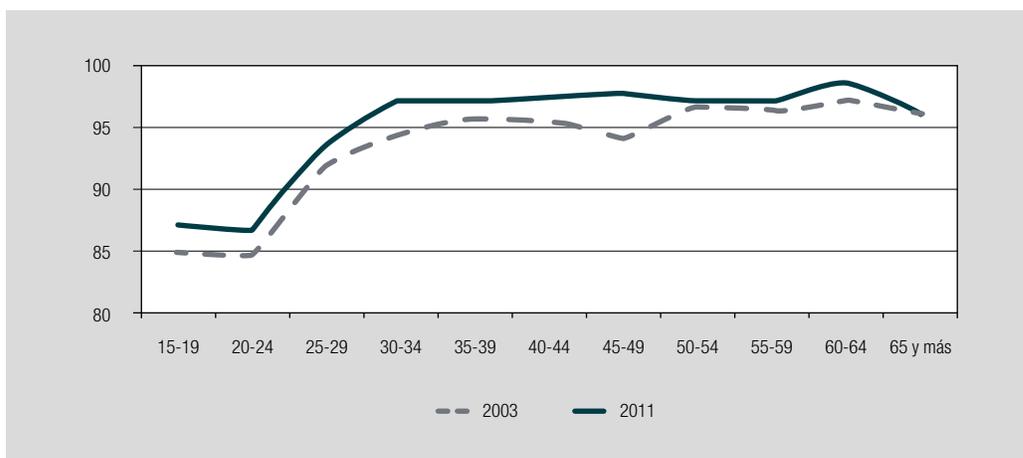
Tasas de actividad por grupos de edad, 2003 y 2011



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares de 2003 y 2011.

Gráfico N° 1.6

Tasas de ocupación por grupos de edad, 2003 y 2011



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de 2003 y 2011.

Se comparan en el gráfico N° 1.6 las tasas de ocupación por quinquenios de edad. Del análisis resulta que: a) las tasas de 2011 son superiores a las de 2003 en casi todos los grupos, a excepción del último (65 y más años); y b) esta brecha es mayor entre las personas de 15 a 49 años, las recién incorporadas y en plena vida económica activa; no obstante, se reduce la ocupación en el se-

gundo tramo, de 20 a 24 años, segmento poblacional juvenil con problemas endémicos de empleo.

Al considerar tasas de actividad (gráfico N° 1.5) y de ocupación (gráfico N° 1.6) en el lapso estudiado se encuentra, por una parte, un ínfimo incremento en el nivel de actividad (0,2 puntos porcentuales) pero uno mucho mayor en la tasa de ocupación (2,3 puntos por-

centuales): 11 veces más. Asimismo, mientras las tasas de actividad disminuyeron al inicio (15 a 24) y al final (65 y más) de la vida laboral, paralelamente las tasas de ocupación aumentaron desde el inicio hasta la plena actividad (15 a 49 años).

Según el cuadro N° 1.4, la tasa de desempleo abierto para la población de 15 y más años en 2011 disminuyó en 2,3 puntos porcentuales respecto a la de 2003. La reducción de la tasa de desempleo fue muy semejante para hombres y mujeres: de 2,3 y 2,4 puntos porcentuales, respectivamente. Asimismo, la tasa de desempleo abierto disminuyó en 4,3 puntos porcentuales en las áreas urbanas mientras que en las áreas rurales se verificaron ligeros aumentos durante el periodo de análisis.

La significativa diferencia entre las tasas de desempleo abierto por áreas obedece a dos razones principales y complementarias. Por una parte, la definición de población ocupada (definida como la que trabajó por lo menos una hora en los últimos 7 días, con o sin remuneración), genera un resultado más alto en el sector rural que en el sector urbano, porque en el campo prácticamente todas las personas trabajan una hora semanal. Por ejemplo en 2011, la población ocupada de trabajadores familiares no remunerados del área rural (en tareas de apoyo como riego de huerta y/o alimentación de aves de corral) triplica a la de sus pares urbanos. Con relación al promedio de años de estudio, tanto las mujeres como quienes habitan las áreas urbanas superan a varones y a quienes viven en áreas rurales, respectivamente. Este promedio aumentó más de un año en el total de personas desempleadas durante el periodo de análisis.

Al comparar la población joven (15-24 años) con la población total (15 y más años) se observa que las tasas de desempleo juvenil casi duplican a las del total, independientemente del sexo o área; señalando la urgencia de políticas de empleo que favorezcan la inclusión socio-laboral de la juventud.

Las tasas de desempleo juvenil casi duplican a las del total.

Cuadro N° 1.4

Indicadores de la población desempleada de 15 y más años y de 15 a 24 años (%), 2003-2011

Años	Grupos	Población desempleada			
		15 y más años		15 a 24 años	
		Tasa de desempleo abierto	Promedio de años de estudio	Tasa de desempleo abierto	% que no asiste a una inst. de educación formal
2003	Hombre	6,5	8,5	11,9	61,5
	Mujer	9,8	9,1	20,5	63,6
	Urbana	10,7	9,1	21,1	58,4
	Rural	3,7	7,7	7,2	78,3
	Total	7,8	8,8	15,1	62,5
2006	Hombre	5,2	9,6	10,0	49,5
	Mujer	8,6	9,7	17,3	62,8
	Urbana	8,6	9,8	17,0	52,9
	Rural	3,6	9,2	7,0	67,8
	Total	6,5	9,7	12,8	56,3
2009	Hombre	5,6	9,2	10,7	52,4
	Mujer	7,9	10,4	17,9	54,6
	Urbana	8,3	10,2	17,1	47,4
	Rural	3,8	8,3	7,7	74,6
	Total	6,5	9,8	13,4	53,5
2011	Hombre	4,2	9,8	9,7	58,5
	Mujer	7,4	10,4	17,8	47,6
	Urbana	6,4	10,6	15,8	45,4
	Rural	4,2	9,0	9,2	68,8
	Total	5,5	10,1	13,0	52,5

Fuente: Elaboración propia con base en las EPH 2003, 2006, 2009 y 2011.

La población joven, las mujeres y los residentes urbanos son quienes enfrentan mayores dificultades para encontrar empleo.

Si bien el conjunto de personas jóvenes (15 a 24 años) presenta una mejora de indicadores entre 2003 y 2011, aún confrontan un escenario laboral de escasas oportunidades, reflejadas en tasas de desempleo relativamente altas, dándose un saldo negativo en el área rural de dos dígitos. Aunque la tasa disminuyó, la población joven, las mujeres y los residentes urbanos son quienes enfrentan mayores dificultades para encontrar empleo, como puede verse en el Cuadro N° 1.4.

En el conjunto de personas jóvenes desempleadas, un elevado porcentaje sigue sin asistir a una institución de educación formal (52,2% en 2011, denotando un avance en relación a 2003 de diez puntos porcentuales menos), según el cuadro N° 1.4. Esto es, 1 (13,0%) de cada 8 personas de 15 a 24 años busca empleo y poco más de la mitad no accede a la educación; combinación ideal para conformar los llamados ninis: ni trabajan ni estudian. Entre 2003 y 2011, se dieron procesos diferentes en hombres y mujeres jóvenes aunque en el mismo sentido. Los desempleados que no asisten a una institución educativa disminuyeron poco (3 puntos porcentuales) pero las mujeres mucho más (10,3 puntos). Por área de residencia, la exclusión laboral y educativa rural es siempre superior a la urbana, permaneciendo la población joven rural con mayores tasas de exclusión.

En la población ocupada, como se observa en el cuadro N° 1.5, el sector joven que asiste a una institución de educación formal se ha incrementado durante el periodo de análisis, sobre todo las mujeres y en las áreas rurales. El incremento de la oferta educativa y de las facilidades de acceso (a nivel secundario y terciario) son algunos factores que han per-

mitido este fenómeno. La proporción de quienes no asisten sigue siendo sin embargo elevada; en 2011, eran 6 de cada diez personas jóvenes para todo el país; 5,5 jóvenes de las ciudades en relación a 7 del campo.

Tanto para la población desempleada como para la ocupada rige el mismo patrón diferenciado de promedio de años de estudio. Efectivamente, tanto la población ocupada femenina como la urbana presentan promedios de años de estudio superiores a los de varones y de quienes viven en áreas rurales, respectivamente; aunque la brecha es mayor según área que sexo.

En la población asalariada de 15 y más años, los promedios de años de estudio presentan brechas favorables a las mujeres y al área urbana, como se lee en el cuadro N° 1.5. La formación académica de la población ocupada influye, en gran medida, sobre los salarios y la cantidad de horas trabajadas. Por ello, dos variables importantes al analizar este grupo poblacional son los salarios reales y las horas de trabajo semanales. Durante el periodo de análisis, en promedio en la población asalariada, los varones y quienes viven en las áreas rurales –en menor medida– trabajan más horas que las mujeres y las personas de las ciudades.

Tanto los varones como la población ocupada de áreas rurales sobrepasan las 48 horas de trabajo por semana en promedio en la ocupación principal; indicador significativo al considerar el Trabajo Decente. Un indicador adicional es el promedio de salario real por hora de trabajo en la ocupación principal de las personas asalariadas. Debe recordarse que los asalariados forman proporción menor de la fuerza laboral de mujeres y que las y los trabajadores en esta cate-

goría son más propensos a ser formales y laborar con contratos y con derechos a una pensión. Entre el 2003 y el 2011 se dio una ligera reducción del salario real global pero con diferencias, pues aumentó el de los hombres y decreció el de las mujeres y se redujo el del área urbana e incrementó el de la rural. Tam-

bién, dentro de la población de 15 y más años, debe registrarse el mayor nivel educativo de la población asalariada en comparación con la población total, a lo largo del periodo, y según sexo y área de residencia, con ligeras brechas entre hombres y mujeres y mayores diferencias entre áreas.

Debe registrarse el mayor nivel educativo de la población asalariada en comparación con la población total.

Cuadro N° 1.5

Indicadores de la población ocupada de 15 a 24 y de 15 y más años, 2003-2011

Años	Grupos	Población ocupada					
		15 a 24 años	Total	Población asalariada total			
		% que no asiste a una inst. de educación formal	Promedio de años de estudio	Horas promedio en ocupación principal	Salario real promedio en ocupación principal*	Promedio de años de estudio	% que contribuye a la seguridad social
2003	Hombre	70,1	7,6	51	8.251	8,9	26,4
	Mujer	66,0	8,0	40	10.775	12,0	45,6
	Urbana	63,8	9,3	47	10.124	10,7	35,7
	Rural	74,0	5,7	50	5.758	7,3	21,1
	Total	68,7	7,7	48	8.960	9,8	31,8
2006	Hombre	65,4	8,0	52	8.091	9,3	25,2
	Mujer	67,6	8,4	43	9.305	12,2	41,6
	Urbana	61,1	9,6	49	9.156	10,9	33,2
	Rural	72,5	6,2	51	6.193	8,1	20,1
	Total	66,2	8,2	49	8.452	10,2	30,1
2009	Hombre	65,4	8,4	52	8.041	9,7	33,9
	Mujer	56,4	8,9	43	9.224	12,1	45,8
	Urbana	57,0	10,1	49	9.012	11,1	41,6
	Rural	69,5	6,4	50	6.385	8,2	24,3
	Total	62,2	8,6	49	8.400	10,4	37,5
2011	Hombre	65,1	8,8	51	8.830	10,0	34,3
	Mujer	56,9	9,4	41	9.993	12,9	51,3
	Urbana	55,5	10,5	47	9.964	11,7	45,0
	Rural	70,1	6,7	49	6.791	8,5	23,2
	Total	62,0	9,0	47	9.205	10,9	39,8

Notas: 1. El salario real promedio de la ocupación principal está expresado en guaraníes constantes de setiembre de 2009.

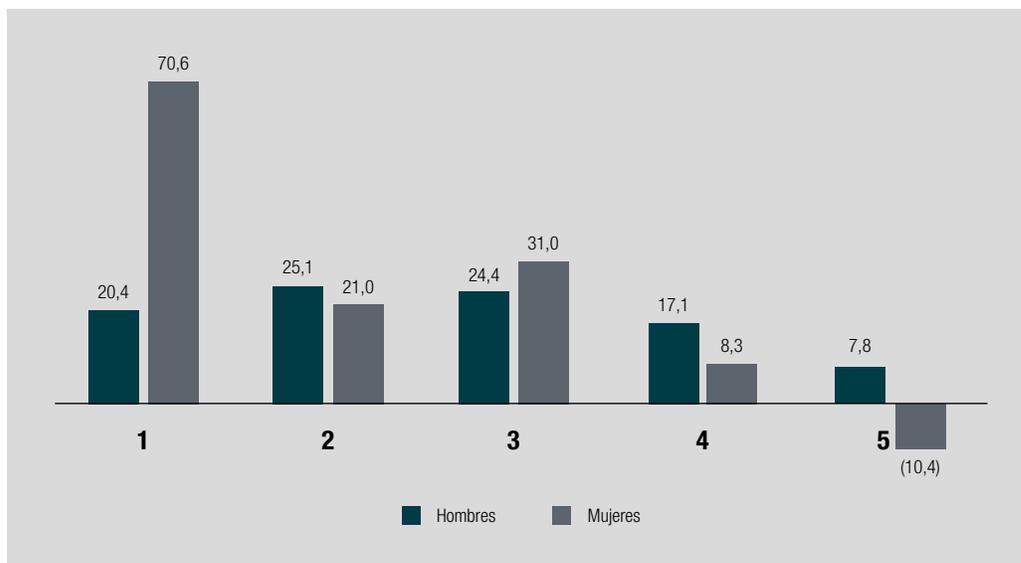
2. Se consideró el salario neto declarado por los encuestados (no se consideró el aporte a las cajas de jubilación).

3. El salario real por hora es exclusivamente de la población asalariada (53% de hombres y 37% de mujeres que trabajan).

La informalidad es otro de los principales problemas existentes, al vincularse con la precariedad en el empleo y exclusión de beneficios como pensiones.

Gráfico N° 1.7

Cambio porcentual en el salario real por hora de personas asalariadas por quintil según sexo, 2003 y 2011.



Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares de 2003 y 2011.

El salario real por hora en el año 2011 fue 9,5% más que en 2009; sin embargo, si la comparación se realiza con el año 2003, el aumento fue solo de 2,7%. Este aumento favoreció prioritariamente a las personas de menores ingresos, como se observa en el gráfico N° 1.10. En efecto, los primeros 3 quintiles tuvieron un aumento real entre 20 y 30%, (las mujeres del quintil 1, el más pobre, experimentaron el aumento más importante). Por otra parte, los salarios reales de las personas ubicadas en los quintiles 4 y 5 (los menos pobres) experimentaron menores aumentos, y en el caso de las mujeres del quintil más alto, el salario real disminuyó 10% respecto a 2003.

1.10 b) Economía informal y empleo informal.

La informalidad es otro de los principales problemas existentes, al vincularse con la precariedad en el empleo y ex-

clusión de beneficios como pensiones, acceso a seguro médico y con frecuencia, acceso a una remuneración digna (González, Ramírez y Perera, 2011).

La economía informal es la parte de la economía general donde se producen bienes y servicios para la venta, en la que la persona trabaja por obtener ingresos mediante su empleo autónomo, o por una remuneración en un empleo asalariado⁸. El concepto de economía informal incluye el empleo informal en las empresas informales (pequeñas empresas no registradas) y también en empresas formales. Abarca tanto a los empleadores como a la población empleada, que comparten una característica común: no están reconocidos ni protegidos bajo el marco legal y regulatorio; y por lo tanto no reciben bene-

⁸ La definición aquí aplicada no incluye a las personas que trabajan en la producción de bienes para el consumo final propio.

ficios establecidos por ley, ni cotizan, y carecen de una pensión contributiva. El concepto de economía informal excluye la economía criminal y la reproductiva o de cuidados dentro de la casa. La definición de la economía informal aquí aplicada corresponde a la Decimo-séptima Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo (Husmanns, 2004). Se adapta esta definición según la disponibilidad de datos provenientes de las encuestas de hogares.

Desde el enfoque de Trabajo Decente se analiza la calidad de la inserción laboral de los y las trabajadores según categorías de ocupación, por una parte, y sectores económicos y seguridad social, por otra. Esto es, cada persona por su categoría de ocupación es ubicada en el sector formal o informal de la economía y de la seguridad social. Con este fin, se tiene en cuenta la unidad productiva (formal, informal y hogar) y la seguridad social (aporte o no a la jubilación). La informalidad del empleo en la economía paraguaya es un desafío relevante para las políticas del empleo debido a su volumen y porque su cambio podría generar mayores oportunidades de empleo y de Trabajo Decente para hombres y mujeres.

Para analizar a la población ocupada según sector formal-informal se divide a la producción en tres sectores: a) formal, b) informal y c) hogares. El sector formal está comprendido por la población ocupada en empresas con más de 5 trabajadores. El informal está compuesto por la población ocupada en empresas con menos de 6 trabajadores. El sector hogar se compone por la población ocupada en el servicio doméstico remunerado.

Para cuantificar el empleo informal, este informe utiliza una combinación

de las definiciones productiva y legal, basándose en OIT (2003) y Husmanns (2004), con las limitaciones de las encuestas de 2000/1 y 2011 (en cuanto a las preguntas formuladas). Por lo tanto, el empleo informal está comprendido por personas que no aportan a una caja de jubilación y, en contraposición, el empleo formal comprende a personas que aportan a una caja de jubilación.

El marco conceptual utilizado para cuantificar distintas modalidades del empleo se obtiene del cruce de información entre sectores económicos y categorías de empleo según tenencia o no de seguridad social, esquematizada en el cuadro sinóptico N° 1.6. En resumen, existen tres tipos de unidades de producción (formal, informal y hogar), cinco categorías ocupacionales que pueden ser formales o informales (según tenencia o no de aporte jubilatorio). Se crean así tres nuevas categorías ocupacionales y sectoriales: empleo informal, sector informal y empleo informal fuera del sector formal y del hogar. Como estas nuevas categorías se superponen parcialmente, la sumatoria de las mismas sobrepasa el 100%.

El empleo informal comprende a personas según el tipo de unidad productiva y la tenencia o no de seguridad social⁹. Según el tipo de unidad productiva estarán todas aquellas personas, que carecen de seguridad social, en unidades productivas del sector informal (de 1 a 5 personas), más las personas del sector formal (6 y más personas), más aquellas del sector hogar.

9 La definición estricta de la 17a. CIET incluye también el estatus en el empleo el cumplimiento la normativa laboral o aquel empleo en que el trabajador no goza de ciertas prestaciones. Usamos la falta de seguridad social aquí como proxy para el estatus en el empleo.

Desde el enfoque del Trabajo Decente se analiza la calidad de la inserción laboral de las y los trabajadores según categorías de ocupación y sectores económicos y seguridad social.

Este cuadro presenta una mayor complejidad y recursos permitiendo mayores y más precisos resultados.

El empleo en el sector informal comprende a todas las personas que trabajan en unidades productivas del sector informal (de 1 a 5 personas), independientemente de que tengan o no aporte a la seguridad social, porque el criterio es el de la unidad productiva.

El empleo informal fuera del sector informal comprende a las personas del sector formal (6 y más personas), más las personas del sector hogar, que no aportan a la seguridad social.

El concepto más utilizado es el de empleo informal, pero este cuadro presenta una mayor complejidad y recursos, permitiendo mayores y más precisos resultados sobre estos tres ámbitos. Aunque la informalidad está a menudo asociada exclusivamente a disposiciones legales no cumplidas, incluyendo la evasión impositiva, este informe no emplea esta acepción. La informalidad en el empleo, independientemente de la unidad productiva o la categoría ocupacional, se vincula con la precariedad de las personas, aunque ésta no sea igual para todas. En todos los casos, se trata de una persona trabajadora que no tiene los beneficios y derechos mandatorios que le otorga la ley o de una empresa que no cumple con la disposición legal pertinente y oportuna del seguro jubilatorio. Nótese que estas tres categorías clasificatorias de empleo e informalidad abarcan, por su exigencia de cuantificación, exclusivamente a la población ocupada.

Asimismo, existen celdas vacías, porque en este momento no se hallaron personas dentro de los cruzamientos o porque por definición no existen. Como es el caso de una persona, con o sin seguridad social, que trabaja por cuenta propia o como asalariado desde su casa vía Internet; esto es realizando el teletrabajo. Sin embargo, no se han encontrado personas y las celdas correspondientes a Unidad productiva hogar y a Trabajador por cuenta propia o Asalariado se hallan vacías por este motivo.

El cuadro proporciona, en las notas, los números de las celdas que deben ser sumados para obtener: a) el porcentaje de empleo informal (sumatoria de nueve celdas), b) el porcentaje de empleo en el sector informal (sumando la columna de sector informal) y c) del em-

Cuadro N° 1.6

Sectores económicos y empleo formal-informal, población ocupada, 2001 y 2011 (%)

Categorías ocupacionales y seguridad social		UP			Total
		UPF	UPI	UPH	
Asalariado	SSF	1	8		
	SSI	2	9		
Empleador o patrón	SSF	3	10		
	SSI	4	11		
Trab por cuenta propia	SSF	5	12		
	SSI	6	13		
Trab fam no remunerado	SSF				
	SSI	7	14		
Empleado doméstico	SSF			15	
	SSI			16	
Total	SSF				
	SSI				
	Total				

Siglas: SSF: Seguridad social-formal (aporta a jubilación)
 SSI: Seguridad social-informal (no aporta a jubilación)
 UP: Unidad productiva
 UPF: Unidad productiva formal (6 y más personas)
 UPI: Unidad productiva informal (1 a 5 personas)
 UPH: Unidad productiva-hogar

Notas: Componentes (celdas) y resultados

Empleo informal: $2 + 4 + 6 + 7 + 9 + 11 + 13 + 14 + 16$:

Empleo en el sector informal: $8 + 9 + 10 + 11 + 12 + 13 + 14$:

Emp Inform fuera del sector inform: $2 + 4 + 6 + 7 + 16$

Es posible que algunas de las unidades productivas formales e informales donde trabajan individuos por cuenta propia estén ubicadas físicamente en los hogares. No se diferenció por sitio de trabajo aquí.

Fuentes: Elaboración propia con base en la EIH 2000/1 y la EPH 2011.

Recuadro N° 1.2

Empleo informal, Sector informal, Empleo informal fuera del sector formal; aproximaciones y ejemplos.

Para una mejor comprensión, se ejemplifica el manejo del marco conceptual del empleo informal (cuadro N° 1.6.) Recuérdese que, según el criterio productivo, la formalidad-informalidad está definida por la cantidad de personas en la unidad productiva (1 a 5, 6 y más y hogar); y según el criterio de (tenencia de) seguridad social, por el (aporte o no a una caja jubilatoria; y que no todas las celdas están incluidas.

Con este fin, cada componente (o celda) se estudia a través de las categorías ocupacionales (fila o línea), luego mediante su condición de formalidad-informalidad (fila) según seguridad social y finalmente vía tipo de unidades de producción (columna).

El conjunto de personas que integran el empleo informal posee nueve componentes (o celdas) que pertenecen al sector productivo formal (celdas 2, 4, 6 y 7), al productivo informal (celdas 9, 11, 13 y 14) y al (doméstico) hogar (celda 16) y que son:

- a) (celda 2) personas asalariadas que respondieron que no aportan a una caja jubilatoria aunque se encuentren trabajando en el sector formal (empresas con 6 o más personas); esto es, por ejemplo, personas que en una empresa constructora o industrial trabajan por un salario pero sin un régimen de seguridad social;
- b) (celda 4) empleadores o empleadoras que dirigen unidades productivas del sector formal (empresas con 6 o más personas) pero no cuentan con aporte jubilatorio; esto es, por ejemplo, patronos o patronas de empresas probablemente pequeñas (aunque mayores a 5 personas) que no pueden económicamente o no desean contar con un aporte jubilatorio;
- c) (celda 6) trabajador o trabajadora por cuenta propia en unidad productiva del sector formal (empresas con 6 o más personas) sin seguridad social; esto es, probablemente personas con algún tipo de contrato temporal o de servicios en este tipo de unidad productiva sin que ésta le exija o aquella persona tenga la capacidad económica o la decisión de incluirse en algún régimen de aporte jubilatorio; su peso, como se verá, es limitado;
- d) (celda 7) familiares no remunerados (ya informales por definición) que no aportan a una caja de jubilación (informal) aunque trabajan en el sector formal (empresas con 6 o más personas); este es el caso de parientes que no reciben paga y carecen de aporte a una jubilación, están en empresas de mediano porte y constituyen una porción pequeña dentro del total de personas ocupadas; un pariente joven que hace de aprendiz podría ser un ejemplo;
- e) (celda 9) personas asalariadas que no aportan a la jubilación y trabajan en micro-empresas de 2 a 5 personas (sector informal); sería el caso de personas con lazos de origen local (“compueblano”) o de amistad, sin parentesco, sin aporte jubilatorio en micro-empresas de una familia o de personas unidas para el emprendimiento económico;
- f) (celda 11) empleadores o empleadoras de unidades productivas de 2 a 5 personas (sector informal) sin aporte para jubilarse a pe-

sar de su condición de empleadores, pero sumidos en un entorno de trabajo precario;

- g) (celda 13) personas trabajadoras por cuenta propia que no aportan a una caja de jubilaciones y que trabajan independientemente o en unidades productivas de 2 a 5 personas (sector informal); esto es, por ejemplo, personas que trabajan probablemente por producto o a destajo en micro-empresas y que no aportan a su jubilación, como suele darse en este tipo de emprendimientos caracterizados por la precariedad laboral;
- h) (celda 14) familiares no remunerados que nuevamente carecen de aporte jubilatorio y se hallan en empresas de 2 a 5 personas (sector informal); por ejemplo, se trataría de parientes en un micro-emprendimiento familiar en donde la precariedad de recursos impide el aporte para la jubilación; y
- i) (celda 16) personas bajo régimen de salario que laboran en el servicio doméstico en hogar ajeno, trabajadoras domésticas casi siempre, pero sin aporte jubilatorio; es el caso típico como se probará más adelante.

El conjunto de personas que integra el empleo en el sector informal cuenta con siete componentes (o celdas) que pertenecen exclusivamente al sector informal: las celdas 8 a 14 —que excluye al sector formal y al hogar. Las celdas 9, 11, 13 y 14 ya se definieron en párrafos anteriores. Las otras son:

- a) (celda 8) personas asalariadas que cuentan con aporte a la jubilación y se encuentran trabajando en micro-empresas o empresas con 2 a 5 personas (sector informal); se trata de personas con cierta atipicidad para este tipo de micro y precarios emprendimientos; a menos que se trate de microempresas de personas de alta calificación;
- b) (celda 10) empleadores o empleadoras de micro emprendimientos con seguridad social, siguiendo el ejemplo anterior podrían ser personas atípicas o de alta calificación e ingresos vinculados a ella; y
- c) (celda 12) trabajadores o trabajadoras por cuenta propia o en microempresas (2 a 5 personas) que disponen de recursos para pagarse el aporte jubilatorio y, nuevamente, podrían ser o atípicos dentro de la pobreza y/o precariedad, o de alta calificación.

Finalmente, el conjunto de personas que integra el empleo informal fuera del sector informal, tiene seis componentes (o celdas) que pertenecen al sector formal y al hogar —y excluyen al sector informal— y que son las celdas 2, 4, 6, 7 y 16; todas ya analizadas previamente.

Como puede apreciarse, estos tres conjuntos de empleo y sectores vinculados a la informalidad presentan características semejantes y diferentes; dándose solapamientos y exclusiones. Efectivamente, al referirse los porcentajes obtenidos a universos distintos, no pueden agregarse (sumarse) pues deben tomarse separadamente (excluirse uno/s de otro/s) al abarcar fenómenos distintos.

Cada segmento o celda puede sumarse más de una vez según se adecue a las tres categorías clasificatorias ocupacionales y sectoriales.

pleo informal fuera del sector informal, compuesto por la suma de los valores de 5 celdas.

Cada segmento o celda puede sumarse más de una vez según se adecue a las tres categorías clasificatorias ocupacionales y sectoriales. Por ejemplo la celda 9, que representa a las y los trabajadores asalariados en el sector económico informal y sin seguridad social, sirve tan-

to clasificar al empleo informal como al empleo en el sector informal. Se trata de la población asalariada informal porque no aporta a una jubilación, y por esta razón se ubica entre los componentes del empleo informal, pero también se encuentra en el sector informal porque trabaja en unidades productivas con hasta 5 personas, por lo que se ubica entre los componentes del empleo en el sector in-

Cuadro N° 1.7

Sectores económicos y empleo formal-informal, población ocupada total de 15 y más años, 2001 y 2011 (%)

Categorías ocupacionales y seguridad social		UP						Total	Total
		2001	2011	2001	2011	2001	2011	2001	2011
		UPF	UPF	UPI	UPI	UPH	UPH	2001	2011
Asalariado	SSF	11,3	15,7	1,4	2,7			12,7	18,4
	SSI	11,5	13,5	13,7	14,4			25,2	27,9
Empleador o patrón	SSF	0,1	0,1	0,1	0,1			0,1	0,2
	SSI	0,9	0,8	5,1	4,2			6,0	5,0
Trab por cuenta propia	SSF	0,0	0,0	0,0	0,1			0,0	0,1
	SSI	0,2	0,0	38,3	34,3			38,6	34,3
Trab fam no remunerado	SSF							0,0	0,0
	SSI	0,9	0,4	8,9	7,1			9,8	7,5
Empleado doméstico	SSF					0,1	0,0	0,1	0,0
	SSI					7,5	6,6	7,5	6,6
Total	SSF	11,3	15,8	1,6	2,9	0,1	0,0	12,9	18,7
	SSI	13,6	14,7	66,0	60,0	7,5	6,6	87,1	81,3
	Total	24,9	30,4	67,5	62,9	7,6	6,6	100,0	100,0

Notas: Siglas y fuentes ya explicadas en el Cuadro matriz, Componentes y resultados

	2001	2011	2001	2011
	Total	Total	Total (%)	Total (%)
Empleo informal:	1.834.393	2.370.677	87,1	81,3
Empleo en el sector informal:	1.421.764	1.835.376	67,5	62,9
Empleo informal fuera del sector informal:	445.311	620.386	21,1	21,3
Población total:	2.106.236	2.915.912	100,0	100,0

formal. Por el contrario, la celda 8 representa al caso de personas trabajadoras asalariadas formales porque aportan a una jubilación, y a su vez se ubican en el sector informal de unidades productivas con hasta 5 personas: por ello se la ubica exclusivamente como un componente del empleo en el sector informal aunque esté formalizada por cotizar a la jubilación.

Como cada categoría clasificatoria ocupacional y sectorial se vincula a su propia totalidad (100%), se alcanza ésta cuando a) el *empleo informal* se completa con el empleo formal y del hogar; b) el *empleo en el sector informal* con el empleo en el sector formal y en el hogar y c) el *empleo en el sector informal y el empleo informal -sin seguridad social-* en el sector formal y en el hogar.

Comparando resultados del 2001 y del 2011, se analizan las tres categorías macro según el total o país, por sexo y por área (de residencia). En el país, el *empleo informal* (sin jubilación) descendió en la década 2001-2011 de 9 (87,1%) a 8 (81,3%) de 10 personas de la población ocupada total en 2011, como se observa en el cuadro N° 1.7. Pese al decrecimiento (5,8 puntos porcentuales) se trata aún de un elevado porcentaje de empleo informal y de un lento proceso de mejora. No obstante, se dio un leve avance de las condiciones laborales favorables al Trabajo Decente. Esto es, en las condiciones y no en el Trabajo decente mismo, ya que toda persona trabajadora informal está en déficit, con lo que esto connota de precariedad. El grueso del empleo informal se encuentra en el sector informal.

En segundo lugar, el *empleo en el sector informal* (en unidades productivas de hasta 5 personas) también se redujo pasando de 7 (67,5%) a poco más de 6 (62,9%) de

10 personas del total del empleo (4,6 puntos porcentuales menos); lo cual favorece la promoción del Trabajo Decente. Nuevamente se mantiene un elevado porcentaje cuyo componente mayor es la población trabajadora autónoma o por cuenta propia, seguido por las personas asalariadas, en menor medida. En 2011, se trata de 34,4% y 17,1%, respectivamente, del 62,9% que es el total.

Nótese que, en 2011, las personas ocupadas en el servicio doméstico constituyen 6,6% del empleo total, pero están fuera del sector informal porque son parte del sector hogar. En el sector formal trabaja 18,7% de la población ocupada total y abarca en su mayoría a personas asalariadas (18,4% de la población ocupada total).

En tercer término, en el país, el *empleo informal* (sin jubilación) *fuera del sector informal* (esto es, en unidad productiva de 6 o más personas y en el hogar) se mantuvo sin cambios: concentra a 2 de 10 personas ocupadas a lo largo del periodo analizado. Esto es, no ha mejorado la formalidad (seguridad social) en el sector productivo formal (6 y más personas) ni en el hogar.

Finalmente, la cantidad de personas en estas categorías macro precarias ha aumentado en todos los casos debido al incremento poblacional, incluyendo a la categoría que permaneció inalterada: empleo informal fuera del sector informal.

Puede hacerse una segunda aproximación considerando los sexos. Las diferencias con el Total-país son pequeñas; si bien los hombres presentan indicadores más favorables, la distancia que los separa de las mujeres es mínima. La asimetría mayor se halla según áreas urbana y rural, obedeciendo a tendencias usuales en otros indicadores.

Pese al decrecimiento, 81,3% de empleo informal en 2011, se trata de un elevado porcentaje.

El empleo informal fuera del sector informal se ha mantenido con escasa variación.

Entre 2001 y 2011, la población ocupada masculina que forma parte del *empleo informal* (sin jubilación) disminuyó de 9 (87,5%) a 8 (81,8%) de cada 10 personas (ver cuadro N° 1.8); esta reducción de 5,7 puntos porcentuales es un indicador favorable al Trabajo Decente aunque de ritmo muy lento en su descenso. El empleo informal masculino se encuentra principalmente en la población ocupa-

da por cuenta propia y en la asalariada. El *empleo en el sector informal* (en unidad productiva de hasta 5 personas) también se contrajo: 5,1 puntos porcentuales menos. Empleo 71,1% y 66,1% en los años 2001 y 2011, respectivamente. Sus mayores componentes son la población masculina ocupada en el trabajo autónomo y en la asalariada. Nuevamente es un indicador favorable al Trabajo Decente.

Cuadro N° 1.8

Sectores económicos y empleo formal-informal, población ocupada masculina de 15 y más años, 2001 y 2011 (%)

Categorías ocupacionales y seguridad social		UP						Total	Total
		2001	2011	2001	2011	2001	2011	2001	2011
		UPF	UPF	UPI	UPI	UPH	UPH	2001	2011
Asalariado	SSF	10,9	15,0	1,4	2,9			12,3	17,9
	SSI	14,1	16,5	18,1	18,3			32,2	34,8
Empleador o patrón	SSF	0,0	0,0	0,1	0,1			0,2	0,1
	SSI	1,3	1,2	6,6	5,6			7,9	6,9
Trab por cuenta propia	SSF	0,0	0,0	0,0	0,1			0,0	0,1
	SSI	0,3	0,0	35,5	31,9			35,8	31,9
Trab fam no remunerado	SSF							0,0	0,0
	SSI	1,2	0,3	9,4	7,0			10,5	7,3
Empleado doméstico	SSF					0,0	0,0	0,0	0,0
	SSI					1,0	0,9	1,0	0,9
Total	SSF	11,0	15,1	1,6	3,1	0,0	0,0	12,5	18,2
	SSI	16,9	17,9	69,6	62,9	1,0	0,9	87,5	81,8
	Total	27,8	33,0	71,1	66,1	1,0	0,9	100,0	100,0

Notas: Siglas y fuentes ya explicadas en el Cuadro matriz, Componentes y resultados

	2001	2011	2001	2011
	Total	Total	Total (%)	Total (%)
Empleo informal:	1.126.711	1.419.825	87,5	81,8
Empleo en el sector informal:	916.552	1.146.860	71,1	66,1
Empleo informal fuera del sector informal:	230.184	327.605	17,9	18,9
Población total:	1.288.403	1.736.319	100,0	100,0

El *empleo informal* (sin jubilación) fuera del sector informal (unidad productiva de 6 o más personas o en el hogar) se ha mantenido con escasa variación o ha subido 1 punto porcentual. Representa a 1 (18,9%) de cada 5 personas en 2011. Está compuesto casi exclusivamente por la población ocupada asalariada: 16,5% del empleo total en 2011. Dado el crecimiento poblacional, en todos los casos aumentó la cantidad de personas en estas tres categorías macro, a pesar

de la disminución porcentual en el empleo informal y en el empleo en el sector informal.

En el caso de las mujeres, según el cuadro N° 1.9, entre 2001 y 2011, el *empleo informal* (sin jubilación) disminuyó 5,9 puntos porcentuales y comprendía a 8 (80,6%) de cada 10 en 2011; indicador también favorable aunque ligeramente menor al de los hombres (81,8%). Esto implica prácticamente no asimetría en

Al igual que con los varones, el empleo informal femenino concentra principalmente población ocupada por cuenta propia y asalariadas.

Cuadro N° 1.9

Sectores económicos y empleo formal-informal, población ocupada femenina de 15 y más años, 2001 y 2011 (%)

Categorías ocupacionales y seguridad social		UP						Total	Total
		2001	2011	2001	2011	2001	2011	2001	2011
		UPF	UPF	UPI	UPI	UPH	UPH	2001	2011
Asalariado	SSF	11,8	16,7	1,5	2,3			13,3	19,0
	SSI	7,5	9,1	6,6	8,7			14,1	17,8
Empleador o patrón	SSF	0,1	0,1	0,1	0,1			0,1	0,2
	SSI	0,3	0,2	2,7	2,2			3,0	2,4
Trab por cuenta propia	SSF	0,0	0,0	0,0	0,1			0,0	0,1
	SSI	0,1	0,0	42,8	37,7			43,0	37,7
Trab fam no remunerado	SSF							0,0	0,0
	SSI	0,6	0,5	8,1	7,2			8,7	7,7
Empleado doméstico	SSF					0,1	0,0	0,1	0,0
	SSI					17,8	15,0	17,8	15,0
Total	SSF	11,8	16,8	1,5	2,6	0,1	0,0	13,5	19,4
	SSI	8,5	9,8	60,2	55,8	17,8	15,0	86,5	80,6
	Total	20,3	26,6	61,8	58,4	17,9	15,0	100,0	100,0

Notas: Siglas y fuentes ya explicadas en el Cuadro matriz, Componentes y resultados

	2001	2011	2001	2011
	Total	Total	Total (%)	Total (%)
Empleo informal:	707.682	950.852	86,5	80,6
Empleo en el sector informal:	505.212	688.516	61,8	58,4
Empleo informal fuera del sector informal:	215.127	292.781	26,3	24,8
Población total:	817.833	1.179.593	100,0	100,0

Las mujeres empleadas en el servicio doméstico constituyen la amplia mayoría de la población femenina con empleo informal fuera del sector informal.

Cuadro N° 1.10

Sectores económicos y empleo formal-informal, población ocupada urbana de 15 y más años, 2001 y 2011 (%)

Categorías ocupacionales y seguridad social		UP						Total	Total
		2001	2011	2001	2011	2001	2011	2001	2011
		UPF	UPF	UPI	UPI	UPH	UPH	2001	2011
Asalariado	SSF	17,6	22,9	1,6	3,3			19,2	26,2
	SSI	16,5	17,4	14,0	14,9			30,4	32,2
Empleador o patrón	SSF	0,1	0,1	0,2	0,2			0,3	0,2
	SSI	1,1	1,1	6,5	5,0			7,6	6,0
Trab por cuenta propia	SSF	0,0	0,0	0,0	0,1			0,0	0,1
	SSI	0,1	0,0	27,8	24,6			28,0	24,6
Trab fam no remunerado	SSF							0,0	0,0
	SSI	0,3	0,2	3,9	2,8			4,2	3,0
Empleado doméstico	SSF					0,1	0,0	0,1	0,0
	SSI					10,2	7,5	10,2	7,5
Total	SSF	17,7	23,0	1,8	3,6	0,1	0,0	19,5	26,6
	SSI	18,0	18,6	52,2	47,2	10,2	7,5	80,5	73,4
	Total	35,7	41,6	54,0	50,8	10,3	7,5	100,0	100,0

Notas: Siglas y fuentes ya explicadas en el Cuadro matriz, Componentes y resultados

	2001	2011	2001	2011
	Total	Total	Total (%)	Total (%)
Empleo informal:	939.404	1.288.987	80,5	73,4
Empleo en el sector informal:	630.798	892.674	54,0	50,8
Empleo informal fuera del sector informal:	329.643	459.409	28,2	26,2
Población total:	1.167.446	1.755.814	100,0	100,0

empleo informal entre mujeres y hombres. Al igual que con los varones, el empleo informal se concentra principalmente en la población ocupada por cuenta propia y en personas asalariadas. El empleo de mujeres en el sector informal (en unidad productiva de hasta 5 personas) también ha descendido entre 2001 y 2011: 3,4 puntos porcentuales; en el último año absorbe a 6 (58,4%) de 10 personas.

Finalmente, las mujeres de la población con empleo informal (sin jubilación) fuera del sector informal (en unidades productivas de 6 o más personas o en el hogar) en el 2011 son 2 (24,8%) de cada 10; proporción sin cambios al igual que en los dos casos anteriores (País y Hombres). Las ocupadas empleadas en el servicio doméstico constituyen amplia mayoría: 15,0% del empleo total. Todas las empleadas domésticas no informaron

haber contribuido a la seguridad social, aunque desde 2009 tienen el derecho a contribuir al seguro social y estar inscritas en el IPS¹⁰.

Una tercera aproximación compara las áreas de residencia. Se encuentran las mayores disparidades, todas desfavorables a la población ocupada en el área rural. En las ciudades, según el cuadro N° 1.10, el *empleo informal* (sin jubilación) comprende a más de 7 (73,4%) de cada 10 personas de la población ocupada total de 2011. Sin embargo, ha descendido 7,1 puntos porcentuales desde 2001; lo que indica el mejoramiento de las condiciones laborales. En 2011, un tercio de este grupo de personas se compone de trabajadores y trabajadoras por cuenta propia (24,6%) y el resto prácticamente se divide en partes iguales entre personas asalariadas del sector productivo formal e informal.

El *empleo en el sector informal* (en unidades productivas de hasta 5 personas) abarca a la mitad (50,8%) de la población ocupada en 2011, 3,2 puntos porcentuales menos que en 2001. En 2011, la mayor proporción de esta población ocupada del sector informal se encuentra en la población trabajadora autónoma o por cuenta propia con 24,6%, seguida por la asalariada con 14,9%.

En tercera instancia, el *empleo informal* (sin jubilación) *fuera del sector informal* (esto es, en unidades productivas de 6 o más personas y en el hogar) se mantuvo casi constante pues solo disminuyó 2,1 puntos porcentuales en el lapso estudiado y en 2011 comprende a 1 (26,2%) de cada 4 personas ocupadas. En otras palabras, se ha modificado le-

vemente las condiciones de informalidad en el sector formal y en el hogar. En este caso, toda la población que se dedica al servicio doméstico constituye 7,5% del empleo total en 2011 habiendo sido 10,2% en 2001. Como en los casos anteriores, debido al aumento de la población, las personas afectadas o integrantes de estas tres categorías macro han aumentado a pesar de la disminución porcentual.

El área rural presenta el panorama más precario. El *empleo informal* (sin jubilación) es mucho mayor (93,2%) que en el área urbana (73,4%) en 2011: 19,8 puntos porcentuales. En el último año son más de 9 de cada 10 personas de la población ocupada rural y en el lapso descendió 2,1 puntos porcentuales, un mínimo en este período de tiempo y muy por debajo del decrecimiento del sector urbano: 7,1 puntos porcentuales. En 2011, la composición principal del empleo informal rural se contrapone a su par urbano pues concentra a la población ocupada por cuenta propia (48,9% vis-a-vis 24,6%) y principalmente a familiares sin remuneración (13,7% vis-a-vis 2,8%); con diferenciación en el sentido opuesto entre las personas asalariadas (19,3% vis-a-vis 32,3%) típica de cada área.

Por otra parte, el *empleo en el sector informal* (en unidad productiva de hasta 5 personas) comprende a 8 (81,3%) de cada 10 personas de la población ocupada rural en 2011, 3,0 puntos porcentuales menos que en 2001. En contraposición en el área urbana, su par en ese año alcanza 50,8%; 20,5 puntos porcentuales menos. Esto es, menor informalidad y menor precariedad. Finalmente, el *empleo informal* (sin jubilación) *fuera del sector informal* (unidades productivas de 6 o más personas y en el hogar) se ha man-

En las ciudades, el empleo informal comprende a más de 7 de cada 10 personas de la población ocupada de 2011.

¹⁰ La inscripción es obligatoria y recae bajo la responsabilidad del patrón aunque también puede ser tramitada por el empleado o empleada; práctica casi desconocida.

El empleo informal en el área rural es mucho mayor (93,2%) que en la urbana (73,4%) en 2011.

Cuadro N° 1.11

Sectores económicos y empleo formal-informal, población ocupada rural de 15 y más años, 2001 y 2011 (%)

Categorías ocupacionales y seguridad social		UP						Total	Total
		2001	2011	2001	2011	2001	2011	2001	2011
		UPF	UPF	UPI	UPI	UPH	UPH	2001	2011
Asalariado	SSF	3,4	4,8	1,2	1,7			4,6	6,5
	SSI	5,4	7,6	13,3	13,7			18,7	21,3
Empleador o patrón	SSF	0,0	0,1	0,0	0,0			0,0	0,1
	SSI	0,6	0,4	3,3	3,1			3,9	3,5
Trab por cuenta propia	SSF	0,0	0,0	0,0	0,1			0,0	0,1
	SSI	0,4	0,0	51,4	48,9			51,8	48,9
Trab fam no remunerado	SSF							0,0	0,0
	SSI	1,8	0,6	15,0	13,7			16,8	14,3
Empleado doméstico	SSF					0,1	0,0	0,1	0,0
	SSI					4,2	5,2	4,2	5,2
Total	SSF	3,4	4,9	1,2	1,9	0,1	0,0	4,7	6,8
	SSI	8,2	8,7	83,0	79,4	4,2	5,2	95,3	93,2
	Total	11,5	13,5	84,3	81,2	4,2	5,2	100,0	100,0

Notas: Siglas y fuentes ya explicadas en el Cuadro matriz, Componentes y resultados

	2001	2011	2001	2011
	Total	Total	Total (%)	Total (%)
Empleo informal:	894.990	1.081.690	95,3	93,2
Empleo en el sector informal:	790.967	942.702	84,3	81,3
Empleo informal fuera del sector informal:	115.669	160.977	12,3	13,9
Población total:	938.790	1.160.098	100,0	100,0

tenido casi constante, con un pequeño incremento de 1,6 puntos porcentuales entre el inicio y fin del lapso estudiado; esto es mayor precariedad en el sector formal y en el hogar. En 2011 es aproximadamente 1 (13,9%) de cada 8 personas. En este último grupo o categoría macro, la población ocupada asalariada es la mayoritaria (7,6%) en comparación con la trabajadora doméstica (5,2%), ambas comprenden casi la totalidad del empleo informal fuera del sector informal

en 2011. Otra vez, las cantidades de personas ha aumentado en todos los casos debido al aumento poblacional a pesar de eventuales reducciones porcentuales.

Estas macro categorías clasificatorias de empleo por sectores e informalidad permiten un afinamiento en el registro de perspectivas y desglose sectorial, útiles para las políticas públicas orientadas a favorecer al Trabajo Decente. Con los resultados finales (2011), se presenta el siguiente cuadro (N° 1.12):

Cuadro N° 1.12

Sectores económicos y empleo formal-informal, población ocupada de 15 y más años (personas y porcentajes), 2011

	Hombres		Mujeres		Urbana		Rural		Total-País	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Empleo informal:	1.419.825	81,8	950.852	80,6	1.288.987	73,4	1.081.690	93,2	2.370.677	81,3
Empleo en el sector informal:	1.146.860	66,1	688.516	58,4	892.674	50,8	942.702	81,3	1.835.376	62,9
Emp Inform fuera del sector inform:	327.605	18,9	292.781	24,8	459.409	26,2	160.977	13,9	620.386	21,3

Fuente: Elaboración propia.

- a) en el empleo, según porcentajes, la precariedad va de mayor a menor en: 1) el empleo informal (sin jubilación), 2) empleo en el sector informal (en unidades productivas de hasta 5 personas) y 3) empleo informal (sin jubilación) fuera del sector informal (en unidades productivas de 6 o más personas o en el hogar). Esto prueba que las condiciones laborales difíciles están más definidas por la falta de aporte a la jubilación que por el tipo de unidad productiva, dado que el incumplimiento de este derecho se da también en las unidades productivas del sector formal y en el hogar; tanto según cantidad de personas como en los porcentajes, el empleo informal poco menos que cuadruplica al empleo informal fuera del sector informal y el empleo en el sector informal casi triplica a este último;
- b) la precariedad laboral, según porcentajes, es mayor en el área rural que en la urbana; más en el empleo en el sector informal que en el empleo informal fuera del sector informal, lo cual encuentra razones en el tipo de desarrollo económico antes que en la institucionalidad laboral, por el peso

de personas trabajadoras por cuenta propia o unidades productivas de hasta 5 personas (unidades productivas campesinas). Según cantidad de personas, las diferencias no son tan marcadas, a pesar de la desventaja porcentual rural debido a que aproximadamente 6 de cada 10 personas hoy viven en el área urbana; y

- c) los sesgos de género, según porcentajes, se registran en el sector informal y en el empleo informal fuera del sector informal; no así en el empleo informal. La aparente paradoja de más varones que mujeres en el empleo en el sector informal (productivo) se explicaría porque se excluye al hogar, espacio laboral casi exclusivamente femenino. Sin embargo, al considerar el espacio doméstico (hogar) en el empleo informal fuera del sector informal, la precariedad de las mujeres es mayor que la de los varones. De acuerdo a las cantidades, las cifras son mucho mayores para los varones debido a la tasa de empleo de uno u otro sexo; por ejemplo: en el empleo informal fuera del sector (productivo) informal, la cantidad de hombres es mayor que la de mujeres, a pesar

En 2011, el empleo en el sector informal (en unidades productivas de hasta 5 personas) comprendía a 6 de 10 personas (62,9%) del total del empleo.

de que éstas porcentualmente superan muy claramente a los hombres.

Las grandes diferencias entre estas clasificaciones de empleo informal, empleo en el sector informal y empleo informal fuera del sector informal, entre ellas, por áreas y por sexo, implican desafíos pendientes para el Trabajo Decente. Para promoverlo, un documento de debate y orientación (OIT, 2007) su-

giere contar con una estrategia integrada de amplio alcance, que abarque una serie de políticas de empleo, enfocadas en eliminar los aspectos negativos de la informalidad (en el caso paraguayo, la baja cobertura de la seguridad social y los empleos no remunerados) y al mismo tiempo tenga potencial para crear empleo y generar ingresos en la economía formal y en la informal.

SECCIÓN 4. CONCLUSIONES

Los enfoques de Desarrollo Humano del PNUD y del Trabajo Decente de la OIT son complementarios, pese a sus diferencias. La grave carencia en Trabajo Decente que sufre el Paraguay socava y reduce el Desarrollo Humano alcanzado. Asimismo, las capacidades humanas y de agencia, como las oportunidades, centrales al enfoque de Desarrollo Humano, favorecen los cuatro objetivos estratégicos del Trabajo Decente: cumplimiento de los derechos del trabajo y de sus estándares internacionales, la creación de oportunidades de empleo con remuneración digna, el acceso a la protección social y el seguro social y el diálogo social.

El Paraguay tiene una alta inserción en la economía mundial y demuestra una marcada volatilidad en el crecimiento. Esta volatilidad se explica tanto por la demanda externa (agroexportaciones) como por factores climáticos. Las importaciones también crecieron sustantiva-

mente, especialmente las tradicionales de los países del Mercosur, con la creciente presencia de productos de China.

Este crecimiento del PIB apenas ha impactado al empleo, al focalizarse en sectores de mayor productividad, concentración de tierras y uso más intensivo de capital, sin mayores conexiones con la industria, la comercialización o consumo doméstico. En resumen, este tipo de crecimiento tendrá escaso efecto en el aumento del empleo y, aún en menor medida, en un empleo de calidad.

Paraguay cuenta con escasa población, predominantemente joven, recientemente urbanizada y con niveles de pobreza que alcanzaron en 2011 a cerca de un tercio de la población (32,4%), siendo la pobreza extrema (18,0%) superior a la no extrema (14,4%), y duplicando la rural (44,8%) a la urbana (23,9%). Los niveles educativos han aumentado aunque se mantienen brechas. En 2011, sólo 1 de

cada 6 personas contaba con educación terciaria y dos tercios de la población urbana tienen 7 y más años de escolaridad, proporción que duplica la de áreas rurales. Además, se ha dado un importante cambio en la condición de la mujer: a) crecimiento de la jefatura femenina del hogar, b) mayor integración a la población económicamente activa y c) mayor uso de anticonceptivos (salud sexual y reproductiva).

El mercado laboral tenía una desocupación de poco más de 1 de cada 20 (5,5%) personas en 2011, tasa duplicada en la población joven (13,0%). La desocupación femenina y la del área urbana, para la población de 15 y más años como para la joven, es mucho mayor que la de la masculina y de las ciudades. Las personas ocupadas asalariadas trabajan un promedio de 47,5 horas semanales, lo cual se constituye en un indicador relevante del Trabajo Decente. Este segmento laboral ha visto ligeramente aumentados sus ingresos reales entre 2001 y 2011, considerando la ocupación principal aunque con marcadas diferencias por área de residencia y –en menor grado– por sexo, e igualmente mejoró su promedio de años de escolaridad aprobados.

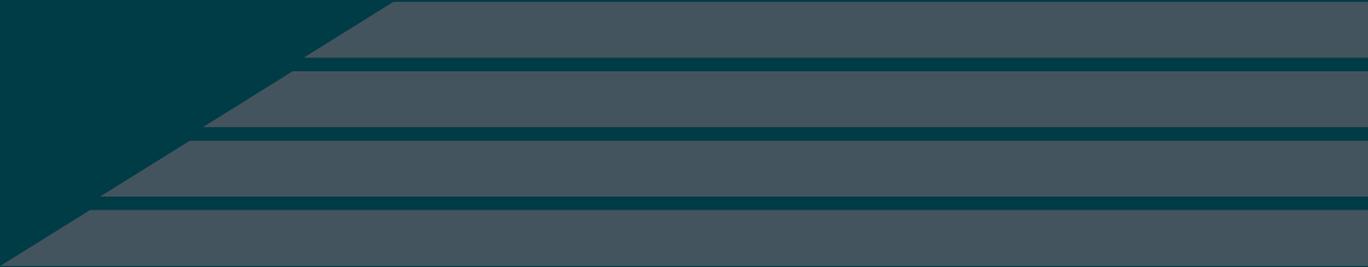
En situación especialmente precaria se encuentra la población joven desocupada, no solamente por la tasa de desempleo (1 de cada 8 personas) sino también porque al menos 5 de cada 10 jóvenes no asistía a una institución educativa en 2011. También entre las personas jóvenes ocupadas el acceso educativo es muy precario: 6 de cada 10

no asisten a una institución educativa. En ambos casos, se trata de exclusiones de hecho que impiden mejorar las capacidades de las personas y limitan su desarrollo personal y el del país.

Finalmente, la problemática mayor del mercado laboral y del Trabajo Decente-Desarrollo Humano responde a la economía informal y al empleo informal. Se diferenció al empleo informal (según carencia de aporte jubilatorio), del empleo en el sector informal (en unidades productivas de hasta 5 personas) y el empleo informal (sin jubilación) fuera del sector informal (en unidades productivas de 6 o más personas y en el hogar).

Esta evaluación ofrece resultados precisos para una intervención pública, cada vez más urgente debido al elevado volumen de la informalidad. En efecto, en 2011, de cada 10 personas, 8 estaban en el empleo informal (sin jubilación); 6 empleadas en el sector informal (en unidades productivas de hasta 5 personas) y 2 en el empleo informal fuera del sector informal (en unidades productivas de 6 y más personas o en el hogar). La mayor precariedad se encuentra en el área rural respecto al empleo informal (9 de 10) y al empleo en el sector informal (8 de 10). Los varones (7 de 10) integran el empleo en el sector informal en menor medida que las mujeres (6 de 10), porque se excluye al ámbito del hogar, pero existe equilibrio al considerar al empleo informal fuera del sector informal, dada la preeminencia del empleo en el hogar, en el servicio doméstico compuesto casi exclusivamente por mujeres.

Esta evaluación ofrece resultados precisos para una intervención pública cada vez más urgente debido al elevado volumen de la informalidad.



Este capítulo consta de dos partes. La primera analiza las capacidades en Paraguay y la segunda cómo éstas influyen en la posibilidad de conseguir un Trabajo Decente

CAPÍTULO

2

CAPACIDADES, AGENCIA Y TRABAJO DECENTE EN PARAGUAY



CAPACIDADES, AGENCIA Y TRABAJO DECENTE EN PARAGUAY

Este capítulo analiza las capacidades de las personas en Paraguay y cómo aquellas influyen en la posibilidad de conseguir un Trabajo Decente.

Comienza con una descripción de las capacidades básicas, medidas en términos de la educación formal y de la salud; sigue con el análisis de sus vínculos con el mercado laboral; si la persona está ocupada o no, y bajo cuáles términos y condiciones. También estudia la capacitación como otra forma de invertir en las capacidades y expandir las oportunidades. Finalmente, explora la (capacidad de) agencia, expresada en forma colectiva y medida en términos del nivel organizativo de personas trabajadoras o empleadoras.

2.1. Capacidades Básicas: Educación y Salud

Las capacidades y la capacidad de agencia conforman, con las oportunidades, aspectos fundamentales del Desarrollo Humano que, articulado con el Trabajo Decente, contribuyen al desarrollo de la calidad de vida de las personas, individual o colectivamente. Desde esta perspectiva, en el mundo del trabajo las personas –individualmente o a través de organizaciones– disponen de capacidades insertas en distintos tipos de estructuras del mundo del mercado laboral, y se expresan a través de los niveles de ocupación-desocupación y de las categorías ocupacionales.

Las capacidades se miden usualmente en términos de educación, capacitación y salud; aspectos analizados en este capítulo. Con el propósito de examinar su importancia para el Trabajo Decente, se las vincula a la participación laboral, la ocupación, y la calidad del empleo obtenido. Los niveles de ocupación-desocupación se estudian a través de las encuestas de hogares, analizando los resultados en el mercado laboral para las diferentes categorías de ocupados y desocupados.

2.1.a) Educación y Trabajo

La educación de una persona es fundamental para obtener un empleo y para la creación de riqueza de una sociedad, teniendo además importancia central en el propio desarrollo humano de la persona. El mecanismo que vincula educación y mercado laboral es simple y directo: a mayor nivel educativo, una persona tiene mayores oportunidades en el mercado laboral, y con una población con mayores niveles de educación hay mayor producción y productividad nacional. No solamente los años

de escolaridad aprobados afectan la inserción y la productividad laboral, sino también la calidad de la educación recibida, que como se resalta en otras partes de este informe, tiende a ser deficitaria en Paraguay (PNUD, 2009).

Sin embargo, el aumento de esta capacidad (educación) no necesariamente significa logros en el ámbito del trabajo. A veces, las oportunidades laborales no se dan porque el crecimiento de la economía es mínimo y no existe suficiente demanda de empleo. En el mercado laboral hay un proceso de emparejamiento o *matching* entre, por una parte, personas trabajadoras y puestos donde el sector empleador busca mano de obra con ciertas habilidades y experiencia y, por otra, personas trabajadoras que buscan empleos con ciertas características de remuneración, horas de trabajo, acceso a beneficios y pensiones, etc., según sus expectativas y experiencias. En un mercado de trabajo fragmentado y segmentado donde no hay información perfecta, existen muchas razones por las cuales las y los trabajadores potenciales no encuentran empleo adecuado a sus expectativas y, vice versa, el sector empleador no encuentra personas trabajadoras con las habilidades requeridas.

Para una persona trabajadora, tener más educación posibilita incrementar sus opciones (salarios, beneficios, etc.) en el mercado de trabajo y constituye una buena señal para las y los empleadores sobre sus habilidades como futuro trabajador o trabajadora. Sin embargo, en el mercado laboral actual de Paraguay, con altos niveles de informalidad y precariedad del empleo, las personas con mayores niveles de educación tienen más probabilidad de emplearse, pero no necesariamente en un empleo seguro, ni en las condiciones

próximas a un Trabajo Decente. Lo cual puede conducir a que las personas con mayores niveles de educación esperen mejores ofertas de empleo y por ende se encuentren desocupadas –pese a la inexistencia de un seguro de desempleo en Paraguay. En consecuencia, no existe una relación mecánica entre educación y empleo, pero las personas con mayores niveles de educación tienden con mayor probabilidad a tener mejor remuneración y estar empleadas en empleos formales.

Se logra mayor precisión analizando las capacidades de las personas según niveles de escolaridad, como se ilustra en el Cuadro N° 2.1, con cuatro categorías educativas. Las capacidades son muy disímiles: en 2011, menos de la mitad de personas de 15 y más años (42,6%) tienen entre 0 (ningún grado aprobado) y 6 años de estudio, mientras que 16,2% cuenta con 13 y más años de estudio. En otras palabras, las personas menos educadas casi triplican a las más escolarizadas. Se detectan ligeras diferencias por sexo, aunque la mayor desigualdad se da entre las áreas de residencia urbana y rural. En el sector urbano, solamente 30,5% de las personas están en el tramo educativo de 0 a 6 años, mientras que este tramo concentra 62,1% de personas en el campo; esto es, el doble. En forma semejante, en el sector urbano se encuentra 23,1% de las personas en el último estrato educativo, y solamente 5,2% del sector rural, cuatro veces menos. La situación empeora si se considera al idioma preferentemente hablado en el hogar con el grupo de mayor escolaridad: 3,8% de los guaraníhablantes y 35,2% de los hispanohablantes, o nueve veces más.

En el ámbito laboral no se hallan asimetrías tan significativas, excepto con las personas desocupadas. Primero, en

A mayor nivel educativo, un individuo tiene mayores oportunidades en el mercado laboral, y con una población con mayores niveles de educación hay mayor producción y productividad nacional.

Con mayores capacidades, hay mayores posibilidades de encontrar un empleo y obtener un ingreso mayor. Pero una elevada escolaridad no es garantía de encontrar un buen trabajo.

el estrato de mayor escolaridad (13 y más años de estudio) la proporción de quienes cuentan con plena ocupación (del total de personas ocupadas excluidas las subocupadas) (22,1%) duplica a la de personas subocupadas (11,9%), de sus respectivos grupos. Segundo, las personas con niveles de educación superiores a 10 y más años de estudio constituyen 61,2% del total de personas desocupadas, mientras que la población económicamente activa (PEA) ocupada u ocupada plenamente alcanza aproximadamente 45%. Este resultado puede parecer inconsistente, ya que las perso-

nas con promedio educativo más elevado están más desocupadas que aquellas con nivel educativo algo inferior. Pero, según lo observado también en otras partes del mundo, este fenómeno se explicaría por los altos niveles educativos de jóvenes sin empleo. Esto indica un desaprovechamiento de capacidades o recursos para esta población juvenil que carece de oportunidades.

En resumen, las capacidades de las personas de 15 y más años en el ámbito educativo se hallan limitadas porque la mayoría no ha completado los nueve años de la Educación Escolar Básica (EEB). En el mundo laboral (personas ocupadas o con ocupación plena o subocupadas), los niveles educativos alcanzados son ligeramente superiores, aunque muchos no llegan a completar la EEB, excepto las personas desocupadas. Esto último permite pensar que muchos trabajadores y trabajadoras tienen capacidades sin las equivalentes oportunidades de empleo, dilema que afecta fundamentalmente a potenciales trabajadores o trabajadoras jóvenes. También puede pensarse que la inversión estatal en el capital humano no es suficiente para capacitar a la masa trabajadora con las competencias necesarias para su propio desarrollo humano o para contribuir a elevar el nivel de productividad.

Sin duda, con mayores capacidades (medidas por la educación formal), hay mayores posibilidades de encontrar un empleo y obtener un ingreso mayor. Pero aun así, una elevada escolaridad no es garantía de encontrar un buen trabajo con una remuneración digna y con el efectivo cumplimiento de los beneficios sociales obligatorios, lo cual apunta a una brecha importante de Trabajo Decente en Paraguay.

Cuadro N° 2.1

Personas de 15 y más años por sexo, área y ocupación según niveles de escolaridad (%), 2011

Población	Años de estudio				Total %	Total personas
	0 a 6	7 a 9	10 a 12	13 y más		
Total	42,6	15,7	25,5	16,2	100,0	4.557.801
Hombre	41,0	16,4	27,6	15,0	100,0	2.232.848
Mujer	44,1	15,1	23,4	17,4	100,0	2.324.953
Urbano	30,5	15,6	30,8	23,1	100,0	2.809.724
Rural	62,1	15,9	16,9	5,2	100,0	1.748.077
Guaraní	67,6	14,0	14,6	3,8	100,0	1.640.207
Guaraní-Castellano	35,5	18,0	29,9	16,6	100,0	1.716.653
Castellano	14,1	14,7	36,1	35,2	100,0	1.066.607
Otro idioma	50,8	16,7	17,7	14,8	100,0	123.751
PEA	40,6	14,1	25,4	20,0	100,0	3.122.741
Ocupada	41,4	14,2	24,7	19,7	100,0	2.950.687
Ocup. Plena	40,9	13,3	23,7	22,1	100,0	2.261.962
Subocupada	43,1	17,0	27,9	11,9	100,0	688.725
Desocupada	25,9	12,9	37,1	24,1	100,0	172.054

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

2.1.b) Para trabajar, la necesaria salud.

La salud es tan importante como la escolaridad y resulta incluso imprescindible, por su carácter de urgencia. La salud se interrelaciona con el trabajo a través de dos vías: si una persona se encuentra enferma y sin capacidad de trabajar, estará fuera del mercado laboral temporal o permanentemente. Por otra parte, el tipo de trabajo puede afectar a la salud de la persona (por su exposición a riesgos ocupacionales) o determinar su acceso a servicios médicos y a beneficios para enfrentar la enfermedad o la discapacidad.

Los datos utilizados en este caso específico son del módulo de salud de la EPH de 2010, como se presenta en el Cuadro N° 2.2. Analizando el patrón de enfermedad-accidente en Paraguay se

logra una primera aproximación a la salud en general. En efecto, cerca de 4 de 10 (36,1%) personas de 15 y más años se enfermó o accidentó en los 90 días previos a la encuesta de la DGEEC de ese año (de 100 personas, 35 se enfermaron y 1 se accidentó). Nótese que no se califica la gravedad de la dolencia y puede tratarse de enfermedades respiratorias comunes. Se encontraron patrones sólidos de comportamiento en estas personas. Del 36,1% de personas enfermas o accidentadas, 24,7% consultaron a algún profesional de salud y 22,9% de ellas lo hicieron con un médico o médica. El 11,4% no consultó y 7,8% se automedicó. Existen diferencias por sexo e idioma del hogar, con una ligera mayor frecuencia de enfermedad o accidentes de mujeres y de personas guaranihablantes. Por otra parte, en el ámbito laboral (PEA),

La salud es tan importante como la escolaridad y resulta incluso imprescindible, por su carácter de urgencia.

Cuadro N° 2.2

Personas enfermas o accidentadas en los últimos 90 días y respuestas (%), 2010

	Consultó				Total (100,0%)
	Sí	A doctor/a	No	Automedicó	
Total	36,1	22,9	11,4	7,8	4.344.009
Hombres	33,7	18,9	13,1	8,8	2.175.385
Mujeres	38,6	26,8	9,7	6,8	2.168.624
Urbana	35,2	24,0	10,3	7,0	2.665.600
Rural	37,6	21,1	13,1	8,9	1.678.409
Guaraní	39,7	23,5	13,1	8,9	1.912.068
Guaraní y Castellano	32,2	21,6	9,6	6,7	1.255.328
Castellano	35,4	24,2	10,5	7,1	1.052.676
PEA	35,0	20,9	12,1	8,4	2.977.219
Ocupados	35,1	20,8	12,3	8,5	2.808.089
Ocupados plenos	35,8	21,2	12,4	8,6	2.131.130
Subocupados	32,9	19,6	11,8	8,3	676.959
Desocupados	33,2	22,2	10,2	6,2	169.130

Nota: Se consideraron solamente las razones de mayor peso de: a quienes consultaron y por qué no lo hicieron.

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2010.

se encuentra una relativa uniformidad de los patrones (muy cercanos al promedio); entre personas ocupadas plenamente, subocupadas o desocupadas.

En general, las capacidades están limitadas por la proporción de personas enfermas o accidentadas, cerca de

4 de cada 10 personas. Sin embargo se encuentran pautas bastante uniformes de la población en general y de la población trabajadora en particular: existe una relativa uniformidad en el acceso y respuesta a la enfermedad-accidente en la población, independientemente del nivel de inserción laboral.

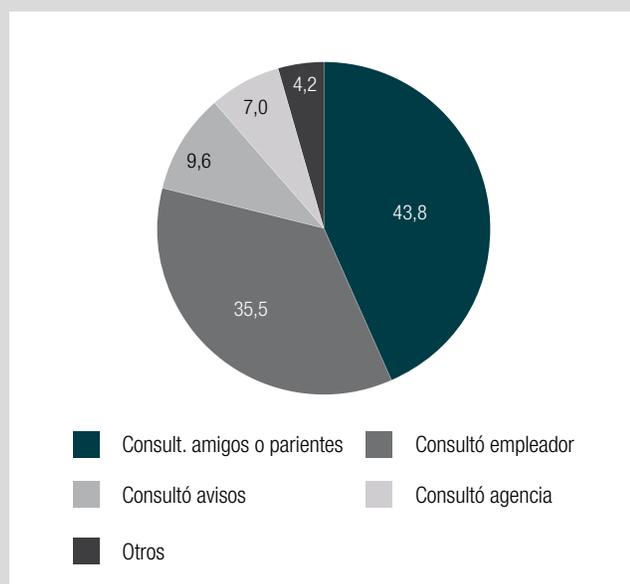
Recuadro N° 2.1

El método de buscar empleo: reflejo de la economía informal y de una sociedad tradicional

Un indicador de la pervivencia de una sociedad tradicional y del peso de una economía informal, es el método de buscar empleo de las personas desocupadas que desarrollaron acciones para obtener empleo. El grupo encuestado fue el que está buscando empleo porque no ha obtenido uno todavía, o porque fue despedido, según la última encuesta que aborda este tema. De acuerdo a los datos disponibles del 2009, 8 de 10 personas optaron por consultar a i) amigos o parientes (43,8%) o ii) directamente a su potencial empleador (35,5%). Sumando a quienes contestaron avisos (9,6%) o consultaron una agencia (7,0%), casi se llega a la totalidad. Resumiendo, de cada 10 personas, 8 apelan a relaciones personales y 2 a mecanismos más formales.

Gráfico N° 2.1

Métodos de conseguir empleo (%), 2009



Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2009.

Las características de las personas -años de estudio, idioma del hogar, quintiles de ingreso, lugar de residencia y sexo- inciden en la disyuntiva de recurrir a amigos o parientes, o apelar a mecanismos más formales. Más de la mitad de las personas con 0 a 9 años de escolaridad aprobados optan por amigos o parientes para obtener empleo, pero solo 1 de 4 personas con 13 y más años de estudio usa este método. Cuando el factor cultural resulta más «tradicional», se priorizan las relaciones personales: esta es la respuesta de 6 de 10 guaranihablantes, 4 de 10 guaraní-castellano parlantes y menos de 4 de 10 hispanohablantes. Los (quintiles de) ingresos también inciden: acuden a parientes o amigos 4 de 10 personas con los menores ingresos y solo 2 de 10 de las de mayores ingresos. En menor grado influye el área de residencia y el sexo: optan más por los vínculos personales las personas del área rural (48,7% en comparación a 42,6% del área urbana) y las mujeres (46,5% frente al 40,6% de los varones).

Apelan menos a las vinculaciones personales para buscar empleo las personas que por su entorno hogareño y/o sus características personales cuentan con más «recursos» valorados social y económicamente: hispanohablantes, con 13 y más años de estudio, con mayores ingresos y, en menor medida, que viven en las ciudades y son varones. Esto es, pesan primero: lengua, educación e ingresos y luego: área de residencia y sexo.

El énfasis en el relacionamiento personal evidencia las limitaciones de las agencias públicas de intermediación laboral estatales. Existen, pero su impacto es reducido y su cobertura limitada, siendo excepcionales fuera de las urbes. Sí existen compañías privadas para cargos gerenciales u otros de alto nivel. Las agencias estatales para sectores de escasa o media calificación son las más requeridas y devienen imprescindibles, por la debilidad de la intervención privada en este sector.

Excepto la información obtenida de las sucesivas encuestas de hogares sobre accidentes y enfermedades, no se dispone de registros formales, accesibles y de calidad, de accidentes en el trabajo o enfermedades ocupacionales que permitan comparaciones y análisis de las características y tendencias en el tiempo. Existen registros en el Instituto de Previsión Social (IPS), pero no están consolidados para analizarlos con el fin de minimizar riesgos ocupacionales y compensar el impacto de los accidentes en el trabajo.

2.1.c) Otras capacidades: redes-capital social

La obtención de un empleo depende mucho del acceso a una red de información sobre empleos potenciales y vacantes. Mucha gente no recurre a servicios formales para encontrar un trabajo, sino a sus redes informales a través de amigos y conocidos (véase Recuadro N° 2.1) y utilizando su capital social (véase Recuadro N° 2.2).

Tanto el Trabajo Decente como el Desarrollo Humano se encuentran restringidos por la subocupación, o imposibilitados del todo con la desocupación. En otras palabras, las capacidades favorables para el Desarrollo Humano no se utilizan o se subutilizan. Aunque los mecanismos informales pueden ser igual de útiles que los formales para encontrar empleo, la eficacia depende fundamentalmente de cuán bueno es el capital social y cuán amplia es la red de personas conocidas de cada persona. Entonces, la capacidad de encontrar un Trabajo Decente se ve restringida si no se dispone de una red de contactos amplios, y además la movilidad hacia otros sectores o trabajos distintos puede reducirse – algo que contribuye a la subutilización de talentos.

Las capacidades en el sector rural pueden ser muy diferentes a las del sector urbano. Las diferencias en el acceso a la educación y la salud son muy marcadas, el tipo de trabajo que se consigue está mayormente asociado con las ramas agrícolas o agropecuarias, y el acceso a información sobre el empleo y el capital social varían mucho con respecto a los contextos urbanos; aspectos que se estudian a profundidad en el capítulo 5.

2.2. Capacidades que favorecen el empleo en condiciones de seguridad

2.2.a) Salud y jubilación, imprescindibles

Los dos indicadores más relevantes y usuales de las capacidades que favorecen un empleo en condiciones de seguridad son la tenencia de seguros de salud y de jubilación. Sus cifras prueban la precariedad del empleo en Paraguay, como lo ilustra el Cuadro N° 2.3. Los datos analizados respecto al aporte jubilatorio reflejan la diferencia entre las personas asalariadas y la PEA en general, según la EPH 2011. Si bien personas no asalariadas también aportan a alguna caja jubilatoria, su peso es pequeño: debido a los costos vigentes, es más frecuente en sectores de elevados ingresos.

La escasa cobertura del seguro de salud y del aporte para la jubilación es el dato que impacta con mayor fuerza. Un expresión de esta grave exclusión del aporte jubilatorio y, a su vez, del Trabajo Decente, es el alto peso del empleo informal (mediado como carencia de aporte jubilatorio) en Paraguay, que abarca 8 de cada 10 personas ocupadas en 2011, como se estudió en el capítulo anterior. Asimismo, el seguro de salud se vincula al sistema de protección social, analizado más adelante.

La obtención de un empleo depende mucho del acceso a una red de información sobre empleos potenciales y vacantes.

La preeminencia de una lógica familiar, política o local en desmedro de las cualificaciones profesionales podría pervertir al capital social.

Recuadro N° 2.2

Capital Social expresado en organizaciones que también favorecen la obtención del empleo

El capital social es esencial en la búsqueda de empleo, ante la ausencia de otras redes, programas estatales, o servicios de intermediación laboral. Por capital social se entiende la presencia extra-familiar de asociaciones y redes caracterizadas por reciprocidad y confianza (Bourdieu, 1986; Coleman, 1988), o también el conjunto de recursos sociales de una comunidad, o un grupo definido, que ayuda a fomentar el bienestar de esta comunidad o grupo y miembros de la misma (Glaeser et al, 2000). Los contactos y las redes sociales que un individuo posee, pueden ayudarlo a encontrar un empleo. Como no todas las personas que buscan empleo son iguales, las referencias personales o recomendaciones suelen ser decisivas donde hay poca información sobre la calidad de un o una trabajadora o un empleador o empleadora potenciales.

El proceso de emparejamiento (“matching”) entre empleadores y empleados requiere de mucha información sobre la calidad del trabajo y capacidades del o de la trabajadora. Quienes van a emplear a otras personas necesitan saber si ella es trabajadora, confiable, comprometida con su trabajo, y quienes van a trabajar quieren saber si el empleo es estable, bien pagado, con beneficios laborales, si la empresa es estable, etc. En un mercado laboral de mucha informalidad, estas informaciones son muy importantes tanto para la o el trabajador, como para la o el empleador. Las referencias per-

sonales dadas por personas de confianza ayudan a cerrar esta brecha de información. Por lo tanto, el capital social, y las redes y contactos que cada persona posee ayudan en el mercado laboral.

Una persona que trabaja genera capital social específico al empleo y al sector en el que se encuentra, mediante nuevos vínculos y redes sociales. A su vez, disponer de un empleo le genera capital social necesario en la búsqueda de otros empleos en el futuro. No sorprende entonces que la mayoría de las personas reclutadas para nuevos puestos esté trabajando en el momento en que son reclutadas, según los estudios sobre mercados laborales (Manning, 2003). Si disponer de un empleo confiere más capacidades a través del capital social que genera, cuando la persona pierde este puesto de trabajo, su capacidad de acudir a este capital social generado en él facilita su búsqueda de un nuevo empleo.

Las virtudes del capital social aquí señaladas no implican la preeminencia de vínculos personales o de pertenencia a redes sociales, políticas o de cualquier otro tipo sobre las cualificaciones laborales de las personas a emplearse. El punto de vista sustentado se ciñe a las relaciones laborales desde ambas perspectivas, la de quien busca trabajo y la de quien lo ofrece. La preeminencia de una lógica familiar, política o local en desmedro de las cualificaciones profesionales podría pervertir al capital social.

El seguro de salud y el aporte jubilatorio presentan tres niveles de restricciones importantes en las personas ocupadas en general y de las asalariadas en particular, como se observa en el Cuadro N° 2.3. Primero, ambos indicadores tienen bajos valores; segundo, son limitados para la salud y mucho más para la

jubilación; y tercero, estos indicadores empeoran para el total de personas ocupadas comparadas con las asalariadas. Del total de personas ocupadas, en el 2011 cuentan con seguro de salud 3 (28,0) de cada 10 y con seguro de jubilación 2 (18,9%) de 10. Esta relación desciende algo entre los varones, pero aumenta li-

Cuadro N° 2.3

Personas de 15 y más años ocupadas, ocupadas plenamente y subocupadas, total y asalariadas, con seguro de salud y aporte jubilatorio según sexo y área, 2011

Población	Salud %/total	Jubilac. %/total	Pobl.Total 100,0%	Salud %/asalar	Jubilac. %/asalar	Pobl.Asalar. 100,0%
Total						
Ocupada	28,0	18,9	2.951.445	52,5	35,5	1.573.858
Ocup.plena	31,9	22,0	2.262.720	73,5	50,7	982.101
Subocupada	15,3	8,8	688.725	17,8	10,3	591.757
Hombre						
Ocupada	25,0	18,5	1.760.834	46,2	34,3	952.539
Ocup.plena	28,1	21,2	1.384.814	63,7	48,1	611.713
Subocupada	13,3	8,6	376.020	14,7	9,4	340.826
Mujer						
Ocupada	32,5	19,5	1.190.611	62,2	37,4	621.319
Ocup.plena	37,7	23,2	877.906	89,4	54,9	370.388
Subocupada	17,7	9,2	312.705	22,1	11,4	250.931
Urbano						
Ocupada	38,2	26,9	1.783.371	57,6	40,5	1.183.082
Ocup.plena	44,3	31,9	1.354.214	75,3	54,2	796.244
Subocupada	19,0	11,1	429.157	21,1	12,3	386.838
Rural						
Ocupada	12,4	6,8	1.168.074	37,0	20,3	390.776
Ocup.plena	13,3	7,2	908.506	65,1	35,4	185.857
Subocupada	9,2	5,2	259.568	11,6	6,6	204.919

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

geramente en las mujeres: 3 (32,5%) de 10 tiene seguro de salud y 2 (19,5%) de 10 aporte jubilatorio. Como en otros casos, la mayor brecha se da entre áreas urbanas y rurales. Disponen de seguro de salud 4 (38,2%) de 10 personas ocupadas de las ciudades y sólo 1 (12,4%) de 10 del campo, y tienen aporte jubilatorio 3 (26,9%) de 10 personas ocupadas del área urbana y menos de 1 (6,8%) de 10 de la rural, respectivamente.

Por otra parte, entre las personas asalariadas, la cobertura de seguros es mucho mayor; y las asimetrías más importantes se dan según sexo antes que por área, desfavoreciendo a hombres y el área rural. Tienen cobertura en salud 5 (52,5%) de 10 personas en relaciones asalariadas y aportan a su jubilación menos de 4 (35,5%) de 10. En el caso de los varones, hay diferencias: la mitad (46,2%) y un tercio (34,3%), respectiva-

La escasa cobertura del seguro de salud y del aporte para la jubilación es el dato que impacta con mayor fuerza.

Más que una “cultura de imprevisión”, la no obligatoriedad (legal) y los escasos recursos favorecen la carencia de estos seguros, especialmente el de jubilación.

mente. Entre las mujeres asalariadas, 6 (62,2%) de 10 cuentan con seguro de salud y 4 (37,4%) de 10 aporta a la jubilación. Las mujeres tienen menos empleos que los varones, pero de mayor calidad en segmentos como los del Sector Público, lo que les permite mayor acceso al seguro de salud, exigencia en muchos casos vinculada a la maternidad. Las dificultades en la permanencia del empleo impedirían a las mujeres un acceso al seguro jubilatorio en similar medida.

Las condiciones económicas y la normativa laboral favorecen, aunque no obligan, estos mayores márgenes de seguridad en salud y jubilación: 5 de 10 y 4 de 10 personas para las asalariadas, respectivamente. Más que una “cultura de imprevisión”, la no obligatoriedad (legal) y los escasos recursos favorecen la carencia de estos seguros, especialmente la jubilación. En efecto, el margen de recursos económicos de ciertas categorías laborales es ínfimo o inexistente (empleado doméstico, trabajador familiar no remunerado, trabajadores por cuenta propia no calificados o con empleos precarios); o cuando disponen de recursos, su peso cuantitativo resulta ínfimo (empleador o patrón y trabajador por cuenta propia calificado y con altos ingresos).

Otra diferencia significativa en el acceso a la seguridad en el empleo se obtiene mediante su grado de inserción en él; mejor si se trata de personas ocupadas plenamente (excluyendo a subocupadas) o peor con las subocupadas. También se registra desigualdad o inequidad interna para las personas ocupadas en general y para las asalariadas en particular, como se puede registrar en el Cuadro N° 2.3. Esto es, siempre teniendo presente la mayor

seguridad en el empleo y su vinculación con las características del Trabajo Decente.

Este patrón de desigualdad se repite en todos los casos, con asimetrías muy desfavorables para los hombres y el sector rural; es decir, entre la mayoría de personas integradas al mercado de trabajo (hombres) y entre las personas que viven en áreas con mayor incidencia de pobreza (la rural, con la mitad de la población en esta condición).

Por consiguiente, en los resultados nacionales existe una “escalera” que ilustra dos fenómenos concomitantes: a) asimetría entre población ocupada en general y personas asalariadas y b) brechas entre niveles de ocupación.

Esto se ejemplifica en el caso de la población total (general y asalariada), que se extiende a las otras desagregaciones por sexo y área. Para la asimetría entre población en general y asalariada en particular y entre niveles de ocupación se tiene que: primero, la población en general cuenta con menos servicios que la población asalariada. En salud se trata de 28,0% y 52,5% y en jubilación de 18,9% y 35,5%; esto es, el doble aproximadamente en cada caso. Segundo, el 31,9% de las personas plenamente ocupadas disponen de seguro de salud, mientras que sólo el 15,3% de las subocupadas cuentan con él y en el caso de la jubilación la brecha es más profunda: 22,0% y 8,8%; aproximadamente o poco menos de la mitad, respectivamente.

Por otra parte, entre las personas asalariadas la jerarquización se repite y la inequidad aumenta. Tienen seguro de salud 73,5% de asalariados y asalariadas con ocupación plena, y 17,8% en subocupación (menos de un cuarto). Cuentan con aporte para la jubilación:

50,7% y 10,3%, respectivamente (un quinto). En general, los hombres presentan peores indicadores que las mujeres y la población rural respecto a la urbana (aproximadamente la mitad).

Una particularidad relevante, considerando tanto el área de residencia como el sexo, se encuentra en la tasa de mujeres asalariadas del área rural inscriptas en sistemas de jubilación comparadas con la de los hombres, teniendo presente si se trata de personas asalariadas incluyendo o no a empleados y empleadas domésticas, como se anota en el Gráfico N° 2.2. Los porcentajes son semejantes para hombres y mujeres de la ciudad y del campo cuando se excluye a empleados y empleadas domésticas.

Sin embargo, el indicador resulta claramente favorable a las mujeres cuando se excluye a este último grupo; esto es, 40,6% para hombres y 53,6% para mujeres en el área urbana y 20,2% y 37,4%, respectivamente, en la rural. En otras palabras, dado que el empleo doméstico es casi exclusivo de mujeres y de que prácticamente todas carecen de este aporte jubilatorio, la posición favorable de las mujeres obreras y empleadas del sector privado y público en comparación con sus pares masculinos se debe a esta marcada exclusión de las empleadas domésticas del aporte jubilatorio. Asimismo, este fenómeno es explicable y se complementa con la feminización de la docencia pública, como se verá en el capítulo 6 con el Indicador de Calidad del Empleo (ICE).

2.2.b) La seguridad física, cada vez más visible y demandada

Otro tema vinculado al empleo decente es la seguridad física, de impor-

tancia creciente en el tiempo. Tanto la inseguridad actual como la percepción de la inseguridad afectan capacidades y oportunidades vinculadas al empleo. El temor a ser asaltado impide asistir a un centro de capacitación (por la distancia y el horario) y bloquea el aumento de las capacidades de la persona. La percepción de inseguridad también puede limitar oportunidades en cuanto que un empleo muy distante de la residencia o en horario nocturno no se aprovecha, por el temor a asaltos en el trayecto entre la casa y el lugar de trabajo.

Una encuesta (PNUD, 2010) llevada a cabo en 2008, estimó la tasa de victimización en un 27,3%; con asimetrías por área (32,9% en la urbana y 19,5% en la rural) y sin diferencias globales por sexo. En el área urbana, los delitos aumentan en relación directa al tamaño de la ciudad. En Asunción afectó al 38,6% de su población, en ciudades del departamento Central al 34,4%, mientras que en las ciudades medianas alcanzó 28,5% y en las pequeñas el 18,1%.

La tasa de victimización en Paraguay es algo más baja que la publicada por Latinobarómetro en 2012 (basado en cifras de 2011) que informó un nivel de victimización de 30%. Dicha tasa deja a Paraguay en el décimo lugar en una muestra de 18 países, con México, Perú y Argentina reportando mayores tasas de victimización (Lagos y Dammer 2012).

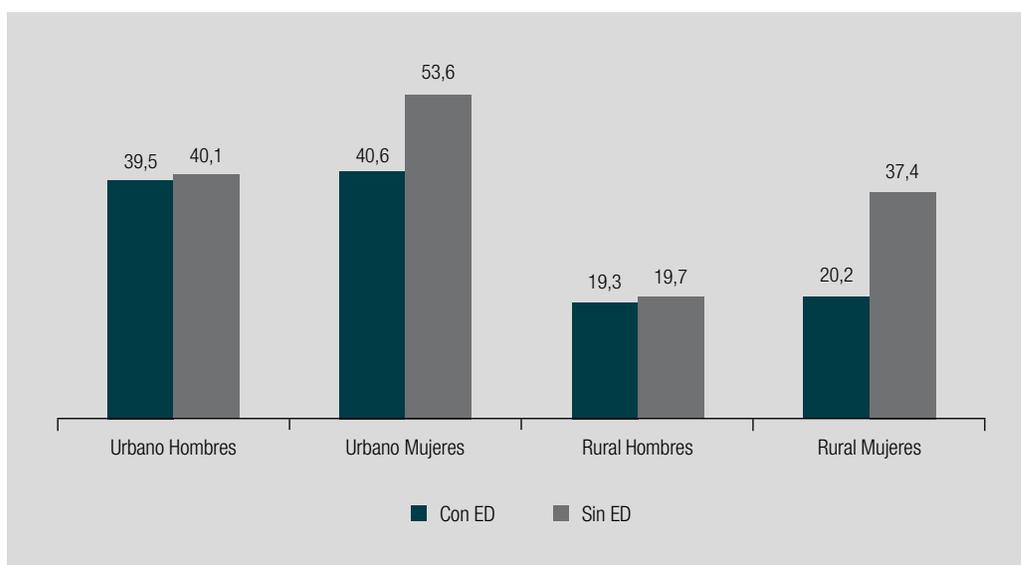
No obstante, la percepción de ser víctima probable o muy probable de un delito en el futuro en Paraguay es elevada: 79,0% de la población urbana y 63,0% de la rural, 71,0% de los hombres y 73,0% de las mujeres (PNUD, 2010). Como esto implica conductas basadas en las percepciones, se actúa más frente a la vul-

En los resultados nacionales, existe una "escalera" que ilustra dos fenómenos concomitantes: a) asimetría entre la población ocupada en general y personas asalariadas y b) brechas entre niveles de ocupación.

Tanto la inseguridad actual como la percepción de inseguridad afectan capacidades y oportunidades vinculadas al empleo.

Gráfico N° 2.2

Población asalariada por área según sexo que aporta a jubilación (%), 2011



Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

nerabilidad percibida en las ciudades, y en las ciudades grandes más que en el campo. Habría además un sesgo de género: las mujeres que se auto-perciben como más vulnerables podrían retraerse en su quehacer cotidiano y laboral más que los varones.

2.3. Capacidades que favorecen el empleo en condiciones de equidad (vis-a-vis la discriminación)

Un factor persistente, aunque no muy visible, es el de las discriminaciones que reducen o impiden aprovechar las oportunidades de empleo en condiciones de equidad. La lucha más manifiesta contra estos valores, percepciones y conductas es la del movimiento feminista, aunque existen otras nuevas que van emergiendo. Un problema mayor es la invisibilidad de las discriminaciones que permanecen y son complejas. Sin reconocerlas e identificarlas, no podrá combatirse la discriminación.

En el *INDH 2008: Equidad para el desarrollo*, entre las restricciones al ejercicio de la ciudadanía se midió la percepción de discriminación ante la Administración de Justicia (PNUD, 2008). Entre los niveles mínimo y máximo de discriminación, la percepción de discriminación por ser migrante o su descendiente, joven, mujer, guaranihablante o adulto mayor era baja; por tener una orientación sexual diferente, pertenecer a una etnia nativa o ser discapacitado era media; y por razones político-partidarias, ser campesino o del interior (en oposición a ser de la capital) y, especialmente, por tener bajo nivel educativo y ser pobre, era alta. El Informe regional de DH para el Mercosur 2009-2010, *Innovar para incluir: Jóvenes y desarrollo humano* también registró este fenómeno respecto a las personas jóvenes (PNUD, 2010). En Asunción, la discriminación percibida era baja por la forma de hablar, el color de la piel, por ser mujer o varón, el lugar donde se vive, ser joven, nivel

de educación alcanzada, religión, no ser buen estudiante y el idioma hablado; era media debido a la forma de vestir y no tener contactos; y la más alta se debía a ser pobre. Ambos informes coinciden en la discriminación debida a la pobreza y fenómenos asociados a ella como la vestimenta, la educación o el lugar donde se vive.

Estos recientes informes de discriminación, de diferentes fuentes, también pueden ilustrar la que ocurre en el ámbito laboral. Por la estigmatización de determinados barrios de Asunción, la persona que reside en ellos probablemente no obtendrá un empleo formal o deberá auto-imputarse otra jurisdicción como lugar de residencia, para no ser excluida o ver reducidas sus posibilidades de acceso al puesto de trabajo. También el racismo hacia el indígena, tan antiguo como el mismo coloniaje, continúa. Surgen nuevas expresiones de discriminación ante fenómenos como el trato a personas discapacitadas, por ejemplo. Por estas razones, desde la sociedad civil, surgen experiencias como la “Red contra todas las formas de discriminación”, articulación amplia y de significativa influencia.

Desde el Estado, fue relevante la intervención de la Secretaría de la Función Pública (SFP), dependiente de la Presidencia de la República. En 2009, editó la *Guía para Prácticas Inclusivas y No Discriminatorias en la Función Pública; y su Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública*, fue presentado en el 2011. Se trata de orientaciones internas para el aparato estatal y que responden a diagnósticos llevados a cabo en 2010 (SFP, 2010 a).

La no percepción de ciertas discriminaciones, por una parte, y la percepción de la continuidad de otras, por

otra, son dos resultados importantes de la encuesta realizada al funcionariado público. Ante la alternativa de contratar mediante la selección a indígenas o no indígenas con la misma calificación, 4 (44,3%) de 9 personas indicaron que la selección sería indistinta, pero la misma proporción (43,3%) expresó que se elegiría a la no indígena. La diferenciación por niveles jerárquicos presenta tendencias opuestas pero coherentes. La opción equitativa, o selección indistinta, baja a medida que se desciende en los niveles de mando, y la opción para la selección del no indígena sube a medida que se desciende en la pirámide del funcionariado. Es decir, personas en niveles directivos asumen la existencia de igualdad de oportunidades o equidad, pero esta percepción se va reduciendo en la medida que llega al personal de menor jerarquía, mayoritario en volumen y de mayor contacto con el público.

La percepción de discriminación es mucho menor respecto a la selección para contrataciones a personas con o sin capacidades diferentes, con la misma preparación. Piensan que la selección será indistinta, o con equidad, 5 (51,5%) de 10 personas; y que estará sesgada a favor de la persona sin capacidad diferente, 3 personas (33,2%) de 10. En este caso, no se detectan distintas tendencias según nivel jerárquico.

Otro factor de discriminación es la lengua hablada en el hogar. Se asume que, de una u otra forma, esta lengua “materna” se expresará en el mundo público o entre iguales. En la mayoría de los casos, hablar guaraní es un factor de discriminación, puesto que el caso paraguayo es de bilingüismo con diglosia; con una lengua dominante (español) y otra dominada (guaraní).

Un problema mayor es la invisibilidad de las discriminaciones que permanecen y son complejas. Sin reconocerlas e identificarlas, no podrá combatirse la discriminación.

La no percepción de ciertas discriminaciones y la percepción de la continuidad de otras son dos resultados importantes de la encuesta realizada al funcionariado público.

En la percepción de muchas personas, el uso de la lengua guaraní está asociado a la pobreza o a otras características como menor nivel educativo, ruralidad, etc. Si bien, el prejuicio del idioma como causante de la pobreza va diluyéndose, no ha desaparecido totalmente. Lo peor es que, dados los prejuicios vigentes, estas asociaciones se dan independientemente de las características de la persona guaraníhablante.

Estas percepciones no afectan, sin embargo, el orgullo de hablar la lengua guaraní en gran parte de la población. Pero, la discriminación, sobre todo hacia personas monolingües guaraní (que hablan exclusivamente esta lengua), implicará restricciones para ellas, o hasta exclusiones, en el peor de los casos. Las personas afectadas por las discriminaciones tienen así restringidas sus oportunidades porque sus capacidades son menoscabadas y, cuando sufren las discriminaciones al límite -como exclusión- se impide o bloquea el aprovechamiento de oportunidades que merecen.

2.4. Capacitación técnica y profesional, capacidades orientadas a la búsqueda de un empleo más inmediato

La capacitación técnica y profesional se orienta más directamente al empleo, a diferencia de la expansión de capacidades vía educación formal general, que indudablemente prepara para el empleo pero no se dirige a la inserción inmediata en el mercado laboral. En Paraguay coexisten distintas entidades gubernamentales, no gubernamentales y privadas capacitadoras para el empleo de diferentes segmentos de la población. Estas modalidades de formación técnica y profesional no están necesariamente articuladas.

En el ámbito gubernamental, en primer lugar se encuentra el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) que cuenta con el Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP), creado en 1971, con un ente articulador, el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) que integra al SNPP y al sector privado. También, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ofrece capacitación en el sistema educativo del nivel medio; con: a) la Iniciación Profesional Agropecuaria en el tercer y último ciclo de la Enseñanza Escolar Básica (EEB), b) los Bachilleratos Técnicos (industrial, en servicios y agropecuario) y la Formación Profesional, ambos en la Educación Media, c) las Tecnicaturas del nivel superior implementadas en la Educación Superior y d) programas no formales de formación y capacitación laboral para jóvenes y adultos dentro del ámbito de la educación permanente.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) dispone de escuelas agrícolas para el Bachillerato Técnico Agropecuario -relacionado con el MEC- entre otras modalidades; y recientemente impulsó la Iniciación Profesional Agropecuaria (IPA) y la formación de Técnicos en Administración de Finca. A éstos y otros programas de capacitación laboral del sector público se agregan programas de ONG como los del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), de instituciones educativas vinculadas a las iglesias o de empresas privadas dedicadas a estas funciones.

Las intervenciones del MJT se centran en el SNPP a través de 5.401 cursos de un promedio de 89,2 horas por tipo de capacitación, de donde en 2010 egresaron 85.780 personas (3,0% de la PEA ocupada o PEAO, de 15 y más años). Por otra parte, en el 2009 en el

MEC se matricularon 54.081 personas en el Bachillerato Técnico; 25.994 en la Enseñanza Profesional y 16.090 personas en la Formación Profesional Inicial de la educación de jóvenes y adultos. Esto es, 1,9%, 1,0%, 0,6% de la PEAO (2010), respectivamente. Juntas, estas formas de capacitación abarcan al 6,5% de las personas ocupadas, o 1 de cada 17 personas. Un escaso porcentaje de la PEAO se encuentra en procesos de formación o capacitación profesional más directamente orientados al mercado de trabajo en estas instancias estatales. La no disponibilidad de estadísticas semejantes de los organismos e instituciones de capacitación del sector privado impide hacer comparaciones al respecto.

2.5. Protección social para potenciar las capacidades de las personas más pobres

Las políticas de protección social, además de dignificar a personas en situación vulnerable, tienen objetivos socioeconómicos. La protección social es uno de los cuatro componentes del Trabajo Decente y busca expandir las capacidades de las personas pobres o más pobres o vulnerables, desde la perspectiva del Desarrollo Humano. Los recursos destinados a estos grupos significan mantener (con igual presupuesto destinado a alimentación, educación, salud o capacitación laboral), o mejorar (con mayor presupuesto) las capacidades de estas personas. A su vez, mayores capacidades permitirían oportunidades de mejor inserción laboral y mayores probabilidades de acceso al Trabajo Decente.

La protección social contribuye al crecimiento económico con una inversión en el capital humano, que incrementa la productividad laboral, reduce la pobreza, y mejora la cohesión social.

También aporta al logro de las Metas del Milenio u Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) vinculadas a la reducción de la pobreza, la educación, la salud y la equidad de género, entre otros objetivos.

En momentos de crisis económica, la protección social actúa como un estabilizador automático, mitigando la caída en la demanda agregada, asegurando el consumo (sobre todo de los más pobres) y aliviando la presión sobre los sueldos. La experiencia de treinta países que introdujeron elementos de un Piso de Protección Social¹ demuestran que sistemas de seguridad y protección social son vitales y suficientemente flexibles para aliviar y amortiguar las consecuencias sociales y económicas de choques financieros y crisis (Stiglitz, 2009).

2.5.a) Seguridad social: obligación legal restringida y con menor vigencia

La seguridad social, entendida como jubilación y servicios médicos, es en Paraguay obligatoria para todas las personas asalariadas. Pero en los hechos es baja la cobertura de personas asalariadas que cuentan con seguros de salud y aporte jubilatorio y mucho menor para la población en general, como se demostró en la sección sobre *Capacidades en condiciones de seguridad* en este capítulo. Además, no todas las personas

Las políticas de protección social, además de dignificar a personas en situación vulnerable, tienen objetivos socioeconómicos.

¹ Reconociendo la importancia estratégica y la necesidad de asegurar una protección social universal, el Consejo Ejecutivo del Sistema de las Naciones Unidas adoptó en 2009 la **Iniciativa Global para un Piso de Protección Social** como una de nueve iniciativas en respuesta a la crisis económica y financiera (OIT 2010). Esta nace de la convicción de que es factible y necesario garantizar el acceso a servicios esenciales y transferencias sociales para todas las personas, con énfasis prioritario en la población pobre y vulnerable.

El sistema paraguayo de jubilaciones y pensiones funciona bajo el “sistema de reparto”, donde los aportes de cotizantes activos financian a beneficiarios pasivos.

asalariadas están registradas debidamente. Confluyen entonces una limitada obligatoriedad y una débil vigencia. En comparación con otras sociedades, el porcentaje de personas asalariadas dentro de la fuerza de trabajo (2011) es reducido, 46,8% (o casi 5 de cada 10 personas). A esto se agrega la elevada informalidad, medida por carencia de jubilación (8 de cada 10 personas ocupadas).

En ese año 2011, del total de personas ocupadas, las asalariadas (obrero/a y empleado/a) del sector público eran 10,0% y las del sector privado 36,8%; un total de 46,8%; con marcadas asimetrías según área geográfica y sexo. Las personas asalariadas en las ciudades alcanzaban 58,9% y en el campo 28,3%; eran 53,2% del total de hombres y 37,3% del total de mujeres. Recuérdese que el empleo informal, alcanzaba a 7,3 de cada 10 personas ocupadas en el área urbana y a 9,3 en la rural.

El sistema paraguayo de jubilaciones y pensiones funciona bajo el “sistema de reparto”, donde los aportes de los cotizantes activos financian a los beneficiarios pasivos. En 2011, lo constituían doce entidades, de las cuales ocho se regían por normativas legales, y otras cuatro eran firmas privadas cuyo funcionamiento no estaba sometido a ningún régimen de regulación oficial o pública. Del grupo de las ocho, las Cajas mayores son el Instituto de Previsión Social, la Caja Fiscal, la Caja Bancaria y la Caja Ferroviaria (ANDE e Itaipú se encuentran en otro régimen). Pese a la diversidad de las cajas, la orientación del sistema está en los asalariados y permitir el ingreso de otros grupos sociales, que tienen el mismo derecho a la protección social, constituyó un primer obstáculo a romperse.

Con la promulgación por el Congreso a inicios de mayo de 2013 de la ley de jubilación de personas autónomas o trabajadores y trabajadoras por cuenta propia, amas de casa y trabajadoras domésticas por parte del IPS se abre una nueva etapa hacia la universalización de la jubilación pues no se incluye la atención en salud. Se trata de una opción voluntaria y no obligatoria, contributiva que abarca a aproximadamente 1,5 millones de personas. Este significativo avance, no obstante, debe considerar la concienciación de personas así como el afinamiento posible de los cálculos actuariales para la efectiva cobertura en el mediano plazo. Estaría fundamentalmente en manos del IPS, una vez promulgada la ley, su reglamentación. Por el momento, según datos del 2011, el universo potencial de asegurados y aseguradas se compone de 33% de empleados privados, el 7% de trabajadores domésticos, el 6% de empleadores, 8% de empleados públicos, 11% de trabajadores familiares no remunerados y el 35% de trabajadores independientes.

Según los datos del estudio disponible, del total de personas cotizantes del seguro social, 98,5% correspondían conjuntamente al régimen de jubilaciones y pensiones del Instituto de Previsión Social (IPS) y de la Caja Fiscal, el resto es atendido por otras diez Cajas previsionales (Alarcón, 2010). Las personas asalariadas del sector público cotizan su jubilación en la Caja Fiscal, mientras las del sector privado lo hacen en el Instituto de Previsión Social (IPS). Otros grupos específicos se sumaron muy recientemente a los servicios del IPS, como el de empleadas domésticas. Mientras que el sistema obligatorio funciona bajo una lógica de reparto, los seguros privados son de capitalización individual y ahorros individuales.

El siguiente cuadro, N° 2.4, permite una visión aproximada global, en el 2011, con la PEA ocupada de ese año, evidenciando la importancia de la obligatoriedad del sistema previsional para ciertos grupos de trabajadores. Quienes no están incluidos en el sistema obligatorio podrían hacerlo por vía privada, pero sus ingentes costos lo impiden, como se demuestra en el cuadro.

En los últimos años se dieron importantes cambios favorables en la cobertura del seguro social ofrecido por el IPS. Sin embargo, la población total cubierta por el seguro social de salud sólo llega a unos 1,2 millones de personas, aproximadamente 19% de la población (IPS 2013). La diferencia de cantidades con el cuadro N° 2.4 obedece a datos distintos: personas ocupadas que cotizan y personas con cobertura, incluyendo a no cotizantes.

Las Cajas tienen sus propias y diferentes regulaciones sobre el número de cotizaciones, la edad de retiro, los montos de las contribuciones y beneficios que se recibirá al jubilarse. La situación financiera de estas instituciones es también muy disímil: mientras el IPS posee ingentes recursos, la Caja fiscal es deficitaria crónica. No es sorprendente, dado este panorama, que el IPS siga siendo la institución con la mayoría de cotizantes y beneficiarios.

Desafortunadamente, el Paraguay no cuenta con un ente regulador rector de la seguridad social. Su ausencia, permite una escasa racionalización de las Cajas Previsionales: no se aprovecha las economías de escala, existen problemas de coordinación, hay nula movilidad de recursos y de portabilidad de los cotizantes, ineficiencias en la asignación de los recursos por duplicación de servicios, e

incrementos de costos (Alarcón, 2010). Estos factores, asociados, perjudican los intereses de los cotizantes, quienes “pagan” la ineficiencia del sistema al recibir menos beneficios.

Debe recordarse el bono demográfico potencial de Paraguay: la población de 15 a 64 años crecerá sostenidamente hasta el 2040-2045, cuando constituirán aproximadamente dos tercios de la población total. Esto implica tasas de dependencia económica relativamente bajas que deben aprovecharse ahora para racionalizar las Cajas Previsionales e iniciar una reforma amplia del sistema de seguridad social, con la integración de más cotizantes.

Con la promulgación por el Congreso a inicios de mayo de 2013 de la ley de jubilación de personas autónomas, amas de casa y trabajadoras domésticas se abre una nueva etapa hacia la universalización de la jubilación.

Cuadro N° 2.4

Estructura del sistema previsional (obligatorio) según categorías ocupacionales (%), 2011

Mercado laboral		Sistema Previsional Obligatorio	
Categoría ocupacional	Distribución de la PEA ocupada cotizando a un sistema de pensiones	Pensiones	Salud
Obrero – empleado privado	56,3 (314.699)	IPS y Cajas específicas	IPS y Cajas específicas
Obrero – empleado público	42,0 (234.655)	Caja Fiscal	Sólo salud en IPS
Empleador o Patrón	0,8 (4.743)	No	No
Trabajador por cuenta propia	0,6 (3.472)	No	No
Trabajador familiar no remunerado	0,2 (838)	No	No
Empleado doméstico	0,0 (107)	No	Sólo salud en IPS
No responde			
Desocupados		No	No
Total	100,0 (558.514)		

Fuente: Informe de IPS, Seminario 10 marzo 2011 y elaboración propia con los datos de EPH 2011.

Desafortunadamente, el Paraguay no cuenta con un ente regulador rector de la seguridad social. Su ausencia permite una escasa racionalización de las Cajas Previsionales.

Se analiza ahora la tenencia del seguro de salud de la población ocupada según categorías ocupacionales, como se ilustra en el Cuadro N° 2.5.

La protección es baja para las personas empleadoras: es prácticamente igual (27,5%) al promedio nacional (28,0%), denotando probablemente la precariedad de un “empresariado” de menor porte que es el más numeroso. Aún más restringida es la cobertura a personas trabajadoras por cuenta propia y empleadas domésticas, que abarcan a sólo 1 (13,8%) de 7 y 1 (6,5%) de 14 personas, respectivamente. Por último, el muy escaso número de trabajadores familiares no remunerados contaría con seguro por razones familiares.

Se registran diferencias por sexo, área y especialmente sector público-privado en el acceso al seguro de salud entre las personas asalariadas. Los porcentajes son favorables a las mujeres (32,5%) y al área urbana (38,2%) (comparados con 25,0% y 12,4%, respectivamente). Se encuentra sí una importante asimetría entre las personas asalariadas del sector público y las del sector privado; 75,0% y 35,0%, respectivamente, en el total general. Asimismo, se repite el patrón: un marcado sesgo favorable a las mujeres (47,0% y 30,4% de hombres) y a las personas del área urbana (41,2% y 16,5% rural). Este mismo patrón se repite para las personas empleadoras. Sin embargo, lo más llamativo es el bajo nivel de cobertura de éstas: 27,5%, como ya se apuntó.

El seguro (médico) estatal, del Instituto de Previsión Social (IPS), es el de mayor cobertura en todos los casos, excepto para las personas empleadoras con seguro privado familiar. Sin embargo, la alta proporción (8,9% o casi un

tercio) de afiliados al IPS entre las personas empleadores (27,5%), podría indicar la existencia de un empresariado de menores recursos que posiblemente tenga alguna relación de dependencia de otro empresariado mayor. También existe un registro con otros seguros según afiliación a determinadas instituciones entre las personas asalariadas del sector público. En efecto, si bien 3 (75,0%) de cada 4 reporta que cuenta con seguro de salud, sólo 2 (46,5%) de 4 recibe atención del IPS.

Como ya se analizó en este capítulo, la cobertura se reduce aún más en el acceso a la jubilación. También en este caso existen asimetrías muy marcadas según categoría ocupacional y caja de jubilación. A esto se agrega que casi exclusivamente las personas asalariadas cuentan con aportes para la jubilación. Estos aportes son realizados por 2 (18,9%) de 10 personas ocupadas con marcadas asimetrías según los patrones mencionados, favorables a las personas empleadas en el sector público (79,3%) quienes casi triplican la proporción de sus pares del sector privado (29,0%), como se observa en el Cuadro N° 2.5.

Al igual que en el caso del seguro de salud y dada la obligatoriedad del aporte, entre personas asalariadas del sector público se perciben algunos sesgos por sexo (76,5% para hombres y 82,1% para mujeres) y por área de residencia (81,0% para el área urbana y 71,9% para la rural). Entre las personas del sector privado, se repite el patrón, el aporte jubilatorio es mayor en las mujeres (36,1% y 26,3% para hombres) y especialmente entre personas asalariadas del área urbana (34,3%), que casi triplican a sus pares rurales (13,5%). Las cajas a las cuales se contribuye son casi exclusivas según categoría ocupacional: la Caja Fiscal para

aproximadamente 9 de 10 personas del sector público y el IPS para casi todas las del sector privado. Esta asimetría se repite por sexo y área, como en los casos anteriores.

Entonces, la jubilación es para funcionarios y funcionarias públicas y, muy por detrás, para personas asalariadas del sector privado, aportando aquellos a la Caja Fiscal y éstos al IPS. Favorece más a las mujeres que a los hombres y muy especialmente al sector urbano en relación al rural.

Resumiendo, en 2011, solamente 18,9% de trabajadoras y trabajadores de 15 y más años cuenta con tenencia de seguro de salud y aporte a la jubilación, dos indicadores claves para una evaluación de la protección social y del Trabajo Decente. Como una medida favorable al mejoramiento de la calidad del empleo puede señalarse el Decreto N° 7460 del 14 de octubre de 2011, «Por el cual se instala una Mesa de Diálogo social permanente interinstitucional, tripartida, conformada por el Gobierno nacional, las Cajas de jubilaciones y pensiones del sistema, las centrales sindicales, gremios empresariales y asociaciones de jubilados para la construcción de un sistema de Seguridad social integral en Paraguay, y se crea la Dirección de Seguridad social». Además, en febrero de 2013, con el apoyo del BID, el Ministerio de Justicia y Trabajo en conjunto con el Ministerio de Hacienda inició una mesa inter-institucional y tripartita para analizar la posibilidad de asignar parte de un préstamo del BID a la iniciativa, a fin de poder incluir a partir de 2014 un apoyo financiero para el fortalecimiento de una institución rectora en la seguridad social.

Además del Seguro Social y los programas de protección social, debe

Cuadro N° 2.5

Población de 15 y más años ocupada por tenencia de seguro médico y cuál según sexo, área y categoría ocupacional, 2011

Categoría en la Ocupación principal	Seguro Médico vigente		¿Cuál seguro? (%)	
	Tiene	Tiene (%)	IPS	Privad.famil.
País				
Empleado / obrero público	221.782	75,0	46,5	8,5
Empleado / obrero privado	379.402	35,0	28,0	4,2
Empleador o patrón	41.616	27,5	8,9	13,1
Trabajador por cuenta propia	138.658	13,8	8,7	3,1
Empleado doméstico	14.236	6,5	2,6	2,6
TFNR+NR	29.042	15,5	12,7	1,3
Total	826.158	28,0	19,4	4,4
Hombres				
Empleado / obrero público	106.550	71,1	33,2	9,6
Empleado / obrero privado	239.012	30,4	25,7	2,7
Empleador o patrón	28.271	23,3	5,7	11,7
Trabajador por cuenta propia	57.457	10,3	5,6	2,9
Empleado doméstico	3.919	3,1	0,9	1,2
TFNR+NR	3.006	22,6	13,0	0,0
Total	439.637	25,0	16,6	3,9
Mujeres				
Empleado / obrero público	115.232	78,9	60,0	7,3
Empleado / obrero privado	140.390	47,0	34,1	7,9
Empleador o patrón	13.345	44,0	21,6	19,0
Trabajador por cuenta propia	81.201	18,1	12,4	3,4
Empleado doméstico	10.317	11,3	4,9	4,5
TFNR+NR	26.036	14,7	12,6	1,4
Total	386.521	32,5	23,4	5,2
Urbana				
Empleado / obrero público	183.973	76,3	46,2	9,9
Empleado / obrero privado	333.829	41,2	32,9	5,1
Empleador o patrón	36.681	33,3	11,3	16,4
Trabajador por cuenta propia	94.736	21,8	13,0	5,5
Empleado doméstico	7.353	14,1	5,5	5,6
TFNR+NR	23.390	18,3	15,8	0,7
Total	681.384	38,2	26,4	6,3
Rural				
Empleado / obrero público	37.809	69,2	47,4	2,1
Empleado / obrero privado	45.573	16,5	13,6	1,3
Empleador o patrón	4.935	11,9	2,5	4,5
Trabajador por cuenta propia	43.922	7,7	5,3	1,3
Empleado doméstico	6.883	4,1	1,7	1,6
TFNR+NR	5.652	9,3	5,9	2,5
Total	144.774	12,4	8,7	1,5

Nota: TFNR: Trabajador familiar no remunerado; se excluyó a No responde con 1.422 personas, todas hombres y residentes en el área urbana.

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

Los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidades están diseñadas para fomentar la inversión en capacidades humanas.

recordarse la inexistencia de un seguro de desempleo en Paraguay, lo cual priva a personas desempleadas de un ingreso fundamental para satisfacer necesidades mínimas; vinculadas a la dignidad de las personas. La ausencia de este seguro implica otros efectos negativos para ellas, sus posibilidades de empleo, los recursos potenciales y para la productividad del país. Una persona sin empleo va perdiendo sus destrezas por falta de práctica, y va desactualizándose cada vez más a medida que se prolonga su desempleo. Surgen efectos psicológicos por el relativo aislamiento de estas personas. Los efectos perversos

de la inexistencia de un seguro de desempleo afectan entonces no sólo a la persona sino a la sociedad y la economía del país. En la ausencia de un seguro de desempleo y con la urgente necesidad de generar ingresos, muchos trabajadores y trabajadoras recurren al empleo informal.

2.5.b) Los Programas de TMC, de la prueba piloto a la expansión

Los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidades (TMC) están diseñadas para fomentar la inversión en capacidades humanas (Fizbein y Schady 2009). Originalmente muchos de estos programas en América Latina se llamaban transferencias monetarias condicionadas. El cambio de nombre evidencia un compromiso en fomentar mayores capacidades y subrayar las responsabilidades de ambas partes.

Estos Programas de TMC son parte de las políticas de protección social, con una atención multidimensional, orientadas a las familias más pobres y vulnerables. Desde la perspectiva de este Informe, buscan la expansión y/o el mantenimiento de las capacidades de estas personas pobres y vulnerables a través de las familias y especialmente de los niños y niñas y adolescentes, personas con discapacidad y de la tercera edad. Las corresponsabilidades son estratégicas para las personas y para el Estado: la exigencia de niños, niñas y adolescentes de asistir a la escuela y la atención de la salud de estos grupos, personas con discapacidad y adultas mayores.

Tienen efectos de corto y largo plazo. Garantizan un flujo de recursos buscando asegurar la continuidad del mantenimiento de capacidades, a través de la salud y de la asistencia a la escuela. Es-

Cuadro N° 2.6

Población de 15 y más años ocupada por aporte a caja jubilatoria y cuál según sexo, área y categoría ocupacional, 2011.

Categoría en la Ocupación principal	Aporta a una caja de jubilación		¿A cuál caja aporta? (%)	
	Total	Sí (%)	IPS	Caja Fiscal
País				
Empleado / obrero público	234.655	79,3	2,6	72,1
Empleado / obrero privado	314.699	29,0	28,3	0,0
Total de trabajadores	558.514	18,9	10,7	7,2
Hombres				
Empleado / obrero público	114.718	76,5	3,5	67,2
Empleado / obrero privado	206.788	26,3	25,8	0,0
Total de trabajadores	326.350	18,5	11,8	5,7
Mujeres				
Empleado / obrero público	119.937	82,1	1,7	77,2
Empleado / obrero privado	107.911	36,1	34,9	0,1
Total de trabajadores	232.164	19,5	9,0	9,5
Urbana				
Empleado / obrero público	195.341	81,0	2,9	73,2
Empleado / obrero privado	277.533	34,3	33,5	0,0
Total de trabajadores	479.297	26,9	15,6	9,9
Rural				
Empleado / obrero público	39.314	71,9	1,5	67,3
Empleado / obrero privado	37.166	13,5	13,0	0,0
Total de trabajadores	79.217	6,8	3,1	3,2

Nota: Se excluyó a NR que representa, en el orden existente, 0,7%; 0,5%; 1,1%; 0,8% y 0,0%, respectivamente; lo cual también explica la diferencia entre los dos grupos de asalariados y el total. Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

tas acciones tienen efectos inmediatos y evitan efectos perversos de largo plazo; porque, por ejemplo, si niños, niñas o adolescentes carecen de salud o cuentan con una baja escolaridad, en el futuro estarán signados por menos capacidades y oportunidades, tendrán menos probabilidades de lograr el Desarrollo Humano y obtener un Trabajo Decente. Estas capacidades básicas también favorecen la participación de las personas en emprendimientos diversos como una cooperativa escolar, el barrio, un movimiento gremial, un partido político, etc.

Las políticas de protección social constituyen factores favorables al Trabajo Decente, al ofrecer un piso o mínimo de ingresos a personas que trabajan usualmente en la economía informal o que se encuentran desempleadas. Por un lado, las TMC asignan ingresos y, por otro, continúan o expanden intervenciones en educación y salud, por ejemplo, para el acceso o mantenimiento del empleo.

En Paraguay, el programa “Tekoporá” (vivir bien, en guaraní), ejecutado por la Secretaría de Acción Social (SAS) de la Presidencia de la República, es clave para las TMC y emblemático de la política de desarrollo social 2010-2020. Este programa abarca 8 de cada 10 personas beneficiadas en los últimos tres años (2009-2011). Los otros son “Abrazo”, para familias con niños en situación de calle, iniciado en 2005 por la SAS y ejecutado desde el 2008 por la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA); “Ñopytyvô” (ayuda mutua, en guaraní) que devino en el Programa TMC de adultos mayores; y Pro-País II, de un préstamo del BID, ratificado por Ley 2628 de 2007 (Barrios y Gammage, 2010).

Existen distintas estimaciones del impacto de estos programas, porque

existe un dinamismo permanente de hogares familiares que entran o salen de los programas de intervención social estatal. De acuerdo al Informe de gestión de la SAS 2011, mediante Tekoporá fueron beneficiadas 93.235 familias o 466.175 personas; con diferencias de números de acuerdo a las fuentes. Según la estimación del Sistema de Información y Gestión del Paraguay (SIGPA), como se observa en el Cuadro N°. 2.6, hubo un crecimiento acelerado entre 2007-2008 y 2009 en adelante, tanto en personas con cobertura como en el porcentaje de población apoyada en relación con la pobreza extrema.

Se pasó de 76.271 personas en 2007, a 438.620 en 2009, y de esta cifra a 510.460 en 2011. Su intervención en la población en situación de pobreza extrema también cambió sustantivamente: de 0,5 de cada 10 personas en 2007; a 4 en 2009 y a 4,4 en 2011. Aunque es una intervención pública importante y con apoyo sustantivo a partir de 2009, no alcanza a la mitad de las personas indigentes.

De acuerdo a las estimaciones de CEPAL (2011) en base a las encuestas de hogares, estos programas tenían una cobertura en Paraguay de 25,2% de la población indigente en 2010. Nótese que la pobreza total, estimada por CEPAL, era en 54,8%, más alta que el 34,7% de las estadísticas oficiales de la DGEEC. Siguiendo esta otra fuente (Cepal, 2011), los países del Mercosur contaban con más del 100,0% de cobertura en la población en extrema pobreza en Argentina y Brasil ese mismo año, e igual porcentaje con la de Uruguay de 2009, mientras en Bolivia alcanzaba al 50,7%.

A fines del 2011, el monto mínimo por familia era de 250.000 y el máximo de 290.000 guaraníes, integradas de la si-

Las políticas de protección social constituyen factores favorables al Trabajo Decente, al ofrecer un piso o mínimo de ingresos a personas que trabajan en la economía informal o que se encuentran desempleadas.

La protección social pasó de 0,5 de cada 10 personas en 2007; a 4 en 2009 y a 4,4 en 2011.

guiente forma: a) 80.000 guaraníes, monto fijo por hogar como bono alimentario; b) 35.000 guaraníes por cada niño/a y/o adolescente (hasta 4 por hogar); c) 35.000 guaraníes por cada adulto mayor de 65 o más años (hasta 1 por hogar) y d) 35.000 guaraníes por cada integrante de la familia con discapacidad física aguda (hasta 1 por hogar). En el último trimestre del 2012, a razón 1 U\$S=4.000 Gs., esto hace un mínimo de 62,5 USD y un máximo de 72,5 USD por hogar. A inicios de 2013, considerando el salario mínimo y esa cotización, son 15,1% y 17,5% del mismo, respectivamente.

Se ha cuestionado la inclusión de familias de Asunción y el departamento Central, en lugar de familias de otros distritos más rezagados, y otras debilidades institucionales tales como la insu-

ficiencia de Facilitadores comunitarios para las familias con TMC. Además, en algunas áreas rurales, la oferta de servicios públicos es insuficiente para asegurar el cumplimiento de las responsabilidades, lo que implica que las TMC se tornen simples transferencias sin condicionalidades o corresponsabilidades (Barrios y Gammage, 2010). La SAS ha tenido, en el 2010, una ejecución del 97% en los programas de Promoción y protección social, ubicándose entre las diez instituciones gubernamentales con gastos corrientes predominantes de mayor ejecución. Pero la misma institución alcanzó en sus programas de Desarrollo social, una ejecución del 76% y se halla entre las diez instituciones gubernamentales de menor ejecución (Invertir en la Gente, 2011). Asimismo, durante perio-

Cuadro N° 2.7

Familias y personas apoyadas por programas de Protección social estatal e impacto de los mismos en relación con la pobreza extrema (2007-2011)

	Año	Cantidad Familias	Cantidad Personas	Cantidad Hombres	Cantidad Mujeres	Año	Personas en Pobr. Extr.	Impacto(%) en Pobr.Extr.
Tekopora	2007	12.854	76.271	39.137	37.134	2007	1.395.410	5,5
Tekopora	2008	32.265	162.278	86.749	80.529	2008	1.165.383	13,9
Tekopora	2009	66.460	356.777	185.560	171.217	2009	1.175.331	30,4
Propaís II	2009	14.131	81.843	41.228	40.615	2009	1.175.331	7,0
Total	2009	80.591	438.620	226.788	211.832	2009	1.175.331	37,3
Tekopora	2010	75.064	393.187	197.851	195.336	2010	1.229.732	32,0
Propaís II	2010	14.131	81.843	41.228	40.615	2010	1.229.732	6,7
Otr: Ñopytyvo	2010	652	2.826	1.385	1.441	2010	1.229.732	0,2
Total	2010	89.847	477.856	240.464	237.392	2010	1.229.732	38,9
Tekopora	2011	76.086	425.763	226.524	199.239	2011	1.165.745	36,5
Propaís II	2011	14.159	81.871	41.188	40.683	2011	1.165.745	7,0
Otr: Ñopytyvo	2011	652	2.826	1.385	1.441	2011	1.165.745	0,2
Total	2011	90.897	510.460	269.097	241.363	2011	1.165.745	43,8

Notas: a) Los datos corresponden a diciembre de cada año.

b) No se registra a todos los programas de intervención social estatal.

Fuentes: Elaboración propia con base en SIGPA para intervenciones sociales del Estado (SAS) y las EPH (DGEEC) para pobreza extrema.

dos electorales persiste la tentación de “captura” de estos fondos por sectores políticos que orientarían su desembolso a potenciales partidarios, de modo a incrementar su influencia electoral.

El programa ha sufrido varias limitaciones a lo largo de su implementación con los montos congelados temporalmente y restricciones en su gestión. Varias debilidades en el diseño e implementación del programa, conjunto con los riesgos políticos ya mencionados, han provocado fuertes cuestionamientos en el Congreso sobre la eficacia del programa y la transparencia de los fondos destinados a estos programas. El Parlamento re-direccionó parcialmente la gestión de estos programas a los municipios mediante una Ley, en una estrategia igualmente susceptible de orientarse a réditos electorales. La misma aún no está reglamentada. El resultado fue la restricción de recursos asignados, limitando el tope de las familias asistidas a 100.000. Por otra parte, la Ley N° 4.087, “De regulación de transferencias monetarias condicionadas”, de mayo de 2011, incluye a las intendencias y juntas municipales en el proceso de política pública de las TMC en el ámbito local.

Es innegable que el Programa Tekoporâ tiene todavía muchos problemas por resolver, que según Imas (2011) “pasan por la estructura institucional, el proceso de selección, el control de corresponsabilidad y especialmente las alternativas de egreso de las familias beneficiarias.” Pese a ellos, los programas de TMC lograron un impacto favorable. De acuerdo al *Análisis de impacto del Programa Tekoporâ* (DIPLAN, 2011), mediante encuesta aplicada a 2.366 hogares con representatividad departamental y distrital, mejoró la asistencia a servicios de salud y a instituciones educativas. Hay,

sin embargo, sesgos por edad: ese año, fueron a un servicio de salud el 92,6% de niños y niñas de 0 a 4 años de edad, tasa que baja al 74,8% de niños, niñas y adolescentes de 5 a 14 años. La matriculación de niñez y adolescencia de 5 a 18 años fue 86,0% (global), pero 94,4% de la 5 a 12 años; 85,1% de la 13 a 15 años y 46,4% de la 16 a 18 años de edad.

Otro aspecto relevante es la mayor participación social de una o varias personas del hogar en organizaciones o comisiones de su comunidad: 19,0% (una de cada cinco personas) en 2011. Si se considera que en 2008, sólo el 17% del quintil más pobre estaba asociado a algún tipo de organización, esta cifra indica mejoras en cuanto a asociacionismo y capital social. Según el mismo informe de DIPLAN, un 56,0% de los beneficiarios entrevistados declararon tener mayor participación que hace 3 años atrás, mientras un 36,0% dicen tener igual nivel de involucramiento que antes. Este programa es perfectible con una mejor articulación de políticas públicas complementarias, para cumplir sus metas eficazmente reduciendo la pobreza extrema y mejorando el capital humano y por ende el Desarrollo Humano de los beneficiarios y sus familias.

Dentro de este proceso de renovación se ubica el sistema de protección “Sasô Pyahu”, focalizado en 12.000 familias en 2012 como primera fase y destinado a expandirse posteriormente. El mismo articula a 2.500 familias del programa “Abrazo” con 9.500 familias de Tekoporâ sobre bases territoriales y busca potenciar la articulación de distintos programas para estas familias en situación de pobreza. Deberá estudiarse el impacto de estos proyectos para perfeccionar el sistema de protección social y la construcción paulatina de un Piso de Protección Social para todos en Paraguay.

Otro aspecto relevante es la mayor participación social de una o varias personas del hogar en organizaciones o comisiones de su comunidad.

La capacidad de agencia de una persona o de una organización que representa intereses colectivos se expresa en su habilidad en obtener lo que se propone, y en su autonomía para lograrlo.

2.6. AGENCIA Y PARTICIPACIÓN

2.6.a) Capacidad de agencia: habilidad y autonomía

La capacidad de agencia de una persona o de una organización que representa intereses colectivos se expresa en su habilidad en obtener lo que se propone, y en su autonomía para lograrlo. La capacidad de agencia se define como la participación de personas, individualmente o en organizaciones, de manera a disponer de mayor solidez o fuerza en diálogos y negociaciones que se dan regularmente, en todos los ámbitos, desde laborales hasta personales. Las capacidades pasan por la participación, individual o colectiva. En este último caso, la organización, el diálogo y la negociación se transforman en capacidad de agencia para los objetivos propuestos y beneficio de las personas involucradas. La capacidad de agencia de las personas es fundamental para mejorar su calidad de vida, frente a las dificultades de transformar las capacidades propias en oportunidades y libertades concretas de seleccionar aquella vida que se valora (Alkire 2008).

Los contextos históricos y culturales inciden sustantivamente en la capacidad de agencia -que se gesta o de la que se dispone- de personas y grupos. En el caso paraguayo, el autoritarismo impidió la organización autónoma de la sociedad civil, en especial la de trabajadores asalariados o autónomos, por lo que la participación en organizaciones es históricamente baja. Con la prolongada transición se inició, en 1989, un proceso de autonomía organizativa. Sin embargo, el nivel de asociacionismo parece “congelado”: según la encuesta de hogares del 2000/2001, una de cada cuatro (25,3%) personas de 15 y más años pertenecía a

un grupo u organización. Los últimos datos disponibles de la encuesta del 2008 muestran la persistencia de este porcentaje (25,4%). Sin embargo, información sobre sindicalización de personas asalariadas, excluyendo a empleados y empleadas domésticas, en 2011 permite una aproximación más pertinente para este Informe aunque menos completa que en el caso anterior.

2.6.b) Características que favorecen o desfavorecen la pertenencia a organizaciones

Los niveles de asociación o participación están influenciados por factores o características de las personas; el contexto histórico y presente, su percepción y decisión de organizarse y la carga de trabajo que esto implica, la responsabilidad familiar, especialmente para las mujeres, etc. Según estos factores o características personales, en el porcentaje de pertenencia a asociaciones en el 2008 (25,4% o 1.041.211 personas) se detectaron importantes diferencias.

En el mundo del trabajo, a mayor inserción económica, mayores servicios (salud y jubilación, como se demostró anteriormente) y mayor pertenencia a organizaciones, como ilustra el gráfico N° 2.2. La brecha es aguda entre las personas ocupadas plenamente (33,1%) y las subocupadas (19,9%) y desocupadas (16,9%); abarcando 1 de 3, 1 de 5 y 1 de 7 personas, respectivamente. En otras palabras, a mejor calidad de la inserción económica de las personas, mayor organización, y viceversa; el porcentaje de personas plenamente ocupadas que pertenecen a asociaciones duplica al de desocupadas en la misma situación. Por lo apuntado, empleadores y obreros asalariados están más asociados que los empleados y cuentapropistas.

Asimismo, las personas de mayores (quintiles de) ingresos cuentan también con mayores niveles organizativos; pertenecen a una organización 1 (14,5%) de 7 personas del quintil más pobre y 1 (39,7%) de cada 2,5 personas del más rico; el nivel organizativo de éstas casi triplica al de aquellas.

En este mismo año, 2008, también se dispone de los datos del Censo Agropecuario Nacional (CAN 2008) que permite comparar la totalidad y los niveles de asociación que muestran importantes brechas según el tamaño de la finca, como puede observarse en el Cuadro N° 2.7. Se detecta mayor tendencia a asociarse a medida que aumenta el tamaño de la unidad productiva. Las personas titulares de fincas de 50 o más ha. (Mediano y gran productor) duplican en capacidad asociativa a las productoras de

fincas familiares (Agricultura familiar). Efectivamente, la relación entre productores asociados y productores no asociados es el 1,26 en el primer grupo y de 0,65 en el segundo; mientras que, en términos globales alcanza 0,44.

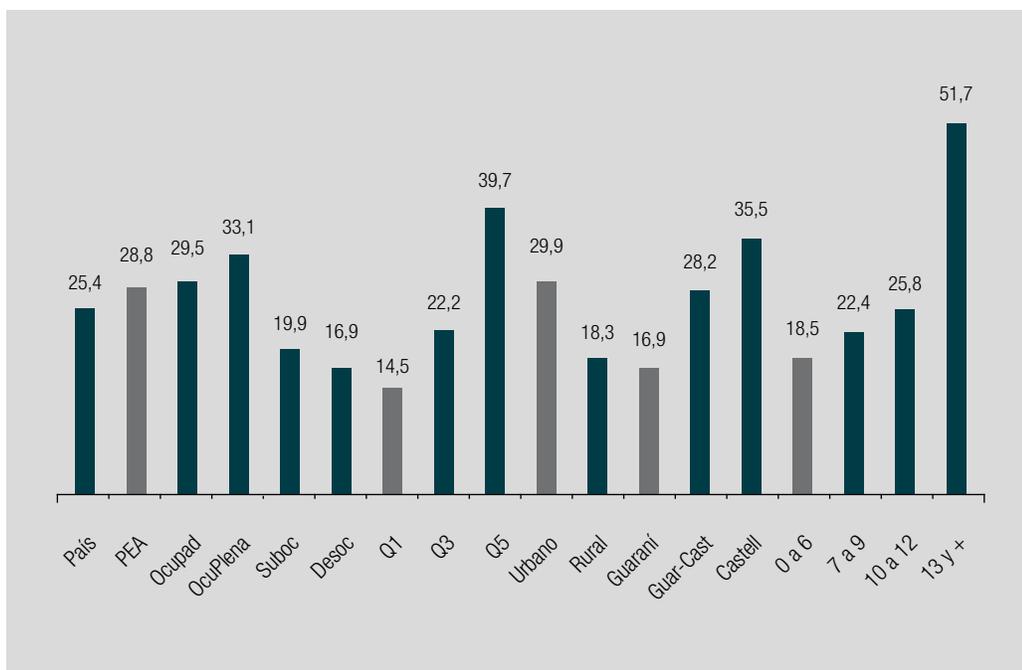
Estas diferencias de tipos de productores asociados se refuerzan con otros elementos como son los tipos de asociaciones a las que preferencialmente pertenecen cada una de estos tipos de productores rurales.

Los medianos y grandes productores se asocian dos veces más que los agricultores familiares a las cooperativas formales y a asociaciones que proveen de servicios económicos (ahorro, crédito, comercialización, provisión de insumos y tecnología, etc.) y son gestionadas y administradas con participación activa de sus miembros.

Estas diferencias de tipos de productores asociados se refuerzan con otros elementos como son los tipos de asociaciones a las que preferencialmente pertenecen cada uno de estos tipos de productores rurales.

Gráfico N° 2.3

Pertenencia a organizaciones según factores económicos y sociales (%), 2008



Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2008.

Constrasta la permanencia y escaso número de cúpulas empresariales con el mayor número de las centrales sindicales y federaciones campesinas.

Por su parte, los pequeños productores registran una alta membresía en los Comités de Agricultores (dos de cada cinco pequeños productores asociados), organizaciones prácticamente desechadas por los medianos y grandes productores. La mayoría de estos Comités, promovidos por la Dirección de Extensión Agropecuaria del MAG, son de carácter coyuntural e informal, desarrollan escasas prácticas de cooperación, y subsisten en tanto canalizan asistencia del sector público o integran algún proyecto de desarrollo específico.

Si la Asociación Rural del Paraguay, tradicional corporación de grandes propietarios rurales, agremia a uno de cada seis medianos y grandes productores agropecuarios, es difícil de precisar porcentualmente la pertenencia de los campesinos a organizaciones de carácter nacional. Unas tres centrales campesinas -la Federación Nacional Campesina (FNC), fundada en 1991, la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), escindida tres años más tarde, y la Organización Nacional Campesina (ONAC), de 1997- asumen con diversas acciones (comunicados, manifestaciones, cierres de rutas, etc.) las reivindicaciones campesinas ante los organismos del Estado.

Con área de influencia más regional o departamental, actúan el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), la Asociación de Agricultores de Alto Paraná (ASAGRAPA), la Asociación de Productores Agropecuario de Alto Paraná (APALPA), la Organización de Lucha por la Tierra (OLT) y las Organizaciones Campesinas de Misiones (OCM) y del Norte (OCN). Más recientemente (2010 y 2011), se sumó a ellas la Liga Nacional de Carperos (LNC), de campesinos sin tierra del Departamento de San Pedro. Estas organizaciones campesinas focalizan sus reivindicaciones en el acceso a la tierra y a créditos canalizados por el sector público.

2.6.c) Organizaciones de empleadores y trabajadores asalariados en Paraguay

Institucionalmente, el sector de empleadores está agrupado en organizaciones centralizadas que representan intereses sectoriales. Las tres principales son la Asociación Rural del Paraguay (ARP), la Unión Industrial Paraguaya (UIP) y la Federación Paraguaya de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO). Los trabajadores asalariados se han organizado también en centrales sindicales que representan una heterogénea composición de sectores “populares”, aunque con un fuerte sesgo a favor de los asalariados urbanos.

Constrasta la permanencia y escaso número de cúpulas empresariales con el mayor número de las centrales sindicales y federaciones campesinas. Aquellas conforman tres centrales de grandes propietarios de empresas, en comparación a la docena de centrales de trabajadores y de organizaciones articuladoras del movimiento campesino. Aunque también dentro de las organizaciones

Cuadro N° 2.8

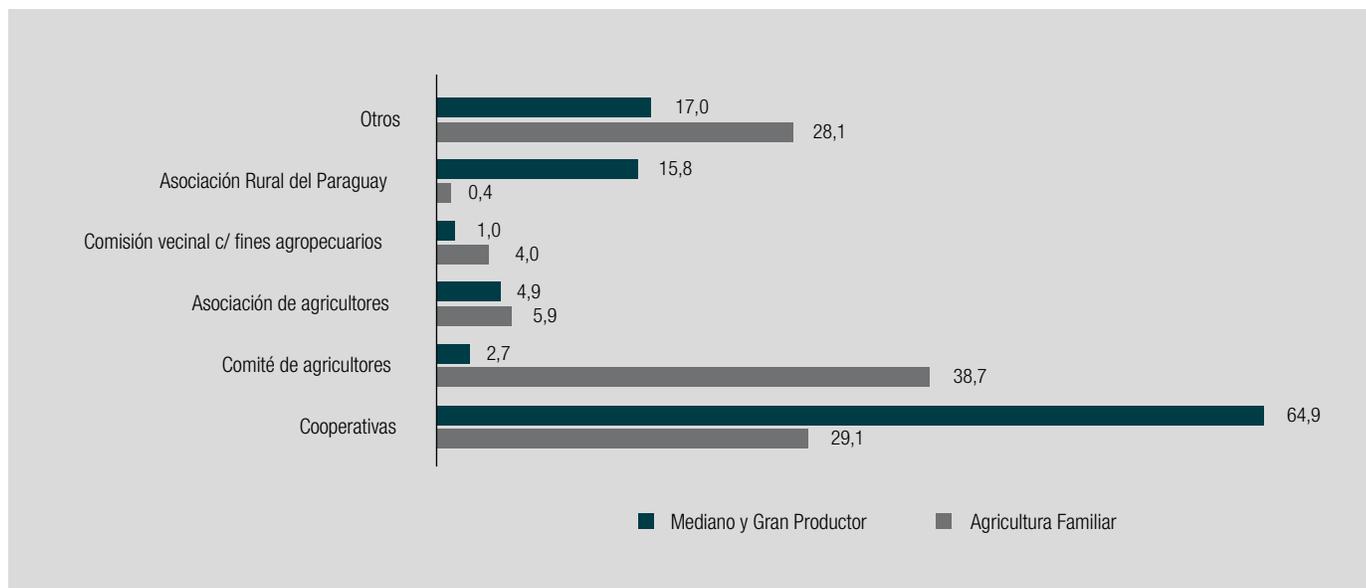
Nivel de asociación de productores (individuales) agropecuarios, 2008

	Productores individuales no asociados	Productores individuales asociados	Relación asociados/no asociados
Agricultura Familiar	156.205	102.354	0,65
Mediano y Gran Productor	9.009	11.399	1,26
Total país	193.257	85.710	0,44

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CAN 2008.

Gráfico N° 2.4

Asociatividad, por tipo de organización según tipo de agricultura (%), 2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CAN 2008.

empresariales existe diversidad de articulaciones internas, como cámaras y asociaciones sectoriales.

El sindicalismo recién se instala como actor real al fin del autoritarismo, dado que anteriormente la cooptación y las represiones no permitieron su emergencia como actor social ni como interlocutor de políticas laborales. Se dieron dos procesos paralelos en el sindicalismo: organización más fragmentada y pluralismo en su composición. La creciente fragmentación se verifica en las sucesivas divisiones de algunas centrales y el surgimiento de nuevas, o de corrientes sindicales que representan grupos muy específicos. En este caso la denominación de "central" se refiere al máximo nivel de coordinación entre organizaciones que pueden ser sindicatos de empresa, federaciones de sindicatos, o sindicatos de ramas de actividad, entre otros.

La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) se fragmentó, con la escisión de Central Unitaria de Trabajadores-Auténtica (CUT-A), de orientación política de centro-izquierda. La Central Nacional de Trabajadores (CNT), de orientación social-cristiana, dio origen a la reciente Central General de Trabajadores (CGT), mientras la histórica Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), expresión estatal del régimen de Stroessner, mantiene una reducida membrecía. Además existe la Central Sindical de Trabajadores del Estado Paraguayo (CESITEP), sindicato de asalariados del sector público. Todas muestran una orientación pragmática en sus reivindicaciones, más allá de las divisiones ideológicas de sus dirigencias. En efecto, su membrecía exige reivindicaciones básicas muy concretas –salarios, beneficios laborales– independientemente de las consideraciones políticas o ideológicas que las sustentan.

Las centrales sindicales muestran una orientación pragmática en sus reivindicaciones, más allá de las divisiones ideológicas de sus dirigencias.

La composición social de las “centrales” ha variado, ya no se componen sólo de sindicatos de asalariados del sector público o privado; desde el inicio de la transición, han incorporado organizaciones de trabajadores por cuenta propia y campesinas (Céspedes, 2009). De todos modos, los sindicatos de trabajadores y trabajadoras asalariadas son dominantes en la heterogénea composición de las centrales, mientras que las organizaciones campesinas se expresan autónomamente y en su mayoría no se han integrado a estas centrales.

La sindicalización de la población asalariada, excluyendo a empleados y empleadas domésticas, es de 100.182 personas o 1 (6,8%) de cada 15 personas ocupadas asalariadas, según la EPH 2011. Existen diferencias relevantes, como se puede observar en el Cuadro N° 2.8. La tasa de mujeres duplica a la de los hombres mientras que la del sector público es 15 veces la del sector privado. Por otra parte, no existe sindicalización en el sector primario de la economía y

alcanza su máximo en el terciario (comercio y servicios), La incidencia de la sindicación en el sector público y en los servicios y de mujeres constituiría un factor explicativo importante teniendo presente las tasas de mujeres, el sector económico terciario y especialmente del sector público.

Por otra parte, también la tasa aumenta tendencialmente a medida que se incrementa el número de personas en la unidad productiva o empresa. Es 2,1% en unidades de 2 a 5 personas, ésta se cuadruplica en las de 11 a 50 personas, baja en el siguiente estrato (de 51 a 100 personas), sube al 12,1% en las de 101 a 500 y, finalmente, salta al 27,9% en las de 500 y más. Además de los porcentajes, debe anotarse que, en el caso de máxima sindicalización, comprende solamente a 15.821 personas.

Cuadro N° 2.9

Sindicalización de población asalariada por sexo, área, sector económico y público-privado y tamaño de la empresa (cantidad y porcentaje), 2011

	Total	Hombre	Mujer	Urbana	Rural
Cantidad	100.182	48.946	51.236	81.073	19.109
Porcentaje	6,8	5,0	10,7	7,3	5,4
	S. Primario	S. Secundar.	S. Terciario	S. Público	S. Privado
Cantidad	0	8.633	91.549	79.791	20.391
Porcentaje	0,0	3,6	8,3	26,5	1,8
	Solo	2 a 5 pers.	6 a 10 p.	11 a 20 p.	21 a 50 p.
Cantidad	242	10.876	13.666	20.784	16.182
Porcentaje	4,0	2,1	5,5	10,7	10,4
	51 a 100 p.	101 a 500 p.	Más de 500	No sabe	NR
Cantidad	9.532	12.808	15.821	271	0
Porcentaje	7,1	12,1	27,9	0,8	0,0

Nota: Se excluye a empleados y empleadas domésticas.
Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

2.7. Conclusiones

Las capacidades -medidas en términos de la educación formal, la salud y la capacitación- afectan en forma significativa a la inserción laboral y al tipo de trabajo, nivel de ocupación, a la remuneración y los beneficios recibidos. En términos generales, trabajadores y trabajadoras con mayores niveles de educación formal tienden a tener mejores empleos con mayor remuneración, mayor probabilidad de acceder a una pensión y contar con un seguro de salud. Pero la educación formal no es suficiente para garantizar un trabajo decente.

Este capítulo registra brechas de Trabajo Decente en Paraguay y en la vi-

gencia de los derechos fundamentales, especialmente del seguro de jubilación. Además, estudia discriminaciones que impiden el trabajo en condiciones de equidad. Observa que la protección social es aún insuficiente y presenta falencias: programas importantes como las Transferencias monetarias con responsabilidades (TMC) mantienen limitaciones en el diseño, en la ejecución y en la cobertura. También analiza las brechas entre el sector urbano y rural: las personas que viven y trabajan en las ciudades tienden a tener mejores capacidades y sufren ligeramente menos informalidad.

Si el acceso al seguro de salud es aún restringido (aproximadamente 3 de 10 personas ocupadas), el aporte a la jubilación es todavía menor (2 de 10 personas ocupadas). Los hallazgos subrayan grandes brechas entre el sector urbano y rural y entre la población ocupada en el sector público y en el sector privado. Los datos disponibles no permiten describir la inseguridad en el trabajo, ya que el país carece de registros de enfermedades ocupacionales o accidentes en el trabajo, disponibles, con el cual analizar los riesgos ocupacionales y desarrollar políticas y programas para reducirlos y mitigarlos.

La capacidad de agencia, individual o colectiva, también se muestra limitada. Es decir, la participación de las personas para transformar capacidades y aprovechar oportunidades es incipiente. El nivel organizativo permanece estancado en la última década, abarcando sólo una de cada cinco personas. Se registra un mayor nivel organizativo a medida que la inserción laboral es mayor, en poblaciones de nivel educativo más alto (desde 13 y más años de estudio) y con mejores ingresos (medido

en quintiles de ingreso), en las urbanas antes que en las rurales y de hispanohablantes antes que guaranishablantes.

Los trabajadores y empleadores, de uno u otro sexo, al igual que el resto de la sociedad, presentan bajos niveles organizativos. Se ha detectado una mayor fragmentación en las centrales sindicales, en comparación a las organizaciones de cúpula de empleadores. Asimismo, la sindicalización alcanza a 1 de 15 personas con diferencias muy marcadas según sexo, sector económico o público y privado, etc.

La necesidad de una mayor capacitación y de organización entre distintos actores sociales y con el Estado persiste como un importante desafío. Una política pública dirigida a mejorar la calidad de vida de las personas debe contemplar necesariamente la protección social. Al respecto, la extensión de un Piso de Protección Social (PPS) es indispensable para las personas trabajadoras que no cuentan con un seguro social, asegurándoles acceso a la salud básica y a otros servicios esenciales. Recuérdese que solo 3 de 10 personas ocupadas cuenta con seguro médico y 2 de 10 aporta a una jubilación en 2011. Un Piso de Protección Social reconoce como factible y necesario garantizar el acceso a servicios esenciales y transferencias sociales para todos y todas, con énfasis prioritario en la población pobre y vulnerable.

Existe una iniciativa de las Naciones Unidas² para fomentar el desarrollo de un piso de protección social en cada país,

Este capítulo registra brechas de Trabajo Decente en Paraguay y en la vigencia de los derechos fundamentales, especialmente del seguro de jubilación.

2 La capacidad de agencia (o de actuar y provocar cambios) se relaciona directamente con el objetivo de diálogo social, y a través de él, con todos los demás objetivos del Trabajo Decente.

Fomentar la capacidad de agencia y de las capacidades para emprender un diálogo social.

basada en un enfoque integral a la protección social, que refuerza la oferta y la demanda, trabajando dos dimensiones:

1. Una gama de derechos sociales esenciales y transferencias, monetarias o en especie, para asegurar el ingreso mínimo y la seguridad de medios de vida para todas las personas con el fin de facilitar el acceso a bienes y servicios esenciales.
2. La oferta de un nivel mínimo de bienes y servicios sociales esenciales, tales como la salud, agua e higiene, educación, vivienda e información fundamental para preservar la vida, que sea accesible para todas las personas.

Por último, la organización o asociatividad y el diálogo social son fun-

damentales para la definición y puesta en marcha de las políticas, programas e instrumentos destinados a facilitar el acceso al Trabajo Decente. Finalmente, este capítulo subraya la importancia de la capacidad de agencia. Deben potenciarse organismos y organizaciones colectivas que representan a trabajadores, empleadores y a grupos de individuos unidos por sus intereses económicos (aunque sean nacientes o incipientes). De esta manera, podría establecerse como un objetivo mínimo fomentar la capacidad de agencia y de las capacidades para emprender un diálogo social que abarque la identificación y definición de un piso de protección social. Éste servirá para apoyar el compromiso orientado a un Trabajo Decente para todos y todas.

CAPÍTULO

3

OPORTUNIDADES PARA EL TRABAJO DECENTE EN EL MERCADO LABORAL DE PARAGUAY



OPORTUNIDADES PARA EL TRABAJO DECENTE EN EL MERCADO LABORAL DE PARAGUAY

Este capítulo estudia las oportunidades reales de obtener un Trabajo Decente según las capacidades de las personas y las características del mercado laboral.

3.1. Introducción

Este capítulo se centra en las oportunidades reales que tienen las personas de obtener un Trabajo Decente, dadas sus capacidades y las características del mercado laboral en Paraguay. Asimismo, subraya la importancia de los derechos y de la agencia de las y los trabajadores para lograr un Trabajo Decente¹. Como se definió en el capítulo anterior, las oportunidades representan la libertad para usar y mejorar las propias capacidades. Analiza los factores que pueden potenciar o inhibir el uso de las capacidades existentes; esto es, las oportunidades.

3.2. Empleo productivo

La generación de empleo productivo, y de Trabajo Decente, favorece sustancialmente la reducción de la pobreza, según varios estudios recientes (CEPAL, 2000; Naciones Unidas, 2005). Esta afirmación es aún más relevante en el caso paraguayo, donde los ingresos laborales conforman, de los ingresos totales de las personas ocupadas, el 91,3% para las pobres y el 95,2% para las no pobres, según datos de la EPH 2011, como se observa en el cuadro N° 3.1.

Se ha observado que los países que aumenten su productividad experimentarán una reducción de la pobreza y cabe esperar que los efectos de esta mejora de la productividad lleguen mucho más rápido a los grupos poblacionales con bajos ingresos (Naciones Unidas, 2010).

En resumen, la creación de empleo, las mejoras salariales –sobre todo las asociadas al incremento de la productividad laboral- y la cobertura y características de la protección social de la población ocupada e inactiva, son mecanismos que permiten traducir el crecimiento económico en mejores ingresos y un mayor bienestar para las personas y las familias.

1 De acuerdo a Sen (2000), la agencia puede desempeñar un papel muy importante para erradicar las inequidades que afectan negativamente el bienestar, pues reconoce que las personas son personas responsables, agentes activos de cambio y no receptores pasivos de ayuda externa (agentes vs. pacientes). Véase también la (capacidad de) agencia en el capítulo anterior en la sección sobre organización de intereses de los y las trabajadores y empresarios.

3.2.a) Oferta, demanda de empleo y autoempleo

Las oportunidades del empleo están relacionadas a la cantidad y la calidad de empleos disponibles. El indicador más utilizado para medir la oferta de empleo es la población económicamente activa (PEA). La demanda por trabajo se expresa tanto en el número de empleos requeridos por las empresas como en trabajadores y trabajadoras por cuenta propia.

En Paraguay no se disponen de datos sobre la demanda de empleo, el mercado es observado ex post, y tampoco existen datos precisos sobre la interacción entre la demanda y la oferta del empleo. Puede sin embargo deducirse un déficit crónico de empleo, que se percibe a través del desempleo, aun con tasas bajas, y del elevado subempleo, como ya se ha anotado en el capítulo 1.

Un indicador aproximado de las oportunidades disponibles para un empleo que puede devenir en Trabajo Decente es la tasa de desempleo. En el contexto laboral paraguayo, sin seguro de desempleo y con una proporción importante de la población en condición de pobreza (32,4% en 2011), las personas tratan de conseguir cualquier trabajo que genere ingresos para la subsistencia familiar, aunque fuera de baja carga horaria o de pocos ingresos. De eso resulta que, históricamente en Paraguay existe un bajo desempleo a nivel nacional (5,5% en 2011) pero un elevado subempleo (22,5% del total de la población ocupada ese mismo año).

Existen asimetrías significativas por sexo tanto en el desempleo abierto como en la subocupación total, que agrega el subempleo visible con el invisible, en todo el período analizado, como se ob-

Cuadro N° 3.1

Distribución del ingreso total de la población no pobre y pobre ocupada (%), 2001-2011

Grupos	No pobre		Pobre	
	Laboral	No laboral	Laboral	No laboral
2000/1				
Hombre	91,7	8,3	95,8	4,2
Mujer	88,6	11,4	90,5	9,5
Urbana	90,8	9,2	95,5	4,5
Rural	90,4	9,6	93,5	6,5
Total	90,7	9,3	94,5	5,5
2011				
Hombre	95,8	4,2	96,1	3,9
Mujer	93,6	6,4	89,3	10,7
Urbana	95,1	4,9	94,3	5,7
Rural	95,0	5,0	96,4	3,6
Total	95,2	4,8	91,3	8,7

Nota: El ingreso total se obtiene de la sumatoria de la ocupación principal y de la secundaria.

Fuente: Elaboración propia con base en la EIH 2000/1 y EPH 2011.

serva en el gráfico N° 3.1. Las diferencias entre área urbana y rural son menores que las por sexo, pero se mantienen en el mismo lapso. En resumen, las tasas son desfavorables para las mujeres y las personas residentes en las ciudades porque cuentan con mayor desempleo abierto y subocupación, en todo momento.

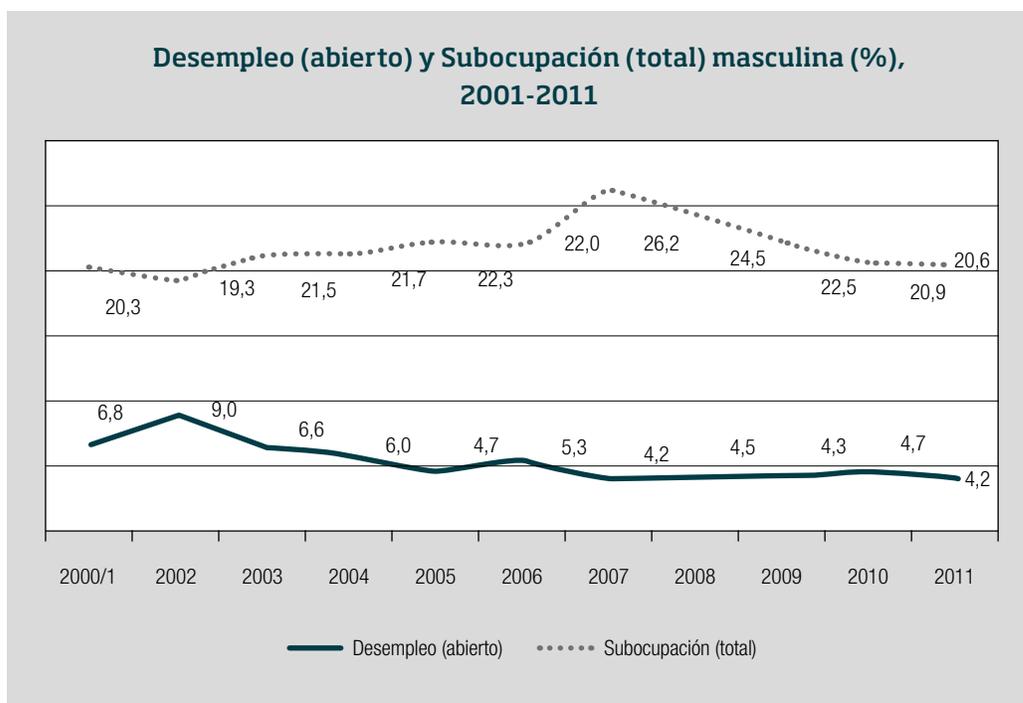
La distribución de la cantidad de personas desempleadas y subempleadas según los años de estudio brinda una aproximación de la población laboral disponible y dimensiona la pérdida de productividad potencial por la subutilización de la mano de obra.

La distribución de personas tanto desempleadas como subempleadas por sexo muestra la desventaja de mujeres en el nivel educativo superior, en ambos casos ellas superan el porcentaje de los varones en la misma condición (gráficos N° 3.2 y 3.3).

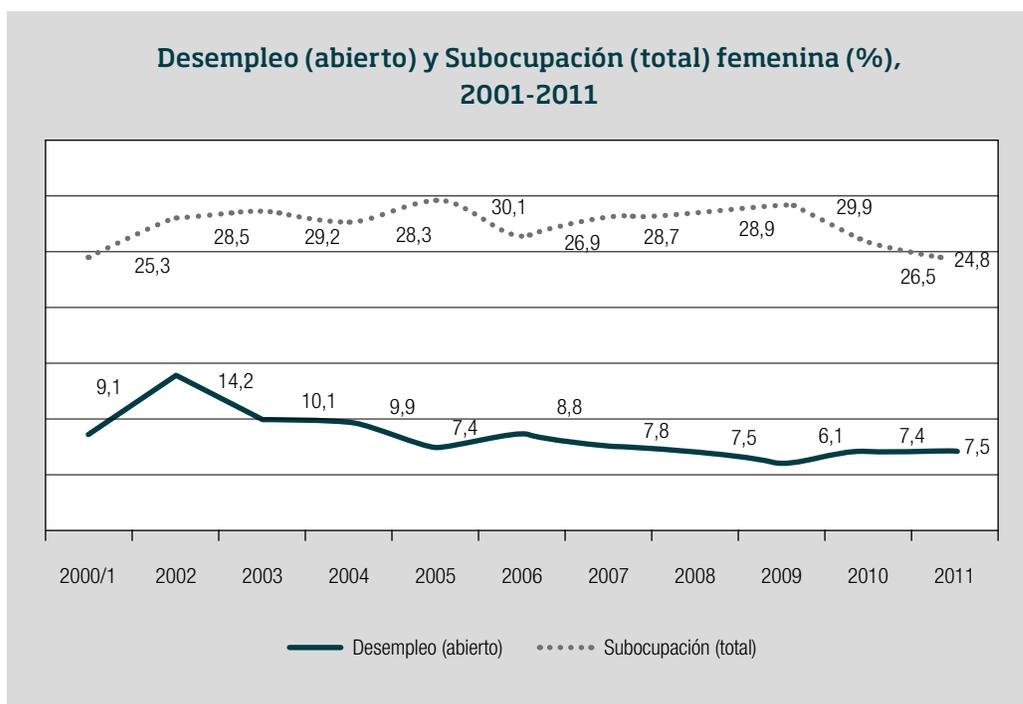
Existen asimetrías significativas por sexo tanto en el desempleo abierto como en la subocupación total (visible e invisible).

Gráfico N° 3.1

a) Tasas de desempleo (abierto) y subocupación (total) por sexo (%) y área (%), 2001-2011



Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.



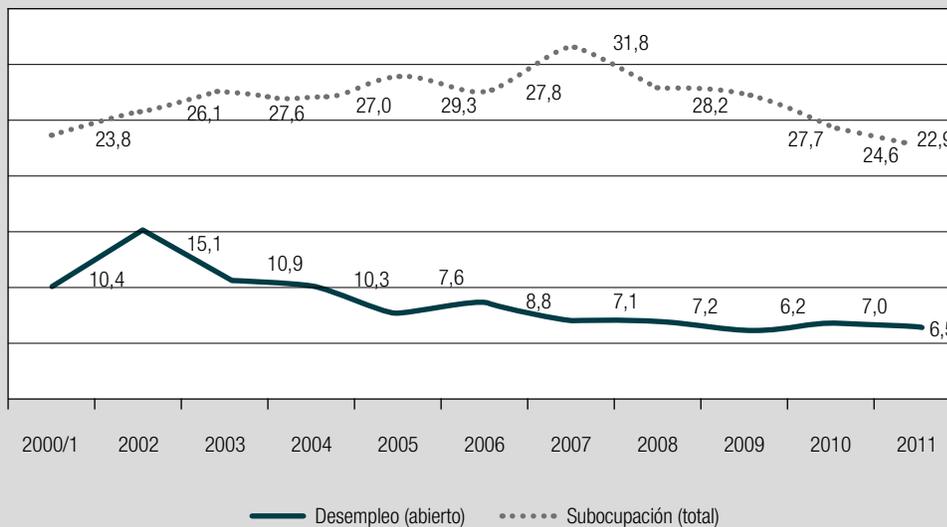
Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

Gráfico N° 3.1 (continuación)

b) Tasas de desempleo (abierto) y subocupación (total) por sexo y por área (%), 2001-2011

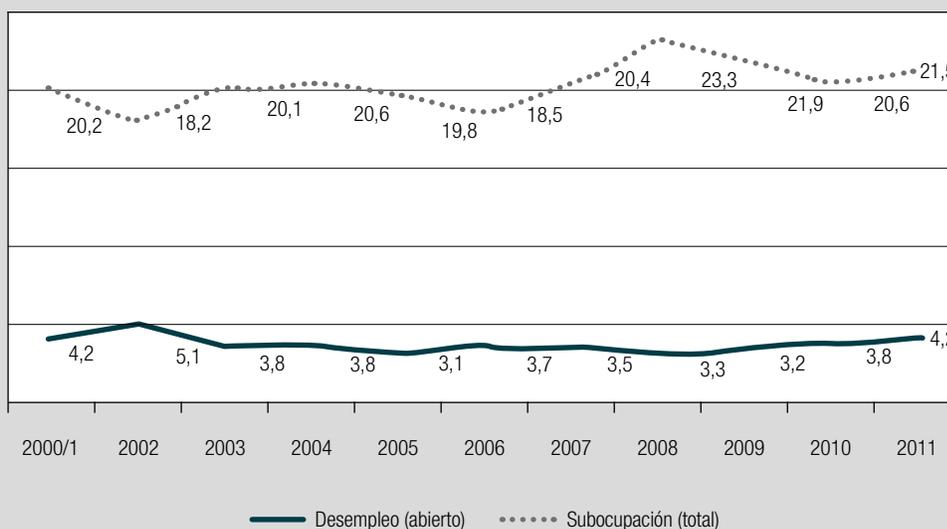
Las tasas son desfavorables para las mujeres y las personas residentes en las ciudades.

Desempleo (abierto) y Subocupación (total) urbana (%), 2001-2011



Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

Desempleo (abierto) y Subocupación (total) rural (%), 2001-2011

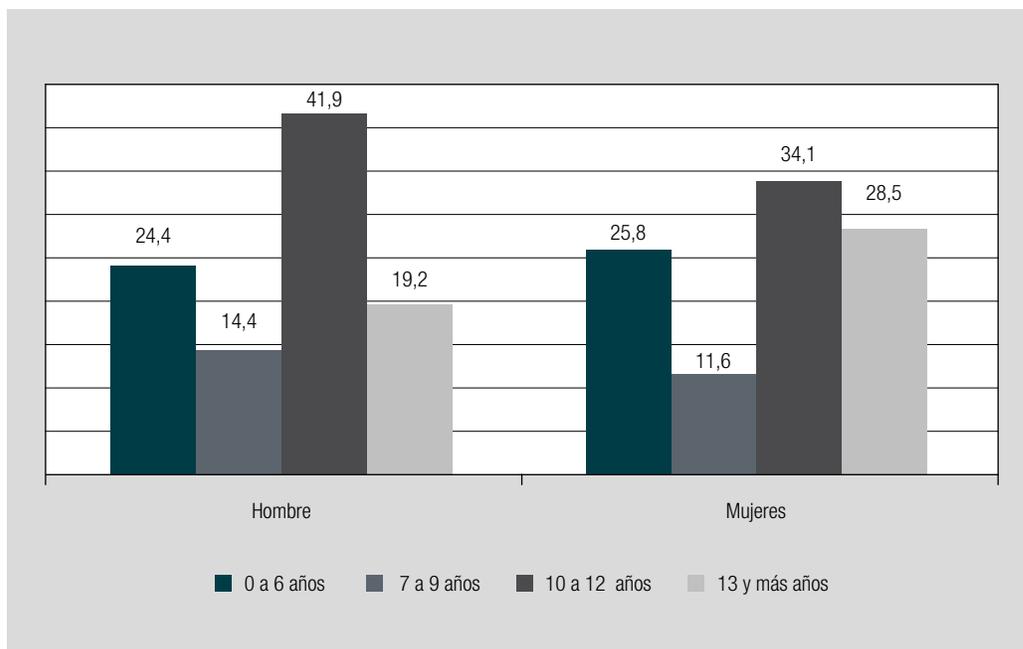


Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

La distribución de la cantidad de personas desempleadas y subempleadas según los años de estudio brinda una aproximación de la población laboral disponible y dimensiona la pérdida de productividad potencial por la sub-utilización de la mano de obra.

Gráfico N° 3.2 a

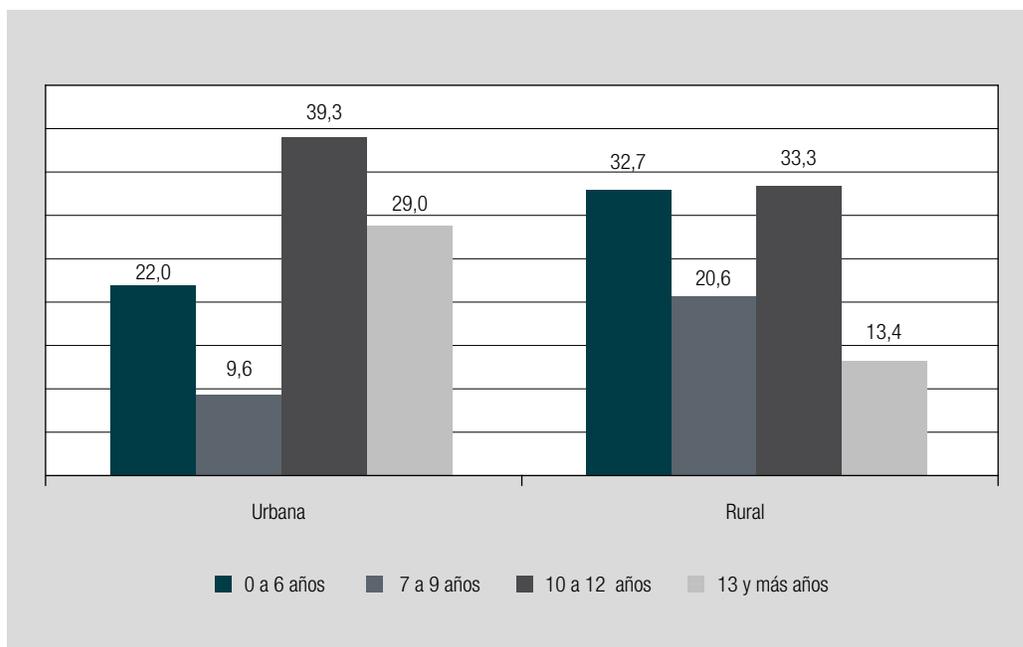
Distribución de la población desempleada por sexo según años de estudio (%), 2011



Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

Gráfico N° 3.2 b

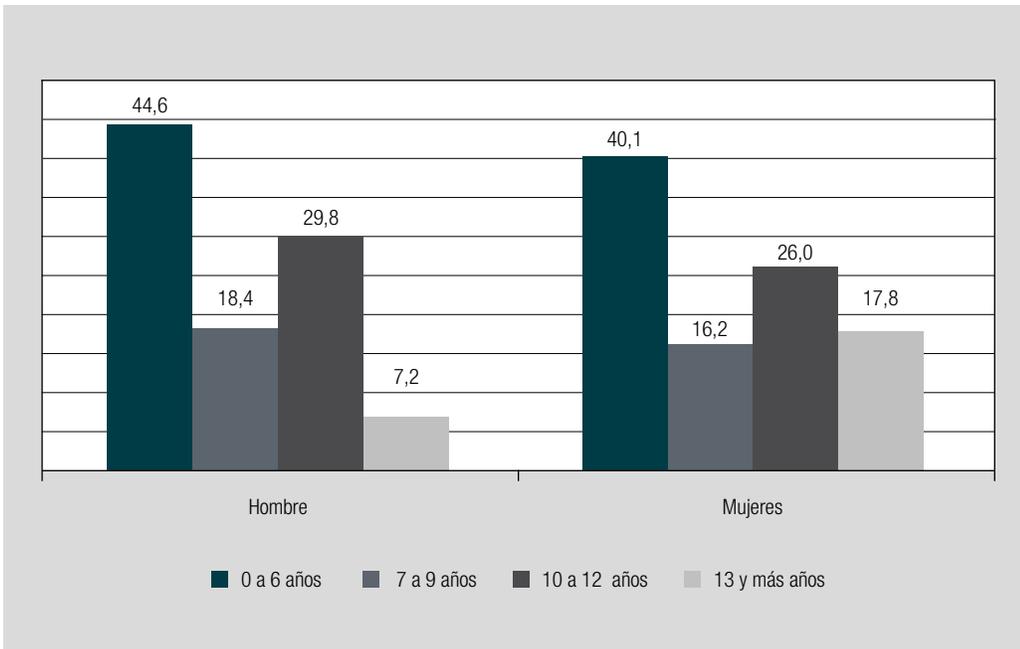
Distribución de la población desempleada por área según años de estudio (%), 2011



Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

Gráfico N° 3.3 a

Distribución de la población subempleada por sexo según años de estudio (%), 2011

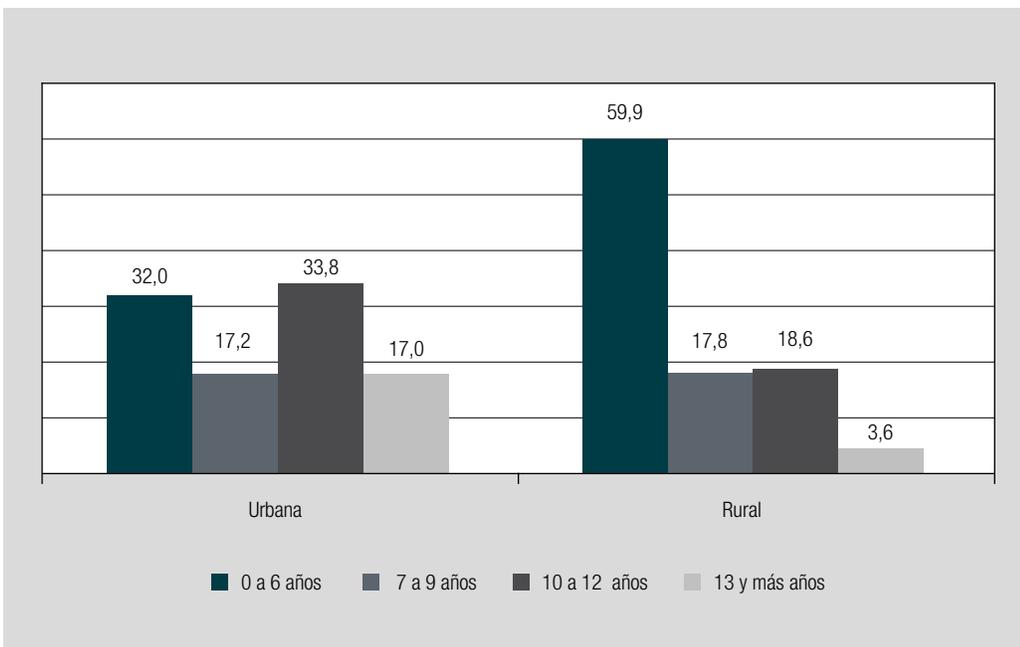


La distribución de personas tanto desempleadas como subempleadas por sexo muestra la desventaja de mujeres en el nivel educativo superior, en ambos casos ellas superan el porcentaje de los varones en la misma condición.

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

Gráfico N° 3.3 b

Distribución de la población desempleada por área según años de estudio (%), 2011



Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

Se registró más tiempo de trabajo de hombres y en el área rural pero más escolaridad de las mujeres y en el área urbana.

3.2.b) Informalidad

Entre 2001 –con base en la EIH 2000/1- y 2011 aumentaron ligeramente tanto el número total de horas trabajadas por semana en la ocupación principal como el promedio de años de estudio; esto es, 2,4 y 2,0, respectivamente, como se ilustra en el empleo total del cuadro N° 3.2. No se dieron mayores diferencias por sexo aunque sí por área; registrándose más tiempo de trabajo de hombres y en el área rural pero más escolaridad de las mujeres y en el área urbana. Resumiendo, una década favorable en escolaridad a las mujeres y área urbana y con más tiempo de trabajo en el área rural.

El salario (o ingreso) real por hora en la ocupación principal aumentó

pero con significativas diferencias: muy favorable a las personas del área rural y las mujeres, en este orden, y desfavorable para las personas de las ciudades. No obstante, debe considerarse que el monto ganado en una década es 160 guaraníes. Otra tendencia que se manifiesta importante es la desvalorización de los años de estudio pues proporcionalmente entre 2001 y 2011 se gana menos aunque, en términos reales, son 128 guaraníes menos por ingresos por hora trabajada. En resumen, un aumento global de 160 guaraníes y una pérdida de estudio-ingreso de 128 guaraníes.

La población que trabaja en el empleo informal –definido por la falta de contribución a la jubilación-, se encuentra por definición, al margen de un em-

Cuadro N° 3.2

Indicadores del empleo informal y del empleo total, 2000/1-2010

Años	Grupos	Empleo informal				Empleo total			
		Horas promedio en ocupación principal	Salario real prom. por hora en ocupación principal*	Promedio de años de estudio, total	Relación entre ingreso por hora y años de educación	Horas promedio en ocupación principal	Salario real prom. por hora en ocupación principal*	Promedio de años de estudio, total	Relación entre ingreso por hora y años de educación
2001	Hombre	46,6	8.608	7,0	1.230	46,8	9.479	7,0	1.354
	Mujer	40,2	7.102	7,0	1.015	40,1	8.687	8,0	1.086
	Urbana	47,1	9.759	8,0	1.220	46,6	11.247	9,0	1.250
	Rural	41,0	5.912	5,0	1.182	41,2	6.185	5,0	1.237
	Total	44,2	8.018	7,0	1.145	44,2	9.167	7,0	1.310
2011	Hombre	49,1	8.601	8,0	1.081	49,5	9.860	8,8	1.125
	Mujer	42,6	7.547	8,2	926	44,1	9.092	9,4	971
	Urbana	48,8	9.474	9,5	999	48,3	11.033	10,5	1.048
	Rural	43,8	6.638	6,3	1.053	44,1	7.291	6,7	1.089
	Total	46,5	8.178	8,0	1.018	46,6	9.550	9,0	1.060

Fuente: Elaboración propia con base en la EIH 2000/1 y EPH 2011.

Notas: * El salario real promedio de la ocupación principal está expresado en guaraníes constantes de setiembre de 2009.

Para calcular los ingresos, las horas de trabajo semanales y años de estudio se excluye a las personas que no respondieron o que indican ingreso 0 (cero).

pleo de calidad. Como se vio en el capítulo 1, la tasa de empleo informal total es muy elevada en el Paraguay: 81,3% en 2011. A esto se agrega los bajos salarios percibidos por este grupo de personas.

La comparación de las cifras del empleo informal con las de la población ocupada total, en el mismo cuadro N° 3.2, permite las siguientes conclusiones. Primero, la población ocupada informal y la ocupada total trabajan en promedio casi la misma cantidad de horas tanto en 2001 como en 2011 y esto se debería al peso del empleo informal: 8 de 10 personas ocupadas. Segundo, los salarios (o ingresos) reales del empleo informal son siempre inferiores a los del empleo total e inclusive la brecha entre ellos aumentó en el decenio: 1.372 guaraníes (más en el empleo total que en el informal, 383 y 160 guaraníes respectivamente). Entonces, en términos globales, la brecha del salario (o ingresos) real es mayor entre ambos grupos, lo cual muestra una mayor inequidad. Tercero, el promedio de los años de estudio de las personas ocupadas en 2011 y a mayor escolaridad adquirida no significó mayor ingreso, ni para las personas del empleo informal ni del empleo total, a juzgar por la relación entre ingreso por hora y años de educación del cuadro N° 3.2. Este último fenómeno se da tanto por sexo como por área. Sin embargo, en el 2011, vale más la hora según educación de hombre y del sector rural, en el empleo informal como en el total.

En resumen, en el mercado laboral paraguayo, los escenarios de empleo informal y empleo total reflejan realidades claramente distintas en cuanto a las remuneraciones, la escolaridad y la protección social (aporte a la jubilación).

3.2.c) Pobreza

La persistencia y severidad de la pobreza en el Paraguay tiene múltiples causas, incluido el significativo peso de históricas desigualdades en la distribución de recursos y oportunidades; las políticas económicas del pasado y las deficientes y persistentes políticas sociales, entre otras. Por ello, las políticas de reducción de la pobreza son trascendentes en cuanto fomentan las capacidades y oportunidades económicas y sociales de la población objetivo y tendrían, consiguientemente, efectos favorables sobre el empleo productivo y el Trabajo Decente.

La distribución de los salarios (o ingresos) reales por hora (promedio) se compara en el cuadro N° 3.3. En todos los casos aumentaron los salarios reales por hora y las horas de trabajo semanales aunque con diferencias según sexo

Los escenarios de empleo informal y empleo total reflejan realidades claramente distintas en cuanto a las remuneraciones, la escolaridad y la protección social (aporte a la jubilación).

Cuadro N° 3.3

Promedio de salarios reales por hora y de horas de trabajo semanales según situación de pobreza, 2001-2011

	Pobre extremo		Pobre no extremo		No pobre	
	Salario	Horas	Salario	Horas	Salario	Horas
2001						
Hombre	1.365	42,3	3.299	46,9	11.245	47,6
Mujer	2.467	30,9	4.082	32,8	9.468	41,8
Urbana	2.689	39,8	4.708	43,3	12.197	47,1
Rural	1.520	38,8	2.712	41,6	7.559	42,0
Total	1.693	38,9	3.554	42,3	10.532	45,3
2011						
Hombre	1.843	45,9	4.113	48,7	12.277	50,3
Mujer	2.271	34,5	3.640	38,2	10.787	43,5
Urbana	3.067	46,8	4.795	49,1	12.378	48,2
Rural	1.595	40,5	2.983	40,1	10.222	46,1
Total	1.984	42,2	3.941	44,9	11.658	47,5

Fuente: Elaboración propia con base en la EIH 2000/1 y EPH 2011.

Los cambios poco alteraron y en forma muy heterogénea las brechas internas que conforman la estructura de oportunidades que levanta marcados obstáculos para el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de las personas en situación de pobreza y, consiguientemente, alejadas del Trabajo Decente y del Desarrollo Humano.

y área. El aumento de la población ocupada pobre extrema es 291 guaraníes, 386 guaraníes de la pobre no extrema y 1.126 guaraníes de la no pobre; mostrando importantes disparidades. En relación al aumento de la población no pobre (100,0%), el incremento de la en pobreza extrema es 25,8% y de la pobreza no extrema es 34.3%. Asimismo, el salario de los hombres es usualmente mayor al de las mujeres, a excepción de la pobreza extrema, en los dos años seleccionados. Por otra parte, el salario urbano es superior al rural aunque este último aumentó más en la década. Entonces, en la década solamente se beneficiaron las mujeres no pobres y se empobrecieron aún más las pobres, en sus dos segmentos: extrema y no pobres extremas. Otro resultado importante es el significativo aumento de los ingresos por hora de las personas del área rural, especialmente las no pobres con 2.663 guaraníes más en comparación a 181 guaraníes más de las no pobres urbanas.

También se anota el aumento de las horas de trabajo semanales en 3,3 para las pobres extremas; 2,6 para las pobres no extremas y 2,2 para las no pobres. Entonces, las personas que menos ingresos perciben son también las que más horas aumentaron por semana. Efectivamente, en 2011, el salario (o ingresos) real por hora de las personas no pobres (11.658 guaraníes) es 6 veces el de las en pobreza extrema (1.984 guaraníes) y es 3 veces el de las en pobreza no extrema (3.941 guaraníes).

Resumiendo, todos los salarios (o ingresos) reales aumentaron pero con una marcada diferencia según nivel de pobreza; el aumento de las mujeres fue exclusivamente de las no pobres mientras que las pobres perdieron ingresos

y el aumento en el área rural fue realmente en el sector no pobre. Entonces, los cambios poco alteraron y en forma muy heterogénea las brechas internas que conforman la estructura de oportunidades que levanta marcados obstáculos para el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de las personas en situación de pobreza y, consiguientemente, alejadas del Trabajo Decente y del Desarrollo Humano.

3.3. Empleo en Condiciones de Libertad

El trabajo debe elegirse libremente y no llevarse a cabo bajo condiciones forzosas: el empleo en condiciones de libertad es una característica fundamental del Trabajo Decente. Significa, además, que las y los trabajadores tienen el derecho a participar en actividades de los organismos sindicales, como son la sindicalización –o sindicación, palabras utilizadas indistintamente– y negociación colectiva. Esta condición básica, empleo en condiciones de libertad, se agrega a la característica antes estudiada, la del empleo productivo.

3.3.a) Trabajo Forzoso

Desde la perspectiva de la OIT, es importante distinguir entre trabajo forzoso, en el que se utilizan formas de cohesión y engaño para retener al trabajador y condiciones de trabajo que no cumplen los requisitos mínimos. Trabajo forzoso implica pérdida de libertad de forma absoluta o relativa, por un tiempo corto o duradero. En este sentido constituye una clara violación a los derechos humanos. En Paraguay, según estudios de la OIT, afecta esencialmente a los pueblos indígenas que habitan en áreas lejanas y a pobladores rurales (Bedoya y Bedoya 2005 y Kaye, 2006).

Existen situaciones de servidumbre por deuda en las comunidades indígenas del Chaco.

Concretamente, hay un conjunto de elementos que conducen a la situación de trabajo forzoso en el que se encuentran numerosos trabajadores indígenas en las estancias del Chaco. Se paga a estos trabajadores salarios por debajo del mínimo legal; se les suministra insuficiente cantidad de alimentos; se cobra un precio excesivo por los productos alimenticios disponibles para su compra en la estancia ya que no tienen acceso a otros mercados ni a otras fuentes de subsistencia (caza y pesca); se paga el salario, parcial o totalmente en especies. Todo ello conduce al endeudamiento del trabajador que lo obliga, y en numerosos casos también a su familia, a permanecer trabajando en las estancias.

A raíz de una denuncia de la Central Nacional de Trabajadores (CNT) en 1997, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, órgano de control de la OIT, solicitó al Gobierno para que tome las medidas necesarias de índole legislativa y práctica a fin de combatir las prácticas que imponen trabajo forzoso a los trabajadores del Chaco, ya que Paraguay ha ratificado el Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29), en el año 1967. El Gobierno señaló dificultades para realizar inspecciones para detectar prácticas de trabajo forzoso por ser un lugar tan distante, lo que causó problemas de índole institucional y práctico.

En seguimiento a estas denuncias, y luego de una serie de seminarios con organizaciones de empleadores y de trabajadores así como con servicios de

inspección para fomentar un acuerdo con el objeto de eliminar el trabajo forzoso, el MJT, abrió en 2008 una Oficina Regional de Dirección del Trabajo en el Chaco central para recibir los reclamos de los trabajadores indígenas trabajando en condiciones de trabajo forzoso.

El Gobierno, en el marco del Plan Nacional de Trabajo Decente 2009 que fue adoptado a raíz de un consenso tripartito, asumió el tema del trabajo forzoso y su abolición como tema prioritario, puesto que se trata de un compromiso que deriva de la ratificación de dos tratados internacionales, el C23 y C169 sobre los derechos de los pueblos indígenas. Por Resolución N° 230 del MJT, del 27.03.2009, se creó una Comisión tripartita de carácter consultivo de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso.

La Comisión sólo se reunió una vez en 2009 y a partir del año 2010 cesó su funcionamiento. Se reactivó en marzo de 2011 y se reúne a partir del 2012 con cierta regularidad. Elaboró un primer Plan de Acción que comprende, además de acciones de sensibilización de los sectores trabajador y empleador, una campaña radial de un mes, de sensibilización de la sociedad en su conjunto y una actividad de inspectores del trabajo seguida de una visita a establecimientos rurales. Se prevé igualmente una investigación sobre mujeres indígenas y discriminación. Si bien estas medidas constituyen un primer paso, deben reforzarse y desembocar en una acción sistemática, proporcional a la gravedad del problema, si se desea lograr la solución del mismo.

Sobre la base de varias observaciones comunicadas por las organizaciones de trabajadores, la Comisión de Aplicación

El Gobierno, en el marco del Plan Nacional de Trabajo Decente, firmado en 2009 y que fue adoptado a raíz de un consenso tripartito, asumió el tema del trabajo forzoso y su abolición como tema prioritario.

Las condiciones actuales de pobreza y desigualdad impactan de manera especial a la niñez paraguaya.

de Normas examinó en 2008, de manera tripartita, el caso de Paraguay en relación a prácticas de servidumbre por deudas. Expresó en sus conclusiones que las medidas que se imponen sean tomadas con carácter de urgencia para poner fin a la servidumbre por deudas de las comunidades indígenas del Chaco paraguayo.

En la misma línea, la Comisión de Expertos de la OIT, en sus últimos comentarios de 2013, sobre la aplicación del C29 y del C169 por Paraguay, expresó su preocupación sobre la situación persistente de numerosos trabajadores indígenas del Chaco paraguayo que son víctimas de la servidumbre por deudas. Alienta finalmente al Gobierno a que adopte un plan de acción de las diferentes entidades que participan en esta lucha, tanto del punto de vista de la prevención como de la represión y la protección de las víctimas. Insiste además en la necesidad de fortalecer la inspección del trabajo y, en particular, la Oficina de la Dirección del Trabajo en el Chaco.

En los últimos 23 años, la Comisión de Expertos realizó 14 comentarios sobre el trabajo forzoso en Paraguay, en particular en referencia a la población indígena de la región del Chaco. Hasta la hora actual se han registrado pocos avances.

3.3.b) Trabajo Infantil

Paraguay es un país con una estructura poblacional relativamente joven, como lo observa el PNUD (2008) y “Las condiciones actuales de pobreza y desigualdad impactan de manera especial a la niñez paraguaya”. Datos del 2011 muestran que la quinta parte (21,8%) de los niños y niñas de entre 10 y 17 años de edad trabajan y esta situación obstaculiza “su desarrollo perso-

nal y su educación presente, y con ello, sus capacidades y oportunidades futuras” (PNUD 2008). No obstante, en 2004 fue 30,5%; lo cual indica una importante reducción que es fundamentalmente masculina porque la PEA masculina infantil fue 40,8% en 2004 y es 27,8% en 2011 pero la femenina presenta 19,7% y 15,7%, respectivamente.

Según ilustra el cuadro N° 3.4, de niños y niñas entre 10 y 17 años de edad que trabajan en 2004 y 2011, se trata de un fenómeno básicamente masculino y rural antes que urbano, porque de cada 10 niños y niñas trabajando por alguna remuneración, 6 (64,6%) son varones y 6 (65%) del área rural en 2011.

Una de las consecuencias más visibles del trabajo infantil es la pérdida de educación. Tanto en 2004 como en 2011, casi 3 de cada 10 niños y niñas que trabajaban, no asistían a la escuela; fenómeno más rural que urbano nuevamente en ambos años. E incluso para quienes asisten a la institución educativa, trabajar y estudiar simultáneamente resulta una carga pesada que obstaculiza el progreso del niño o niña en la educación formal.

La proporción de niñez trabajadora que no asiste a la escuela es muy significativa, considerando la etapa de formación en la que se encuentra. Quienes no asisten, no solamente se atrasan en el estudio sino que también pueden entrar en la categoría de repitentes, y después, en muchos casos, terminar en la deserción escolar, con sus efectos nocivos a corto y largo plazo. Este proceso puede convertirse en un círculo vicioso que niega el derecho a una niñez, fomenta la inserción laboral precoz, limita la adquisición de capacidades y facilita la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Educación señaló varios desafíos que afectan al sistema educativo en Paraguay (Muñoz, 2010). Su informe manifiesta preocupación por el alto índice de repetición en la educación básica (30%); la baja tasa de egreso de la educación media (27%), y el abandono en que han permanecido habitantes de zonas rurales y de las comunidades indígenas por parte del sistema educativo.

Otras consecuencias negativas del trabajo infantil están vistas en la salud y seguridad física de las y los niños trabajadores. Según una encuesta realizada por la DGEEC y la OIT (2013), casi la mitad de niñas, niños y adolescentes en el trabajo infantil están expuestos a algún factor de riesgo (49,7%), principalmente se someten al polvo (26,6%), al sol (23,3%) y a la humedad, frío o calor intenso (21,2%). En los tres factores mencionados, la exposición de niños y adolescentes varones es mayor que en las niñas y adolescentes mujeres; en cambio, ellas presentan porcentajes mayores que los varones en contacto con basura o residuos sólidos y en fuego, gas y humo.

Existen sin embargo varios instrumentos públicos para evitar el trabajo infantil, como el de transferencias condicionadas. El Programa Tekopora tiene el potencial de reducir el trabajo infantil a través de incentivos a la familia, para que niños y niñas permanezcan en la escuela. Este programa necesita ser reforzado y extendido, y requiere mayor inversión tanto de la demanda (por parte de los beneficiarios) como de la oferta (escuelas y centros de salud) (Barrios y Gammage, 2010). Pese a sus actuales debilidades, es una herramienta de política social de suma importancia para reducir el trabajo infantil e incentivar la asistencia de niños y niñas a la escuela.

Cuadro N° 3.4

Características del trabajo infantil (10 a 17 años) por sexo y área, 2004 y 2011

	Total	Niño	Niña	Urbana	Rural
PET (10 a 17 años)					
2004	1.120.362	574.113	546.250	595.362	525.000
2011	1.198.684	608.377	590.307	652.378	546.306
PEA (10 a 17 años)					
2004	341.758	234.284	107.474	145.325	196.433
2011	261.801	169.201	92.600	91.687	170.114
Niñez trabajadora (%)					
2004	30,5	40,8	19,7	24,4	37,4
2011	21,8	27,8	15,7	14,1	31,1
Distribución (%)					
2004	100,0	68,6	31,4	42,5	57,5
2011	100,0	64,6	35,4	35,0	65,0
No asiste a escuela					
2004	100.657	66.893	33.763	32.205	68.451
2011	74.441	46.502	27.939	20.237	54.204
No asiste (%)					
2004	29,5	28,6	31,4	22,2	34,8
2011	28,4	27,5	30,2	22,1	31,9
Promedio de años de estudio de niñez trabajadora (PEA) ocupada					
2004	6,3	6,1	6,6	6,8	5,9
2011	6,8	6,7	7,0	7,6	6,5
Promedio de años de estudio de niñez trabajadora (PEA) desocupada					
2004	6,9	6,7	7,1	7,2	6,3
2011	7,5	7,6	7,3	7,8	7,2
Tasa de ocupación (%)					
2004	90,6	93,7	83,8	85,5	94,3
2011	90,7	88,2	95,9	97,4	90,3

Notas: 1) Niñez trabajadora (%): PEA/PET por 100;

2) No asiste (%): No asiste/PEA por 100;

3) Tasa de ocupación (%): Ocupada/PEA por 100.

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2004 y 2011.

El ejercicio de la libertad sindical, para lograr entre otros derechos, el de la negociación colectiva, se ha fundamentado históricamente en el ejercicio de libertades políticas, que incluye la organizativa.

3.3.c) Libertad Sindical y Negociación Colectiva

El ejercicio de la libertad sindical, para lograr entre otros derechos, el de la negociación colectiva, se ha fundamentado históricamente en el ejercicio de libertades políticas, que incluye la organizativa. Incluye también cuestiones como el nivel de empleo-desempleo, el nivel de sueldos y el salario mínimo, horarios y jornadas de trabajo, y la legislación laboral, entre otras. En Paraguay, desde 1989 se encuentran vigentes las libertades políticas, aunque con restricciones -de hecho- a la sindicación de parte de algunos empleadores. El nivel de empleo-desempleo ya estudiado en este capítulo evidenció que al bajo desempleo se agrega un alto subempleo.

La concentración laboral también influye en el ejercicio de este derecho: a mayor concentración, mayor sindicación y, en muchos casos, un pluralismo sindical más amplio. Lo opuesto se da con una masa laboral extremadamente fragmentada como en el caso del empleo doméstico remunerado. El conjunto de personas que trabajan i) por cuenta propia, ii) en micro-unidades productivas de 2 a 5 personas y iii) en el empleo doméstico, conforman 7 de cada 10 personas ocupadas en 2011; lo cual refleja las dificultades estructurales de la sindicación. Esta sección privilegia la legislación laboral, antes que al análisis empírico, dada la carencia de datos comparables en el tiempo.

La Constitución Nacional de 1992 establece, en su Capítulo VIII: *Del trabajo*, el derecho a la libertad sindical para todos los trabajadores públicos y privados (exceptuando a los miembros de las FF.AA. y de las policiales) (Art. 96); el derecho a firmar convenios colectivos

(Art. 97); y a la huelga y al paro (Art. 98). En el Capítulo II: *De la Libertad*, se garantiza el derecho a la libertad de reunión y manifestación (Art. 32) y el derecho a la libertad de asociación (Art. 42).

El Código del Trabajo (CT, de ahora en adelante), en su Libro Tercero de las Relaciones Colectivas de Trabajo, garantiza la libertad sindical (Arts. 283 al 287); la estabilidad sindical (Arts. 317 al 324); el derecho a la firma de contratos colectivos de condiciones de trabajo (CCCT, de ahora en adelante) (Arts. 326 al 349); a las huelgas y los paros (Arts. 358 al 381).

El Artículo 289 establece los tipos de sindicatos que se puede haber, de empleadores o de trabajadores dependientes. Los de trabajadores pueden organizarse: a) por empresa: trabajadores de varias profesiones, oficios u ocupaciones que prestan servicios en el establecimiento, b) por gremio: trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad, o c) por industria: trabajadores que prestan servicios en varias empresas de una misma rama industrial. Los requerimientos para la formación de los sindicatos, según el Art. 292 del CT, son: a) los sindicatos de empleadores no podrán constituirse con menos de tres miembros y b) los de trabajadores varían; el mínimo para su constitución es: i) 20 personas para los sindicatos de empresa, ii) 30 para los gremiales y iii) 300 para sindicatos de industria.

Se define al contrato colectivo, en el Art. 326 del CT, como “todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores, por una parte, y por la otra una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debida-

mente elegidos y autorizados por estos últimos.” Este mismo Código establece la obligación de celebrar un contrato colectivo de condiciones de trabajo en toda empresa que emplea a 20 o más trabajadores (Art. 334).

A nivel mundial existen dos modalidades del acuerdo colectivo: a) el contrato o convenio colectivo: la más común, fruto de la negociación colectiva voluntaria y bilateral (Rangel, 2005); en general son convenios colectivos por empresa porque la organización sindical mayoritaria es el sindicato de empresa (Barboza, 1995; Céspedes, 2009); y b) el contrato-ley, previsto en el Art. 344 del Código paraguayo, cuando un contrato colectivo es pactado por las dos terceras partes de los empleadores y trabajadores sindicalizados de determinada rama de la industria, región o profesión.

Sobre el alcance del contrato colectivo, el Art. 330 determina que las estipulaciones previstas en los CCCT se extienden a todas las personas que trabajan en la empresa, aunque no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado. De tratarse de un contrato-ley, éste es obligatorio para todos los empleadores y trabajadores correspondientes.

Para las y los trabajadores del Sector Público, la Ley 1626 del año 2000 dedica su Capítulo XVI la sindicalización (Arts. 108 a 126), garantizando la libertad sindical y la no injerencia. El derecho a huelga se establece en el Capítulo XVII, en los Artículos 127 al 138. Respecto a la contratación colectiva, el Art. 51 de la Ley 1626 establece que este derecho se regirá por la Ley especial que regule la materia. En 1994 se refrendó la Ley 508 de Contratación Colectiva en el sector público.

Los Convenios de la OIT ratificados por el país sobre estos derechos son el N° 11, sobre el derecho de asociación en la agricultura, el N° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización y el Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva, entre otros.

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), ratificados por el Paraguay en 1992 y 1997, respectivamente, comprometen a los Estados Partes a garantizar el derecho de todas las personas a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, garantizando también el derecho a la huelga en observación de las leyes de cada país.

Además del diálogo nacional macro entre actores claves de los diferentes sectores -gobierno, empresarios y sindicatos-, existe un diálogo social micro con un importante componente del mundo laboral: los Contratos Colectivos de Trabajo. Sin duda, los CCCT en los diferentes niveles (nacional, sectorial, local, empresa) pueden constituir un elemento dinamizador del diálogo social en toda su amplitud. Y representan otro índice de reales oportunidades que tienen los trabajadores para articular sus necesidades y participar de un diálogo social.

La contratación colectiva tiene diferentes niveles y ámbitos de aplicación. Puede iniciarse en los grandes acuerdos nacionales por área (público, privado) o rama de actividad económica (industria, comercio, transporte, construcción, energía, etc.), pasando por los acuerdos de

Los Convenios de la OIT ratificados por el país sobre estos derechos son el N° 11 (asociación en la agricultura), el N° 87 (libertad sindical y protección del derecho de sindicalización) y el N° 98 (derecho de sindicalización y negociación colectiva), entre otros.

La contratación colectiva tiene diferentes niveles y ámbitos de aplicación.

un sector productivo (metalúrgico, farmacéutico, pesquero, docente, etc.), hasta los contratos específicos de empresa o institución. Actúan con un efecto cascada: los CCCT del nivel global establecen el marco general en el cual deberán desarrollarse los niveles más específicos de contratación, hasta llegar a los contratos a nivel de empresa, que definen las condiciones de trabajo teniendo en consideración la situación particular de cada establecimiento productivo.

Un sistema coordinado de CCCT está diseñado para permitir negociar, simultánea y coordinadamente, a nivel nacional, las líneas de desarrollo de cada sector empresarial y, a nivel local, las relaciones de trabajo específicas referentes a los mercados, a la productividad y al desarrollo de cada empresa en particular.

Este mecanismo de la negociación colectiva funciona de arriba hacia abajo; desde las direcciones hacia las unidades de base. Pero también puede darse en el sentido opuesto, de abajo hacia arriba, transformando en cláusulas de alcance nacional, las condiciones concretadas en realidades locales. Este proceso permite una gestión concertada entre los diferentes actores sociales e institucionales del desarrollo económico y social a nivel nacional, ayudando a reducir sensiblemente el conflicto social a este nivel: los conflictos se limitan a algunas situaciones o episodios específicos.

En países donde esta práctica se ha vuelto condición “normal”, una mayoritaria confrontación permanente entre los actores sociales fue paulatinamente substituida por otra también mayoritaria negociación permanente. Esto beneficia la paz social y ha ayudado al crecimiento armónico de la estructura económica y social del país y permite el progresivo

y sustancial mejoramiento del nivel de vida de todos los sectores involucrados.

Este proceso histórico aún no se dado en el Paraguay. Aunque tanto el CT (Ley 213, Arts. 344 a 347) como la Ley de Negociación colectiva en el sector público (Ley 508, Art. 6) prevean la contratación colectiva por ramas empresariales y sectores productivos, no se registra ningún CCCT de este tipo firmado desde 1989 (inicio de la transición democrática) hasta 2011. Es más, los contratos de este tipo firmados desde hace más de medio siglo son muy escasos.

Cabe recordar que según el Código laboral vigente, los contratos colectivos son obligatorios en toda empresa con veinte o más trabajadores (Ley 213, Art. 334) y que todo CCCT es revisable total o parcialmente cada dos años (Ley 213, Art. 333).

Entre 2004 y 2009, la proporción de CCCT logrados es ínfima: 2,7%, es decir, sólo 3 de cada 100 instituciones o empresas, públicas o privadas que por obligación legal durante este periodo deberían haberlos implementado. Más concretamente, en apenas 47 de las 2.520 empresas² (1,9%) del sector privado con más de 20 trabajadores, y en 27 de las 195 empresas (13,8%) o instituciones públicas³

2 Número de empresas con más de 20 empleados según datos de la Dirección de Aporte Patronal de IPS (agosto 2008).

3 Correspondientes a 85 instituciones de la administración central, 17 gobernaciones y 93 municipalidades con más de 20 funcionarios. Los datos referentes a las instituciones centrales son de la SFP (2008) mientras que los datos de los funcionarios de Gobernaciones y Municipalidades son extraídos del Censo de Funcionarios Público 2004. A julio 2011, en el sitio web de la SFP, se encontraban listados de instituciones que han enviado o no información sobre su personal a la misma; a febrero de 2011, no habían remitido su nómina 237 municipalidades y 13 instituciones, entre las cuales se contaban ocho (Gobernaciones) Departamentos.

con más de 20 trabajadores se han estipulado CCCT. La diferencia entre ambos sectores es muy sustantiva: el porcentaje de convenios colectivos del sector público septuplica al del sector privado.

La proporción de la cobertura de los CCCT sigue siendo ínfima. Solo 1 de cada 10 personas en unidades productivas de más de 20 trabajadores o trabajadoras, según datos del IPS (2009), está protegida por los CCCT. Nuevamente aquí se imponen los y las trabajadoras del Sector Público, aunque el porcentaje de trabajadores públicos protegidos con un CCCT sólo triplica al de trabajadores del sector privado.

El cuadro N° 3.5 abarca los CCCT renovados y nuevos, que constituyen en el sector público abrumadora mayoría. Además de la concentración laboral ya anotada inicialmente, un factor importante del sindicalismo del sector público es la ley que impide el despido de la o del trabajador; prácticamente inexistente en el sector privado. Respecto al mismo fenómeno, la diferencia se mantiene con relación a la formalización de los contratos: casi la totalidad de empleados y empleadas por el Estado cuenta con contrato por tiempo indefinido; aspecto que se estudia más adelante sobre los tipos de contratos. Según la legislación, se deberían negociar contratos colectivos en el 97% restante de las unidades productivas, y cubierto al 90% faltante de trabajadores, para lograr una cobertura plena o 100%.

Al comparar gobiernos recientes, existe una ligera mejoría. Se analiza, el promedio de CCCT durante el gobierno de Duarte Frutos (60 meses) con los primeros meses del gobierno de Lugo. El cuadro N° 3.6 ilustra un relativo avance, sobre todo en el sector público. Esta orientación más favorable en la Adminis-

tración Pública que en el sector privado respondería a las presiones del funcionariado sindicalizado por los CCCT que hubo al inicio del gobierno de Lugo, de signo político diferente a los anteriores.

3.4. Empleo en Condiciones de Equidad

Además del empleo productivo y el empleo en condiciones de libertad, otra característica fundamental del Trabajo Decente es el Empleo en condiciones de equidad. Esto implica la necesidad de que las y los trabajadores sean tratados de manera justa y equitativa, sin discriminaciones y permitiéndoles conciliar el trabajo con la vida familiar.

La concentración laboral también influye en el ejercicio de este derecho: a mayor concentración, mayor sindicación y, en muchos casos, pluralismo sindical.

Cuadro N° 3.5

Número de Instituciones públicas y empresas privadas y Cantidad de trabajadores con un CCCT (2004-2009)

	Instituciones/empresas			Cantidad de trabajadores		
	Más de 20 trabajad.	Con CCCT	%	Más de 20 trabajad.	Con CCCT	%
Empr./Inst. públicas	195	27	13,8%	230.982	39.137	16,9%
Empresas privadas	2520	47	1,9%	244.032	12.100	5,0%
Total	2715	74	2,7%	475.014	51.237	10,8%

Fuente: Elaboración propia. Más de 20 trabajadores según cotizantes del IPS al 2008, funcionarios públicos según la SFP al 2008.

Cuadro N° 3.6

Contratación colectiva durante los gobiernos de Duarte Frutos y de Lugo (desagregando sectores público y privado) (2003-2009)

Sector	Gobierno	Meses	CCCT	Prom. Mes	Prom. Mes
Público	Duarte Frutos	60	63	1,05	100,0
Privado	Duarte Frutos	60	26	0,43	100,0
Público	Lugo	17	25	1,47	140,1
Privado	Lugo	17	8	0,47	108,6

Fuente: Elaboración propia a partir del Archivo de CCCT del VMT, datos de cotizantes del IPS al 2008 y de funcionarios públicos de la SFP al 2008.

El Art. 330 determina que las estipulaciones previstas en los CCCT se extienden a todas las personas que trabajan en la empresa, aunque no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado.

3.4.a) Brechas de Género

La desigualdad de género en el mercado laboral se expresa primeramente en la brecha de participación laboral. En un contexto donde las tareas reproductivas -como quehaceres domésticos y labores de cuidado para niños, ancianos y enfermos- tienden a ser realizadas principalmente por las mujeres, no sorprende que las tasas de participación en el mercado laboral en general, y en el remunerado en particular, sean más bajas para las mujeres.

Además, como lo muestra el cuadro N° 3.7 las mujeres registran tasas de desempleo y subempleo más altas que los hombres. Su condición puede esquematizarse como: quieren trabajar y no encuentran empleo (desempleo), o quieren trabajar más horas y no pueden hacerlo (subempleo visible), o laboran muchas horas por un sueldo inferior al mínimo (subempleo invisible). Asimismo, las mujeres ocupadas cuen-

tan con más años de estudios que los hombres en casi todos los sectores. Sin embargo, la menor tasa de actividad así como la calidad de ciertas categorías de sus empleos restringe la productividad económica del país debido a la sub-utilización de los recursos humanos disponibles.

La desigualdad cobra formas diversas. El punto de partida, y fundamental, es la tasa de actividad económica que comprende a cerca de 9 de cada 10 hombres y a sólo 6 de cada 10 mujeres; en 2011. A esta asimetría de partida se suma el desempleo abierto para las mujeres que es 3,4 puntos porcentuales más alto que el masculino para las personas de 15 a 65 años. La situación empeora en el subempleo nuevamente con 4,2 puntos porcentuales más que los varones para esta misma población. Resumiendo, desempleo y subempleo femenino es 32,4% y el masculino, 25,2% en 2011.

Cuadro N° 3.7

Tasas de actividad económica y educación de personas (15-65 años) por sexo (%), 2011

	Hombres (%)	Mujeres (%)	Promedio de años de estudio		Población M/H (%)	Años de estudio M/H (%)
			Hombres	Mujeres		
Actividad Económica	85,7	58,7	9,0	9,6	68,6	106,7
Desempleo Abierto	4,3	7,7	10,0	10,4	179,9	104,0
Subempleo visible	2,8	8,3	9,2	9,0	293,3	97,8
Subempleo invisible	18,1	16,4	8,0	9,0	90,6	112,5
Desempleo + Subempleo	25,2	32,4			128,5	
Tasa de Ocupación	95,7	92,3			96,4	

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

Sin embargo, en relación a los hombres las mujeres cuentan con mayor escolaridad (0,6 año de estudio) y se encuentran principalmente en el subempleo visible o en el desempleo abierto aunque su limitación de origen sigue siendo la tasa de actividad pues conforman 0,7 de cada varón ocupado.

Una explicación de la brecha en las tasas de actividad económica de la mujer estaría en los condicionamientos de las tareas del hogar y en el cuidado de niños, niñas, enfermos o personas mayores de la familia que recaen casi exclusivamente sobre ellas (Echauri y Serafini, 2011). De hecho, tanto a nivel mundial como en el Paraguay, las mujeres casadas o en unión tienen una tasa de participación laboral menor que las divorciadas, separadas o viudas (OIT/PNUD, 2009; Céspedes, 2009b).

Con este objetivo, se analiza a las mujeres ocupadas, según tipo de empleo (formal o informal), y la tenencia o no de niños o niñas en el hogar, como se registra en el cuadro N° 3.8. Los datos obtenidos no registran que sean hijos o hijas de ellas en todos los casos, pero se asume como altamente probable que lo

sean y/o estén a su cuidado. Las mujeres trabajan fundamentalmente en el empleo informal pues son 8 de cada 10 mujeres laboran en el empleo informal. Es significativo que 63,8% de las mujeres ocupadas, independientemente del tipo de inserción laboral, cuenta con niños o niñas en su hogar; revelando una pauta sociocultural muy sólida, ajena a su condición económica. Una primera diferencia aunque pequeña se observa en el promedio de niños o niñas por hogar: 1,6 para las mujeres del sector formal y 1,9 para las del informal. Se registran relevantes asimetrías al considerar la cantidad de niños o niñas en el hogar, como se ilustra en el cuadro N° 3.8. Los aspectos comunes de mujeres ocupadas en el empleo formal o en el empleo informal son: a) las mujeres ocupadas tienen niños o niñas en el hogar; y b) la proporción de mujeres ocupadas con uno o dos niños o niñas a su cuidado constituyen mayoría, son 8 de cada 10.

La relación entre empleo informal y mayor número de niños o niñas se verifica a partir de 3 o más niños o niñas al cuidado de la mujer ocupada. Este

Una explicación de la brecha en las tasas de actividad económica de la mujer estaría en los condicionamientos de las tareas del hogar y en el cuidado de niños, niñas, enfermos o personas mayores de la familia que recaen casi exclusivamente sobre ellas.

Cuadro N° 3.8

Población femenina ocupada (15-65 años) con niños y/o niñas (0-13 años) en el hogar según inserción en el empleo formal o informal (con y sin aporte a jubilación), 2011

	Población femenina		Con niño/a/s en hogar (%)	Promedio por hogar	Cantidad de niños y/o niñas en el hogar (%)			
	(100%)	Distrib (%)			1	2	3 o 4	5 o más
Sector formal	228.741	19,4	65,0	1,6	56,1	33,4	9,6	1,0
Sector informal	950.852	80,6	63,9	1,9	46,7	32,1	16,6	4,7
Total	1.179.593	100,0	63,8	1,9	48,5	32,3	15,2	4,0

La relación entre empleo informal y mayor número de niños o niñas se verifica a partir de 3 o más niños o niñas al cuidado de la mujer ocupada.

grupo constituye 1 (10,6%) de 10 de las mujeres ocupadas con empleo formal y 2 (21,3%) de 10 de las ocupadas con empleo informal. Se comprueba la tendencia global de formas más precarias de inserción laboral femenina (empleo informal) paralelas a una mayor carga de cuidado de niños o niñas en el hogar.

El gráfico N° 3.4 muestra la tasa de participación laboral de hombres y mujeres por quintil de ingresos de hogar, relacionado con la razón de dependencia demográfica. Esta razón se obtiene dividiendo el total de dependientes menores de 15 y mayores de 65 años por los no-dependientes entre 15 y 65 años de edad. El gráfico muestra, en primer lugar, que la tasa de participación laboral de los hombres no varía mucho por quintil y parece estar independiente de la razón de dependencia demográfica. En segundo término, al contrario, la tasa de participación laboral de la mujer se incrementa según mejora el quintil de ingreso indicando que hay mayor participación laboral de mujeres de hogares más prósperos (por razones que se explican más adelante). En tercera instancia, a quintiles de mayor ingreso, las razones de dependencia demográfica son menores.

En un contexto donde las mujeres tienden a realizar la mayor parte del trabajo de reproducción social y de cuidado, el tener razones de dependencia demográfica (niños o niñas o ancianos o ancianas) más altas implica mayor demanda para las tareas de cuidado y, por ende, menor tiempo para participar en el mercado laboral, salvo que disminuya esta carga doméstica (en el caso de compartirla con otra u otras personas sean remuneradas o no, o de

contar con servicios públicos de apoyo al cuidado) (Gammage y Orozco 2008; Gammage 2012).

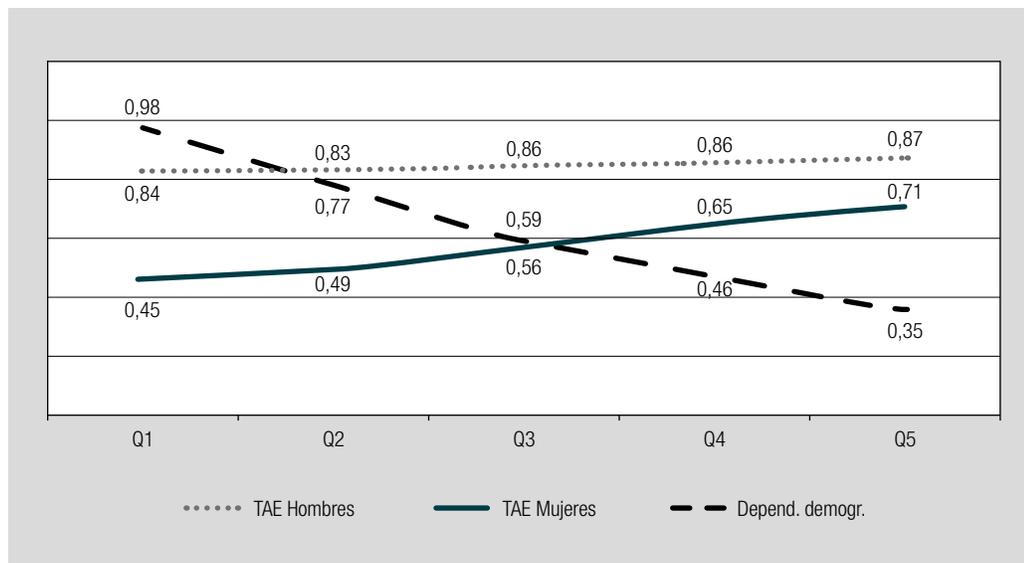
En otras palabras, cuanto más pobre es el hogar y con mayor dependencia demográfica, la mujer tendrá mayores dificultades en salir al mercado a trabajar por la carga de cuidado. Se puede resolver las demandas para el cuidado en varios ámbitos: i) dentro de la familia, asignando mayores tareas de cuidado a otros familiares, ii) en la esfera pública, acudiendo a servicios públicos para el cuidado de menores o de enfermos y adultos mayores, o iii) en el mercado, comprando los servicios requeridos. Dado lo anterior, se supone que mujeres en quintiles de ingresos más altos, y mujeres en contextos urbanos donde hay más servicios públicos y privados de cuidado, tendrían mayores oportunidades para re-distribuir las tareas de cuidado, permitiéndoles entrar al mercado laboral.

La participación de la mujer en el mercado laboral contribuye a generar ingresos y elevar el estatus económico del hogar. Reemplazar el trabajo (re) productivo del hogar representa una opción importante para que las mujeres participen en el mercado laboral fuera del hogar. Sin embargo, aún hoy, muchos trabajos empíricos y teóricos, sin perspectiva de género, ignoran o subvaloran el impacto de los costos de tiempo de la reproducción social y los de tipo financiero para la participación femenina en el mercado laboral.

Son las mujeres quienes, para participar en el mercado laboral fuera del hogar, deben reemplazar las tareas de cuidado o asumir una doble jornada de trabajo remunerado y no remunerado – con frecuencia experimentando pobreza

Gráfico N° 3.4

Tasas de actividad económica por sexo y tasa de dependencia demográfica según quintiles de ingreso, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

Son las mujeres quienes, para participar en el mercado laboral fuera del hogar, deben reemplazar las tareas de cuidado o asumir una doble jornada de trabajo remunerado y no remunerado.

de tiempo o sufriendo de tiempo insuficiente para asegurar sus propias necesidades de cuidado y esparcimiento.

Se observa así una crisis de los mecanismos tradicionales de conciliación entre trabajo y hogar, cuyo peso recae desproporcionadamente en las mujeres. Esta sobrecarga de responsabilidades familiares está en la base de las discriminaciones y desventajas que las mujeres experimentan en el mercado de trabajo y que se manifiestan a través de:

- Mayores dificultades de inserción en el mercado laboral; reflejado en menores tasas de participación laboral y mayores tasa de desempleo para las mujeres.
- Mayor segregación laboral; porque la gama de ocupaciones disponibles resulta menor para las mujeres que

para los hombres, lo que incrementa la brecha salarial entre hombres y mujeres.

- Mayor informalidad; debido a la mayor concentración de mujeres en actividades informales y en empleos sin protección social.

Además de las brechas de participación y de niveles de participación laboral por sexo, se observa una diferencia en los ingresos laborales percibidos en los cuadros N° 3.9 y 3.10. Si se considera el ingreso mensual de la ocupación principal de hombres y mujeres, independientemente de la cantidad de horas trabajadas o de los años de estudio aprobados, observamos marcadas diferencias por sexo. De acuerdo al cuadro N° 3.9, en 2011, la diferencia a favor de los varones es 29,4%; en otras palabras, las mujeres ganan en promedio aproxi-

Cuadro N° 3.9

Ingresos Laborales Mensuales en guaraníes (corrientes), 2011

Categoría Ocupacional	Promedio de ingresos mensuales en guaraníes		M/F (%)
	Hombre	Mujer	
Empleado-obrero público	2.704.028	2.269.563	83,9
Empleado-obrero privado	2.357.319	2.125.615	90,2
Empleador-patrón	6.536.190	5.148.915	78,8
Trabajador por cuenta propia	1.805.287	1.341.303	74,3
Trabajadora doméstica	1.733.136	975.022	56,3
Total	2.564.995	1.811.936	70,6

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

madamente 70,6% de los hombres. Las brechas salariales por género difieren entre las diferentes categorías ocupacionales con brechas menos agudas en el sector privado y más agudas en el trabajo doméstico.

Sin embargo, si se relacionan los ingresos laborales por hora y por año de educación, como se presenta en el cuadro N° 3.10, estas brechas salariales por sexo aumentan –reflejando el hecho que las mujeres tienden a tener mayores niveles de educación aunque trabajan menos horas en el trabajo remunerado–.

El análisis de los ingresos por hora y por año de escolaridad muestra un sustantivo avance hacia la equidad en los ingresos de hombres y mujeres. En efecto, el valor del salario de las mujeres en relación al de los varones, teniendo presente el valor de la hora trabajada y los años de estudio, es alrededor del 94,0% del masculino del total de los grupos ocupacionales aunque con diferencias: 82,2% en mujeres del sector público, 87,1% en mujeres del sector privado, y 75,9% en empleadoras o patronas. Por otra parte, se observa que las relaciones del valor remunerado por hora trabaja-

Recuadro N° 3.1

Cálculo de la relación entre ingresos y educación de hombres y mujeres. Consideraciones.

El análisis de los ingresos de la ocupación principal de hombres y mujeres y de los años de estudios (aprobados), disponiendo de una muestra estadística representativa, consideró:

1º: Excluir a i) “Trabajadores familiares no remunerados”, quienes por definición carecen de ingreso, y ii) al ínfimo número de personas que no respondieron las preguntas sobre ingresos y/o educación.

2º: Excluir también personas que informaron trabajar más de 140 horas a la semana por ser valores muy extremos.

3º: Las horas trabajadas son las horas

“habituales de trabajo” en la ocupación principal.

4º: Se obtienen los promedios tanto para los ingresos por horas (habitualmente) trabajadas y los años de escolaridad (aprobados) y se hace el cociente entre aquél por este para mujeres y hombres.

Con este procedimiento se establece el valor unitario de cuánto gana una persona (por hora) por cada año de escolaridad (aprobado). Finalmente se obtiene el cociente, en este caso, del ingreso de mujeres en relación a hombres, en porcentajes; esto es, qué porcentaje del ingreso del varón corresponde a la mujer.

da son mayores para las categorías de mujeres trabajadoras por cuenta propia y trabajadoras domésticas. Primero, las mujeres cuenta-propistas informan mayores ingresos por hora porque en general reportan menos horas totales de trabajo en esta actividad autónoma. En el caso de las trabajadoras domésticas, se cuenta con muy escasas observaciones para hombres trabajadores domésticos y además las mujeres reportan tener un nivel de educación formal menor. Por lo tanto el estimado de la relación de ingresos por hora por año de estudio es más alta para mujeres en el trabajo doméstico.

Con esta lógica, teniendo como unidad de medida a los años de estudio y las horas trabajadas, las mujeres con igual escolaridad ganan menos que los varones, y para ganar igual tendrían que tener más años de escolaridad. Debe recordarse que el salario no depende

exclusivamente de los años de estudio, pues influyen otros factores importantes como la experiencia, la edad y los factores culturales que se expresan bajo distintas formas de discriminación.

Los mismos estimados para los años anteriores muestran una tendencia favorable hacia la equidad de género en términos del valor del salario por hora y año de educación, especialmente en el sector privado. Sin embargo, estos avances no deben obscurecer el impacto de la segmentación laboral por sexo en los salarios; esto es, cuando las mujeres y hombres terminan en diferentes sectores y categorías ocupacionales. Si existe una fuerte segmentación laboral por sexo, donde las mujeres se concentran en ciertos sectores y ocupaciones, como el trabajo doméstico, es muy probable que los salarios asociados con estos nichos sean más bajos (véase recuadro N° 3.2).

El salario no depende exclusivamente de los años de estudio, pues influyen otros factores importantes como la experiencia, la edad y los factores culturales.

Cuadro N° 3.10

Promedios de ingresos por hora y años de estudio y relaciones entre ambos de hombres y mujeres, 2011

Categoría Ocupacional	Promedio de ingresos (en gs.) por hora trabajada		Promedio de años de estudio (aprobados)		Relación entre ingresos por hora y años de estudio		Valor (%) hora/educ.
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	M/H
Empl./obr. público	16.229,50	14.841,06	13,4	14,9	1.211,2	996,0	82,2
Empl./obr. privado	11.230,09	11.832,16	10,5	12,7	1.069,5	931,7	87,1
Empleador/patron	27.888,22	24.099,76	9,4	10,7	2.966,8	2.252,3	75,9
Cuenta propia	9.276,67	12.259,83	7,1	7,1	1.306,6	1.726,7	132,2
Trabajad.doméstica	7.671,42	6.742,05	8,8	7,6	871,8	887,1	101,8
Total	11.334,42	11.338,44	9,4	10,0	1.205,79	1.133,84	94,0

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

Notas: Ver Recuadro N° 3.1.

Recuadro N° 3.2

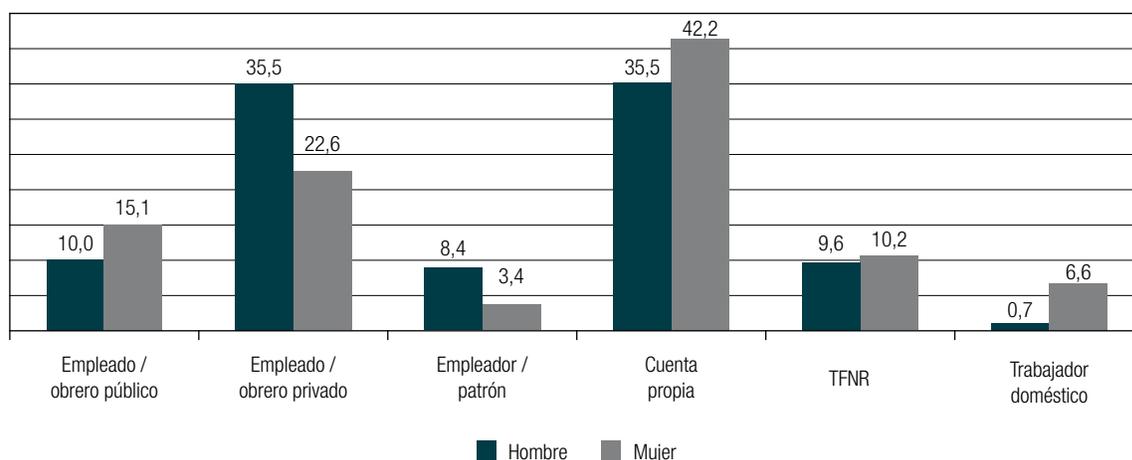
Categorías ocupacionales por sexo

La distribución por sexo de las categorías ocupacionales favorece el análisis de equidad según género porque contextualiza, entre otras cuestiones, las diferencias entre hombres y mujeres. Los varones se concentran en dos categorías ocupacionales: asalariados en el sector privado y en actividades por cuenta propia. Por otra parte, las mujeres se concentran en tres categorías ocupacionales: actividades por cuenta propia, empleadas y obreras del sector privado, y empleadas públicas.

Al considerar solamente a las personas asalariadas también se hallan asimetrías relevantes porque del total de este grupo dos tercios son varones (65,3%) y un tercio mujeres (34,7%). Asimismo, se mantienen las diferencias dentro cada grupo. En efecto, los empleados y obreros del sector privado (35,5%) más que triplican a sus pares del sector público (10,0%) mientras que las empleadas y obreras del sector privado (22,6%) ni siquiera duplican a sus pares del sector público (15,1%).

Gráfico N° 3.5

Distribución de las categorías ocupacionales por sexo (%), 2011



Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

A la diferencia encontrada entre hombres y mujeres asalariadas del sector privado, hay que agregar el hecho que los hombres enfrentan un abanico mucho más amplio de ocupaciones. Como ya se observó anteriormente, en el cuadro N° 3.9, las mujeres ocupadas, sin diferenciar categorías ocupacionales, cuentan con un promedio de un medio año de estudio superior al de los varones. Sin embargo, como se registrara en el mismo cuadro, las mujeres asalariadas del sector privado cuentan con 2,2 años más de escolaridad que sus pares hombres en promedio aunque ganan menos.

Por consiguiente, el significativo avance hacia la equidad de género en el sector privado que se documentara según in-

gresos ganados por horas trabajadas de personas asalariadas, se explicaría porque las mujeres asalariadas ocupadas en el sector privado son a) pocas en relación a los varones: 22,6% y 35,5% de sus respectivos grupos pero b) con mayor educación, c) se concentran en menos ocupaciones, presumiblemente más calificadas, y c) trabajan menos horas en promedio comparado con los hombres. Además, los varones tienden a trabajar más horas en el trabajo remunerado y se insertan en un abanico de ocupaciones mucho mayor que comprendería ocupaciones de baja calificación y escasa cantidad de años de estudio, que como tendencia bajaría el promedio de años de escolaridad.

Recuadro N° 3.3

Brechas de Género y Segmentación Laboral por Sexo

Como ya se observó, las mujeres no acceden en igual proporción, ni de la misma manera que los hombres al mercado de trabajo. No obstante el aumento de su participación laboral en los últimos años, todavía están lejos de alcanzar las tasas masculinas. Se observa igualmente una fuerte segmentación laboral por sexo en el mercado laboral paraguayo: las mujeres y los hombres no se insertan en los mismos sectores en igual proporción. A pesar de semejanzas en los niveles de educación formal, ellas se insertan en mayor proporción en sectores de comercio y de servicios mientras los hombres trabajan con mayor frecuencia en la industria y en el sector primario.

Para evaluar las tendencias en la segregación ocupacional y sectorial, el índice de Duncan es un instrumento que mide la desigualdad al interior de cada sector u ocupación (Duncan y Duncan, 1955). El valor del índice indica la proporción mínima de personas de cualquiera de los sexos que tendría que cambiarse (o “migrar”) a una ocupación o sector en la que su sexo está sub-representado, para que la distribución ocupacional o sectorial de los dos grupos sea idéntica.

Se calcula el índice de Duncan en la siguiente manera:

$$D = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^N |f_i - m_i|$$

Donde $i = (1, 2, \dots, N)$ es el número total de sectores, industrias u ocupaciones y f_i y m_i son las proporciones del empleo sectorial de mujeres y hombres a su respectiva fuerza laboral.

Este índice fluctúa desde 0, en el caso que mujeres y hombres tienen distribuciones de empleo idénticas (equidad de género), hasta

1, donde hay desigualdad completa y ninguna mujer y hombre trabajan en el mismo sector u ocupación (inequidad absoluta de género).

En Paraguay de la última década, la reducción en la segmentación laboral por sexo fue mínima. En 2000, el índice de Duncan para la rama de actividad del trabajo principal era 0,605: es decir, un 60,5% del mercado laboral tendría que cambiarse a un sector donde estaba sub-representado para que la distribución sectorial fuese idéntica. En 2010, el último dato disponible, el índice de Duncan se redujo a 0,569 registrando una leve mejora en la igualdad de la distribución, que se redujo en 0,0361 en una década. En promedio, esta tasa disminuyó apenas 0,00361 por año.

Si de 0,569 (2010) se tuviera que alcanzar el 0,0, equivalente a la equidad (absoluta), o una distribución idéntica (en rama de actividad), al ritmo de reducción actual deberían esperarse 157,6 años. En otras palabras, se tardaría un siglo y medio en lograr una distribución igual por sexos en la rama de actividad principal.

La persistencia de la segmentación laboral por sexo contribuye al mantenimiento de las brechas de género en términos de cantidad y calidad de empleo para las mujeres. Por lo tanto, una tarea pendiente y urgente es eliminar estas brechas para que las mujeres tengan las mismas oportunidades que los hombres para conseguir un Trabajo Decente.

Nota: Este análisis considera a las ramas de actividad principal que declaran las personas encuestadas (los últimos 7 días) según la clasificación internacional de industrias de 4 dígitos en 2000 y 2010 (EIH 2000/1 y EPH 2010)

Recuadro N° 3.4

Trabajo Decente y Discapacidad

Al promover el Trabajo Decente para todas las personas, los objetivos de la OIT ponen especial atención en la situación de las personas con discapacidad. “Tanto en los países desarrollados como en desarrollo, la promoción de sociedades más inclusivas y de oportunidades de empleo para personas con discapacidad requiere un mejor acceso a la educación básica, formación profesional acorde con las necesidades del mercado de trabajo y puestos de trabajo adecuados a sus capacidades, intereses y habilidades, con adaptaciones, según sea necesario” (OIT, 2006). El acceso de las personas con discapacidad a un Trabajo Decente es un objetivo posible que requiere un trabajo conjunto entre los organismos gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector empresarial y el resto de la sociedad que forma el mercado laboral.

El concepto de discapacidad ha ido evolucionando. En el 2001, después de varias revisiones de los conceptos de discapacidad, la OMS planteó la nueva clasificación CIF o Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud. Esta clasificación pone énfasis en la salud y los estados relacionados con ella, abandonando el enfoque que consideraba a la discapacidad como consecuencia de la enfermedad.⁴ Se describe el estado de salud, en forma positiva, por las funciones y estructuras corporales, la actividad y la participación; y en forma negativa, por las limitaciones existentes en la actividad y en la participación. En su planteamiento bio-social-ecológico: “La discapacidad está definida como el resultado de una compleja relación entre la condición de salud de una persona, sus factores personales, y los factores externos que representan las circunstancias en las que vive esa persona” (Cáceres, 2004).

El vínculo entre Desarrollo Humano y las discapacidades de las personas es claro. Este enfoque precisamente pretende ampliar capacidades de las personas, así como crear, proveer y facilitar sus oportunidades, con un sentido de equidad que incluye el principio de la discriminación positiva. Esto supone, por una parte, potenciar a las personas con algún tipo de discapacidad y, por otra, crear o facilitar las oportunidades de personas con mayores dificultades para la utilización de sus capacidades. Ambos procesos significan la ampliación de las libertades de las personas para llevar a cabo u optar por lo que valoran.

4 La consideración de la discapacidad como consecuencia de la enfermedad se enfatiza las deficiencias que son las pérdidas o alteraciones en las funciones y/o estructuras corporales, psicológicas, fisiológicas y/o anatómicas.

La Constitución de Paraguay de 1992 garantiza la protección de las personas con discapacidad en su artículo 58: De los Derechos de las Personas Excepcionales. Estas personas tienen derechos constitucionales a la atención de la salud, educación, recreación y formación profesional para una plena integración social: “El Estado organizará una política de prevención, tratamiento y rehabilitación de los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales a quienes prestará el cuidado que requieran”. El artículo agrega: “Se les reconocerá el disfrute de los derechos que esta Constitución otorga a todos los habitantes de la República, en igualdad de oportunidades, a fin de compensar sus desventajas”. Por su parte, el artículo 88: De la no discriminación establece que: “No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores, por motivos étnicos, de edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales, será especialmente amparado”. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha sido ratificada posteriormente por Paraguay, en la Ley N° 3540 del 2008.

Además, existen leyes y ordenanzas municipales de Asunción que protegen los derechos de las personas con discapacidad en los ámbitos social, educativo, laboral y de la salud. El Municipio de la capital dictó ordenanzas que privilegian y facilitan el ejercicio de derechos de accesibilidad en edificios, calles y transportes públicos, vigentes y otros en tratamiento. Todas las Instituciones del Estado están obligadas, por la Ley N° 3585 del 2008, modificación de la Ley N° 2479 del 2004, a incorporar y mantener en su plantel de funcionarios y funcionarias un porcentaje de personas con discapacidad no menor al 5% del total. También se hallaba en estudio la creación de la Secretaría para personas con discapacidad, proyecto incluido en el de reorganización institucional del Poder Ejecutivo y de las iniciativas del Parlamento, desde junio de 2011.

Desafortunadamente, las estadísticas sobre gente discapacitada en Paraguay, como en otros países en vías de desarrollo, son aún insuficientes e inadecuadas. No se cuenta con una medición fidedigna y actualizada de las personas que viven y trabajan con discapacidad.

La tasa de discapacidad nacional apenas llega al 1%, según los datos del CNPV 2002, mientras que en el Departamento Central se ha encontrado 3,1% de personas con discapacidad según la Encuesta para Personas con Discapacidad (EPCD) 2002. Se considera subestimados ambos resultados, teniendo en cuenta

Recuadro N° 3.4 (continuación)

Trabajo Decente y Discapacidad

el parámetro (estimación) mundial del 10%. Existe además un antecedente de medición de APADEM y el Instituto Interamericano del Niño (IIN) que, en 1985, encontraron 12,7% (1 de cada 8) de personas con discapacidad en los departamentos de Central, Cordillera y Paraguarí. Finalmente, el informe más reciente de la JICA, en el 2009, halla en tres departamentos (Caaguazú, Caazapá y Guairá) una tasa cercana al 20% (1 de cada 5 personas). Debido a que estos tres estudios manejan diferentes bases conceptuales, alcances y metodologías de medición, sus datos no son comparables entre sí, pero sirven como parámetros de estimación de las tasas de discapacidad que se tendrían en Paraguay.

Las personas discapacitadas enfrentan mayores barreras en acceder a oportunidades de educación y trabajo a lo largo de sus vidas. Tanto en el mundo como en la región, los niveles educativos de las personas con discapacidad son inferiores a los de personas sin discapacidad. En el Paraguay, según el CNPV 2002, las personas discapacitadas analfabetas de 15 a 60 años de edad alcanzan el 49,1% a nivel nacional, el 44,9% de las residentes en la zona urbana y el 54,3% del área rural (Roig Ocampos, 2005). La tasa de analfabetismo de la pobla-

ción nacional sin discapacidad es apenas un décimo (5,1%) de la discapacitada (49,1%). En ambas sub poblaciones, el analfabetismo es mayor en las áreas rurales.

Esta marcada diferencia indica no sólo menores capacidades sino fundamentalmente muy limitadas oportunidades de acceder a la educación formal para las personas con discapacidad. Sin embargo, el MEC ofrece en el sector oficial escuelas de EEB con aulas de apoyo y aulas especiales para niños y niñas con discapacidad o necesidades educativas especiales (NEE). Las oportunidades educativas, por lo tanto, podrían estar condicionadas por otros factores ajenos a la oferta educativa; como la falta de información, imposibilidad de trasladarse a los centros, debido a las distancias, auto marginación por parte de las familias a causa de modelos culturales, etc.

Como parte de una capacitación inclusiva se firmó un acuerdo entre el MJT y la Fundación Saraki, en enero de 2012, buscando generar programas de formación laboral para personas con discapacidad; por ejemplo, en empleos temporales dentro de una visión diferente del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL).

3.5. Empleo en Condiciones de Seguridad

Además del empleo productivo, el empleo en condiciones de libertad y el empleo en condiciones de equidad, el Trabajo Decente requiere condiciones de seguridad. El concepto del Empleo en condiciones de seguridad engloba la necesidad de proteger la salud de los y las trabajadores, así como de proveerles de pensiones y protección social adecuada (jubilaciones); aspectos estudiados en el capítulo anterior sobre "Capacidades". Esta sección comienza con un breve análisis sobre el empleo juvenil. un grupo especialmente vulnerable por la falta de seguridad en el trabajo. Después continúa con el análisis de los

tipos de contratos como indicador importante de la seguridad en el empleo y el respeto de los derechos del trabajador y trabajadora.

3.5.a) Empleo juvenil

Un segmento especialmente vulnerable (o sin empleo en condiciones de plena seguridad) es el juvenil (15 a 24 años). Considerando la tenencia de seguros de salud y de jubilación, la situación es crítica. En 2011, dispone de ambos seguros 1 de cada 12 jóvenes (8,5%), la mitad (16,6%) de las personas entre 25 y 65 años de edad. Se constata que: a mayor edad, existe mayor protección, dentro de la precariedad vigente. Los y las jóvenes de 15 a 19 años con seguros

Otra característica del empleo en condiciones de seguridad es el tipo de contrato que se tiene para mantener el empleo y contra el desempleo u otros riesgos semejantes.

son 1 de 50 (2,2%), pero quienes se encuentran entre 20 y 24 años alcanzan a 1 de 8 (13,6%). Existen paralelamente marcadas asimetrías internas: los y las jóvenes de las ciudades cuentan con 3,2 veces más que en el área rural (18,4% y 5,8%, respectivamente). Por otra parte, las diferencias por sexo no son muy grandes.

Si el indicador anterior denota altos niveles de inseguridad, el escaso porcentaje de personas jóvenes ocupadas y que estudian permite deducir incertidumbres futuras. Solamente estudia 38% de los y las jóvenes que trabajan y a medida que aumenta la edad, se reduce la proporción de quienes siguen estudiando. De cada 10 jóvenes de 15 a 19 años, un poco más de la mitad (51,9%) va a clases, pero entre los de 20 a 24, apenas 3 (26,8%) de 10 continúa sus estudios. Las brechas internas se acentúan en el último estrato: los varones que estudian (21,6% son menos las mujeres en esa condición (35,9%) y la juventud rural es la más excluida, su tasa (11,1%) en el sistema escolar es 3,3 veces menor que la urbana (37,0%).

Los jóvenes que ni estudian ni buscan trabajo, los llamados “los ninis”, ejemplifican la exclusión presente y, con alta probabilidad, la del futuro. Este grupo constituye una elevada tasa, 1 (12,5%) de cada 8 de jóvenes entre 15 y 24 años de edad. Ésta aumenta con la edad; son 1 (10,7%) de 10 entre quienes cuentan con 15 a 19 años y 1 de 6 (15,8%) en jóvenes de 20 a 24 años. Nuevamente, la asimetría interna por sexo es importante. El porcentaje de las jóvenes (19,2%) excluidas del estudio y del empleo triplica al de los varones de igual condición (5,8%). También entre ellas: a mayor edad, mayor exclusión pues la tasa se duplica para el grupo de 20 a 24 años (25,4% y

14,1% para 15 a 19). Estos datos reflejan que casi la mitad de las mujeres “ninis” informan que se dedican principalmente a los quehaceres del hogar, lo que les impide seguir estudiando o buscar un trabajo.

En la perspectiva de seguridad en el empleo se concentran todas las exclusiones en el grupo de jóvenes que ni estudian ni trabajan: a) en el presente, una elevada proporción carece de empleo y por ende, de base para la seguridad, b) al no estudiar hoy tampoco tienen probabilidades de emplearse en la actualidad, lo que refuerza su inseguridad y, c) tampoco en el futuro tendrán mejora de condiciones laborales ni seguridad en el empleo, dado que hoy no acumulan capital educativo ni experiencia laboral.

3.5.b) Tipo de contrato

Otra característica central del empleo en condiciones de seguridad es el tipo de contrato que se tiene para mantener el empleo y contra el desempleo u otros riesgos semejantes. En Paraguay, no se requiere de un contrato escrito pues el Código Laboral acepta como contrato implícito cualquier relación de dependencia entre un trabajador y un empleador. Sin embargo, poseer un contrato escrito confiere al trabajador mayor seguridad y es un indicador *proxy* de mayor cumplimiento de los derechos laborales. Las cifras presentadas a continuación y que son las últimas disponibles, excluyen, por su naturaleza, a empleadores, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores por cuenta propia. Solamente se estudia a hombres y mujeres que trabajan como obreros-empleados (de los sectores) público o privado y empleados domésticos. Los tipos de contrato son: a) contrato (por

tiempo) indefinido o “nombrado”, típico de la función pública; b) contrato (por tiempo) definido o “temporal”; y c) sin contrato o “(acuerdo) verbal”. Otras categorías de ínfimo peso son “a prueba” y “NR”; 0,4% y 0,3% del total, respectivamente.

La distribución encontrada demuestra los rangos de la seguridad-inseguridad de las categorías ocupacionales según tipos de contrato de trabajo. Las personas con mayor seguridad en el empleo son obreros-empleados públicos: 8 de cada 10 cuenta con un contrato permanente y 2 de 10, con uno temporal. Las más vulnerables son las empleadas domésticas, que en casi la totalidad (95,0%) cuenta apenas con contratos verbales. Quienes trabajan como obreros-empleados privados están igualmente lejos de la seguridad del contrato permanente. Solamente 1 de 5 (21,5%) cuenta con este tipo de contrato, y un poco más de la mitad (53,2%) están empleados mediante acuerdo verbal; y las restantes personas se hallan bajo un contrato temporal.

No se registran grandes asimetrías por sexo en todas las categorías ocupacionales de obreros-empleados públicos; de hecho 82,1% de las mujeres y 76,3% de los hombres reportan tener un contrato indefinido en el sector público, un aspecto favorable del empleo en este sector y que corresponde con otros indicadores como el de contratos colectivos. Pero entre obreros-empleados del sector privado, los varones muestran mayor vulnerabilidad que las mujeres: ellos cuentan con contratos verbales en casi 6 de cada 10 casos, mientras las mujeres en sólo 4 de 10. Finalmente, entre quienes trabajan en el empleo doméstico (remunerado), hay diferencias entre los escasos varones, algo menos

Cuadro N° 3.11

Población ocupada por tipo de contrato según categoría ocupacional (%), 2011

	Contrato indefinido (nombrado)	Contrato definido (temporal)	Acuerdo verbal	Total (personas y 100%)
Empleado-obrero. Sector público	79,2	19,2	1,6	293.631
Empleado-obrero. Sector privado	21,5	24,9	53,2	1.067.369
Empleado doméstico	0,9	4,1	94,1	189.026
Total	29,2	20,9	49,4	1.592.872
Hombre. Empleado-obrero. Sector público	76,3	21,3	2,4	147.761
Mujer. Empleada-obrera. Sector público	82,1	17,0	0,9	145.870
Hombre. Empleado-obrero Sector privado	19,6	22,1	57,8	771.111
Mujer. Empleada-obrera Sector privado	26,3	32,0	41,1	296.258
Hombre. Empleado doméstico	16,2	0	83,8	15.832
Mujer. Empleada doméstica	1,0	3,0	95,0	173.194
Hombre. Total	27,6	21,5	50,6	963.651
Mujer. Total	31,7	20,0	47,7	629.221

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011

vulnerables, y la casi absoluta mayoría femenina. Los varones cuentan con contratos verbales en 8 de 10 casos (83,8%), tasa que se eleva a 9,5 de cada 10 entre las mujeres (95,0).

En resumen, la mitad de la población empleada-obrera del sector privado y casi toda la del empleo doméstico carece de seguridad en el empleo, al contar sólo con contratos verbales. Las personas más favorecidas son los y las obreros-empleados públicos con contratos permanentes y las que están en peor condición son las empleadas do-

El empleo doméstico mantiene condiciones laborales particularmente desventajosas, y su mismo punto de partida es paradigma de la vulnerabilidad: la ausencia de contrato escrito.

mésticas. Algo más de la mitad de las personas obreros-empleados privados trabajan igualmente en condiciones muy precarias de contrato verbal. Finalmente, los varones se hallan más vulnerables que las mujeres en el empleo de obrero-empleado privado, mientras ocurre lo opuesto en el empleo doméstico (remunerado).

3.5.c) Trabajo Doméstico

El trabajo doméstico remunerado es, en general, una ocupación sumamente precaria. Se lleva a cabo en el ámbito privado, incluye mayoritariamente a trabajadores independientes que realizan labores domésticas remuneradas y con pocos derechos laborales efectivos. Casi todas las personas que laboran en el trabajo doméstico remunerado en Paraguay tienen contratos verbales, lo que equivale a carecer de contratos, no contribuir a un sistema previsional, acudir al sistema público gratuito para servicios de salud y no estar organizadas sindicalmente.

El empleo doméstico es una categoría casi exclusivamente femenina. En el 2011, 9 (91,6%) de cada 10 de las personas ocupadas de 15 o más años en esta categoría ocupacional eran mujeres.

El empleo doméstico mantiene condiciones laborales particularmente desventajosas, y su mismo punto de partida es paradigma de la vulnerabilidad: la ausencia de contrato escrito. La cobertura de la seguridad social es casi inexistente, y son excepcionales quienes tienen un seguro de salud. El ingreso que reciben por hora trabajada es el menor entre todas las categorías ocupacionales, como se observa en el cuadro N° 3.10; son 6.742 guaraníes cuando el

promedio general de todas las mujeres es 11.338 guaraníes, según ese mismo cuadro.

Existen iniciativas para mejorar los términos y las condiciones de trabajo del servicio doméstico en Paraguay. Por ejemplo, la reciente ampliación de la cobertura geográfica del seguro social de salud del IPS para las trabajadoras domésticas a todo el país por Decreto del Ejecutivo de septiembre de 2009. Este beneficio se circunscribía anteriormente solo a las y los trabajadores domésticos de Asunción.

En Mayo de 2013, el Congreso sancionó una nueva ley para que trabajadores y trabajadoras independientes, amas de casa y trabajadores y trabajadoras domésticas puedan cotizar voluntariamente al IPS con el 13% de sus ingresos para acceder a una jubilación que no incluye cobertura médica. Esta ley puede ayudar a que miles de personas puedan acceder a una jubilación.

Según un estudio preliminar de la OIT/IPS (2010), la extensión del acceso a este beneficio constituye, además del beneficio en sí, un potenciador de la cantidad de personas inscriptas en el Instituto de Previsión Social (IPS). En junio de 2010 se contabilizaron 10.936 trabajadores domésticos/as inscriptos con el IPS, y una mayor divulgación de esta posibilidad de acceso a los servicios del IPS motivaría quizá más responsabilidad del sector patronal. A finales de 2012, esta cifra se incrementó a 19.524 personas y 9.441 familias cubiertas por el seguro de salud (IPS 2012).

Tras la aprobación, en junio de 2011, del Convenio N° 189 y la Recomendación asociada sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, autorida-

des del Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) realizaban cabildeos para su ratificación en el Congreso. Se dieron pasos de ambos sectores para converger no sólo a la ratificación, sino también a una ley sobre el empleo doméstico remunerado. En agosto de 2011, la Dirección de Promoción de la Mujer Trabajadora, representantes de ONU Mujeres y de la OIT entregaron al Viceministerio de Trabajo del MJT un anteproyecto de ley al respecto. El MJT trabajó con la Secretaría de la Mujer buscando presentarlo y lograr la aprobación de este proyecto –que abarca salarios, horarios de trabajo y jubilación– por el Congreso. En noviembre de 2012, el congreso aprobó el Convenio. Por último, el 10 de diciembre de 2012, el Presidente de la República, promulgó la Ley N° 4819/12 que ratifica el Convenio 189 de la OIT. En mayo de 2013, se depositó la ratificación en la OIT en Ginebra con lo cual se ha finalizado el proceso. Sin duda, la ratificación e implementación del Convenio fomentará un proceso de formalización de empleos en este sector y el reconocimiento de sus derechos laborales para una gran cantidad de mujeres paraguayas.

3.6. Empleo en Condiciones de Dignidad

El empleo en condiciones de dignidad requiere que todos las y los trabajadores sean tratados con respeto y puedan participar en las decisiones concernientes a sus condiciones laborales. Esta libertad de participar en las decisiones relativas a las condiciones del trabajo se mide por el grado de participación sindical –por ejemplo, en los CCCT- y en el tripartismo, y en la existencia de un diálogo social continuo sobre cuestiones primordiales al Traba-

jo Decente. Esta última característica se suma a las ya estudiadas de a) trabajo productivo, b) empleo en condiciones de libertad, c) empleo en condiciones de equidad y d) empleo en condiciones de seguridad.

Un hito de Diálogo Social y Tripartismo se da con el Acuerdo tripartito para el Trabajo Decente, firmado el 23 de febrero de 2009, en vigencia y que se estudia en el siguiente capítulo. Asimismo, de acuerdo a un estudio (Lachi, 2010) se reactivó el diálogo social entre los actores laborales nacionales (centrales sindicales, organizaciones empresariales y Gobierno); por ejemplo, el gobierno de Duarte Frutos puso énfasis en los espacios normativamente establecidos, como el Consejo Nacional de Salarios Mínimos mientras que el de Lugo se reunía cada vez que la inflación superaba el 10%, a fin de definir el nuevo monto del salario mínimo para el sector privado.

Desde fines de 2008, el diálogo social cobró otro impulso con la instalación de diferentes mesas de diálogo, como la Mesa Nacional de Generación de Empleo Juvenil; la Junta Consultiva de Inspección de Trabajo, Transporte, Higiene y Seguridad Ocupacional, la Mesa de Diálogo Social Inter-institucional y la Mesa Permanente Tripartita para la solución de problemas y conflictos laborales, entre otras.

Algunas mesas agotaron rápidamente sus actividades y otras quedaron como espacios de intercambio de opiniones entre sindicatos, empresarios y gobierno. De este modo, no pudieron convertirse efectivamente en lugares de definición de acuerdos globales o sectoriales entre los diferentes actores laborales, a excepción de la Mesa Nacional de Generación de Empleo Juvenil, que

El empleo en condiciones de dignidad requiere que todos las y los trabajadores sean tratados con respeto y puedan participar en las decisiones concernientes a sus condiciones laborales.

El ámbito clásico de participación para normar las condiciones laborales, además de los CCCT, es el de las mesas tripartitas impulsadas por el Viceministerio del Trabajo.

logró elaborar una nueva versión de la ley del primer empleo o empleo juventud. En definitiva, esta reactivación del diálogo social produjo escasos resultados concretos. Sin embargo, logró reunir una vez más a los actores sociales, para que discutieran conjuntamente temas de interés común. Pero desafortunadamente no pudo garantizar instrumentos deliberativos necesarios para que las soluciones o acuerdos concertados en las Mesas se implementaran efectivamente.

Otra forma de participación de las y los trabajadores en las decisiones concernientes a sus condiciones laborales es la contratación colectiva. Durante las dos décadas de transición democrática, ésta nunca fue implementada a nivel nacional, por rama industrial o por sector productivo, limitándose exclusivamente a regular las relaciones laborales en determinadas empresas o instituciones públicas. Este instrumento de negociación del conflicto laboral estuvo últimamente estancado o incluso perdió incidencia, al compararlo con los años inmediatamente posteriores a 1989. Su incidencia fue mínima entre 2004 y 2009; abarcando, en promedio anual, 3 de 100 instituciones y 11 de 100 trabajadores (Lachi, 2010).

Como se señaló en la sección sobre Empleo en condiciones de libertad, existe una sustancial diferencia en el uso de la contratación colectiva entre empresas o instituciones del sector público y del sector privado. En el lapso 2004-2009, en empresas con más de 20 trabajadores, la cobertura comprendió a 14 de 100 unidades del sector público y a 2 de 100 empresas privadas, y benefició a 17 de 100 trabajadores y trabajadoras del sector público y a sólo 5 de 100 del sector privado.

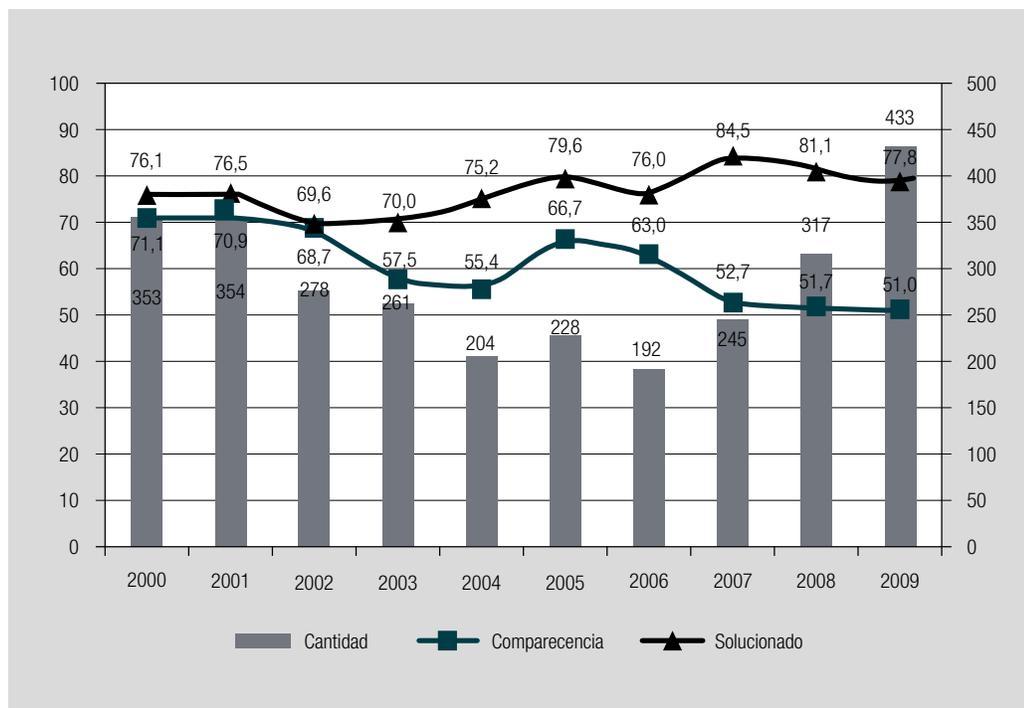
El sector público registró en estos últimos años una situación más favorable, ya que se ha logrado firmar muchos más CCCT entre autoridades y sindicatos que en el pasado. Sin embargo, éste ha sido fundamentalmente un instrumento coyuntural para la solución de conflictos, en gran parte de las instituciones públicas donde se acordaron CCCT, y no un medio de regulación permanente de las relaciones laborales. A pesar de que la ley prevé la renovación bienal de los CCCT, entre 2004 y 2009 se dieron escasos contratos renovados.

Una lectura sería la compensación del bajo número de CCCT firmados en los últimos años con el contenido innovador respecto a lo establecido en la normativa vigente. Pero esto es lo habitual en la contratación colectiva, que por principio busca mejorar aquellos derechos establecidos por la ley. Debe recordarse que, por la debilidad de las instituciones públicas encargadas de la implementación de leyes laborales (Viceministerio de Trabajo), estas leyes tienen escaso cumplimiento. Como ya se ha observado, lo establecido en la norma no necesariamente se concreta en las relaciones laborales cotidianas. Entre las innovaciones de estos contratos colectivos, cabe subrayar las relativas al género, que anteriormente o no existían o tenían un carácter marginal. También debe resaltarse el incremento de la cantidad de CCCT firmados durante los diferentes gobiernos democráticos, que ha subido de 0,92 en 1997 a 1,92 en 2011 por mes.

El ámbito clásico de participación para normar las condiciones laborales, además de los CCCT, es el de las mesas tripartitas impulsadas por el Viceministerio del Trabajo. Estas inciden en el diálogo social, aunque tengan poco

Gráfico N° 3.6

Tripartitas por cantidad, comparecencia (%) y solucionadas (%), 2000-2009



Se nota un incremento de la cantidad de tripartitas, un estancamiento de las comparecencias y de las tripartitas con soluciones.

Fuente: Elaboración propia en base a VMT y Lachi, 2010.

peso a nivel de empresas o instituciones públicas, limitando su alcance a la resolución concreta de conflictos puntuales. Las mesas tripartitas no deben ser subestimadas en su rol potencial de regulación de las relaciones laborales, ya que permiten negociaciones y acuerdos alternativos a medidas de fuerza como la huelga.

Existen continuidades al analizar la cantidad de tripartitas, la comparecencia de las partes a las mismas y la proporción de las que obtuvieron soluciones, por ejemplo, entre 2000 y 2009. En este decenio, el promedio anual de tripartitas fue 286,5, y como ilustra el gráfico N° 3.6, la tendencia es parecida a una "U": al inicio y al final del período se concentran las mayores frecuencias. La tendencia general de las compare-

cencias es a la baja (2001-2008) y luego a un estancamiento. Las tripartitas que solucionaron los conflictos que las originaron tienen una línea ascendente pero con ligera caída al final del período; con un promedio de 3 (76,5%) de cada 4 casos en los que las partes comparecieron.

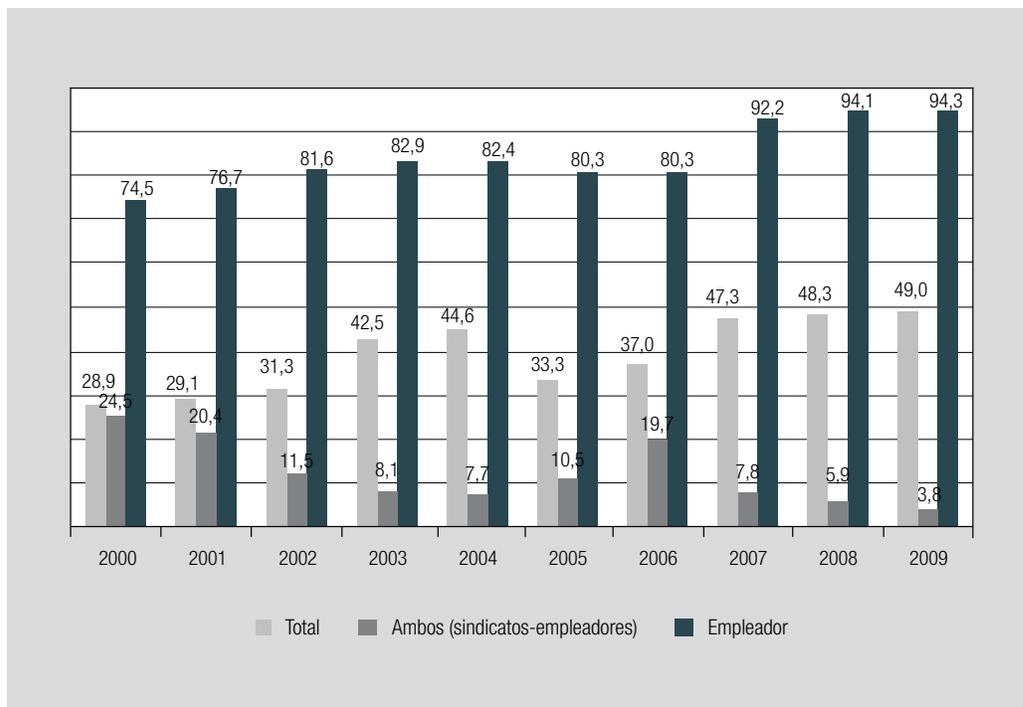
En resumen, se nota una favorable tendencia al incremento de la cantidad de tripartitas; un relativo estancamiento de las comparecencias y también un relativo estancamiento de tripartitas con soluciones al final; esto último puede considerarse aceptable considerando la tendencia ascendente a lo largo del período.

Podrían inferirse: a) la baja o el estancamiento de las comparecencias no implica una reducción de los resultados,

Aparecen necesarios ciertos cambios de cultura política, con actitudes más abiertas hacia la negociación y conciliación para aprovechar los espacios inter-institucionales del Estado.

Gráfico N° 3.7

No comparecencia: Total, Ambos y Empleadores (%), 2000-2009



Fuente: Elaboración propia en base a VMT y Lachi, 2010.

Nota: Porcentajes relacionados a las tripartitas de cada interlocutor y el total separadamente; por lo cual no se suman entre ellos.

lo cual es auspicioso; b) determinadas tripartitas muestran resultados. Esto permite suponer que, a mayor comparecencia, podrían lograrse mayores resultados, aunque la relación no es mecánica, ni directa. Pero solamente con tripartitas en más casos habrá probabilidades de soluciones mediante el diálogo.

Aparecen necesarios ciertos cambios de cultura política, con actitudes más abiertas hacia la negociación y conciliación para aprovechar los espacios institucionales del Estado, en sus diversas instituciones y diferentes niveles. En efecto, la no comparecencia a las tripartitas fue en promedio 4 (39,2%) de cada 10 en la primera década del siglo XXI, con marcadas diferencias según actores. En promedio, de cada 8 convo-

catorias a tripartitas, en 1 no asistieron sindicatos ni empleadores y en más de seis, fueron los empleadores quienes faltaron. Es de lamentar la mayor retención a la negociación de los años 2007-2009, en los que la no comparecencia se da en casi la mitad de los llamados; la ausencia de ambas partes decrece y se mantiene la elevada inasistencia de los empleadores.

Para conciliar intereses, resultan imprescindibles la predisposición a negociar y la existencia de recursos para que el diálogo y la negociación conduzcan a resultados en los que todas las partes ganen. Para ello es imprescindible la articulación de instituciones del Ejecutivo con el Parlamento y entre instituciones del Poder Ejecutivo. El objetivo es faci-

litar un Trabajo Decente en el que todas las partes siempre ganan algo o con pérdidas mínimas, superando los intereses particulares de los dialogantes y la visión de corto plazo.

Conocimiento de derechos laborales

Si el empleo en condiciones de dignidad supone el reconocimiento de derechos laborales (DDLL, de ahora en adelante), la condición necesaria es que éstos derechos sean conocidos. Una particularidad de la EPH 2010, porque no se incluyeron estas preguntas en forma permanente, fue indagar sobre el conocimiento de determinados DDLL a las categorías ocupacionales con relaciones asalariadas: empleados y obreros del sector público, empleados y obreros del sector privado y empleados domésticos.

Dos fueron los resultados sustantivos: la elevada tasa de personas que declararon conocer los DDLL y la asimetría entre las categorías de trabajadoras y trabajadores. En promedio respecto al

conjunto de siete preguntas, casi 8 de cada 10 personas conocían sus derechos básicos, aunque ellos no estuvieran vigentes en la práctica. Esta tasa de conocimiento de derechos es casi de 10 de cada 10 en el sector público, 8 de cada 10 en el sector privado y 6 de cada 10 entre empleadas domésticas.

De esta forma se recorrieron dos importantes fases: la existencia de derechos reconocidos por ley y el conocimiento de los mismos; resta dar el paso decisivo: el cumplimiento de la legislación vigente.

Las categorías ocupacionales se estratifican claramente según su conocimiento de DDLL: a mayor formalidad (económica-institucional), mayor conocimiento de derechos, aunque a mayor conocimiento de derechos no se da mayor formalidad en su cumplimiento.

Al cruzar el conocimiento de derechos con el tipo de contrato, se constata que el conocimiento de sus derechos laborales no implica su cumplimen-

A mayor formalidad (económica-institucional), mayor conocimiento de derechos pero no a mayor conocimiento de derechos mayor vigencia en su cumplimiento.

Cuadro N° 3.12

Conocimiento de derechos laborales de personas asalariadas ocupadas de 15 y más años según categoría ocupacional (%), 2010

Categoría ocupacional	Salario mínimo	Vacaciones	Horas diarias	Descansos	Seguro médico	Permisos	Preaviso	Promedio	Total
Empl/obr.público	96,9	95,8	96,9	95,9	96,6	96,7	96,4	96,4	258.408
Empl/obr.privado	78,7	74,6	78,4	76,5	76,8	77,9	76,4	77,0	1.006.096
Empl. doméstico	60,9	57,8	61,1	61,4	60,7	64,6	60,8	61,1	212.531
Total	79,1	75,7	79,0	77,6	77,8	79,1	77,5	78,0	1.480.411

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2010.

Nota 1: Se excluyó a 3.376 personas que No respondieron (NR)

Nota 2: Los derechos laborales son

Salario mínimo correspondiente a su tarea

Horas diarias, cantidad de horas de trabajo por día

Seguro médico, acceso

Preaviso en caso de despido

Vacaciones anuales según antigüedad

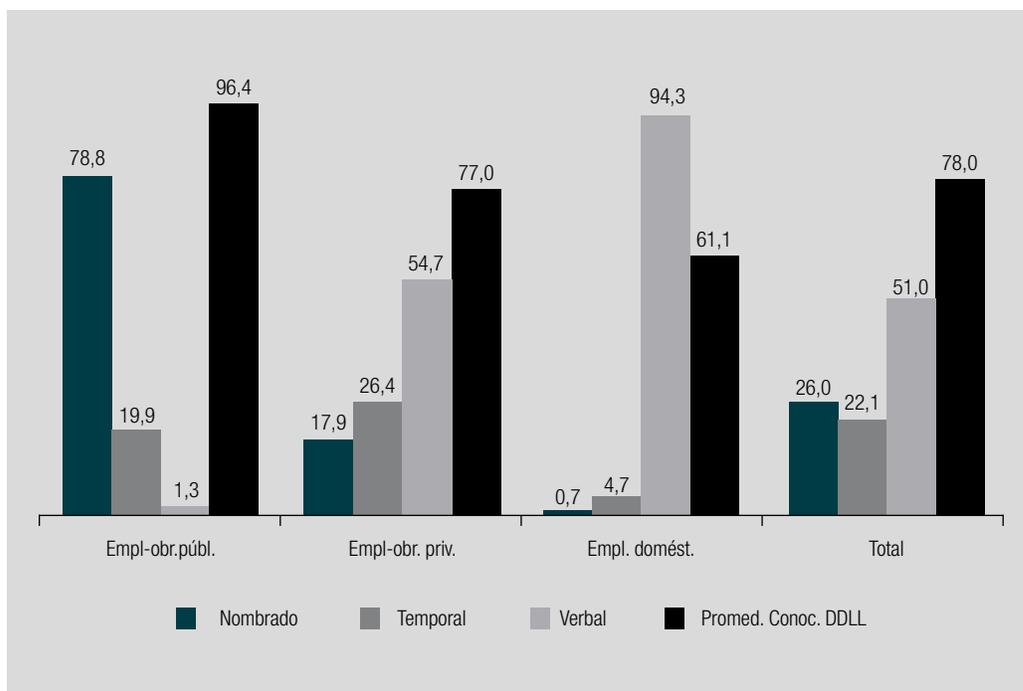
Descansos (períodos) diarios y semanales

Permisos por maternidad/paternidad o enfermedad

Más de la mitad del grupo más numeroso (personas asalariadas del sector privado) posee el contrato más vulnerable, el verbal, aunque la mayoría conoce sus derechos.

Gráfico N° 3.8

Tipo de contrato y Promedio de conocimiento de DDLL según categorías ocupacionales (%), 2010



Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2010.

to. Las personas asalariadas del sector público tienen contratos permanentes en 8 de 10 casos y casi todas conocen sus DDLL, por lo que en conjunto, tienen las mejores condiciones. En el extremo opuesto, la casi totalidad de las empleadas domésticas disponen sólo de contratos verbales y sólo 6 de cada 10 posee conocimiento de sus DDLL. Es decir, su vulnerabilidad no obedece necesariamente al desconocimiento de sus derechos.

Esta misma conclusión se aplica al grupo más numeroso de las personas asalariadas, las del sector privado, que conforman 7 de cada 10 personas en relaciones de dependencia salarial del país. También ésta subpoblación es más

vulnerable de hecho antes que por desconocimiento de sus derechos: sólo 2 de cada 10 poseen contratos permanentes, pero conocen sus derechos 8 de cada 10. Asimismo, más de la mitad del grupo más numeroso (personas asalariadas del sector privado) posee el contrato más vulnerable, el verbal, aunque la mayoría conoce sus derechos. Nuevamente son las restricciones de hecho las que condicionan el no cumplimiento de los DDLL, y no el desconocimiento de los mismos. Esto señala el prolongado proceso a desarrollar entre los actores sociales y el Estado en vistas a mantener el diálogo social y lograr los acuerdos y pactos orientados al Trabajo Decente y el Desarrollo Humano.

3.7. Conclusiones

Se han observado cambios en el mercado laboral a lo largo del tiempo, en términos de las oportunidades reales para el Trabajo Decente en Paraguay, en base al análisis de datos de éste capítulo y de los anteriores. Existe mayor participación femenina con tendencias a una mayor igualdad en el mercado laboral. El diálogo social se ha institucionalizado y existen mejores y más eficaces instituciones del Estado y del sector privado para encauzarlo.

Persisten, sin embargo, muchos desafíos pendientes. Los sueldos (o ingresos) reales se incrementaron escasamente y más en el empleo total antes que en el empleo informal que concentra a 8 de 10 personas ocupadas en 2011. Asimismo, sigue registrándose una marcada desigualdad en el acceso a las oportunidades de Trabajo Decente, sobre todo para las personas pobres y para quienes están subempleados o desempleados. Pese a las mejoras observadas, las brechas de género en la participación laboral y en los sueldos persisten. Las oportunidades para un Trabajo Decente en el sector rural son mucho menores que en el espacio urbano.

El empleo formal, con contrato de trabajo y acceso al seguro social, es muy limitado y en la mayoría reducido al sector público (aunque la condición de empleado público no garantiza el empleo formal). La población con discapacidades tiene muy limitadas posibilidades de realizar un trabajo digno y contribuir a la sociedad por vía del mercado laboral. Además, la presencia

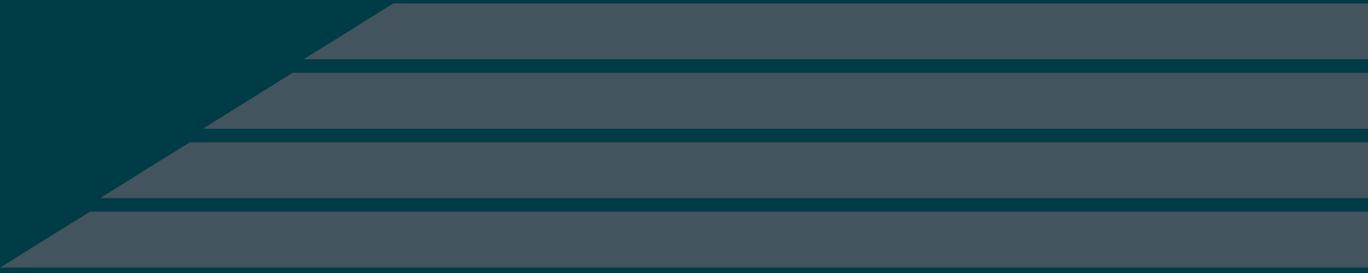
de trabajo infantil sigue siendo problemática aunque se ha reducido, y resultan loables los programas de protección social, como Tekoporâ y Abrazos, para asegurar que niñas y niños estudien y no trabajen.

Estas desigualdades en el acceso al Trabajo Decente señalan, además de las imprescindibles políticas económicas de empleo intensivas, la necesidad de seguir reforzando las instituciones laborales y mejorar el diálogo social para superar las múltiples barreras al Trabajo Decente.

A pesar de la evolución del sector sindical con la democracia, la negociación colectiva es mínima y se limita a sectores con mayor densidad de sindicatos. En los últimos años hubo primero una reactivación del diálogo social, seguido de un retroceso tras la crisis política de 2012. Sin embargo, aún con una reactivación futura del diálogo social, habría que redoblar esfuerzos para asegurar que los acuerdos concertados sean efectivamente implementados.

El reciente crecimiento económico del país debería generar mayor empleo productivo, para favorecer a las poblaciones más vulnerables como son jóvenes, mujeres, discapacitados, pobres. Hasta que el proceso económico impacte efectivamente sobre el empleo, las políticas de reducción de la pobreza son imprescindibles para fomentar las capacidades y oportunidades económicas y sociales de las personas y con efectos inmediatos sobre el empleo productivo.

Hasta que el proceso económico impacte efectivamente sobre el empleo, las políticas de reducción de la pobreza son imprescindibles para fomentar las capacidades y oportunidades económicas y sociales de las personas y con efectos inmediatos sobre el empleo productivo.



*El marco normativo, institucional
y de políticas destinadas a
promover el Trabajo Decente es
un componente fundamental del
Desarrollo Humano.*

CAPÍTULO

4

EL MARCO NORMATIVO, INSTITUCIONAL Y DE POLÍTICAS



EL MARCO NORMATIVO, INSTITUCIONAL Y DE POLÍTICAS

Se estudia el marco normativo, institucional y de políticas destinadas a promover el Trabajo Decente en Paraguay, componente fundamental del Desarrollo Humano.

Este capítulo estudia el marco normativo, institucional y de políticas paraguayas destinadas a promover el Trabajo Decente, componente fundamental del Desarrollo Humano. Se analiza este marco desde la perspectiva de la expansión del sistema legal, y las políticas de diversos ministerios y secretarías públicas para el desarrollo del Trabajo Decente. Se enfatizan las políticas y los programas más relevantes para el reconocimiento y resguardo de los derechos y libertades asociados con la ampliación de capacidades -componente estratégico del Desarrollo Humano- en el mercado laboral, como son el derecho a formar sindicatos, la abolición del trabajo forzoso, la eliminación del trabajo infantil, la no discriminación en el trabajo, y la igualdad de remuneración para hombres y mujeres.

El marco normativo e institucional laboral tiene además un rol instrumental en garantizar el derecho de la ciudadanía de reclamar y hacer valer sus intereses en el ámbito laboral y de las condiciones de trabajo. Cumple también un rol informativo y de conceptualización de los derechos y responsabilidades de los actores laborales, para avanzar en el desarrollo del Trabajo Decente. Se analizan, también, los principales cambios impulsados en la estructura institucional del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social (VMTSS) y el desarrollo e implementación de políticas registradas durante los últimos años.

El capítulo abarca las dimensiones fundamentales del Trabajo Decente, que requieren cuatro condiciones simultáneas: el cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo, condiciones de empleo e ingresos justos y dignos, un sistema de protección social eficaz y al alcance de todos los trabajadores y las trabajadoras, y la existencia de un sistema activo de diálogo social y tripartismo.

4.1. Marco legal de la protección del trabajo decente en Paraguay

4.1.a) Adopción de normas internacionales del trabajo

La Constitución de la República del Paraguay de 1992 reconoce en el Título II los derechos fundamentales inherentes a la dignidad de la persona humana y al desarrollo de la libre personalidad, estableciendo un sistema preciso de garantías para su salvaguarda y tutela jurídica, bajo el principio de separación de poderes.

Cuadro N° 4.1

Paraguay, Convenios Fundamentales de la OIT ratificados

Convenios	Fecha de ratificación
C87 Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948.	28/06/1962
C98 Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949.	21/03/1966
C29 Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930	28/08/1967
C100 Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951.	24/06/1964
C105 Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957.	16/05/1968
C111 Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958.	10/07/1967
C138 Convenio sobre la edad mínima, 1973.	03/03/2004
C182 Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999.	07/03/2001

Fuente: OIT NORMLEX, 16 de mayo 2013.

En materia de Convenios Internacionales del Trabajo, la Constitución recoge la doctrina de la primacía del derecho internacional.

Estos derechos están en concordancia con los instrumentos normativos internacionales especializados como la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos Culturales y Sociales y la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

En materia de Convenios Internacionales del Trabajo, la Constitución recoge la doctrina de la primacía del derecho internacional. Su artículo 137 establece que los tratados y convenios internacionales, una vez ratificados por el Congreso, se integran al sistema normativo nacional. Son éstas las normas a aplicar en caso de contradicciones con normas nacionales (anteriores o posteriores), que a su vez deben adecuarse a la normativa internacional ratificada.

Así, el marco normativo nacional adopta las normas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en sus Artículos 22 a 25 garantizan la seguridad social, el trabajo, la

protección contra el desempleo, una remuneración equitativa y satisfactoria y un nivel de vida adecuado que asegure la salud y el bienestar, entre otros derechos. También rigen los convenios fundamentales surgidos de la “Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo” (1998), todos los cuales fueron ratificados por Paraguay (cuadro N° 4.1).

Estos convenios fundamentales, junto a otros 30 ratificados (cuadro N° 4.2.), abarcan un amplio conjunto de materias como inspección del trabajo, promoción del empleo, salarios, horarios de trabajo, seguridad, salud y políticas sociales y sobre poblaciones indígenas y tribales. Desde el año 2001, se afirmó una tendencia positiva en la búsqueda de consensos y desarrollo de actividades orientadas hacia la ratificación de los Convenios de la OIT. Los más recientes fueron el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (núm. 156), en el año 2007 y el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) en 2013.

Cuadro N° 4.2

Convenios de la OIT ratificados por Paraguay

Convenio	Fecha de ratificación	Situación
C1 Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919	21/03/1966	ratificado
C11 Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921	16/05/1968	ratificado
C14 Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921	21/03/1966	ratificado
C26 Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928	24/06/1964	ratificado
C29 Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930	28/08/1967	ratificado
C30 Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930	21/03/1966	ratificado
C52 Convenio sobre las vacaciones pagadas, 1936	21/03/1966	ratificado
C59 Convenio (revisado) sobre la edad mínima (industria), 1937	21/03/1966	ratificado
C60 Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1937	21/03/1966	denunciado el 12/12/2001 (es decir, contenido reemplazado por Convenio más reciente)
C77 Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946	21/03/1966	ratificado
C78 Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946	21/03/1966	ratificado
C79 Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946	21/03/1966	ratificado
C81 Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947	28/08/1967	ratificado
C87 Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948	28/06/1962	ratificado
C89 Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948	21/03/1966	ratificado
C90 Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948	21/03/1966	ratificado
C95 Convenio sobre la protección del salario, 1949	21/03/1966	ratificado
C98 Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949	21/03/1966	ratificado
C99 Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951	24/06/1964	ratificado
C100 Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951	24/06/1964	ratificado
C101 Convenio sobre las vacaciones pagadas (agricultura), 1952	21/03/1966	ratificado
C105 Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957	16/05/1968	ratificado
C106 Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957	21/03/1966	ratificado
C107 Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957	20/02/1969	Denuncia automática 10/08/1993 por C169
C111 Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958	10/07/1967	ratificado
C115 Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960	10/07/1967	ratificado
C116 Convenio sobre la revisión de los artículos finales, 1961	20/02/1969	ratificado
C117 Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962	20/02/1969	ratificado
C119 Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963	10/07/1967	ratificado
C120 Convenio sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964	10/07/1967	ratificado
C122 Convenio sobre la política del empleo, 1964	20/02/1969	ratificado
C123 Convenio sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965	10/10/1968	ratificado

Convenio	Fecha de ratificación	Situación
C124 Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965	10/07/1967	ratificado
C138 Convenio sobre la edad mínima, 1973	03/03/2004	ratificado
C156 Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981	21/12/2007	ratificado
C159 Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983	02/05/1991	ratificado
C169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989	10/08/1993	ratificado
C182 Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999	07/03/2001	ratificado
C189 Convenio sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos, 2011.	07/05/2013	ratificado

Fuente: OIT NORMLEX, 16 de mayo 2013.

4.1.b) El marco legal interno y su cumplimiento

Además de incluir en el sistema legal nacional la normativa internacional ratificada por el Congreso, la Constitución de 1992 considera expresamente los principales derechos reconocidos internacionalmente referentes a la dignificación del trabajo. Bajo el imperio de esa Constitución, el sistema normativo paraguayo –Códigos y leyes reformadas en la transición democrática– trata las condiciones necesarias para la existencia del trabajo decente en el país, tales como: el pleno empleo, el horario laboral y el nivel de ingresos.

Estos derechos fueron ulteriormente confirmados y mayormente definidos en el Código laboral vigente (ley 213 de 1993). Su Art. 9 establece que “el trabajo es un derecho y un deber social y goza de la protección del Estado. No debe ser considerado como una mercancía. Exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta”. El Art. 15 señala que “todo trabajador debe tener las posibilidades de una existencia digna y el derecho a condiciones justas en el ejercicio de su trabajo, recibir educación profesional y técnica para perfeccionar

sus aptitudes, obtener mayores ingresos y contribuir de modo eficiente al progreso de la Nación”.

En materia de condiciones de empleo, ingresos justos y dignos, en general el Código del Trabajo muestra correspondencia con los convenios de OIT, al regular las horas de trabajo, descanso, vacaciones, jornadas nocturnas, peligrosas y otras relacionadas. Para el caso del sector público, estos derechos están establecidos en la Ley de la Función Pública (Ley 1626). También en materia de remuneraciones hay correspondencia con la normativa internacional, con la ratificación de los Convenios 26, 95 y 99. El Código del Trabajo establece que el salario se estipulará libremente, y reglamenta lo relativo a las remuneraciones por horas extra, trabajo nocturno, y en días feriados. Establece además que los salarios no podrán ser inferiores al mínimo establecido por la autoridad competente, y extiende su aplicación al sector público. También se señalan excepciones, como por ejemplo, el contrato de aprendizaje (60% del salario mínimo legal) y el trabajo doméstico remunerado (40%).¹

¹ En 2011, el Ministerio de Justicia y Trabajo, con apoyo técnico de la OIT, elaboró una propuesta para mejorar algunos aspectos del sistema de fijación del salario mínimo.

El sistema paraguayo de fijación del salario mínimo no cumple el rol de límite inferior o piso salarial.

Cuadro N° 4.3

Personas asalariadas por escalas de salario mínimo según categoría ocupacional, sexo y área de residencia (%), 2011

		-1SM	1 a -1,5	1,5 a -2	2 a -3	3 y +	Total personas
Hombre	Empleado / obrero público	19,8	21,4	24,2	16,4	18,1	149.901
	Empleado / obrero privado	58,1	21,9	9,3	6,1	4,5	786.381
Mujer	Empleado / obrero público	8,1	26,4	28,0	22,2	15,3	145.998
	Empleado / obrero privado	47,0	27,0	9,6	10,6	5,8	298.515
Urbana	Empleado / obrero público	12,3	23,1	26,3	19,6	18,7	241.235
	Empleado / obrero privado	48,8	25,6	10,7	9,1	5,9	809.336
Rural	Empleado / obrero público	21,6	27,4	25,3	17,9	7,9	54.664
	Empleado / obrero privado	73,5	16,8	5,7	2,2	1,8	275.560
Total	Empleado / obrero público	14,0	23,9	26,1	19,3	16,7	295.899
	Empleado / obrero privado	55,1	23,3	9,4	7,3	4,9	1.084.896
	Total	46,3	23,4	13,0	9,9	7,4	1.380.795

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

Notas: Se excluye a "Empleados domésticos" porque el número de casos de varones es insuficiente para comparaciones. Asimismo, por definición, tampoco se incluyen los "Trabajadores familiares no remunerados".

Los datos se elaboraron en base al salario mínimo vigente en 2011. Se construyeron tramos de ingreso de salario mínimo por hora, teniendo en cuenta los aportes para la jubilación.

Pero el cumplimiento efectivo de este conjunto de normas tiene un alcance parcial: en la práctica es aplicable sólo al segmento formal de la economía, e incluso no a todo este segmento. Se ha visto que la economía formal es claramente minoritaria en el país. Según estimaciones de este Informe (véase Mercado laboral en el capítulo 1), el empleo informal representó 81,3% del empleo total en Paraguay en 2011 y mantiene aún una tasa muy alta, aunque se dieron lentos avances desde el 2001, cuando alcanzaba el 87,1% del total de personas ocupadas del país.

Adicionalmente, el funcionamiento del salario mínimo (SM) en el país se ha distorsionado; pues debido a su nivel relativamente alto en relación con el

promedio de las remuneraciones pagadas, no cumple el rol de límite inferior o piso salarial, sino de techo. En muchos países, los salarios mínimos se fijan en un rango que oscila entre el 35% al 45% del salario medio de la economía. Así, cualquier valor que se sitúe bajo dicha proporción es considerado un salario mínimo bajo y, en caso contrario, como un salario mínimo alto (OIT, 2008).

El sistema paraguayo de fijación del salario mínimo difiere fuertemente de este principio teórico-metodológico. En efecto, como lo ilustra el Cuadro N° 4.3, la mayoría de las personas que obtienen el SM se encuentran en niveles muy cercanos a éste: 1 de 4 personas asalariadas (23,4%) gana entre 1 a menos de 1,5 SM, y en el extremo opues-

to, solo el 7,4% de las y los asalariados gana 3 y más SM. Existe una gran asimetría que favorece a personas asalariadas del sector público: ganan menos que el SM el 14,0% de los y las trabajadoras del sector público y el 55,1% de sus pares del sector privado. En el extremo mejor remunerado, obtienen 3 y más SM, el 16,7% de las personas asalariadas en el sector público y el 4,9% del sector privado.

Las brechas por sexo y área también son importantes, como ilustra el gráfico N° 4.1, aunque la escasez de casos en el área rural impacta sobre los resultados. Un dato interesante es la asimetría desfavorable para los varones: ganan menos del SM, 52,0% de los hombres y 34,2% de las mujeres; y obtienen dos o más SM, 14,4% los varones y 23,3% de

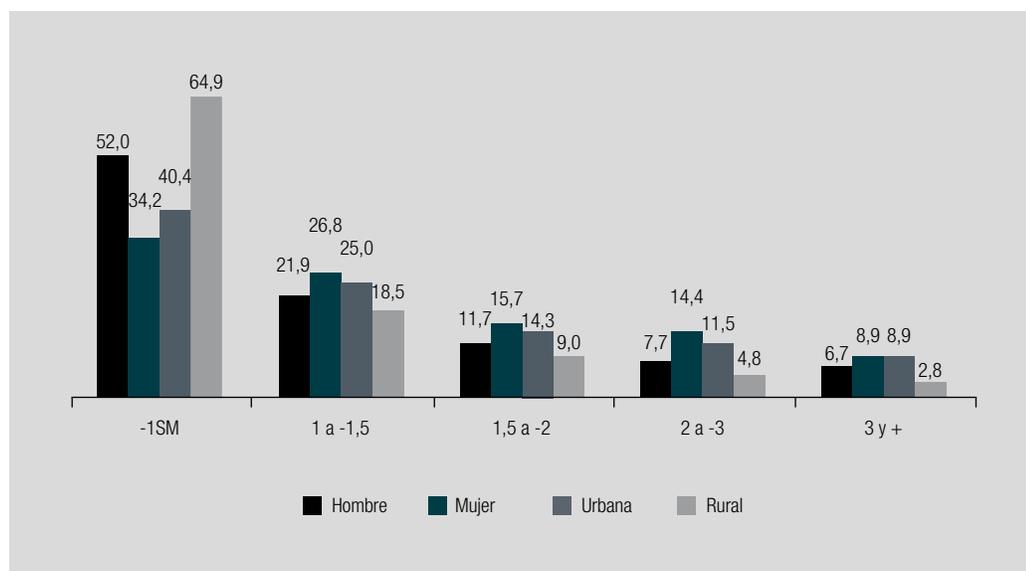
las mujeres. Esta brecha se repite con mayor intensidad entre áreas de residencia: ganan menos del SM, 40,4% en las ciudades, pero 64,9% de las personas asalariadas en el campo. En el extremo opuesto, con dos o más SM de ingresos, se halla 20,4% de las personas del área urbana y 7,6% de la rural. En resumen, el incumplimiento del pago del SM afecta negativamente a la mitad de la población asalariada, con importantes asimetrías desfavorables a varones y trabajadores asalariados (hombres o mujeres) del área rural.

El objetivo de garantizar protección social eficaz y al alcance de todos los trabajadores y trabajadoras tampoco está asegurado en la actualidad, aunque Paraguay haya asumido compromisos internacionales en tratados y protocolos

El incumplimiento del pago del salario mínimo es una realidad que afecta negativamente a la mitad de la población asalariada.

Gráfico N° 4.1

Percepción del salario mínimo en personas asalariadas según sexo y área (%), 2011



Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

Notas: Se excluye a "Empleados domésticos" porque el número de casos de varones es insuficiente para realizar comparaciones, y por definición, también a los "Trabajadores familiares no remunerados".

Los datos se elaboraron teniendo en cuenta el salario mínimo vigente en 2011. Se construyeron tramos de ingreso de salario mínimo por hora, teniendo en cuenta los aportes para la jubilación.

El objetivo de garantizar protección social eficaz y al alcance de todos los trabajadores y trabajadoras también sufre insuficiencias en la actualidad.

como la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros, y estas garantías estén insertas en la Constitución y en el Código Laboral. Según este último, “el Estado con aportes y contribuciones propios y de empleadores y trabajadores amparará, por medio de un sistema de seguros sociales, a los trabajadores contra los riesgos de carácter general y los derivados del trabajo.” (Art. 282). Tanto el gobierno como el movimiento sindical han expresado interés en la ratificación del Convenio 102 de OIT sobre seguridad social, pero el Congreso aún no se ha expedido sobre este instrumento.

Como ya se analizó en el capítulo 2, la cobertura efectiva del sistema de seguridad social es aún limitada en materia de salud y aún más en lo relativo a pensiones. Estas restricciones de hecho y de derecho expresan los frenos estructurales generados por la alta informalidad en el mercado de trabajo. Como ya se apuntó, solamente 28,0% de las personas ocupadas tenía cobertura del seguro de salud, y sólo 18,9% estaba cubierta por algún sistema de pensiones en 2011. Estas tasas son aún más bajas entre personas subocupadas: 15,3% y 8,8%, respectivamente. En contrapartida, aquellas con ocupación plena (no subocupadas) muestran las mejores tasas: 31,9% contaban con seguro de salud y 22,0% con aporte jubilatorio ese año. La otra gran brecha se da en la cobertura por áreas: en salud, la urbana cuadruplica a la rural, y en lo relativo a jubilación, casi la quintuplica.

El Paraguay carece de un Sistema de Seguridad Social universal, y opera mediante diferentes programas de jubilación y pensión, administrados por instituciones desvinculadas entre sí, cuyos beneficios se restringen a un segmento pequeño de trabajadores asalariados públicos y privados, sobre todo los del

quintil de mayores ingresos, y a unas pocas empleadas domésticas (González, 2011).

Sin embargo, en 2010 la cobertura de salud del Instituto de Previsión Social aumentó para las trabajadoras domésticas, luego de extenderse este derecho a todas las trabajadoras del país y no sólo a las radicadas en Asunción, con lo que su cobertura pasó de 801 a 10.936 trabajadoras (VMTSS, 2011). A finales de 2012, esta cifra aumentó a 19.524 personas (IPS 2012). Aun así, esto representa solo un poco menos del 10% de las trabajadoras domésticas de 15 y más años. Se registraron otros avances en este ámbito, como la reciente creación, por Decreto N° 7460 de octubre de 2011, de la Dirección de Seguridad Social, dependiente del Vice-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (VMTSS) del MJT. Según dicho decreto, esta Dirección coordina la Mesa de Diálogo de Seguridad Social, buscando promover a todos los sectores de la población en el marco de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020. Sin embargo, hasta el momento los recursos y las capacidades institucionales de esta Dirección no han sido suficientes para enfrentar exitosamente los enormes desafíos de la seguridad social en Paraguay.

A mediados del 2011 se diseñó el Proyecto de ley del Empleo Doméstico (VMTSS, 2011), destinado a mejorar las condiciones de empleo en lo que se refiere a remuneraciones, horas de trabajo y jubilación del sector, que hoy agrupa unas 212.500 personas, casi todas mujeres. Sin embargo, este Proyecto aún no ha iniciado su trámite parlamentario.

En lo relativo al funcionariado estatal, si bien la ley de la Función Pública establece normas relativas a la segu-

ridad social, ésta se implementa solo parcialmente. En efecto, estas personas actualmente cuentan con un sistema de jubilación pero no con un seguro de salud igual para todos y todas. Sólo una parte está inscrita en el Instituto de Previsión Social, otra cuenta con seguro privado contratado por su institución, y una tercera percibe una transferencia monetaria fija para gastos de salud. Finalmente, tampoco existen en Paraguay leyes o instituciones de seguridad social con un seguro de desempleo que proteja del paro a trabajadores y trabajadoras, a quienes sólo se les reconoce una indemnización en caso de despido injustificado.

Para el desarrollo de un sistema activo de diálogo social y tripartismo, debe asumirse, en primer lugar, la escasa incidencia de las organizaciones sindicales y de los contratos colectivos de condiciones de trabajo (CCCT) en el país. Entre 2004 y 2009, sólo en 47 de las 2.520 empresas formales del sector privado, y 27 de las 195 empresas o instituciones públicas con 20 o más trabajadores, suscribieron algún CCCT (Lachi, 2010), es decir, apenas un 2,7% de las empresas o instituciones obligadas legalmente a implementarlos, según el Código del Trabajo (Art. 334²).

En el mismo período, como se estudió en el capítulo 2, sólo 1 (10,8%) de cada 10 trabajadores y trabajadoras dispuso de un CCCT, con marcadas diferencias en la cobertura del sector público y del privado: quienes trabajan en el sector público triplican a quienes lo

hacen en el privado. En cualquiera de los casos, quedan fuera de los beneficios del diálogo social y tripartismo, casi 9 de cada 10 trabajadores y trabajadoras asalariadas, 8 de 10 del sector público y 9,5 de 10 del sector privado (VMTSS, 2011 y Lachi, 2010).

Aunque Paraguay ha ratificado ya en el año 1962 el Convenio OIT 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización, y en el año 1966 el Convenio 98 sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT formuló reiteradamente comentarios sobre la aplicación por parte de Paraguay de ambos Convenios. En ellos se urge al Gobierno a reformar su legislación y prácticas, para garantizar la aplicación efectiva de estos convenios sobre derechos fundamentales en el trabajo. También en 2013, la Comisión de Expertos realizó comentarios sobre la aplicación de los Convenios números 87 y 98 (CEACR 2013). En 2012, planteó observaciones sobre el Convenio 182, sobre las peores formas de trabajo infantil (CEACR 2012).

Estas observaciones se refieren a incongruencias de las disposiciones del Código del Trabajo con los requisitos de los Convenios 87 y 98:

- la exigencia del número mínimo de trabajadores –considerado elevado por la OIT- para constituir un sindicato de industria;
- la imposibilidad de que el trabajador, incluso si tiene más de un contrato de trabajo a tiempo parcial, se asocie a más de un sindicato, ya sea de su empresa, industria, profesión u oficio o institución;

No existen en Paraguay leyes o instituciones de seguridad social con un seguro de desempleo.

2 El artículo 334 dice: “En toda empresa que emplea veinte o más trabajadores se establece obligación de celebrar un contrato colectivo de condiciones de trabajo. Si existe sindicato organizado, las condiciones generales serán negociadas con el mismo.”

El Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), creado en 1948, es la institución estatal central articuladora de la vigencia y promoción del Trabajo Decente.

- la exigencia de requisitos considerados excesivos para integrar la junta directiva de un sindicato;
- el derecho a declarar una huelga sólo en defensa directa y exclusiva de los intereses profesionales de trabajadores y trabajadoras;
- la obligación de las organizaciones sindicales de responder a todas las consultas o perdidos de informes que les sean dirigidos por las autoridades del trabajo;
- la obligación de asegurar un suministro mínimo, en caso de huelga en los servicios públicos imprescindibles, sin el requisito de consultar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas.

Cabe recordar que la afiliación sindical en el país es reducida (un 6,4% de las personas asalariadas en 2011 según los datos de la EPH).

En el 2009, las autoridades del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), con la asistencia técnica de la OIT, presentaron al Presidente de la República un anteproyecto de ley que consideraba algunos aspectos de los comentarios formulados por la Comisión de Expertos de la OIT en relación con la aplicación de los Convenios 87 y 98, buscando armonizar la legislación paraguaya con los convenios mencionados. Trascurridos más de tres años desde que dicho anteproyecto de ley fue presentado al Congreso, el mismo aún se encuentra en las comisiones técnicas de este poder.

4.2. Desarrollo institucional y de políticas

4.2.a) Estructura institucional

El Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), creado en 1948, es la institución estatal central articuladora de la vigencia

y promoción del Trabajo Decente. Como se analizará posteriormente, el presupuesto del MJT es exiguo, y el asignado al Viceministerio de Trabajo es aún menor. La última ingeniería institucional y asignación de funciones de esta cartera de Estado, que incluye al Viceministerio del Trabajo y la Seguridad Social (VMTSS), data de marzo de 2001, por Decreto presidencial N°. 12.402. El MJT tiene dos viceministerios o Subsecretarías de Estado, el de Justicia y Derechos Humanos (JyDDHH) y el VMTSS.

Se analizarán los organismos del VMTSS, desde el punto de vista del DH y el TD, según su potencial de incidir sobre las distintas dimensiones del empleo productivo, en condiciones de libertad, con seguridad y con dignidad. El MJT -y especialmente el VMTSS- constituye una estructura para promover el TD, considerando las capacidades que tiene y las oportunidades que ofrece.

Entre los órganos de asesoría y apoyo a la dirección superior, se encuentran: a) Asesoría Jurídica y b) Secretaría General. Los órganos sustantivos están conformados por Direcciones Generales y Direcciones Específicas que son:

- Dirección General del Trabajo, comprendiendo i) Departamento de Inspección y Vigilancia, ii) Relaciones Colectivas y Registro Sindical y iii) Estadísticas e Informaciones Sociales. Además, aunque no estén formalizados en los Decretos pertinentes,³ están funcionando iv) Departamento de Normas Internacionales, v) Departamento de Registro Obrero Patronal, vi) Sección Mediación Denuncias y Relaciones Públicas;

³ Ver Decretos N° 8421/91 (que crea la creación de la Sub Secretaria del Trabajo) y N° 3286/64 (creación de la Dirección del Trabajo).

Se analiza la estructura organizativa del VMTSS, de acuerdo a los componentes del TD.

- b) Dirección de Higiene y Seguridad Ocupacional;
- c) Dirección General de Empleo (antes denominado Servicio Nacional de Empleo (SENADE));
- d) Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora;
- e) Centro de Documentación e Informaciones y
- f) Dirección de Seguridad Social.

También cuenta con cinco Divisiones Generales:

- a) Consejo Nacional de Salarios Mínimos (CONASAM);
- b) Comisión Inter-Institucional del Transporte Público;
- c) Comisión Nacional Tripartita de la Igualdad de Oportunidad para la Mujer;
- d) Comisión Nacional de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los/as Adolescentes (CONAETI); y

- e) Comisión de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso.

Son Órganos Autónomos: a) el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y b) la Judicatura Laboral. Otra parte del MJT, también autónoma, es el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Profesional (SINAFOCAL).

Se analiza a continuación la estructura organizativa del VMTSS, de acuerdo a los componentes del TD, reagrupando sus organismos en función a ellos: empleo productivo, empleo en condiciones de libertad, empleo en condiciones de seguridad y empleo con dignidad. Aunque las instituciones u organismos del MJT están interrelacionados sistémicamente, a efectos del análisis el Cuadro N° 4.3. se los reorganiza desde la perspectiva del TD.

Componente (1): Empleo productivo

- a) *Dirección General de Empleo (antes llamado Servicio Nacional de Empleo, SENADE)*

Cuadro N° 4.4

Componentes del Trabajo Decente e Instituciones del MJT

Empleo Productivo	Empleo en condiciones de libertad
Dirección General de Empleo (DGE) Consejo Nacional de Salarios Mínimos (CONASAM) Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) Sistema Nacional de Formación y Capacitación Profesional (SINAFOCAL)	Relaciones colectivas y Registro sindical Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora Comisión Nacional Tripartita de Igualdad de Oportunidades
Empleo en condiciones de seguridad	Empleo con dignidad
Dirección de Higiene y Seguridad Ocupacional Dirección de Seguridad Social	Dpto. de Inspección y Vigilancia Comisión Inter-institucional del Transporte Público

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se excluye al cumplimiento de las normas internacionales del trabajo, estudiadas separadamente.

El Consejo Nacional de Salarios Mínimos mediante cambios normativos, podría asumir otras funciones bien necesarias, como las de contralor de la aplicación o cumplimiento efectivo de los salarios mínimos.

Creado por Decreto N° 7275/12, es una instancia dependiente del Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social, que tiene por objetivo: diseñar, ejecutar y supervisar la Política de Empleo, en colaboración con los Agentes Social, estableciendo políticas activas de Formación, Gestión del Empleo, Fomento al Empleo, y Análisis del Mercado de Trabajo orientadas a la consecución del pleno empleo de la población.

Para la implementación de acciones, la DGE ha recibido la asistencia técnica de la Oficina Internacional del Trabajo y otros organismos internacionales así como de los Ministerios de Trabajo y Empleo de Argentina, Brasil, España, entre otros organismos internacionales, que contribuyeron a la construcción de una hoja ruta en materia de políticas activas de empleo.

Ha instalado una Red de Oficinas de Empleo en varios puntos del país y está trabajando en una ventanilla única de registros y en el desarrollo de programas de fomento al empleo orientados al mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de colectivos vulnerables.

b) Consejo Nacional de Salarios Mínimos (CONASAM)

Creado por el Código Laboral (2003), tiene composición tripartita. Su reglamentación adolece de limitaciones, y en la práctica, es el Poder Ejecutivo quien fija el salario mínimo. El Consejo es convocado por el Presidente cuando el costo de vida varía en un 10%, o si se producen alteraciones importantes en zonas geográficas o sectores, de carácter económico-financiero. En la práctica, sólo se discute el sistema de cálculo del 10% exigido para revisar el SM, y no las alteraciones de las condiciones

de vida o de los factores que inciden en estas variaciones; y su función está limitada a aceptar las tasas de inflación provistas por el Banco Central.

Mediante cambios normativos, este Consejo podría asumir otras funciones bien necesarias, como la de contralor de la aplicación o cumplimiento efectivo de los salarios mínimos.

c) Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)

Fue creado por ley en 1971, y modificado por otras normativas hasta el 2003. De acuerdo a las políticas ocupacionales de los sucesivos gobiernos, imparte módulos de formación-capacitación, buscando responder a la demanda del mercado laboral. Los cursos van dirigidos a personas de diferentes niveles y sectores de la economía, abarcando todo el territorio nacional y calificando a personas de ambos sexos mayores de 18 años. Cuenta para ello con suficiente autonomía financiera.

d) Sistema Nacional de Formación y Capacitación Profesional (SINAFOCAL)

Fue creado mediante la Ley N° 1652 del 2000, y reglamentado por el Decreto 15.904 del año siguiente. Es una institución dependiente del MJT, que ejecuta uno de los objetivos prioritarios del Gobierno, con programas de formación y capacitación laboral de jóvenes buscadores del primer empleo, micro empresarios y pequeños productores rurales. El SINAFOCAL coordina, controla y financia la formación laboral, proveída por cursos de capacitación de institutos privados, en una gestión mixta entre el Estado y el sector privado. Las personas beneficiarias de los cursos financiados por el sistema adquieren conocimientos, destrezas y habilidades gratuitamente.

Componente (2): Empleo en libertad⁴

a) DGT: Departamento de Relaciones colectivas y registro sindical

El Código Laboral establece disposiciones sobre el registro sindical. Los funcionarios de este Departamento comprueban que se aporten todos los documentos requeridos, y trasladan el expediente a Asesoría Jurídica, que controla el cumplimiento de los requisitos y recomienda la inscripción. Se emite una Resolución Provisoria de registro del sindicato, seguida de una definitiva en el plazo de 30 días. Dado que el registro no se encuentra totalmente informatizado, su lento procesamiento manual limita los cálculos estadísticos.

El Departamento se ha convertido de facto en un sistema de mediación en reuniones tripartitas, reemplazando a la anterior Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje (JPCA). Por el contrario, no administra el registro de los contratos colectivos, actividad efectuada por la Secretaría General.

b) Dirección de Promoción de la Mujer Trabajadora

Fue creada por decreto de 1971. Esta Dirección actúa como secretaría ejecutiva de la Comisión Nacional Tripartita de Igualdad de Oportunidades de la Mujer Trabajadora. Imparte cursos de capacitación y charlas formativas en los sindicatos; y organiza la formación de los inspectores en cuestiones de género.

c) Comisión Nacional Tripartita de Igualdad de Oportunidades

Opera como dependiente de la Dirección de la Mujer Trabajadora, con funciones importantes para el sector obrero y el patronal. Creada en 1998, tiene ahora por objeto la promoción del contenido del Convenio 156 sobre Trabajadores con responsabilidades familiares, ratificado por Paraguay en 2007.

Componente (3): Empleo con seguridad

a) Dirección de Higiene y Seguridad ocupacional

Creada por Decreto en 1987; tiene por funciones vigilar el cumplimiento de las leyes y normas de seguridad e higiene ocupacional, promover la acción preventiva de los accidentes y enfermedades profesionales y la mejora de condiciones ambientales en los lugares de trabajo. Está organizada en cuatro Departamentos de: a) Fiscalización de Normas, b) Higiene, c) Seguridad ocupacional y d) Medicina del Trabajo.

Es un órgano de cobertura nacional, pero carece, al igual de otras áreas, de personal, medios técnicos y recursos. Diagnósticos institucionales la calificaron como un área “deficitaria”, con grandes desafíos pendientes en lo institucional.

b) Dirección de Seguridad Social

Creada por Decreto N° 7460 de octubre de 2011, busca asegurar el derecho a un sistema de seguridad social universal, coordinando entidades públicas y privadas, promoviendo reformas y adecuaciones, y fortaleciendo al VMTSS para el control, fiscalización y aplicación de las normas laborales. Un desafío importante es establecer una estrategia

Un desafío importante es establecer una estrategia efectiva de cobertura de la seguridad social que incorpore no sólo a los trabajadores asalariados, sino también a los independientes (por cuenta propia) y en condiciones de economía subsidiaria.

⁴ Como la libertad efectiva requiere la vigilancia del cumplimiento de las normas vigentes, corresponde analizar también en esta sección el Departamento de inspección y vigilancia de la Dirección General del Trabajo (DGT), así como la Comisión Inter-Institucional del Transporte Público en sus aspectos laborales. Pero se ha considerado más pertinente hacerlo en la última sección, de Empleo en condiciones de dignidad, cuyo requisito ineludible es precisamente la inspección y vigilancia del cumplimiento de las normas laborales.

En los últimos años se dinamizaron las iniciativas y acciones destinadas a fortalecer institucionalmente la Administración del trabajo, en un cambio significativo de tendencia en esta materia en el país.

efectiva de cobertura que incorpore no sólo a los trabajadores asalariados, sino también a los trabajadores independientes (por cuenta propia).

Componente (4): Empleo con dignidad

a) DGT: Departamento de Inspección y vigilancia

Parte de la DGT, el Departamento cumple la función de Inspección y vigilancia, la que constituye una tarea estratégica del Estado para regular efectivamente las relaciones laborales y es un punto de partida imprescindible para el Trabajo Decente que afecta en mayor o menor medida a todos sus componentes.

En octubre de 2008 se instaló la Junta Consultiva de la Inspección de Trabajo, Transporte, Higiene y Seguridad Ocupacional, instrumento coadyuvante en la función de inspección del trabajo. Se previó además una constante capacitación de los inspectores, en un convenio con el gobierno de España.

Las inspecciones pueden tener origen en denuncias expresas de los sindicatos o ser de oficio, por decisión del Director. En ambos casos, se realizan a partir de una orden del Viceministro del Trabajo y el Director del Trabajo. La inspección expone los hechos comprobados y sus actas pasan a Asesoría Jurídica. Allí se instruye un Sumario Administrativo, que culmina –si corresponde– en sanciones. Las frecuentes denuncias de irregularidades del personal inspector revelan fuertes debilidades en este departamento.

Esto se suma a la marcada insuficiencia de personal, el carácter reducido de las inspecciones y la lenta burocracia de los trámites legales, todo lo cual genera

pobres resultados. En efecto, los empleadores raramente pagan las sanciones pecuniarias relevantes, y pueden negarse a una inspección, sin recibir sanciones por ello; y en cuyo caso el Viceministerio debe recurrir a trámites judiciales lentos y engorrosos. Si bien durante los últimos años se organizaron algunas Campañas temáticas con inspecciones programadas, en la mayoría de los casos se realizan a partir de denuncias. Otra grave limitación –señalada en estudios previos y confirmada por las autoridades– es la falta de viáticos y vehículos suficientes para realizar las inspecciones necesarias.

El procedimiento de mediación se inicia con la denuncia de un trabajador o trabajadora, a partir de la cual se convoca a conciliación al empleador. A la segunda incomparecencia de éste, se levanta un acta y el trabajador puede solicitar una inspección laboral. En el caso de comparecencias que no concluyen en soluciones o acuerdos, también se labra un acta, y las partes pueden acudir a los tribunales. Una mediación puede terminar, finalmente, sin generar obligación para las partes.

b) Comisión Interinstitucional del Transporte Público

Su tarea principal es fiscalizar el transporte público de pasajeros y de carga, incluyendo los aspectos laborales. Está integrada por varias instancias públicas como el IPS, la Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN), la Secretaría de Transporte del Área Metropolitana (SETAMA), etc. Las inspecciones se hacen por denuncia de trabajadores individuales, de sindicatos, de centrales de trabajadores o de empresas. Recientemente se ha instalado la Junta Consultiva de Inspección de Trabajo, Transporte, Higiene y Seguridad Ocupacional a la que ya se hizo referencia.

4.2.b) Políticas institucionales

En los últimos años se dinamizaron las iniciativas y acciones destinadas a fortalecer institucionalmente la administración del trabajo, en un cambio significativo de tendencia en esta materia en el país.

El Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social, al planear sus líneas estratégicas para el período 2010-2013 (VMTSS, 2010b), estableció como objetivo el diseño y ejecución de una política de trabajo, empleo y seguridad social focalizada en la promoción y generación de Trabajo Decente, articulada y consensuada con los actores sociales. Estas líneas estratégicas consideraron acciones orientadas a garantizar el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en concordancia con lo estipulado en las normas internacionales respectivas. Se propone además fortalecer el régimen de seguridad social, aumentar las medidas de salud y seguridad en el trabajo y propiciar el estricto cumplimiento de las normativas en materia laboral. El proyecto de transformar el VMTSS en un Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social constituye una línea estratégica fundamental.

Las principales reformas institucionales impulsadas durante los últimos años, se resumen en el Recuadro N° 4.1.

Fortalecimiento Institucional

La institucionalidad constituye un tema transversal, y existe consenso sobre la necesidad de fortalecer a los organismos rectores de los temas laborales y de empleo en Paraguay. Durante los últimos años, el MJT y especialmente el VMTSS avanzaron en el fortalecimiento hasta donde sus competencias institu-

cionales se lo permitieron, pero existen varias reformas que requieren de cambios legales y por lo tanto de la aprobación por el parlamento.

La debilidad institucional en esta materia es grave: el Ministerio de Justicia y Trabajo tiene asignado un presupuesto de aproximadamente el 1% del Presupuesto General de la Nación, mayormente concentrado en el área de Justicia (relacionada a asuntos penales y el registro civil). En 2005, el Vice-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social disponía de 5.859 millones de guaraníes, aproximadamente un millón de dólares entonces, equivalente al 4% del presupuesto total del MJT. Sin embargo, el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) y el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), instituciones autónomas del Vice-Ministerio, en su conjunto disponían de fondos seis veces superiores al de VMTSS, y más de la cuarta parte del presupuesto total del MJT (Reinecke, 2011).

El VMTSS sigue con serias limitaciones de recursos financieros y humanos para llevar adelante la política de empleo, liderar la política activa/pasiva del mercado laboral, coordinar los programas relacionados al empleo y/o controlar el cumplimiento de la legislación laboral (González, 2011). A pesar del aumento presupuestario para el Vice-Ministerio de Trabajo entre 2008 y 2012, las restricciones de recursos siguen siendo graves e impiden avanzar en el fortalecimiento institucional de la administración del trabajo. Los Programas de acción ejecutados del 2008 (Vigilancia de aplicación de Normas laborales, Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral y Sistema Nacional de Promoción Profesional) y del 2012 (Trabajo Decente y

El proyecto de transformar el VMTSS en un Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social constituye una línea estratégica fundamental.

La institucionalidad constituye un tema transversal, y existe consenso sobre la necesidad de fortalecer a los organismos rectores de los temas laborales y de empleo en Paraguay.

Recuadro N° 4.1

Estado de avance de las principales reformas institucionales y elementos de la política de empleo

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: El proyecto de ley de creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social fue aprobado por la Cámara de Diputados en Octubre de 2012. Sin embargo, fue rechazado por el Senado en Abril de 2013, con lo cual vuelve a la Cámara de Diputados para su estudio en segunda vuelta.

Unificación de la institucionalidad de formación profesional: Se busca la unificación de ambas instituciones: el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Profesional (SINAFOCAL), que dependerían del futuro Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social. El proyecto de ley correspondiente se validó con los actores concernidos y tras nuevas consultas y pequeños cambios en el año 2013, se presentaría a la Presidencia de la República.

Reforma del sistema de salario mínimo: Desde el año 2011, los Ministerios de Justicia y Trabajo y de Hacienda han actualizado y difundido el diagnóstico sobre el salario mínimo en el país, proponiendo una reforma del sistema en base a la experiencia internacional en esta materia.

Política de empleo juvenil: Elaborada en forma tripartita en el marco de la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil (MEJ), la Política Pública de Empleo 2011-2020 fue aprobada por el Presidente de la República en Marzo de 2012 a través del Decreto N° 8620.

Ley inserción al empleo juvenil: El proyecto de ley fue elaborado en el marco de la Mesa para la Generación del Empleo Juvenil (MEJ) y aprobado por el Presidente de la República. Fue aprobado por la Cámara de Diputados el 13 de septiembre de 2012 y aprobado con modificaciones por el Senado el 18 de diciembre de 2012, con lo cual volvió a la Cámara de Diputados. No existe consenso sobre todos los artículos del proyecto de ley ya que algunos son considerados por el movimiento sindical como flexibilizadores de condiciones de empleo.

Ventanilla única de formación e intermediación laboral: Surge a través de una Resolución Ministerial (julio de 2011), como instancia técnica que brindará servicios de registro a buscadores de empleo, articulando servicios de intermediación y capacitación laboral. Se comenzó el proceso de implementación para lo cual se elaboró el manual de funciones contemplando la estructura organizativa, perfiles de funcionarios, etc. con el apoyo de OIT.

Fuente: Reinecke y Abdala (en preparación).

los dos siguientes) pasaron de 42,741,5 a 142.770,3 millones de guaraníes, respectivamente; esto es, se triplicaron. También cabe mencionar que, en 2012, se trata del 12,8%, 32,2% y 55,0%, respectivamente, de los tres Programas mencionados. En el presupuesto ejecutado y aprobado del 2012 y 2013, el MJT sigue percibiendo apenas el 1,2% del total de recursos asignados a la Administración Central.

Por otra parte, la alta dispersión de leyes que regulan el mercado laboral genera una incompleta aplicación, inspección y cumplimiento de las normativas, por la debilidad institucional que caracteriza a los diversos órganos rectores. La ausencia de una política de empleo articulada se compensa parcialmente por una serie de programas con componentes de empleo, poco articuladas con las otras polí-

ticas existentes. Aquí resultan relevantes las acciones de registro y sistematización de datos sobre los programas existentes, para fortalecer las funciones de seguimiento y monitoreo, con evaluaciones que permitan conocer la eficacia de las iniciativas implementadas.

i) Ley de creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)

El VMTSS elaboró, con el apoyo de la OIT, una propuesta de ley para la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). Se consideró la transformación hacia un Ministerio del Trabajo como una condición indispensable para el fortalecimiento institucional, que podría resolver las carencias observadas por la OIT (OIT, 2003). Estas son a) la falta de una política laboral general con objetivos claramente definidos, b) la falta de desarrollo orgánico al interior del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social, c) la obsolescencia de sus procedimientos administrativos en tanto no se ajustan a las funciones actuales de la repartición, y d) las insuficiencias en materia de recursos humanos, materiales y de infraestructura y de financiamiento.

Una versión modificada del proyecto de ley de creación del MTESS fue aprobada en Octubre de 2012 por la Cámara de Diputados, pero rechazada posteriormente por el Senado en Abril de 2013 en un clima marcado por las tensiones políticas pos-electorales. Con ello, el proyecto se devuelve a la Cámara de Diputados para su estudio en segunda vuelta.

El proyecto incluye dos Vice-Ministerios, el de Empleo y Seguridad Social, y el de Trabajo, con funciones y atribuciones específicas. El nuevo ministerio integraría el Servicio Nacional de Pro-

moción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Capacitación Laboral (SINAFOCAL), instituciones de relativa autonomía que hoy dependen del Ministerio de Justicia y Trabajo.

ii) Ley de unificación de la institucionalidad en formación profesional

La institucionalidad en materia de formación profesional es ambigua, con dos instituciones de capacitación para el empleo escasamente coordinadas entre ellas: el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL). Se precisa establecer la complementariedad del SNPP-SINAFOCAL con la Dirección General de Empleo (DGE), que reemplaza al anterior Servicio Nacional de Empleo (SENADE) por Decreto N° 7275 de septiembre de 2011. También se sugiere que el SNPP y SINAFOCAL tengan una dependencia directa del VMTSS mientras no exista un Ministerio del Trabajo, lo cual permitiría incorporar a la formación profesional como un componente fundamental de una Política de Empleo. La capacitación y la intermediación laboral son etapas de un mismo proceso y deberían, consiguientemente, operar de un modo complementario.

El SNPP pasó, desde el 2000, a compartir el presupuesto establecido por ley (percibe un 70%, quedando al SINAFOCAL el 30% restante). Ya no tiene legalmente capacidad de fijar políticas en materia de formación profesional, ahora atribuida a un "Órgano Rector" del Sistema, de composición tripartita. En los hechos, este escenario bifronte dificulta el cumplimiento del rol rector, pues el SINAFOCAL no ha logrado asumir el mandato establecido en la normativa. También muestra debilidades en el

El proyecto de ley de creación del Ministerio del Trabajo incluye dos Viceministerios: el de Empleo y Seguridad Social y el de Trabajo.

Hubo varios avances en el fortalecimiento de la institucionalidad de la seguridad social.

proceso de licitación de las acciones formativas, previsible dada su corta experiencia institucional.

Además del diagnóstico, las recomendaciones y la hoja de ruta para la reestructuración del sistema, el VMTSS elaboró -también con el apoyo de la OIT- un proyecto de ley de unificación, desarrolló el organigrama institucional y propuso una ley para transferir los bienes materiales y recursos humanos hacia la nueva institución. Se implementaron algunas acciones intermedias, previas al proceso de unificación, con la creación de instrumentos de monitoreo-evaluación de las acciones y la implementación de la ventanilla única (sistema que vincula formación e intermediación laboral, SNPP-SINAFOCAL con la DGE), que se describe más adelante.

iii) Otras iniciativas de fortalecimiento institucional

Junto con las iniciativas anteriores, se creó por vía administrativa en octubre de 2011, la Dirección de Seguridad Social, con el apoyo de la OIT en la capacitación del nuevo equipo y soporte técnico en cuestiones sustantivas. El mismo decreto N°. 7460 instala una “Mesa de diálogo social permanente interinstitucional, tripartita”, en un contexto de bajo nivel de cobertura y escasos derechos laborales garantizados por el sistema de seguridad social.

Hubo, paralelamente, avances en la generación de información estadística sobre el sistema previsional, y se busca perfeccionarlo en el mediano plazo. Para ello, el VMTSS ha propiciado el diálogo social buscando lograr consensos básicos sobre esta materia, con todos los actores involucrados. La participación sindical en este diálogo ha sido más bien escasa

y cambió de composición desde la crisis política de junio 2012, al igual que en otras instituciones tripartitas. También hubo avances de trabajos coordinados con el Instituto de Previsión Social (IPS), y realización de inspecciones conjuntas.

Con el mismo objetivo de generar información confiable y actualizada en el ámbito laboral, se impulsaron iniciativas destinadas a crear bases de datos sobre empresas por ramas de actividades económicas, utilizando una clasificación armonizada de sectores económicos y ocupaciones para el MERCOSUR; otras cruzaron datos poblacionales con los obtenidos en las fiscalizaciones, y de registro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. En lo relativo a la inspección laboral y al registro sindical, se está desarrollando un banco de datos que permitirá hacer el seguimiento de los procesos administrativos de sanción, y mejorar la información sobre los sindicatos, de modo a homologarlo con el de los contratos colectivos y de las huelgas (VMTSS, 2010a.).

Paralelamente, ha mejorado la gestión de las Direcciones Regionales del Trabajo existentes y se han creado tres nuevas oficinas: en el Chaco, en Eusebio Ayala y en Caazapá, junto a nuevas oficinas de empleo en el interior del país. Se creó igualmente la Dirección de Empleo Juvenil, en el marco de las recomendaciones de la Mesa Nacional de Generación de Empleo Juvenil (MEJ) y la Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora, que depende directamente del Viceministro de Trabajo y Seguridad Social y ya se encuentra en implementación la Política de Empleo Juvenil.

Finalmente, buscando desarrollar los recursos humanos de esa secretaría de

Estado, se diseñaron instrumentos para evaluarlo en función del desempeño, antigüedad, capacidad y formación profesional. La capacitación de funcionarios de la Dirección General de Empleo (DGE) se realizó con el apoyo de la cooperación técnica de España, de Argentina, Brasil y de la OIT.

Los esfuerzos de fortalecimiento institucional se reflejan en estadísticas basadas en registros administrativos del VMTSS, que por lo menos hasta el año 2011, muestran un significativo aumento de las fiscalizaciones de las normas de seguridad en el trabajo, de la cantidad de reuniones tripartitas y de la cantidad de resoluciones firmadas por el Viceministro de Trabajo y Seguridad Social (VMTSS, 2011).

Diseño e implementación de políticas

Complementariamente con los avances en el fortalecimiento institucional, hubo progresos en el diseño e implementación de una política de empleo, con la culminación de la Política de empleo juvenil; la Red de Oficinas de Empleo de la Dirección General de Empleo (DGE); la generación de empleo a través de las inversiones públicas; la formulación de una política de Salario Mínimo y la iniciativa de Ventanilla Única de formación para el trabajo e intermediación laboral.

El diseño y ejecución de la política de empleo, en la estructura institucional del Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, corresponde a la Dirección General de Empleo (DGE) desde septiembre de 2011. Al inicio de su gestión, el SENADE tuvo un desarrollo muy incipiente, de gran fragilidad institucional y escaso personal y recursos, lo que limitó el logro de sus objetivos.

Además, los vínculos con el SNPP y el SINAFOCAL distan mucho de ser complementarios. La creación y fortalecimiento de esta Dirección General de Empleo podría aumentar las capacidades institucionales para el desarrollo de una política de empleo.

i) Unidad de Coordinación de Programas de Fomento al Empleo

En la actualidad, la Dirección General de Empleo (DGE) cuenta con la Unidad de Coordinación de Programas de Fomento al Empleo, que consisten en:

- Programa “Ñamba`apo Paraguay”, de empleo temporal, surgido en 2009 con soporte del Banco Mundial y que está ejecutándose en su fase piloto. A pesar de ser un programa “emblemático”, tuvo recortes y su ejecución sufrió una disminución presupuestaria en el marco de una auditoría interna.
- Programa de Capital Semilla, mediante donaciones recibidas por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se ha apoyado a pequeños emprendedores, a través del suministro de equipos necesarios, en concepto de capital semilla, para la puesta en marcha de las iniciativas laborales. Actualmente, se ha suscripto un convenio de cooperación con la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI) para dar continuidad a la experiencia mediante recursos identificados por referido organismo.
- Programa de Apoyo a la Inserción Laboral, diseñado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, que se encuentra en etapa de cumplimiento de las condiciones generales para su inicio. El programa apoyará

El diseño y ejecución de la política de empleo, en la estructura institucional del VMTSS, corresponde a la Dirección General de Empleo (DGE) desde septiembre de 2011.

La estructura institucional del MJT restringe la apropiación y uso óptimo de los productos del Observatorio laboral para rediseñar las políticas de capacitación laboral y empleo.

al MJT a ampliar la cobertura y efectividad de sus políticas activas de empleo para mejorar la inserción laboral y la productividad de los y las trabajadores. En particular, el impacto esperado es contribuir a mejorar la inserción laboral de jóvenes participantes de nuevas modalidades de capacitación; y mejorar la capacidad de la DGE de articular servicios a través de la ventanilla única, medido a través de 4 indicadores: (i) personas atendidas por año en la DGE; (ii) tiempo en minutos necesario para el registro de cada persona; (iii) vacantes registradas por la DGE por año; y (iv) personas capacitadas por las nuevas modalidades de capacitación para la inserción, distinguiendo el porcentaje de mujeres.

ii) Observatorio laboral: aumento de la capacidad de análisis de la institución

El Observatorio del Mercado Laboral es una instancia de la DGE, articulada con la Dirección de Estadística del VMTSS. Tiene por objetivo analizar la situación del mercado de trabajo y sus tendencias a corto y mediano plazo, a fin de informar el diseño de políticas de empleo. El Observatorio surge con bajo presupuesto, está limitado en recursos humanos y la experiencia acumulada es aún escasa. Estas limitaciones se mantienen en la actualidad, pese al apoyo la cooperación internacional y los vínculos que se han generado con entidades especializadas locales.

La estructura institucional del MJT restringe la apropiación y uso óptimo de los productos del observatorio para rediseñar las políticas de capacitación laboral y empleo, sobre todo en lo que hace a la pertinencia y focalización de acciones. De este modo, la unificación

del SNPP y el SINAFOCAL y una estrecha vinculación con la DGE son cruciales para avanzar en el fortalecimiento institucional.

iii) Red de Oficinas de Empleo de la DGE

A mediados del 2008 sólo existía la oficina pública de Empleo en Asunción. Con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el apoyo técnico de la OIT, fueron habilitadas nuevas Oficinas de Empleo Locales: Concepción, Pedro Juan Caballero, Villarrica, San Juan Nepomuceno, Hernandarias y Eusebio Ayala. Así mismo, mediante acuerdos suscritos con los gobiernos subnacionales y el MJT se instalaron las Oficinas territoriales en General Morínigo, San Pedro, Fernando de la Mora, Luque, Villa Elisa, San Juan Bautista y Encarnación.

El MJT, también con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la asesoría técnica de la OIT, instaló esta Red de Oficinas de Empleo, mediante alianzas con gobernaciones, organizaciones de empleadores y trabajadores y organizaciones de la sociedad civil locales. Esto permitió no sólo cierto fortalecimiento institucional de la DGE, sino también ampliar su cobertura e iniciar un proceso de desconcentración. La participación de los agentes locales públicos y privados posibilita una mayor pertinencia y viabilidad de las acciones.

iv) Formulación de una política de Salario Mínimo

Como ya se observó, el Salario Mínimo opera en otros países como un piso, de modo que el resto de las remune-

raciones sean determinadas por la vía de procesos de negociación entre los actores laborales. Pero en Paraguay el salario mínimo no cumple su rol fundamental de límite inferior de las remuneraciones de la economía, lo cual implica diferentes distorsiones del mercado laboral y la economía del país en general.

De esta manera, el SM paraguayo no puede garantizar un nivel de bienestar mínimo a trabajadores y trabajadoras menos calificados y, especialmente, a jóvenes. La inconsistencia del salario mínimo con la estructura salarial de la economía provoca efectos negativos sobre la demanda de trabajo formal de aquellos trabajadores y trabajadoras a quienes este instrumento busca proteger.

El VMTSS plantea una política de salarios mínimos que proteja a asalariados y asalariadas del sector privado de más bajos ingresos, y definió como prioritaria la implementación de la propuesta elaborada con apoyo de la OIT, con el objetivo de:

- Recuperar el rol esencial del salario mínimo, en orden a garantizar un efectivo “piso salarial” que mejore su efectividad para proteger a trabajadores y trabajadoras vulnerables, como los y las jóvenes, quienes ingresan por primera vez al empleo, las personas con menor calificación, y quienes no cuentan con la capacidad para negociar colectivamente sus condiciones de trabajo.
- Dotar a las empresas de mayor previsibilidad de sus costos laborales, promover acuerdos entre empresarios y trabajadores para aumentar la productividad, mejorar la capacidad de adaptación de las empresas y generar empleos de calidad.

- Crear las bases de una nueva institucionalidad para la determinación de los salarios y de las condiciones de trabajo en el país, con un alto desarrollo de la negociación colectiva.

v) *Ventanilla única de formación e intermediación laboral*

Una de las carencias detectadas por el VMTSS es la escasa articulación entre la capacitación laboral (SNPP-SINAFOCAL) y la intermediación laboral (DGE). Aquí vale recordar el énfasis en las relaciones personalistas o tradicionales, por sobre mecanismos modernos, para el acceso al empleo, estudiado en el Capítulo 2 (Recuadro N° 2.2. sobre Método de conseguir empleo). Tras diversos análisis y consultas, el VMTSS creó un Departamento “Ventanilla única”, como sistema articulador de la formación e intermediación laboral, bajo su dependencia.

Esta Ventanilla busca garantizar la efectiva coordinación de las acciones de formación e intermediación laboral, y asegurar que los y las beneficiarios dispongan de toda la información relacionada con estos servicios. El desarrollo de la Ventanilla Única permitirá articular funciones comunes a las tres instituciones: registro, derivación y seguimiento de beneficiarios. De este modo, se fortalecerán las capacidades y competencias específicas de las instituciones, con una mejor focalización de los programas y servicios, y se posibilitará el monitoreo y evaluación de las acciones de formación para el trabajo y de intermediación laboral.

vi) *Política de empleo juvenil*

El objetivo de un trabajo decente para los y las jóvenes está fuertemen-

El VMTSS plantea una política de salarios mínimos que proteja a asalariados y asalariadas del sector privado de más bajos ingresos, y definió como prioritaria la implementación de la propuesta elaborada con apoyo de OIT.

Desde hace algunos años, las autoridades paraguayas están aplicando el enfoque de inversiones públicas intensivas en empleo en las políticas nacionales.

te relacionado con la cohesión social, condicionando el logro de metas de desarrollo económicas y sociales a las cuales una sociedad aspira. Cómo ya se analizó, las personas jóvenes tienen un peso relevante en la problemática del mercado de trabajo paraguayo y en el desarrollo económico y social del país (Reinecke y Abdala, en preparación).

Los y las jóvenes, pese a contar con mayor educación, sufren tasas de desempleo más altas que el promedio nacional, pudiendo incluso duplicarlas, como se analizó en el capítulo 1. Las políticas de empleo juvenil buscan aunar las capacidades juveniles con las oportunidades para este grupo de personas, favoreciendo el Trabajo Decente y el Desarrollo Humano.

En marzo de 2012, se aprobó la Política Pública de Empleo Juvenil 2011-2020 a través de un Decreto Presidencial, concebida como una instancia articuladora, por la gran atomización y superposición de iniciativas en el área. El Decreto faculta a la Dirección de Empleo Juvenil, dependiente de la DGE del MJT, para implementar el plan junto a las instituciones y organizaciones que componen la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil. Los cuatro pilares de esta iniciativa son el fomento del empleo juvenil, la empleabilidad, el emprendimiento y aspectos transversales relativos a la sustentabilidad, coordinación y objetivos a mediano y largo plazo. Se basan en las áreas estratégicas de intervención propuestas por la Red de Empleo Juvenil de Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OIT. Se busca así implementar estrategias que permiten a las y los jóvenes construir trayectos favorables al Trabajo Decente, con sus complementariedades con el Desarrollo Humano.

vii) Reorientación de las políticas de inversión pública

Desde hace algunos años, las autoridades paraguayas están aplicando el enfoque de inversiones públicas intensivas en empleo en las políticas nacionales. Estos esfuerzos se han intensificado desde el 2008, procurando otorgar al empleo un papel más significativo en las políticas económicas y sociales (Reinecke, 2011).

Se ha avanzado en mejorar los procedimientos de contratación pública, para garantizar la participación de las micro y pequeñas empresas que operan con uso intensivo de mano de obra. Mediante el Decreto N° 1434 del 2009, se da acceso preferencial a las empresas de menor tamaño en las contrataciones públicas, brindándoles la oportunidad de entregar una segunda oferta cuando el precio de su primera no haya superado en más del 5% el de una empresa de mayor tamaño.

A nivel administrativo se formuló el documento “Carta invitación estándar para procesos de contratación directa”, que simplifica los requisitos exigidos a las empresas cuando se trata de montos relativamente bajos, evitando exigencias burocráticas costosas que excluyen la participación de empresas medianas o pequeñas.

Por otra parte, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) desarrolló un sistema de mantenimiento rutinario de rutas y caminos con microempresas; son trabajos de limpieza y reparaciones menores que utilizan poco capital y maquinarias, pero generan empleo local. Para ello se han formado microempresas capacitadas en una primera fase por el MOPC. Los socios de las micro empresas reciben un jornal en base al salario mínimo por 40 horas

semanales, y quedan cubiertos por un seguro de accidentes de trabajo, aunque no están afiliados al Instituto de Previsión Social.

La incorporación de la dimensión de empleo en la gestión de las inversiones públicas se verifica también en un sistema desarrollado por el Ministerio de Hacienda de Paraguay y la OIT, destinado a priorizar, evaluar y monitorear la creación de empleo en el marco de la implementación del Sistema de Inversión Pública (SIP). Uno de los indicadores de priorización de los proyectos en infraestructura podría ser la cantidad de empleos generados.

viii) Pensiones de trabajadores independientes y empleadas domésticas.

En mayo de 2013 el Congreso Nacional sancionó la nueva ley sobre pensiones con la cual trabajadores independientes y trabajadoras domésticas puedan jubilarse a través del IPS, cotizando voluntariamente el 13% de sus ingresos laborales. Sin duda es un gran avance para sectores excluidos del sistema de previsión. Sin embargo, la disposición legal no estipula acceso a la cobertura médica para los trabajadores independientes como tienen los trabajadores dependientes del sector privado y familiares directos. Trabajadores domésticos que trabajan más de 48 horas semanales al servicio del mismo empleador, serán incorporados al régimen general de seguro obligatorio del Instituto de Previsión Social. Los trabajadores domésticos que no realicen las 48 horas de trabajo semanal continuo para el mismo empleador serán incorporados bajo el régimen de jubilación como trabajador independiente. En este caso, la

trabajadora doméstica es responsable de su inscripción y del pago regular de cotizaciones al Instituto de Previsión Social.

4.3. Diálogo social y tripartismo

En materia de diálogo social, la Constitución establece que el Estado favorecerá las soluciones conciliatorias de los conflictos de trabajo y la concertación. Pero ni el Código laboral ni la legislación posterior reglamentan las formas y métodos que éste diálogo adoptará, excepto en el Consejo Nacional de Salarios Mínimos, en el Órgano Rector del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral y en el Consejo de Administración del IPS.

En 2009, se firmó un Acuerdo Tripartito “Programa Nacional de Trabajo Decente” entre Gobierno, empleadores y sindicatos, y se reactivaron las Comisiones Nacionales del Trabajo Infantil, de Salarios Mínimos, la Tripartita de Igualdad de Oportunidades y la Mesa de Derechos Fundamentales y Erradicación del Trabajo Forzoso. También se instalaron Mesas de Diálogo Social Interinstitucional entre centrales sindicales y el Gobierno, para revisar la Ley de la Función Pública y el marco normativo del Sistema de Transporte del Servicio Público, y una Mesa Permanente Tripartita ad-honorem para la solución de problemas y conflictos laborales.

Este Programa Nacional de Trabajo Decente se mantuvo vigente tras la crisis política de junio 2012, pero la intensidad y calidad del diálogo social sufrió un deterioro importante, que se espera revertir en el futuro próximo.

En materia de diálogo social, la Constitución establece que el Estado favorecerá las soluciones conciliatorias de los conflictos de trabajo y la concertación. Pero ni el Código laboral ni la legislación posterior reglamentan las formas y métodos que este diálogo adoptará.



ACUERDO TRIPARTITO PROGRAMA NACIONAL DE TRABAJO DECENTE

En Asunción, a veintitrés días del mes de febrero del año 2009, el Gobierno de la República del Paraguay, a través del Ministerio de Justicia y Trabajo; las organizaciones de trabajadores y empleadores y la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, acuerdan llevar adelante un Programa de Trabajo Decente (Anexo I).-----

El propósito de este Programa es desarrollar en el país un conjunto de políticas y acciones en el ámbito sociolaboral, en el marco de las competencias y mandatos de cada uno de los firmantes. -----

Esta agenda asume como marco referencial general los componentes constitutivos del concepto de "Trabajo Decente". Este concepto considera el acceso a trabajos productivos y adecuadamente remunerados; socialmente protegidos; con resguardo a los derechos fundamentales en el trabajo; sin discriminación alguna, e incorpora el Diálogo Social como método fundamental para la formulación de consensos. -----

El Programa Nacional de Trabajo Decente, se constituye como una iniciativa tripartita, que marca la voluntad de los actores sociales y el gobierno de priorizar el método del Diálogo Social y la acción conjunta para lograr resultados en materias que corresponden al interés nacional, lo que constituye una demostración de disposición a enfrentar los desafíos sociolaborales de Paraguay con una visión de país. -----

1. Formulación y aplicación de una estrategia de empleo, con énfasis en la inserción laboral y capacitación de los jóvenes así como en la generación de empleo a través de la inversión pública.
2. El fortalecimiento de la institucionalidad laboral en sus distintas dimensiones, especialmente en lo que se refiere a las capacidades del Ministerio de Justicia y Trabajo, particularmente del actual Viceministerio del Trabajo.

-1-



3. Mejor cumplimiento de las normas del trabajo, a través de programas para la erradicación del trabajo forzoso y del trabajo infantil especialmente en sus peores formas así como del fortalecimiento de la inspección laboral y la adecuación de las leyes paraguayas a los Convenios de la OIT ratificados por el país.
4. Fortalecimiento de los actores sociales del mercado de trabajo, a través de la capacitación y otras actividades con las organizaciones sindicales y de empleadores.
5. Fomento del diálogo social a través del fortalecimiento de las diversas instancias tripartitas en el ámbito laboral tales como la Mesa Nacional de Creación de Trabajo Juvenil, la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, la comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y la Mesa de Derechos Fundamentales y Erradicación del Trabajo Forzoso, así como otras instancias de diálogo que los actores acuerden.

Estas cinco materias constituyen prioridades que todas las partes consideran relevantes como propósitos de la política laboral a desarrollarse en el país y, consecuentemente con ello, comprometen sus esfuerzos para que los propósitos a que se aspiran en cada una de ellas puedan ser satisfactoriamente cumplidos. -----

Asimismo, las partes firmantes manifiestan su voluntad que, en la medida de lo posible, continuar ampliando la Agenda Tripartita del Programa Nacional de Trabajo Decente, en la convicción que el Diálogo Social constituye al método más apropiado para la identificación, formulación y aplicación de políticas públicas consensuadas y, por tanto estables y con alta base de legitimidad. -----

Handwritten signatures of the signatories, including a signature with a '-2-' next to it.



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Oficina Subregional para el Cono Sur
y América Latina

En este acto, los actores mencionados, ratifican su voluntad y compromiso de llevar adelante acciones en las materias concordadas, así como desarrollar sus mejores esfuerzos para ampliar progresivamente el ámbito del tripartismo y del Diálogo Social. -----

FERNANDO LUGO MÉNDEZ
Presidente de la República del Paraguay

BLAS A. LLANO RAMOS
Ministro
Ministerio de Justicia y Trabajo

GUILLERMO MIRANDA
Director
Oficina Subregional de la OIT para el
Cono Sur de América Latina

Representantes Sector Empleador

CARLOS JORGE BIEDERMANN
Cámara de Anunciantes del Paraguay

MAX HABER
Federación de la Producción,
la Industria y el Comercio

GUSTAVO VOLPE
Unión Industrial Paraguaya

Representantes Sector Trabajador

MIRTA ARIAS
Central Unitaria de Trabajadores

BERNARDO ROJAS
Central Unitaria de Trabajadores
Auténtica

JERÓNIMO LÓPEZ
Confederación Paraguaya
de Trabajadores

JUAN TORALES
Centro Nacional
de Trabajadores

Si bien Paraguay aún no ha ratificado el Convenio N° 144 que trata sobre la consulta tripartita, durante los últimos años se buscó reactivar el diálogo social: a fines de 2008 se instaló la Mesa Nacional de Generación de Empleo Juvenil (MEJ) y posteriormente fue creada la Junta Consultiva de Inspección de Trabajo, Transporte, Higiene y Seguridad.

El Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social coordina las instancias de diálogo social existentes en el país, aunque su funcionamiento sufrió un fuerte deterioro tras la crisis política de junio 2012.

Los avances logrados en el fortalecimiento del marco normativo e institucional y en el diseño e implementación de políticas laborales fueron significativos en los años recientes. Los temas priorizados conforman un instrumental de alto potencial, que permitiría al Paraguay dar un salto cualitativo hacia la aplicación de una política integral de Trabajo Decente. No obstante, aún persisten importantes insuficiencias en capacidades institucionales que aseguren procesos continuos de diseño, implementación y evaluación de los resultados de las acciones.

Barreras significativas constituyen también la limitada experiencia en el uso de instancias de diálogo social y búsqueda de consensos entre los actores

laborales, así como una escasa articulación de los organismos públicos para coordinarse y complementar acciones. Se trata de desafíos considerables para el futuro, y la continuidad de estas instancias depende fuertemente de las orientaciones y prioridades de las próximas autoridades nacionales.

Los avances en la institucionalidad laboral del país, no tienen asegurada per se su continuidad en el tiempo. Para transformar las políticas del Gobierno en políticas de Estado permanente es crucial, primero, que sean aprobados los proyectos de ley de creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de unificación del sistema de formación profesional, entre otras.

Por otra parte, existen varios proyectos y programas hoy financiados por la cooperación internacional, cuya sostenibilidad en el largo plazo solo podrá garantizarse cuando los recursos provengan del Presupuesto General de Gastos.

Resultaría conveniente institucionalizar también el ciclo de diseño–aplicación–evaluación–mejoramiento de los programas y políticas, para asegurar su perfeccionamiento continuo. En cuanto a la asignación de recursos, debería contarse con financiamiento específico para el desarrollo de políticas de empleo, lo cual le otorgaría estabilidad en el tiempo.

En definitiva, se trata de desafíos considerables para el futuro. La continuidad y desarrollo de los esfuerzos realizados con voluntad y persistencia en los años recientes dependen de las orientaciones y prioridades de las futuras autoridades.

Retomar el camino del diálogo social y del fortalecimiento institucional es un desafío crítico para las autoridades futuras, los representantes parlamentarios y los actores sociales concernidos.

4.4. Conclusiones

Los logros en el ámbito del fortalecimiento de la capacidad institucional de la administración del trabajo en el Paraguay, y en el diseño e implementación de políticas en los años recientes fueron importantes y poseen un alto potencial para el desarrollo de una política de Trabajo Decente, con programas e iniciativas específicas.

La firma e implementación del Acuerdo Tripartito y el Programa Nacional del Trabajo Decente de febrero de 2009 constituyó un hito de este proceso. Asimismo, la incorporación del empleo doméstico, con una intervención directa del Estado, a la Seguridad social por así como la Política de Empleo Juvenil diseñada en forma tripartita también constituyen pasos significativos. Sin embargo, persisten importantes insuficiencias institucionales y una limitada experiencia en el uso del diálogo social para lograr consensos entre los actores laborales, y en el trabajo articulado de los organismos públicos para coordinar y complementar acciones.

Nuevos avances, o la sustentabilidad de los ya logrados, exigen que estas políticas se institucionalicen como políticas de Estado, con permanencia garantizada presupuestariamente. Los cambios institucionales, como la reorganización del ministerio, coadyuvaron a este proceso. El proyecto de ley para crear un Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Empleo ayudaría a establecer una institucionalidad robusta, para enfrentar los desafíos del mercado laboral aún irresueltos. Para ello es crucial que el Congreso apruebe los proyectos legislativos orientados a fortalecer la institucionalidad laboral y el desarrollo de políticas activas de mercado de trabajo, asignando los recursos correspondientes. Este proceso a su vez requiere de institucionalizar el ciclo diseño-aplicación-evaluación-mejoramiento de los programas y políticas para asegurar un perfeccionamiento continuo.

Retomar el camino del diálogo social y del fortalecimiento institucional es un desafío crítico para las autoridades futuras, los representantes parlamentarios y los actores sociales concernidos.

CAPÍTULO

5

TRABAJO DECENTE Y DESARROLLO HUMANO EN EL ÁREA RURAL



TRABAJO DECENTE Y DESARROLLO HUMANO EN EL ÁREA RURAL

Paraguay sigue siendo un país con un fuerte sesgo rural, lo que constituye una importante razón para su tratamiento específico en un informe sobre Desarrollo Humano y Trabajo Decente.

Introducción

Se tratan las cuestiones vinculadas al Trabajo Decente y al Desarrollo Humano en el área rural del Paraguay como un capítulo especial, razón por la cual se repiten datos y/o análisis por su pertinencia pero sin que esto implique desconocer referencias o análisis sobre áreas rurales en capítulos previos. Las consideraciones que justifican este capítulo, entre otras, son las que siguen.

Paraguay sigue siendo un país con un fuerte sesgo rural, lo que constituye una importante razón para dar especificidad a su tratamiento en un Informe Nacional de Desarrollo Humano, pese a que la especificidad de lo rural va diluyéndose cada vez más, dada su creciente imbricación con el mundo urbano. Aunque el concepto de ruralidad resulta hoy insuficiente para explicar o diferenciar algunos procesos sociales y económicos, sigue siendo una categoría de análisis útil, hasta tanto no se disponga de una nueva conceptualización. Por otra parte, dar un tratamiento particular a lo rural coadyuva a satisfacer una deuda histórica, ya que en las dos últimas décadas no han abundado referencias explícitas a las características y condiciones de trabajo en el medio rural paraguayo.

A partir del gran crecimiento experimentado por el país centrado en la agricultura comercial y el desarrollo de la ganadería intensiva durante la última década, la problemática del trabajo en el medio rural vuelve a ganar relevancia debido a los importantes cambios generados en estos sectores. Dado que el crecimiento de la economía del país responde a este nuevo dinamismo agrario, se impone analizar este proceso desde la óptica del Desarrollo Humano y el Trabajo Decente buscando determinar si ese crecimiento, se ha traducido en mayores oportunidades de trabajo y bienestar para la gente, y en la ampliación de los espacios de libertad para el desarrollo de las capacidades y el aprovechamiento de oportunidades para las personas involucradas en dicho proceso.

Con este objetivo, el presente capítulo se ha organizado en tres secciones. La primera caracteriza brevemente el proceso agrario paraguayo y los cambios que se dieron en la estructura productiva, en la situación de la tierra, el empleo y la pobreza rural. La segunda sección estudia el Trabajo Decente y el Desarrollo Huma-

no en el sector rural enfatizando las capacidades, oportunidades y el diálogo social y el tripartismo. Finalmente, la tercera sección resume las conclusiones y ofrece algunas propuestas de políticas destinadas a incrementar los niveles de Trabajo Decente y Desarrollo Humano en el sector rural del Paraguay.

SECCIÓN 1. CONTEXTO

Para enmarcar el análisis sobre Trabajo Decente y Desarrollo Humano en el sector rural paraguayo, se presenta una breve caracterización de la situación agraria del Paraguay. Parte del proceso de modernización instalado en el campo desde mediados del siglo pasado y analiza algunos de los principales efectos de este proceso sobre i) el acceso de la población rural a los recursos productivos, ii) la estructura productiva y iii) las relaciones de trabajo.

5.1.a) El proceso agrario paraguayo

Desde la segunda mitad del siglo pasado, el campo paraguayo fue escenario de profundas transformaciones económicas, sociales y culturales que alteraron significativamente las condiciones de vida y de trabajo de su población. Estas transformaciones resultaron de la aplicación de políticas económicas orientadas a la superación del atraso y la pobreza rural, en una estrategia de crecimiento sustentada en el aumento de la exportación de productos primarios de origen agrícola.

En los años iniciales de este proceso, la mayor parte de la producción agrícola del país provenía de unidades productivas minifundistas con precario

nivel tecnológico, por lo que esta estrategia de crecimiento requería adoptar medidas profundas que posibilitaran la ampliación de la base productiva y el mejoramiento de la tecnología en uso. Es así que durante las dos primeras décadas de este proceso, las principales medidas encaminadas al logro de los objetivos propuestos consistieron en “la ampliación de la frontera agrícola a través de un programa de colonización¹, lo que permitió el acceso a la tierra a un importante segmento de campesinos minifundistas, y además, la incorporación de nuevas tecnologías, el mejoramiento de la infraestructura vial y el financiamiento productivo” (Verdecchia, 2012).

Para incrementar el volumen de la producción y los rendimientos agrícolas, las medidas adoptadas se basaron en programas por rubros agrícolas específicos. Los más relevantes fueron los del trigo -orientado al autoabastecimiento del mercado interno-, el algodón y la soja -destinados al mercado internacional. Estos programas, con sus propias variantes, tuvieron por principales componentes la asistencia técnica y el crédito

¹ La ejecución del programa de colonización ha permitido una importante expansión de la frontera agrícola, ya que a través del mismo, entre los años 1958 y 1987 se ha librado al uso agrícola una superficie próxima a las 1,7 millones de hectáreas distribuidas en 92.978 lotes o fincas familiares, lo cual ha movilizado a un contingente de unas 500.000 personas, lo que en esa época representaba casi el 20% de la población del país. Pero este programa de colonización o de “reforma agraria” como también se lo ha llamado, no fue solamente un imperativo de la estrategia de crecimiento económico adoptada, sino además una respuesta política a la presión que estaba ejerciendo sobre el gobierno autoritario recientemente instalado la crisis de la agricultura minifundista concentrada en los departamentos aledaños a la capital del país.

Desde la segunda mitad del siglo pasado, el campo paraguayo fue escenario de profundas transformaciones económicas, sociales y culturales que alteraron significativamente las condiciones de vida y de trabajo de su población.

El abandono de la economía de subsistencia y la entrada a una economía de mercado torna el proceso de adaptación a la "modernidad" de los pequeños productores traumático y altamente desfavorable a sus intereses.

El algodón pasó a expandirse y afianzarse como el principal cultivo comercial de los pequeños agricultores, bajo las condiciones altamente favorables del mercado internacional. Por su parte, la soja y el trigo se convirtieron en los principales rubros de los medianos y grandes productores. Este momento es coincidente con la instalación en el campo de las grandes empresas agrícolas, con un instrumental tecnológico altamente eficiente, vinculados a estos dos cultivos. Como resultado, se dio una polarización entre las unidades pequeñas más orientadas al autoconsumo y con un excedente creciente de comercialización (algodón) y las unidades productivas medianas y la gran empresa, orientadas al mercado externo (soja). Esta estructura ya estaba consolidada a inicios de la década de 1990.

Ante las expectativas generadas por las posibilidades de acceso a mercados de consumo más amplios y diversificados, las pequeñas unidades productivas campesinas rediseñaron sus estrategias productivas, reconfiguradas en base al abandono progresivo de la producción de alimentos para el autoconsumo y la incorporación creciente del algodón como principal rubro comercial². Este fenómeno adquirió mayor intensidad en la segunda mitad de la década de

2 En esta época ocurre la construcción de las obras principales de la represa de Itaipú, que trajo aparejada cambios en las expectativas de consumo de la población, lo que también se traslada al campo, mediante la gran expansión de los medios de comunicación social. El acceso a la gran diversidad de bienes ofertados requiere de la disponibilidad de dinero que, en el caso de los pequeños productores, sólo provenía del cultivo del algodón. Aquí se acentúa el proceso de mercantilización de la producción campesina.

1970, cuando de una producción de 100.000 has. de algodón (1975) se pasa a unas 300.000 has. (1981).

Pero a los inicios de la década de 1990, las condiciones del mercado internacional del algodón varían y la producción algodonera rápidamente se resiente. Es así que para el año 2008 solamente se dedicaban al cultivo de este rubro la tercera parte de las fincas que lo hacían en 1991, en tanto que la extensión de los cultivos se redujo a la quinta parte. Esta caída del algodón tuvo repercusiones extremadamente graves en las unidades productivas campesinas, teniendo en cuenta, por una parte, la alta demanda de mano de obra estacional que conlleva su cultivo y, por otra, la inexistencia de un rubro comercial de reemplazo con características similares, tanto en términos de generación de ingresos como de absorción de fuerza de trabajo.

El abandono de la economía de subsistencia y la entrada en una economía de mercado -cuyo funcionamiento está regido por reglas y comportamientos que están fuera del horizonte socio-cultural de los pequeños productores- torna su proceso de adaptación a la "modernidad" traumático y altamente desfavorable a sus intereses. En su mayor parte, acaban expoliados por la vía del financiamiento usurario, de los sobrepagos en la compra de mercaderías para el consumo de la familia y de los insumos técnicos para la producción, de los bajos precios pagados por su producción. A esto se suma el imperativo de vender temporalmente su fuerza de trabajo como un medio complementario para obtener los recursos que les permitan reproducir sus condiciones de existencia. Al verse agravadas sus condiciones de producción por la caída del algodón, numerosas unidades produc-

tivas campesinas acaban disolviéndose y un gran contingente de familias abandona el campo.

Por su lado, las grandes y medianas empresas continúan su proceso de expansión y a menudo disputan las tierras a los pequeños productores. Éstos asfixiados por las condiciones de su inserción en el proceso productivo y por la baja demanda de trabajadores de las empresas de la agricultura empresarial, acaban abandonando el campo y migrando a Asunción, al exterior o a otras ciudades del país. En consecuencia, las mismas comienzan a experimentar ritmos acelerados de crecimiento, como Ciudad del Este (ex Ciudad Presidente Stroessner) o Encarnación, en regiones emblemáticas de la producción sojera paraguaya.

Parte de los grandes capitales formados en estas décadas se invierten en la compra de tierras, con fines especulativos o con vistas al desarrollo de actividades productivas preferentemente en el sector pecuario. Estas nuevas unidades productivas, junto a otras viejas haciendas que también se modernizan con la incorporación de nuevos enfoques de gerenciamiento y de tecnologías altamente eficientes, son las que en unas tres décadas (1970-2000 aproximadamente) logran posicionar a la ganadería paraguaya entre las más importantes de la región. A nivel latinoamericano, "... El inmenso valor económico e influencia política de estos sectores, de hecho, ha alterado el rostro de las áreas rurales y la intervención gubernamental ha sido ampliamente dictada por los intereses privados de estos poderosos grupos económicos consolidados en los últimos años" (Da Silva, 2008).

Paralelamente, a partir de la década de 1990, los grandes y medianos pro-

ductores agrícolas intensifican el cultivo de la soja³ en una escala inédita y diversifican su producción incorporando el maíz, un cultivo tradicional de los pequeños productores, que rápidamente pasa a constituirse en un rubro relevante de la agricultura empresarial.

Como se verá más adelante, algunos de los aspectos del proceso agrario aquí mencionados son también señalados en otro estudio que analiza los cambios producidos en la agricultura paraguaya como consecuencia de su fuerte orientación hacia el mercado externo (Richards, 2012).

5.1.b) Cambios en la estructura productiva del campo

El proceso de modernización agraria supuso consecuencias económicas, políticas y sociales, con un cambio radical en la estructura productiva de la agricultura en el último medio siglo, cuya magnitud puede observarse en el cuadro N° 5.1.⁴

La importante expansión que tuvo la producción de algodón a partir del año 1956 llega a su punto culminante a inicios de la década de 1990, para entrar a partir de ahí en una rápida declinación. Un fenómeno similar se da con la mandioca, un rubro identificado con la producción de subsistencia de las familias

La importante expansión del algodón a partir de 1956 llega a su punto culminante a inicios de la década de 1990 para entrar a partir de ahí en una rápida declinación.

3 En el año agrícola 2010/11, el Paraguay, con una producción de 8,4 millones de toneladas métricas generadas en aproximadamente 2,9 millones de hectáreas, estaba ubicado como el sexto productor y el cuarto exportador a nivel mundial. El Paraguay es considerado el sexto productor de soja a nivel mundial, seguido por India y China, y en el ranking mundial de exportadores de aceite de soja era en el 2012 el noveno exportador.

4 Se excluye la ganadería, por el escaso peso en la generación de empleo y la insuficiencia de datos pertinentes, a pesar de ser un rubro económico creciente.

Con la disminución del cultivo del algodón se perdió una de las principales fuentes de absorción de fuerza de trabajo en el campo.

Cuadro N° 5.1

Cambios en la estructura productiva de la agricultura, 1956-2008

Rubros	1956		1981		1991		2008	
	Fincas	Extensión (Has)						
Algodón	57.745	66.101	138.214	242.882	189.554	414.691	53.474	66.256
Maíz	159.640	178.539	300.331	262.782	211.692	243.215	149.590	788.903
Mandioca	117.480	71.476	200.147	178.008	280.888	229.462	225.327	170.694
Caña de azúcar	23.812	19.808	39.995	48.108	29.672	55.879	53.049	106.269
Trigo	1.701	2.408	3.067	49.404	3.939	153.837	5.589	381.028
Soja	665	161	29.663	396.902	26.720	552.657	32.489	2.463.510
Sésamo	0	0	0	0	0	0	40.869	69.857

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Agropecuarios Nacionales de 1956, 1981, 1991 y 2008.

campesinas. En el año 2008, la cultivan el 80% de las fincas que lo hacían en 1991, y se reduce al 74% la extensión de este cultivo. Un comportamiento atípico se observa con la caña de azúcar; entre 1991 y 2008 duplica la cantidad de fincas y la extensión de hectáreas dedicadas a su cultivo⁵. Se trata de un rubro tradicionalmente generador de ingreso y que demanda un uso intensivo de mano de obra estacional, similar al algodón. Podría postularse que la caña de azúcar hoy constituye uno de los principales refugios de la pequeña producción campesina en el Paraguay.

En la agricultura empresarial se dio un sostenido crecimiento de la producción de soja a partir de 1981, y para el período 2012/2013, Paraguay prevé cosechar unas 8,4 millones de toneladas de este grano, cifra record de rendimiento. Entre los años 1991 y 2008, la extensión

⁵ En el caso de la expansión del cultivo de la caña de azúcar no solamente ha influido la caída del algodón, sino también y en mayor medida, el aumento de la producción de alcohol carburante a partir de la caña de azúcar.

de las áreas de cultivo prácticamente se ha quintuplicado y la cantidad de unidades productivas que la cultivan se incrementó en 21,6%. Una situación similar se da con el trigo y el maíz. Este último rubro, entre los años 1991 y 2008 triplicó su volumen de producción, en tanto que la cantidad de fincas productoras se redujo a un 70% de las que lo cultivaban en 1991.

Los efectos macroeconómicos de la expansión de estos rubros son muy significativos por la importancia que tienen en la economía global del país, pero sus resultados son limitados a nivel del empleo y el ingreso de familias campesinas. Con la disminución del cultivo del algodón se perdió una de las principales fuentes de absorción de fuerza de trabajo en el campo, no compensada por las escasas oportunidades de empleo que generan el cultivo empresarial de la soja y otros granos.

Cambios significativos también se registraron en el sector pecuario, con una importante expansión de los esta-

blecimientos medianos y grandes y la retracción porcentual de los de menor porte. Entre 1991 y 2008, la cantidad de fincas dedicadas a la ganadería tuvo una reducción de 16,5% mientras que el tamaño del hato ganadero se incrementó en 37,6%. Las fincas de menos de 20 hectáreas disminuyeron en cantidad y tuvieron una disminución del 6,8% del hato ganadero. En contrapartida, las fincas de mayor expansión fueron las de más de 500 hectáreas, que aumentaron su cantidad en 41,7% y su hato, en 50,9%.

5.1.c) La situación de la tierra

El programa de colonización que inicia el proceso modernizador, entre los años 1958 y 1987, habilitó para la pequeña agricultura un total de 92.978 lotes a los cuales asignó un total de 1.674.572 hectáreas, con una extensión promedio de 18 hectáreas por lote. Pero esta redistribución de tierras, rápidamente se revierte y retornan los viejos niveles de fragmentación de la pequeña propiedad, con su correlato de concentración de estas unidades productivas desmembradas en manos de las medianas y grandes fincas. De esta manera, en el mediano plazo se agravó el proceso de concentración de tierras y de pauperización de la población campesina como consecuencia de los procesos económicos que se dieron buscando adaptar la economía campesina a las reglas del mercado.

El cuadro N° 5.2 muestra que, en 1981, la superficie de las fincas de hasta 20 Has. se incrementó en 475.698 hectáreas respecto a 1956. Sin embargo, en ese periodo intercensal se distribuyeron 1.674.572 hectáreas, lo que implica una superficie de unas 1,2 millones de hec-

táreas reabsorbidas por los medianos y grandes propietarios.⁶ Considerando datos posteriores, un estudio del PNUD (2010) muestra que desde el año 1963 hasta el año 2007, fueron habilitadas para la Agricultura familiar⁷ un total de 811 colonias con 172.706 lotes sobre una superficie de 3.833.497 hectáreas. De estas tierras, el Censo Agropecuario Nacional (CAN) de 2008 registra la existencia de 1.944.170 hectáreas⁸ en las fincas incluidas bajo la categoría de Agricultura Familiar, con lo cual la reconcentración de tierras –en fincas medianas o grandes- implicó 1.889.327 hectáreas, equivalente a casi la mitad de las tierras distribuidas bajo el programa de colonización.

Actualmente el Paraguay presenta uno de los más altos niveles de concentración de la tierra (rural) de América Latina, el Índice de Gini sigue manteniéndose en el orden del 0,90 (0,93 en 1991).

El cuadro siguiente, N° 5.2, muestra la distribución de la tierra de acuerdo a los datos de los censos agropecuarios de los últimos cincuenta años.

Según el censo del 2008, las 241.965 fincas de menos de 20 hectáreas de extensión (83,4% del total de fincas existentes en el país) disponían de 1.340.095 hectáreas de tierras (4,3% del total). También el último censo registra 4.717 fincas de 1.000 o más hectáreas de ex-

Actualmente el Paraguay presenta uno de los más altos niveles de concentración de la tierra (rural) de América Latina, el Índice de Gini sigue manteniéndose en el orden del 0,90 (0,93 en 1991).

6 Aquí no se consideran las nuevas fincas habilitadas a partir de los años '90, estimadas en unas 40.000.

7 Uno de los criterios que en ese estudio define la agricultura familiar es la extensión máxima de los lotes fijada en 20 hectáreas.

8 En este caso, la superficie consignada corresponde a lotes de menos de 50 hectáreas. Si se considera las menores a 20 hectáreas, la superficie se reduce a 1.340.095 hectáreas.

Cuadro N° 5.2

Distribución de las tierras según tamaño, cantidad y superficie de las fincas, 1956-2008

Tamaño de las Explotaciones	1956		1981		1991		2008	
	Fincas	Extensión (Has)	Fincas	Extensión (Has)	Fincas	Extensión (Has)	Fincas	Extensión (Has)
Menos de 5 Has.	68.714	162.706,0	89.654	169.138,4	121.874	230.280,0	118.003	238.012,0
De 5 a menos de 10 Has.	34.949	230.208,0	49.511	322.049,3	66.364	429.114,0	66.218	416.702,0
De 10 a menos de 20 Has.	25.192	316.663,0	56.476	694.088,4	65.932	803.182,0	57.735	685.381,0
De 20 a menos de 50 Has.	12.982	341.158,0	36.007	942.357,2	31.095	845.102,0	22.865	619.986,0
De 50 a menos de 100 Has.	2.837	183.261,0	7.008	465.406,4	7.007	464.073,0	6.879	459.555,0
De 100 a menos de 500 Has.	2.802	598.390,0	6.932	1.394.946,1	5.610	1.112.830,0	10.485	2.299.794,0
De 500 a menos de 1.000 Has.	589	399.372,0	1.053	707.007,6	927	614.600,0	2.737	1.810.119,0
De 1.000 a menos de 5.000 Has.	1.015	2.220.452,0	1.599	3.393.980,6	1,36	2.838.459,0	3.443	7.200.531,0
De 5.000,0 y más Has.	534	12.364.408,0	690	13.851.556,5	354	4.091.110,0	1.284	17.356.813,0
Totales	149.614	16.816.618,0	248.93	21.940.530,5	300.523	11.428.750,0	289.649	31.086.894,0

Fuente: MAG. Censos Agropecuarios Nacionales de 1956, 1981, 1991 y 2008

tensión (1,6% del total de fincas) que disponían de 24.557.344 hectáreas (79% del total)⁹. La polarización de la producción en unidades productivas familiares y grandes unidades productivas refleja el proceso de acumulación de capital que no prioriza la generación del empleo (PNUD 2010).

Tras el proceso de medio siglo de “reforma agraria”, los valores del año 2008 son muy similares a los del año 1956, cuando la superficie ocupada por

9 Nótese que los datos se refieren a las unidades productivas (o fincas) según sus dimensiones (o tamaño), no se hace referencia al tipo de tenencia de ellas. Como puede suponerse, generalmente a mayor tamaño mejor forma de tenencia; esto es, propiedad privada de una unidad productiva de 200 y más hectáreas. Por otra parte, otra de menos de 5 hectáreas puede tener como forma de tenencia la ocupación e inclusive una facción de esta pequeña finca puede combinarse con un arrendamiento que se puede pagar en especie (por ejemplo, mitad de los productos cultivados, o “al partir”).

las fincas de menos de 20 hectáreas representaba el 4,2% de la superficie total, mientras las mayores a las 1.000 hectáreas poseían el 86,7%.

5.1.d) La inserción laboral en el sector rural

En el 2011, la población rural del Paraguay se estimaba en 2.624.964 habitantes, de los cuales 66,1% se encontraba en edad de trabajar (PET); esto es, con 15 y más años (1.748.077), unidad de medida que se utiliza a lo largo de este informe, como se observa en el cuadro N° 5.3. La población económicamente activa (PEA) está constituida por 1.218.780 personas, que representa el 69,7% de la PET; con marcadas diferencias por sexo pues las tasas de actividad son 86,8% para los hombres y 51,7% para las mujeres. Entre las personas económicamente activas, de cada 3, 2 son hombres y 1 es mujer.

La mayor parte de la PEA rural ocupada se encuentra en el sector primario (agricultura principalmente), que absorbe al 58,4% de las personas ocupadas, como se registra en el cuadro N° 5.4. En este sector desarrollan sus actividades laborales el 62,4% de los hombres y el 51,2% de las mujeres. En segundo lugar, el 34,9% de la PEA rural ocupada está el sector terciario. Contrariamente a lo que ocurre en el sector primario, en este sector de comercio y servicios encuentra ocupación el 44,4% de las mujeres y el 29,8% de los hombres. Esto se debe al tipo de empleo que usualmente se asigna más a mujeres que hombres por razones culturales de género y conduce a la segmentación de la estructura ocupacional, incluyendo a la categoría del empleo doméstico.

Nótese el peso del sector económico no primario en área rural. Efectivamente, en términos globales, 4 de cada 10 personas ocupadas no se dedican a la agricultura y/o ganadería. Este fenómeno puede inscribirse dentro de la tendencia global en el área rural donde cada vez son más importantes los ingresos generados en actividades económicas no agrícolas (Haggblade et al, 2010). Esta tendencia general no se aplica al caso de las mujeres donde ya casi existe un equilibrio entre actividades agrícolas y no agrícolas y que solamente está desbalanceado en términos globales por la ocupación de los hombres y por el peso de éstos en términos de cantidad de personas para el indicador nacional.

Cuantitativamente, desde el punto de vista de la categoría ocupacional, las y los trabajadores por cuenta propia son mayoritarios porque reúnen al 48,7% de la población ocupada rural, según el cuadro N° 5.5. Las y los asalariados, de los sectores público y privado, conforman el

Cuadro N° 5.3

Población rural de 15 y más años según situación del empleo por sexo, 2011

Clasificación	Total	Hombres	Mujeres
Población Total	2.642.964	1.357.730	1.285.234
Población en edad de trabajar (PET)	1.748.077	898.415	849.662
Poblac. Económicam. Activa (PEA)	1.218.780	779.760	439.020
Poblac. Económicam. Inactiva (PEI)	529.297	118.655	410.642
Población Ocupada	1.168.074	754.232	413.842
Desempleo Abierto	50.706	25.528	25.178
Población Subocupada Total	259.568	161.443	98.125
Población Subocupada Visible	69.519	25.944	43.575
Población Subocupada Invisible	190.049	135.499	54.550

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

Cuadro N° 5.4

Distribución de la población (de 15 y más años) rural ocupada en la ocupación principal por sexo según sector económico (% y cantidad), 2011

Sector económico	Hombres	Mujeres	Total
Primario	62,4	51,2	58,4
Secundario	7,8	4,4	6,6
Terciario	29,8	44,4	34,9
Total (100,0%)	1.168.074	754.232	413.842

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

Cuadro N° 5.5

Distribución del empleo rural (de 15 y más años) por sexo según categoría ocupacional (% y cantidad), 2011

Categoría ocupacional	Hombres	Mujeres	Total
Empleado / obrero público	4,1	5,8	4,7
Empleado / obrero privado	31,1	9,8	23,6
Empleador o patrón	5,0	0,9	3,6
Trabajador por cuenta propia	44,6	56,3	48,7
Trabajador familiar no remunerado	14,4	13,9	14,2
Empleado doméstico	0,7	13,3	5,2
Total (100,0%)	754.232	413.842	1.168.074

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

La estructura ocupacional rural ya muestra el peso del empleo no agrícola, de las y los trabajadores por cuenta propia y de la población asalariada y con marcadas diferencias por sexo.

segundo grupo más numeroso, el 28,3%. Se encuentran marcadas disparidades pues de cada 10 personas asalariadas, se hallan en el sector privado 8 y 3,5 de los hombres y 1,6 de las mujeres. De éstas, en el sector público la mayoría en la docencia. Las categorías de trabajadores y asalariados conforman el 77,0% de las personas ocupadas en el área rural.

Sigue la categoría de las y los trabajadores familiares no remunerados (TFNR), con la cual se alcanza el 91,2%. Una particularidad del área rural es este peso de TFNR, prácticamente sin

diferencias entre hombres y mujeres. Sin embargo, en el área urbana los y las TFNR suman solamente un 2,9%. El empleo doméstico, 5,2% en el total, realmente se compone casi exclusivamente de mujeres porque representa al 13,3% de éstas y al 0,7% de los hombres.

Resumiendo, la estructura ocupacional rural ya muestra el peso del empleo no agrícola, de las y los trabajadores por cuenta propia y de la población asalariada y con marcadas diferencias por sexo, producto de la segmentación laboral según género y las tendencias históricas en curso.

Recuadro N° 5.1

La transformación agraria en Paraguay: Algunas conclusiones

- a) La modernización agraria implicó importantes cambios en: i) la distribución de la tierra; ii) la estructura productiva; iii) el empleo rural; y iv) la acentuación de la pobreza.
- b) Con la modernización se inicia un proceso de crecimiento económico que generó la presencia más activa de la economía paraguaya en el mercado internacional, particularmente en la producción de granos y carnes.
- c) Para los pequeños productores campesinos, esta modernización impuso nuevas reglas de juego ajenas a su experiencia y a su horizonte socio-cultural.
- d) Los efectos esperados de la "reforma agraria" se diluyeron como consecuencia del proceso de modernización agraria, dando lugar a nuevos procesos de concentración de la tierra en grandes unidades productivas. Paraguay ostenta uno de los mayores índices de desigualdad en la distribución de la tierra en América Latina.
- e) Un importante segmento de los pequeños productores agrícolas pierden sus tierras y sus oportunidades de trabajo, ya que las grandes empresas agrícolas no proporcionan mayormente empleos.
- f) La pobreza se concentra en el sector rural, donde la pobreza extrema también es la más severa y persistente del país; en 2011, la tasa de pobreza rural (moderada y extrema) duplica a la urbana.
- g) La mayor parte de la población rural encuentra ocupación en el sector primario de la economía aunque el sector terciario asume mayor importancia, sobre todo para la mano de obra femenina.
- h) Desde el punto de vista ocupacional, se encuentra un alto predominio de las y los trabajadores cuentapropistas y familiares no remunerados.
- i) Las y los asalariados constituyen una categoría ocupacional poco afectada por la gran expansión de la producción en las grandes y medianas empresas agrícolas y pecuarias por su mecanización.
- j) En caso de no aplicarse políticas urgentes en la cuestión agraria, el agravamiento de la pobreza podría conducir a situaciones críticas de inseguridad y violencia.

SECCIÓN 2. TRABAJO DECENTE Y DESARROLLO HUMANO EN EL SECTOR RURAL

5.2.a) La pobreza rural

El capítulo 1 explora en profundidad aspectos de la pobreza y marginación social y económica en Paraguay. Aquí se analizan ciertos aspectos de la pobreza rural, asociados con la falta de capacidades y oportunidades en este sector. Según la EPH, para el año 2011, sobre una población de casi 6,5 millones de habitantes, se estimaba que el 32,4% se encontraba en situación de pobreza (18,0% de pobres extremos y el 14,4% de pobres no extremos).

La población rural que vivía en condición de pobreza en el año 2011 llegó al 44,8%. Este porcentaje resulta de la suma del 29,6% de la población rural que vivía en condición de pobreza ex-

trema y 15,2% en pobreza no extrema o moderada. El porcentaje de pobreza rural duplica al del área urbana.

La pobreza a nivel país, con algunas fluctuaciones, fue descendiendo progresivamente desde 2002, pasando del 49,7% al 32,4% en el 2011. Esta disminución fue más significativa en el sector urbano, particularmente a partir del año 2007.

En el sector rural se observa una tendencia similar pero de menor impacto, ya que allí baja del 52,1% (2000/1) al 44,8% (2011). Pero en este mismo periodo, el segmento de la población pobre extrema aumentó levemente, pasando del 28,2% al 29,6%. En 2011, el porcentaje de población indigente rural supera a su par urbano.

La población ocupada de 15 años y más años de edad en situación de pobreza, para el año 2011 ascendía a 420.675

La pobreza a nivel país, con algunas fluctuaciones, fue descendiendo progresivamente desde 2002. Esa disminución fue más significativa en el sector urbano.

Cuadro N° 5.6

Evolución de la población en situación de pobreza por área de residencia (%)

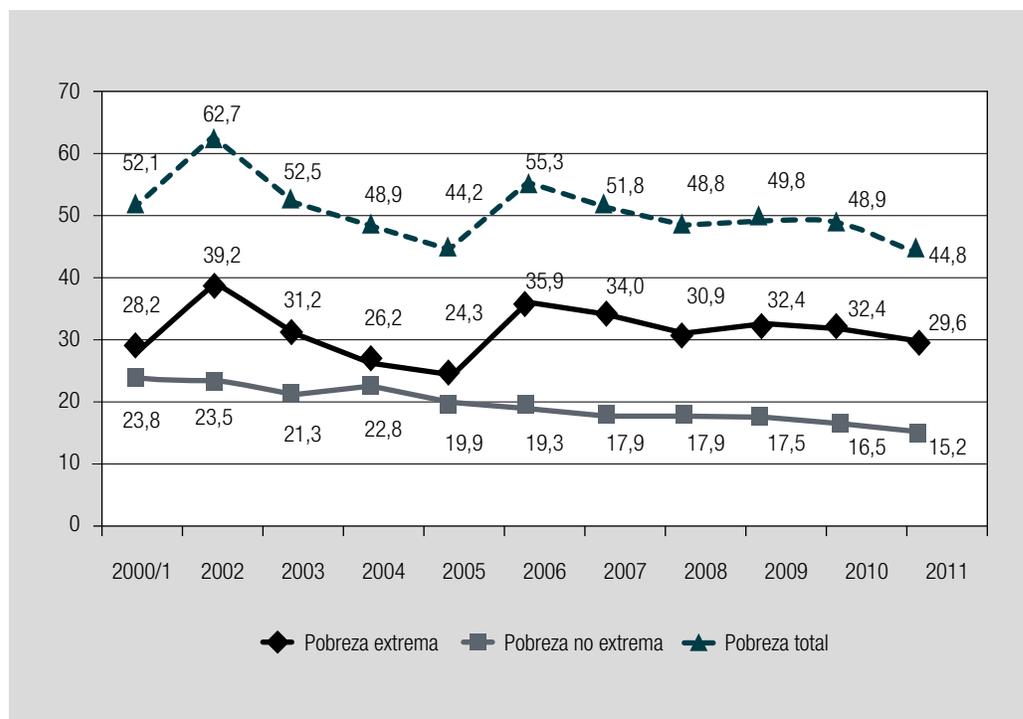
Área de Residencia	2000/1	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
País											
Pobreza extrema	16,7	24,4	21,2	18,3	16,5	23,7	23,2	19,0	18,8	19,4	18,0
Pobreza no extrema	20,1	25,3	22,8	23,0	22,1	20,0	18,0	18,9	16,3	15,3	14,4
Pobreza Total	36,8	49,7	44,0	41,3	38,6	43,7	41,2	37,9	35,1	34,7	32,4
Urbano											
Pobreza extrema	6,7	13,1	13,4	12,2	10,7	14,9	15,4	10,6	9,3	10,3	10,0
Pobreza no extrema	17,0	26,6	24,0	23,3	23,7	40,4	18,2	19,6	15,4	14,4	13,9
Pobreza Total	23,7	39,7	37,4	35,5	34,4	35,3	33,6	30,2	24,7	24,7	23,9
Rural											
Pobreza extrema	28,2	39,2	31,2	26,2	24,3	35,9	34,0	30,9	32,4	32,4	29,6
Pobreza no extrema	23,8	23,5	21,3	22,8	19,9	19,3	17,8	17,9	17,5	16,5	15,2
Pobreza Total	52,1	62,7	52,5	48,9	44,2	55,3	51,8	48,8	49,8	48,9	44,8

Fuente: Elaboración propia a partir de las EPH de la DGEEC.

La población ocupada en el sector primario, residente en áreas rurales, con bajo nivel educativo, de San Pedro o Itapúa tienen los menores (y peores) niveles del ICE.

Gráfico N° 5.1

Evolución de la pobreza rural (%), 2001-2011



Fuente: Elaboración propia con base en las EPH.

personas, el 62,9% de las cuales vivía en condición de pobreza extrema. Cuatro de cada cinco personas, es decir, el 81,7% de esta población en situación de pobreza extrema desarrolla sus actividades en el sector primario.

Desde el punto de vista de la categoría ocupacional, el 81,8% corresponde a "Cuenta Propia y Trabajadores Familiares No Remunerados". Dentro de ésta, de cada 3 trabajadores, 2 se encuentran en situación de pobreza extrema.

5.2.b) Ingresos y satisfacción de necesidades en el sector rural

Las oportunidades de las personas para escoger libremente el tipo de trabajo, una característica del Trabajo Decente, se ven seriamente limitadas en el

medio rural, ya que están condicionadas por una demanda de empleo poco dinámica y escasamente diversificada.

Tomando en cuenta las grandes categorías ocupacionales, la principal fuente de ocupación se encuentra en el sector primario de la economía, donde está empleada el 58,4% de la PEA rural. Dentro de este segmento se constata, a su vez, una preeminencia de las y los trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados, que representan el 62,9% de la población rural ocupada.

En cuanto a los ingresos de la población ocupada, para el año 2011 el salario mínimo vigente para el sector de los asalariados en el Paraguay era de Gs. 1.658.232 mensual (en guaraníes corrientes).

En opinión de los trabajadores organizados, este monto resulta insuficiente para cubrir las necesidades de una familia obrera tipo y consideran que, de acuerdo a estudios realizados, el mismo está desfasado en aproximadamente un 30%. Por su parte, el sector de empleadores arguye que se trata de un monto desproporcionado considerando la realidad socio-económica del país y que la productividad del trabajo debería ser una variable clave para determinar el salario mínimo.

Como señala Klein (2008), los aumentos en los salarios mínimos también podrían aumentar la productividad. De esta manera, la relación salario mínimo-productividad existiría en los dos sentidos, y esto debe considerarse al implementar acciones para lograr el cumplimiento del salario mínimo ya que no solo ganarían las y los trabajadores sino también las empresas. Se trataría, en definitiva, de un círculo virtuoso.

En el Paraguay, el Salario Mínimo en la práctica, antes que constituir el piso

en materia de remuneraciones, para la mayoría de los casos es el techo. En el medio rural, el promedio de los ingresos mensuales en la ocupación principal de todas las categorías ocupacionales alcanza al 87,4% del salario mínimo con una muy significativa heterogeneidad interna, como se puede observar en el cuadro N° 5.7. Para comenzar, el SM solo lo obtienen los hombres (99,8%) mientras que el ingreso de las mujeres alcanza al 63,6% del SM. Además del sesgo de género anotado, asalariados y asalariadas del sector público ganan 12,5% más que un SM mientras que sus pares del sector privado reciben 80,2% de un SM, quienes se encuentran en el trabajo por cuenta propia 71,1% y quienes se dedican a tareas domésticas apenas 44,9% de un SM.

Esta situación es atribuible en gran medida, por un lado, a la ausencia de organizaciones gremiales que representen los intereses de los trabajadores y, por otro, a la escasa capacidad de fiscalización y del cumplimiento tanto del salario mínimo como de los otros derechos que regulan las relaciones laborales.

En el 2011, en el medio rural, el promedio de los ingresos mensuales de todas las categorías ocupacionales alcanza al 87,4% del salario mínimo con una muy significativa heterogeneidad, en 2011.

Cuadro N° 5.7

Promedio de ingresos mensuales en la ocupación principal de la población rural de 15 y más años ocupada por sexo según categoría ocupacional y Relación entre éste y el salario mínimo, 2011

Categoría ocupacional	Ingresos			Relación Ingresos/SM		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Empl/obrero público	1.865.369	2.019.960	1.658.417	112,5	121,8	100,0
Empl/obrero privado	1.329.842	1.351.904	1.194.319	80,2	81,5	72,0
Empleador-patrón	6.474.222	6.818.352	*	390,4	411,2	*
Trab.por cta.propia	1.178.461	1.277.885	1.023.335	71,1	77,1	61,7
Empleado doméstico	744.587	*	722.403	44,9	*	43,6
Total	1.449.074	1.655.612	1.055.079	87,4	99,8	63,6

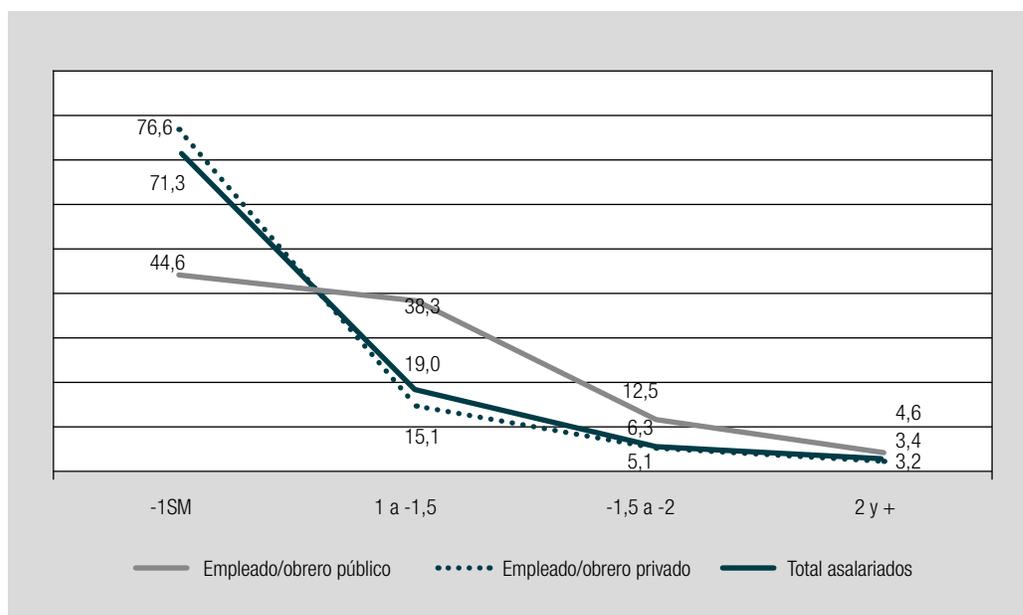
Notas: 1) Ingreso en guaraníes corrientes y 2) *= insuficiencia muestral, menos de 30 casos.

Fuente: EPH 2011 de la DGEEC.

En 2011, el 71,3% de las personas asalariadas obtienen un ingreso inferior al salario mínimo en el área rural.

Gráfico N° 5.2

Población asalariada rural por tramos de ingreso (Salario Mínimo), 2011



Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

Además de los promedios de ingresos, en 2011, 71,3% de las personas asalariadas obtienen un ingreso inferior al mínimo y 19,0% entre 1 y menos de 1,5 SM, como se puede observar en el gráfico N° 5.2. También se hallan separaciones nítidas entre personas asalariadas del sector público y del privado. En éste, 76,6% ganan menos que el mínimo en comparación a 44,6% de aquél. Al incluir a quienes reciben entre 1 y menos de 1,5 SM, se halla al 82,9% de las y los asalariados del sector público y al 91,7% del privado. En contrapartida, 4,6% de las y los asalariados del sector público (obreros y empleados) reciben 2 o más SM y 3,2% de sus iguales del sector privado.

Una relación relevante se obtiene al considerar los costos de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y la Canasta Básica de Consumo (CBC)¹⁰, pobreza extrema y pobreza total, respectivamen-

te, y el SM. Debe advertirse que se trata, por una parte, del promedio de ingresos mensuales de la ocupación principal de las personas ocupadas según categoría ocupacional (un ingreso de una persona) y, por otra, los costos de la CBA y CBC que son de todo un hogar (familiares excluyendo a la empleada doméstica y que son 4,1 por hogar). Esto es, cuánto del ingreso promedio de una persona de una categoría ocupacional cubre de la CBA o la CBC.

Los costos de la CBA o costos de la pobreza extrema constituyen 69,0% de los ingresos promedio de todas las categorías ocupacionales mientras que los costos de la CBC o pobreza total casi se alcanza (98,9%) con los ingresos promedio de todas las categorías

¹⁰ El valor de la canasta básica de alimentos es de Gs.284.088 mensual por persona y el de la canasta básica de alimentos más bienes de servicios es de Gs.438.954 mensual por persona (Promedios nacionales 2011)

Cuadro N° 5.8

Relación de costos de Canastas básicas de alimentos (CBA) y de consumo (CBC) e ingresos mensuales por sexo según categoría ocupacional de la población ocupada de 15 y más años (%), 2011

Categoría ocupacional	CBA			CBC		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Empleado / obrero público	53,6	49,5	60,3	76,8	70,9	86,4
Empleado / obrero privado	75,1	73,9	83,7	107,7	106,0	119,9
Empleador-patrón	15,4	14,7	*	22,1	21,0	*
Trabajador por cuenta propia	84,8	78,2	97,6	121,6	112,1	140,0
Empleado doméstico	134,2	*	138,3	192,4	*	198,3
Total	69,0	60,4	94,7	98,9	86,5	135,8

Nota: 1) Ingreso en guaraníes corrientes; 2) se seleccionó a los ingresos mensuales en la ocupación principal por persona; 3) las CBA y CBC son por hogar y cada hogar cuenta con 4,1 miembros, excluyendo empleado doméstico; 4) se relaciona el promedio de los ingresos mensuales de una persona en una categoría ocupacional con las CBC y CBA de todo el hogar.

Fuente: EPH 2011 de la DGEEC.

ocupacionales. Sin embargo, este promedio general esconde heterogeneidades.

Primero, el costo de la CBA o pobreza extrema representa solo 60,4% de los ingresos promedio de los varones en comparación al 94,7% de los de mujeres. Asimismo, los varones con sus ingresos promedio cubren y superan los costos de una CBC (86,5%) pero las mujeres no alcanzan a cubrirlo porque el costo de la CBC es 135,8% de sus ingresos. Los varones con sus ingresos cubren la CBA y la CBC pero las mujeres apenas superan la CBA y se encuentran muy debajo del costo de la CBC.

Segundo, también se registran diferencias muy importantes según categorías ocupacionales, además del sexo. Los ingresos de las y los empleadores es más de 6 veces el costo de una CBA (15,4%) y poco menos de 5 veces los costos de una CBC (22,1%); en contrapartida, los ingresos de un o una empleada doméstica deberían ser por lo menos un tercio más para cubrir los costos de

una CBA (134,2%) y poco menos que el doble (192,4%) para superar los costos de una CBC. Se cuentan con otras asimetrías como se pueden observar en el cuadro N° 5.8. A manera de ejemplo, para los obreros y empleados del sector público una CBA es 49,5% de sus ingresos pero 60,3% de los de obreras y empleadas. Asimismo, una CBC es 70,9% de los ingresos promedio de obreros y empleados estatales y 86,4% de obreras y empleadas del sector privado.

Resumiendo, el ingreso promedio de todas las personas constituye el 69,0% de los costos de una CBA y el 98,9% de una CBC pero internamente existen disimilitudes desventajosas para las mujeres y categorías ocupacionales específicas como el empleo doméstico, personas asalariadas y personas trabajadores por cuenta propia.

5.2.c) Capacidades

Una primera cuestión está dada por los niveles de acceso y permanencia de la población dentro del sistema educati-

Considerando las capacidades, una primera cuestión está dada por los niveles de acceso y permanencia de la población dentro del sistema educativo.

Cuadro N° 5.9

Tasa bruta de escolarización por nivel/ciclo, 1990-2011

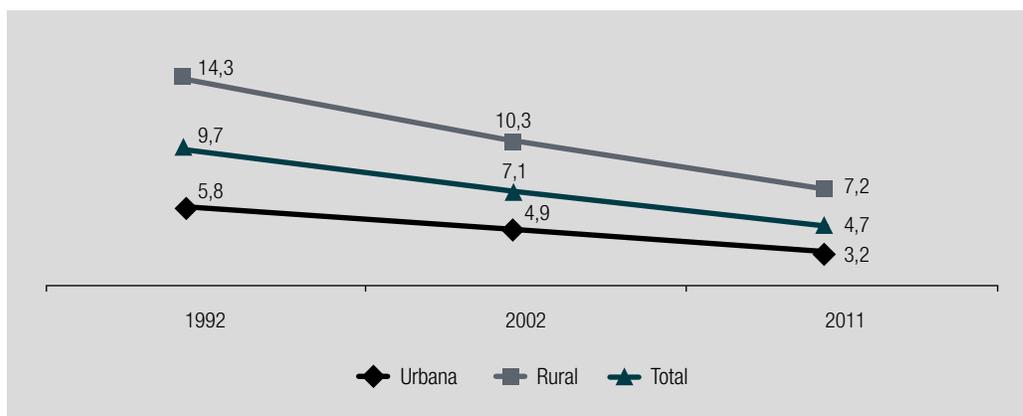
Años	Preescolar		EEB 1° y 2° Ciclo		EEB 3° Ciclo		Educación Media	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1990	58	7	104	100	72	12	39	6
2000	90	75	114	120	96	45	62	18
2011	82	75	92	96	94	60	80	33

Fuente: MEC, DGPE, SIEC 1990, 2000, 2011.

Nota: Tasa bruta de escolarización: Número de alumnos matriculados en un determinado nivel de educación, independientemente de la edad, expresada en porcentaje de la población del grupo de edad teórica correspondiente a ese nivel de enseñanza.

Gráfico N° 5.3

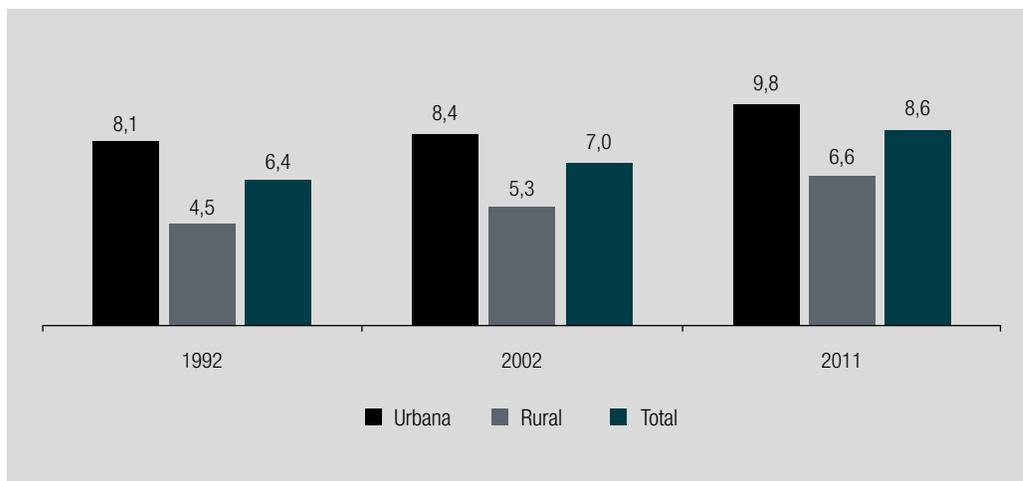
Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más, 1992-2011



Fuente: Elaboración propia con base en el CNPV 1992 y 2002 y la EPH 2011.

Gráfico N° 5.4

Promedio de años de estudios de la población de 15 años y más, 1992-2011



Fuente: Elaboración propia con base en el CNPV 1992 y 2002 y la EPH 2011.

vo. En el Paraguay, a partir de los años 1990, se ha dado una importante expansión de la cobertura educativa y del acceso a diferentes niveles de formación. Sin embargo, a pesar del esfuerzo realizado, persisten fuertes rezagos, en el sector rural.

Entre los años 1992 y 2011 se observan dos fenómenos de interés desde la perspectiva del desarrollo humano: la progresiva reducción de la tasa de analfabetismo y el aumento del promedio de años de estudio de la población (PNUD 2012).

En este periodo, en el sector rural la tasa de analfabetismo disminuyó del 14,3 al 7,2% en el marco de un proceso que afectó con igual fuerza, tanto al sector rural como al urbano, de acuerdo al gráfico N° 5.3.

En lo que respecta a los años de estudio de la población rural de 15 y más años, estos aumentan de 4,5 a 6,6 años, aunque al final del período es todavía un tercio menor que la urbana, según el gráfico N° 5.4.

Si bien en los últimos 20 años mejoró el acceso a la educación en todos los niveles, principalmente el preescolar, el tercer ciclo y la educación media, persiste la brecha en la zona rural tanto para el acceso como la permanencia y la culminación de los estudios. Estas brechas son más marcadas en el tercer ciclo y en la educación media. Al tercer ciclo asisten 60 de cada 100 adolescentes y en la educación media, 33 de cada 100 jóvenes del área rural, con base en el cuadro N° 5.9

Con relación al desempeño de los estudiantes dentro del sistema educativo, un estudio regional (SERCE, 2008) concluye que en la región los estudiantes

que asisten a escuelas rurales obtienen resultados inferiores que quienes estudian en escuelas de zonas urbanas. En el área de Lectura, en el Paraguay casi el 50% de los niños de zonas rurales que estaban cursando el sexto año de la educación básica se concentran en el nivel I y en el menor al Nivel I (los niveles más bajos de desempeño), mientras en la zona urbana se ubican en estos niveles cerca del 30%, como se observa en el cuadro N° 5.10. En los niveles inferiores a I, el I y II –es decir, antes de los dos últimos o mejores niveles- se ubica 64,8% de la niñez urbana y 84,5% de la rural. Dichos resultados indican una calidad aún deficiente de la educación en sectores rurales (PNUD 2009).

En el nivel IV, que es el que marca el nivel más alto de desempeño, se observa que sólo el 2,8% de los niños de zonas rurales logran las capacidades esperadas, mientras que en las escuelas urbanas lo consiguen el 11,3% de los estudiantes.

Según los datos del SERCE (2008), el acceso a una educación de calidad y el rendimiento se hallan fuertemente asociados con el origen social de las familias. Las oportunidades educativas y

En el nivel IV, que es el de más alto desempeño, sólo el 2,8% de la niñez rural logra las capacidades esperadas.

Cuadro N° 5.10

Estudiantes del 6° grado de la educación básica por nivel de desempeño en el área de lectura, 2008

Niveles de desempeño	Urbana (%)	Rural (%)
Menor al nivel I	25,46	42,25
Nivel I	37,76	35,77
Nivel II	23,96	12,72
Nivel III	11,26	2,80
Nivel IV	1,57	6,46

Fuente: SERCE (2008)

Cuadro N° 5.11

Nivel educacional de los productores según tamaño de la finca, 2008

Tamaño de la finca	Productores Individuales (*)	Ninguno	Nivel educativo del productor					
			Básica 1° - 3°	Básica 4° - 6°	Básica 7° - 9°	Media 1° - 3°	BTA	Univers/Superior
Menos de 5 Ha.	114.386	7.911	33.874	55.936	7.925	6.091	821	2.324
De 5 a menos de 20 Ha.	121.432	7.022	38.035	59.976	7.995	5.607	819	2.401
De 20 a menos de 100 Ha.	28.544	1.236	7.825	13.121	2.869	2.284	389	1.199
De 100 a menos de 500 Ha.	9.234	202	1.156	3.431	1.564	1.322	286	876
De 500 y más Ha.	4.721	78	444	982	805	948	243	1.027
Totales	278.317	16.449	81.334	133.446	21.158	16.252	2.558	7.827

(*) No se incluyen productores que no tienen finca ni productores que no han informado

Nota: BTA es Bachillerato Técnico Agrícola

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Agropecuario Nacional 2008.

los resultados se hallan asociados fuertemente al lugar de residencia (urbano/rural), al tipo de institución a la cual accede (público/privado), el nivel de escolarización de los padres y los niveles de ingreso según nivel educativo.

Capacidades de la población rural

Puede hacerse una primera aproximación a las capacidades, a través de los niveles de estudio de la población. Los datos de la EPH 2011 señalan que el promedio de años de estudio de la población rural de más de 25 años es de 5,8 años; 6,0 en el caso de los hombres y 5,6 en el de las mujeres. Paralelamente, las cifras urbanas son 9,6; 9,8 y 9,4, respectivamente.

Los datos de la población urbana muestran importantes brechas en cuanto a las posibilidades de acceso y permanencia de la población rural en el sistema educativo, ya que el promedio global en el sector urbano es superior en 3,8 años.

Se encuentra una correlación positiva –no muy marcada– al relacionar los años de estudio con el tamaño de las fincas de los productores, con datos del Censo Agropecuario Nacional del 2008: el nivel educativo de los productores aumenta conforme el tamaño de sus explotaciones sea mayor, como se observa en el cuadro N° 5.11.

Así, entre los productores de fincas con menos de 20 hectáreas, el segmento más amplio es el de quienes realizaron estudios del 4° al 6° grado de la Educación Básica (49,2% de estos productores). Sigue, en orden de importancia, el 30,5% que declara estudios del 1° al 3° grado. Si a esta población, que se podría considerar en la práctica como analfabeta funcional, se agrega aquellos que no han realizado estudio alguno, se llega al 36,8%. En suma, el 86,0% de los productores con fincas con una superficie inferior a las 20 hectáreas han realizado estudios que no van más allá del 6° grado de la Educación Básica.

Entre los propietarios de fincas con superficie mayor a las 100 hectáreas, el nivel

Cuadro N° 5.12

Distribución de la población rural de 15 y más años ocupada por actividad económica según años de estudio (%), 2011

Actividad económica	Años de estudio					Total (100%)
	0 a 3	4 a 6	7 a 9	10 a 12	13 y más	
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	25,2	49,7	14,1	9,9	1,1	682.369
Industrias Manufactureras	9,9	43,0	23,5	20,8	2,8	76.217
Electricidad, Gas y Agua	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	805
Construcción	12,0	45,5	19,1	21,9	1,4	52.308
Comercio, Restaurantes y Hoteles	13,5	40,0	16,1	22,5	7,8	182.705
Transp., Almacenam. y Comunicac.	6,2	31,4	14,2	43,5	4,6	25.017
Finanzas, Seguros, Inmuebles	15,7	23,2	9,4	29,8	21,9	11.841
Servicios comun., social.y personal.	7,7	26,5	13,1	21,4	31,3	136.268
Total	19,2	44,2	15,1	15,5	6,1	1.168.074

Nota: Se excluyó a quienes no respondieron, 544 personas de 4 a 6 años de estudio.
Fuente: Elaboración propia de la EPH 2011 de la DGEEC.

En la agricultura, ganadería, caza y pesca, 74,9% de las personas cuentan entre 0 y 6 años de estudio.

educativo aumenta considerablemente: el 50,7 % ha realizado estudios superiores al 7° grado de la Educación Básica.

En las fincas medianas y grandes, el 33,7% de los productores cuenta con niveles de estudios que van desde la Educación Media hasta la universitaria, pasando por los Bachilleratos técnicos y otros estudios superiores.

Otra posibilidad analítica es la que proporciona la EPH de 2011, al relacionar los años de estudios con las actividades que realizan las personas ocupadas del área rural. Los años de estudio están aquí correlacionados la actividad económica, correspondiendo a las personas ocupadas en el sector primario los menores niveles educativos y a los segmentos del sector terciario los mayores años de escolaridad, de acuerdo a los datos del cuadro N° 5.12.

Se pueden encontrar agregados muy ilustrativos. En la agricultura, ganadería, caza y pesca, 74,9% de las personas cuentan entre 0 y 6 años de estudio. En este mismo tramo se encuentran a 52,9% de las ocupadas en la industria y 57,5% de las dedicadas a la construcción.

Los mayores niveles educativos se encuentran en los servicios comunales y otros con 52,7% de su población con 10 y más años de escolaridad, o 51,7% de quienes están en las finanzas y 48,1% de las personas dedicadas al transporte.

5.2.d) Oportunidades

Oportunidades de capacitación para el trabajo

Las principales oportunidades de capacitación para el trabajo rural son proporcionadas por el Ministerio de

Más de las dos terceras partes de las fincas receptoras de la Asistencia Técnica tienen extensión menor a las 20 hectáreas.

Agricultura y Ganadería (MAG), a través de la Dirección de Educación Agraria (DEA) y de la Dirección de Extensión Agrícola y Ganadera (DEAG) y por el Ministerio de Justicia y Trabajo por medio del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL).

La DEA cuenta con una oferta variada de formación, en líneas de la agricultura familiar, la agricultura mecanizada y el bachillerato técnico entre otros, según datos disponibles de 2010. La formación en el área de la agricultura familiar se realiza a través de once Escuelas Agrícolas, que ofrecen cursos de 3 años de duración. En el año 2010 asistían a estos cursos un total de 1.200 alumnos.

La formación en agricultura mecanizada es proporcionada a través de tres Escuelas Agromecánicas, cuya capacitación apunta al adiestramiento en maquinarias, equipos y herramientas de alto nivel tecnológico. Los cursos impartidos tienen una duración de tres años, el último de los cuales se desarrolla en talleres y establecimientos empresariales bajo el régimen de pasantías.

El Bachillerato Técnico Agropecuario es una modalidad de formación que desde el año 2010 se ha instalado en 100 colegios dependientes del Ministerio de Educación, en los que la malla curricular contempla los aspectos básicos impartidos por los programas de la DEA.

Otra modalidad de capacitación se realiza como asistencia técnica a los productores rurales. Esta actividad involucra a varias instituciones y organizaciones tanto del sector público como privado, siendo la más importante la del MAG a través de la Dirección de Extensión Agrícola y Ganadera.

Según datos del Censo Agropecuario Nacional del 2008, un total de 44.186 fincas agropecuarias han recibido este tipo de asistencia; esto es solo 15% del total. De las asistidas, una mitad se ha canalizado a través de instituciones estatales y la otra, a través de organizaciones del sector privado.

Más de las dos terceras partes de las fincas receptoras de la Asistencia Técnica tienen extensión menor a las 20 hectáreas, siendo la DEAG la institución con mayor cobertura en este sector. Pero al relacionar la cantidad de fincas que reciben asistencia de todas las fuentes de asistencia técnica, según extensión de las mismas, las mejor servidas son las de superficies de entre 100 y 500 hectáreas, el 43,8% acceden a servicios de asistencia técnica. La asistencia técnica llega a solamente el 9,6% de las fincas de menos de 5 hectáreas y al 15% de las de 5 a menos de 20 hectáreas.

La instancia coordinadora de las actividades de capacitación del Ministerio de Justicia y Trabajo es el Servicio Nacional de Empleo (SENADE) cuya principal función es el diseño, la ejecución y la supervisión de la política de empleo. El SENADE debe coordinar las actividades del SNPP, del SINAFOCAL, las entidades ejecutoras de los programas de capacitación (véase capítulo 2, para mayor análisis del sistema de capacitación en Paraguay).

El SNPP, en su oferta de capacitación rural, contempla una diversidad de cursos breves. Para el año 2010 reportaba actividades de capacitación de las que participaron un total de 4.140 pequeños productores.

Por el lado del SINAFOCAL, su oferta está enfocada hacia la demanda y es proporcionada por organizaciones privadas contratadas para el efecto. Para

Cuadro N° 5.13

Fincas con Asistencia Técnica según tamaño y fuente

Tamaño de la finca	Fincas con Asistencia Técnica	Fuente de la Asistencia Técnica						% sobre el total de fincas
		DEAG	CAH	BNF	Fondo Ganadero	Cooperativa	Otros	
Menos de 5 Ha.	11.258	6.507	1.672	168	39	1.341	2.017	9,6
De 5 a menos de 20 Ha.	18.634	7.088	3.892	458	71	3.077	4.863	15,0
De 20 a menos de 100 Ha.	7.589	1.333	853	431	115	2.789	2.463	25,5
De 100 a menos de 500 Ha.	4.595	173	129	249	110	2.783	1.359	43,8
De 500 y más Ha.	2.110	7	30	85	219	856	1.013	28,3
Totales	44.186	15.108	6.576	1.391	554	10.846	11.715	15,3

(*) No se incluyen 20 productores que no tienen finca.
Fuente: MAG. Censo Agropecuario Nacional 2008.

el año 2010, hubo actividades de capacitación para unos 20.000 beneficiarios, la mayoría de ellos en el sector urbano. En los casos de los cursos rurales, las propuestas apuntan a una capacitación para generar capacidades rurales pero no propiamente agrícolas.

Oportunidades de empleo

La demanda muestra las oportunidades ofrecidas por el mercado laboral. En 2011, las personas asalariadas conforman casi un 27,7% de la población rural ocupada pero su demanda es muy limitada por la mecanización. Precisamente por esta razón, las y los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados conforman 62,9% de la fuerza de trabajo.

Este es un dato preocupante, ya que el sector asalariado, en especial el de carácter permanente, representa el primer paso hacia la formalización del empleo, y por ende hacia las posibilidades de un trabajo decente.

En materia de generación de oportunidades de empleo asalariado de carác-

ter permanente en la agricultura, según datos del Censo Agropecuario Nacional del 2008, el mayor potencial se localiza en las unidades productivas de hasta 20 hectáreas. Comparando este tipo de unidades productivas con las que detentan superficies mayores, su eficiencia social¹⁰ resulta considerablemente mayor.

En las unidades productivas de hasta 20 hectáreas, la relación es de un Trabajador Asalariado Permanente (TAP) por cada 2,9 hectáreas, en tanto que, en el extremo opuesto, en las fincas de 500 y más hectáreas, encuentra ocupación un asalariado permanente por cada 584,5 hectáreas.

Estos datos pueden ser relativizados al considerar los mayores niveles de eficiencia productiva de estas fincas más

10 El concepto de eficiencia social se utiliza para señalar la relación existente entre la cantidad de Trabajadores Asalariados Permanentes (TAP) y la cantidad de hectáreas de tierras detentadas por las unidades productivas en las que desarrollan sus actividades.

El problema radica en la ausencia de modelos productivos que permitan compatibilizar las necesidades de empleo de amplios sectores de la población rural, con el imperativo de mejorar los niveles de competitividad de las empresas agrícolas.

Cuadro N° 5.14

Eficiencia Social de las unidades productivas

Tamaño de las fincas	Extensión media de fincas (Has)	Cantidad de fincas con TAPs	Extensión de fincas con TAPs (Has)	Cantidad de TAPs	Relación TAPs/Has.	Promedio de TAPs por finca
Hasta 20 Has.	5,54	11.734	85.006	22.623	1 / 2,9	1,93
20 a menos de 500 Has.	123,70	10.531	1.302.667	25.069	1 / 52,0	2,38
500 y más Has.	3.523,61	5.650	19.908.396	34.062	1 / 584,5	6,03
Totales	762,07	27.915	21.273.069	81.754	1 / 260,2	2,93

TAPs: Trabajadores Asalariados Permanentes

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Agropecuario Nacional 2008

grandes, mejores niveles de competitividad y de generación de ganancias de las empresas.¹¹

El problema radica en la ausencia de modelos productivos que permitan compatibilizar las necesidades de empleo de amplios sectores de la población rural, con el imperativo de mejorar los niveles de competitividad de las empresas agrícolas.

Los datos del censo informan que para el año 2008, existían 79.235 fincas que daban ocupación a 238.674 Trabajadores Asalariados Temporales, fundamentalmente en actividades zafrales.

A nivel nacional, también respecto a este tipo de trabajadores la principal fuente de ocupación constituyen las unidades productivas con superficie menor a las 20 hectáreas, que concentran al 67,1% de los asalariados temporales, se-

guido por las fincas de 20 a 50 hectáreas, donde encuentra ocupación el 10,4%. Es decir, por cada 10 trabajadores asalariados temporales rurales, 8 encuentran ocupación en fincas menores a las 50 hectáreas.

5.2.e) Diálogo social y Tripartismo

Una característica del mundo agrario que fue acentuándose en las tres últimas décadas es la creciente conflictividad de las relaciones sociales, en el campo de la producción y el trabajo. En este proceso están involucrados dos grandes actores sociales, de fuerzas desiguales, intereses opuestos y planteamientos y demandas con una alta carga ideológica.

Por un lado están los grandes gremios empresariales tales como la Unión de Gremios de la Producción (UGP), la Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO), la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y grandes Cooperativas de Producción, con gran influencia en la economía y en la vida política del país. Este sector, apelando a su alta contribución al creci-

¹¹ Según estimaciones de técnicos agrónomos, el manejo de 1.000 hectáreas de cultivos de granos con tecnología moderna requiere de al menos 8 empleados asalariados permanentes, lo cual da una relación de 1 TAP por cada 125 hectáreas.

miento de la economía, demanda al Estado seguridad jurídica para sus tierras y sus inversiones, un apoyo más decidido y menores restricciones -ambientales y tributarias- para la consolidación y expansión del modelo productivo que han instalado en el país. Hasta la fecha, se ha postergado el tratamiento de la reforma agraria, reclamada por los campesinos y prometida por los políticos, y la carga impositiva a las actividades agropecuarias permanece muy baja.

Otros actores son los productores familiares y campesinos sin tierras (cuentapropistas y trabajadores familiares no remunerados en su mayoría), parcialmente nucleados en organizaciones históricas como la Federación Nacional Campesina (FNC), la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), la Organización de Lucha por la Tierra (OLT) y en la más recientemente constituida Liga Nacional de Carperos (LNC).

No se trata de organizaciones sindicales que buscan participar en discusiones sobre condiciones de trabajo en relación de dependencia, pero cómo parte de su membresía está constituida por trabajadores familiares no remunerados y/o trabajadores zafreros o temporales, su condición es, en cierto modo, la de representante de trabajadores rurales.

En sus posicionamientos, estas organizaciones plantean reivindicaciones que apuntan al acceso a la tierra, a la seguridad alimentaria, a la protección del medio ambiente, al apoyo técnico y financiero a la producción y a la transformación de la producción de la agricultura familiar, junto a una firme oposición al uso indiscriminado de agroquímicos y de transgénicos en la agricultura.

Estas organizaciones han defendido activamente sus demandas, aunque con escasas respuestas por parte del Estado. Dada la desigual relación de fuerzas en el agro, casi todas estas organizaciones apelan a la movilización de sus adherentes, por medio de marchas y manifestaciones públicas, ocupaciones de tierras o cortes de rutas, mecanismos que han mostrado cierta eficacia para resolver problemas puntuales.

La configuración y posicionamiento de estos actores sociales surge del proceso de modernización agraria: las dificultades de la economía campesina de adaptarse a las nuevas reglas de la expansiva economía de mercado provocó la migración de miles de familias. Richards (2011) sostiene que en el Paraguay, la expansión de las grandes empresas altamente capitalizadas y con un alto nivel tecnológico desplaza a los pequeños productores carentes de capital, de títulos sobre sus tierras, de créditos y asistencia técnica, al no poder competir con ellas. Como estas grandes empresas no tienen capacidad para absorber la fuerza de trabajo desocupada, fuerzan el desplazamiento campesino hacia el mercado de trabajo informal de los centros urbanos, en un movimiento típico de los grandes procesos de globalización que experimenta la agricultura a nivel mundial.

En este escenario, el Estado, antes con mayor protagonismo de los procesos agrarios, ha cedido terreno y es hoy un actor que, en muchos casos, limita su intervención a casos de conflictividad extrema. Este repliegue del Estado dificulta consensuar una política agraria que beneficie a todos y reduzca las tensiones sociales en el campo

La ausencia de políticas que garanticen a los sectores rurales más vulne-

La ausencia de políticas que garanticen a los sectores rurales más vulnerables una vida digna está en el centro de la problemática agraria paraguaya.

Se torna imperiosa la necesidad de incluir masivamente a los pequeños productores a las cadenas productivas, e instalar como política de Estado el modelo de los negocios inclusivos en el sector rural.

rables una vida digna está en el centro de la problemática agraria paraguaya. Si los pobres rurales no tienen oportunidades de acceso a empleos y salarios dignos, a recursos productivos y a las posibilidades de desarrollar actividades económicas que les permita un nivel de bienestar familiar mínimo, tampoco tendrán oportunidades de un Trabajo Decente ni oportunidades para el despliegue de sus potencialidades personales, objetivo central del Desarrollo Humano.

Contrariamente a lo que ocurre en otros países de la región, en el Paraguay los trabajadores rurales asalariados no cuentan con organizaciones sindicales representativas de sus intereses. Diversos son los factores que explican esta ausencia: i) las persecuciones de la dictadura pasada a las organizaciones campesinas, ii) la diseminación de estos trabajadores en pequeñas empresas geográficamente dispersas, y iii) las regulaciones legales referidas a las condiciones para la constitución de sindicatos, en especial la cantidad mínima de miembros para su constitución. En este sentido el Código Laboral establece un mínimo de 20 miembros fundadores cuando se trata de empresas; condición de imposible cumplimiento si se considera que en el año 2011 el 86,7% de los trabajadores rurales estaban ocupados en empresas de hasta 10 trabajadores.

Al no existir organizaciones de trabajadores rurales, estos quedan librados a las condiciones impuestas por el mercado laboral, sin capacidad de interlocución para discutir condiciones generales de trabajo. De este modo, se diluyen las posibilidades de un eventual diálogo social o tripartismo en el campo.

SECCIÓN 3. CONCLUSIONES Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

En el sector rural paraguayo existe una fuerte correspondencia entre los bajos niveles de Trabajo Decente y Desarrollo Humano. Al existir en la población rural pocas capacidades y oportunidades -en el campo educativo, en el de la salud y la generación de ingresos- se tornan muy precarias las condiciones de trabajo, y las expectativas de lograr un trabajo decente.

5.3.a) Un modelo productivo socialmente poco eficiente

El modelo productivo en expansión en el sector rural se caracteriza por la producción de granos para la exportación, a través de unidades productivas altamente eficientes, instaladas en grandes extensiones de tierra y con un alto nivel tecnológico, que minimiza la demanda del trabajo rural.

Paralelamente, la mayor parte de la población rural sufre de falta de empleo y sobrevive en unidades productivas pequeñas, poco viables en términos de las nuevas reglas de mercado de la agricultura comercial.

Ante esta realidad, se torna imperiosa la necesidad de incluir masivamente a los pequeños productores a las cadenas productivas, e instalar como política de Estado el modelo de los negocios inclusivos en el sector rural. El Estado debe regular el modelo productivo basado actualmente en las grandes empresas, e impulsar la explotación del mayor potencial de generación de empleo por cantidad de hectáreas que muestran las unidades productivas de menor tamaño.

Las unidades productivas menores a las 20 hectáreas deberían ser objeto de análisis y propuestas exhaustivas, para determinar los factores que les permiten empleo permanente manteniendo un nivel aceptable de competitividad.

5.3.b) La informalidad del empleo

El empleo informal, desde el punto de vista productivo como del normativo, es una de las características del mer-

cado laboral en el medio rural. Como ya se señaló en el capítulo 1, esta condición afecta al 93,2% de la población rural ocupada.

En consecuencia, la formalización del empleo debe constituir una prioridad de cualquier política que apunte al Desarrollo Humano y el Trabajo Decente en el campo. Las estrategias que apunten a la formalización necesariamente deberán ser diversas y considerar las particularidades de las distintas categorías ocupacionales.

Recuadro N° 5.2

El potencial de los negocios inclusivos en Paraguay en el sector rural

El último Informe Mundial de Desarrollo Humano: *El Ascenso del Sur* identificó a más de cuarenta países exitosos del “Sur”, que lograron un buen desempeño en las dimensiones del IDH relacionadas o no al ingreso.

Encontró en los países más exitosos tres impulsores comunes: 1) un Estado Desarrollista proactivo, 2) el aprovechamiento de los mercados mundiales y 3) la innovación en políticas sociales. El impulsor 1, a su vez, se caracteriza por los siguientes elementos: a) Mejora en la inversión pública, b) Apoyo a industrias seleccionadas, c) Priorización en la creación de empleo, d) Impulso de complementariedades del mercado estatal y e) Compromiso con el desarrollo y la reforma a largo plazo

Se enfatiza el elemento c) Priorización en la creación de empleo, porque según este Informe Mundial de Desarrollo Humano, “las políticas pragmáticas dirigidas a la creación de trabajos seguros y remunerados pueden fortalecer el vínculo entre el crecimiento económico y el desarrollo humano”. “Evidencias de Asia sugieren que los países con tasas de crecimiento y de reducción de la pobreza simultáneamente elevadas también expandieron rápidamente el empleo”. “Estos patrones de crecimiento fueron generados con frecuencia por la agricultura a pequeña escala”. En varios países que dieron pasos significativos hacia la reducción de la pobreza y el aumento del bienestar de sus habitantes, lo atribuyeron en parte

al aumento en el empleo agrícola (Bangladés, Ruanda, Uganda, Tailandia¹², ect.)

En Paraguay se tienen experiencias exitosas, pero aisladas de negocios inclusivos en el sector rural y urbano (sésamo y algodón-textil-confecciones) (PNUD Paraguay 2006). Sin embargo, el gobierno electo en abril de 2013 incorporó en su programa abarcar en 5 años a 100.000 familias rurales en cadenas productivas en alianza con cooperativas, empresas con Responsabilidad Social Empresarial, realizando al mismo tiempo fuertes inversiones en riego y garantizando asistencia técnica productiva, fomento de bancas comunales y apoyo en la comercialización de los productos producidos por los pequeños productores.

Por otro lado, se prevé vincular el esquema de negocios inclusivos con el Programa de Transferencias Monetarias con Co-responsabilidades (TMC) denominado Tekoporá, para pasar del alivio a la reducción de la pobreza. Si este programa trasciende la propaganda electoral y logra instalarse como política de Estado, Paraguay podría ser uno de los ejemplos de países exitosos en materia de creación masiva de empleo, reducción de la pobreza y de esta manera con avances en el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Sin embargo, para avanzar al mismo tiempo hacia el Trabajo Decente, desde el principio se debe promover paralelamente el acceso al derecho a las pensiones y a los seguros de salud.

12 En este país, la cantidad de trabajos estables en la agricultura se incrementó de 519.000 en 1960 a casi 3.000.000 en 2008.

El empleo rural en actividades económicas no agrícolas es una alternativa a ser explorada.

En el caso de las y los trabajadores por cuenta propia, constituido en su mayor parte por pequeños productores agrícolas, se deben diseñar políticas que apunten a potenciar económicamente sus unidades productivas a través de facilidades para el acceso a recursos productivos, apoyo técnico y la constitución de empresas mixtas de servicios (Estado y organizaciones campesinas) orientadas a facilitar las transacciones de los pequeños productores con el mercado.

Wiggins et al (2010) señalan que el desarrollo de la pequeña agricultura no sólo es deseable por su impacto sobre la pobreza, sino por su factibilidad aún en situaciones cambiantes, a condición de que, por un lado, se garantice al productor insumos, apoyo técnico, financiamiento, escuelas y salud y, por el otro, se complemente la ocupación en el hogar con actividades rurales no agrícolas.

El empleo rural en actividades económicas no agrícolas es una alternativa a ser explorada. Los bajos niveles de capital requeridos por la mayor parte de estas actividades, asociadas a la búsqueda de nichos de mercado, permitirían una importante mejora en la cantidad y la calidad del empleo en actividades económicas no agrícolas. Esto es particularmente importante para las mujeres, cuya participación laboral es más significativa en este tipo de actividades.

De acuerdo a un estudio de Fletschner (2009) sobre el acceso al crédito rural, en Paraguay, las mujeres se encuentran más restringidas en el acceso al crédito sobre todo en mercados rurales. Esta restricción limita su habilidad de diversificar sus fuentes de ingresos o financiar actividades productivas y justifica un

enfoque específico en canalizar crédito y servicios financieros hacia las actividades de las mujeres. En el segmento de los asalariados permanentes, la informalidad se manifiesta por salarios debajo del mínimo legal, y por los altos niveles de desprotección social, evidenciado por la baja cobertura del seguro social, en salud y en jubilaciones.

Las estrategias de formalización del empleo podrían encararse desde dos intervenciones: i) inspecciones y verificaciones del cumplimiento de las disposiciones del Código Laboral en forma más sistemática y coordinada entre el Ministerio de Justicia y Trabajo y el IPS; y ii) la promoción de organizaciones representantes de intereses de las personas asalariados rurales.

El caso de las personas asalariadas temporales es el más crítico, por la estacionalidad y vulnerabilidad de condiciones del empleo. En este caso, la adopción de una normativa que regule las condiciones de trabajo y la organización de los trabajadores temporales puede resultar en fórmulas efectivas para disminuir su informalidad.

5.3.c) Bajo nivel educativo y desigualdad de oportunidades

Los datos registran bajos niveles educativos y capacidades rurales, que se suman a la desigualdad de oportunidades para los habitantes de las zonas rurales. Considerando la relevancia de la educación para la exigibilidad de otros derechos, es prioritario atender la situación de las personas excluidas del sistema educativo para encarar políticas públicas efectivas que permitan condiciones de vida dignas para todas y todos. Como

ya fuera señalado en capítulos anteriores, los bajos niveles educativos constituyen un factor limitante de las opciones de la gente para aspirar y lograr una vida mejor.

La ampliación de la cobertura del sistema educativo y el mejoramiento de la calidad educativa siguen siendo necesidades insoslayables, pero se debe dimensionar adecuadamente el papel que desempeña la educación para la promoción del Desarrollo Humano y el Trabajo Decente.

Tedesco (2000) propone replantear las relaciones tradicionales entre educación y equidad social, superando el enfoque tradicional que plantea la contribución de la educación a la equidad

social, incorporando niveles básicos de equidad y cohesión social como condición necesaria para un proceso educativo exitoso.

5.3.d) Diálogo social: una necesidad que no puede seguir esperando

Los altos y crecientes niveles de conflictividad en el medio rural, respecto a la producción y al trabajo, exigen un amplio diálogo social entre el Estado, las organizaciones campesinas y el empresariado sobre las implicancias y los límites del modelo productivo vigente y del acceso a la tierra, la protección del medio ambiente y la viabilidad de las unidades productivas familiares.

Los altos y crecientes niveles de conflictividad en el medio rural, respecto a la producción y al trabajo, exigen un amplio diálogo social entre el Estado, las organizaciones campesinas y el empresariado.

ANEXO

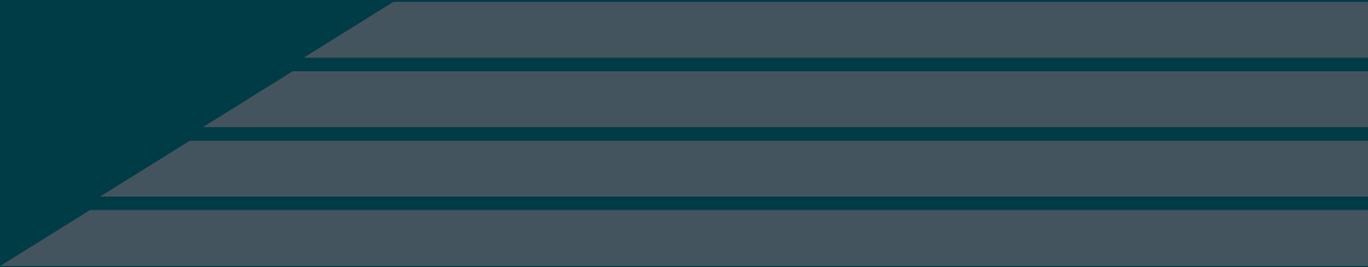
Cuadro N° 5.15

Variaciones en la cantidad y extensión de las fincas en el periodo 1991-2008

Regiones	Cantidad de fincas			Superficie de fincas (Has.)		
	2.008	1.991	Variación	2.008	1.991	Variación
Departamentos Sojeros*	108.671	118.118	-8,0%	4.807.219	3.653.121	31,6%
Departamento Central	6.155	15.643	-60,7%	107.465	125.250	-14,0%
Otros Departamentos	166.636	166.762	0.0%	8.527.598	7.650.379	11,5%
Región Occidental	8.187	6.698	22.2%	17.644.612	12.388.987	42,4%
TOTALES	289.649	307.221	-5,7%	31.086.894	23.817.737	30,5%

*Los Departamentos aquí de nominados como "sojeros" son los de Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Canindeyú que en el año 2008 han concentrado el 81% de las 2.463.150 hectáreas de cultivo de soja.

Fuente: MAG, Censo Agropecuario Nacional 1991 y 2008



Estos dos paradigmas, Desarrollo Humano y Trabajo Decente, muestran su vocación común: mejorar la calidad de vida de las personas y del empleo.

CAPÍTULO

6

**DOS VÍAS COMPLEMENTARIAS
PARA FAVORECER UNA MEJOR
VIDA DE LAS PERSONAS**



DOS VÍAS COMPLEMENTARIAS PARA FAVORECER UNA MEJOR VIDA DE LAS PERSONAS

Los paradigmas del Desarrollo Humano y del Trabajo Decente muestran su vocación común: mejorar la calidad de vida de las personas y del empleo.

6.1. Introducción

En las dos últimas décadas, el Desarrollo Humano mundial ha avanzado ostensiblemente en distintos aspectos. Desde 1990 al 2010, aumentó la población de 15 y más años de los países en vías de desarrollo que ha completado los distintos niveles educativos (del primario al terciario); lo que hizo posible un incremento de 1,9 años en el promedio de años de estudio (Barro y Lee, 2010). La esperanza de vida de la población mundial se incrementó en 4 años entre 1990 y 2009 (Organización Mundial de la Salud, 2011). Asimismo, según la misma fuente, durante este periodo las tasas de mortalidad internacional de menores de 1 y de 5 años disminuyeron considerablemente. Estas tendencias mundiales alentadoras se ven reflejadas en los indicadores para América Latina y Paraguay (Gabinete Social, 2011).

Sin embargo, a pesar de lograrse mejores resultados en educación y salud, aún existen desafíos de gran magnitud para el Desarrollo Humano de las personas en América Latina y el Caribe. Existe una muy alta y persistente desigualdad en varias dimensiones, en la región (PNUD, 2010a). La desigualdad observada en ingresos, educación, salud y otros indicadores persiste entre generaciones en un contexto de baja movilidad social¹. Incluso en países latinoamericanos como Brasil, que han sido muy exitosos en reducir la pobreza y disminuir la desigualdad en los últimos años, existen ciertos grupos particularmente afectados por no darse un crecimiento económico más inclusivo.

Las condiciones socioeconómicas y subjetivas en las cuales se encuentra la población joven de los países del MERCOSUR ofrecen limitados recursos y pocas oportunidades para una mayor participación en la toma de decisiones sociales y una inclusión plena en el Desarrollo Humano de sus sociedades (PNUD, 2009a).

¹ La movilidad social consiste en el desplazamiento o movimiento que efectúan los individuos, las familias o los grupos dentro de un determinado sistema socioeconómico (por ejemplo: cambio de una clase a otra o de una rama industrial a otra). Puede ser horizontal (entre grupos de una misma clase o sectores de una misma rama industrial) o vertical, hacia arriba o abajo (entre diferentes clases o entre niveles de una misma industria con las ventajas y desventajas que ello acarrea). Usualmente se emplea el concepto de movilidad social en sentido vertical antes que horizontal, y positivo antes que negativo (ascender de una clase a otra o a un empleo mejor pagado y/o más prestigioso, etc.).

La población paraguaya es mayoritariamente joven, pues aproximadamente 6 de 10 personas cuentan con menos de 30 años de edad, según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2011. En este contexto, las desigualdades en sus diferentes dimensiones inciden negativamente en el Desarrollo Humano de la población paraguaya, y representan verdaderos desafíos.

A través de los informes mundiales, regionales y nacionales, se realiza el seguimiento a los avances en Desarrollo Humano. Una nueva versión del Índice de Desarrollo Humano (IDH) fue presentada por el vigésimo informe mundial de Desarrollo Humano de PNUD (2010b). El IDH es un índice compuesto que resume las mediciones de los avances logrados por las personas en tres aspectos básicos: salud, educación e ingresos. Su valor oscila entre cero y uno; a medida que se acerca a uno es mayor el Desarrollo Humano. El IDH se presenta como alternativa a las mediciones convencionales del desarrollo nacional, como son la tasa de crecimiento económico o el nivel de ingresos per cápita. Es una alternativa práctica e inclusiva, considerando la cantidad de países estudiados. Su giro central es el tránsito de la economía a las personas.

Este capítulo presenta cálculos de los indicadores en el nivel nacional, e incluye a las unidades político-administrativas que cumplen con los criterios de representatividad de la población (en las muestras estadísticas). Por consiguiente, los cálculos comprenden al total país y a seis unidades político-administrativas: Asunción y los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Central. El propósito de los índices es comparar los niveles y

las diferencias existentes en Desarrollo Humano en distintos grupos de personas de Paraguay.

Por otra parte, se utiliza un indicador experimental, el Indicador de Calidad del Empleo (ICE) como una aproximación, exploratoria y provisional, al concepto de Trabajo Decente. En este caso, además de la diferenciación departamental o regional, se incluyen las diferencias por sexo, área de residencia, sector público-privado, rama económica y años de estudio.

6.2. Índice de Desarrollo Humano

Se considera pertinente medir el grado de desarrollo de las personas de un país o región a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH). Es una medida comparable en el nivel global, porque hoy incluye a aproximadamente 200 países y territorios que son parte del Sistema de las Naciones Unidas. Este índice mide el progreso promedio obtenido en tres dimensiones básicas: a) salud para disfrutar de una vida larga y saludable, b) acceso a la educación y c) ingresos para disfrutar un nivel de vida digno.

El principal cambio en la metodología del cálculo del IDH a partir de 2010 es la mayor importancia otorgada al avance conjunto de sus tres dimensiones. Malos resultados en una dimensión no son linealmente compensados por mejores resultados en otra dimensión. De esta manera, ya no existe una sustituibilidad perfecta entre sus tres dimensiones; por ejemplo, las ganancias en ingresos de la población ya no pueden compensar pérdidas en educación, o viceversa. Por ello, la nueva fórmula del IDH es la media geométrica de índices, que tiene en cuenta las dife-

El IDH es un índice compuesto que resume las mediciones de los avances logrados por las personas en tres aspectos básicos del Desarrollo Humano: salud, educación e ingresos.

Existe un claro ordenamiento en el desarrollo humano de los departamentos, que en forma descendente casi siempre es Asunción, Central, Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú y San Pedro.

rencias en los avances obtenidos en los distintos indicadores (más detalles en el anexo). El nuevo IDH presta atención a la necesidad de mayor transparencia y mejor discusión sobre las disyuntivas implícitas en sus índices componentes, así como a la consolidación teórica del IDH².

Resumiendo, según el PNUD (2010b), el IDH es la media geométrica de índices normalizados que miden los logros en cada dimensión. Es un índice que tiene su centro en las personas y considera que su calidad de vida es el criterio más importante cuando se pretenda evaluar el desarrollo de un país.

6.2.a) Fuentes de información y análisis de los datos del IDH

Cada una de las cuatro variables utilizadas en el cálculo del IDH para el total país y los departamentos o regiones -Asunción, San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Central- son descritas en el Cuadro N° 6.1. Los índices de las tres dimensiones del IDH -vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno- se calculan con al menos una variable; excepto el de educación, que utiliza dos. La fuente principal de información de las dimensiones de educación y nivel de vida digno son las encuestas de hogares realizadas por la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC), mientras que los datos de esperanza de vida surgen de cálculos propios con base en registros administrativos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. La

2 Ver los detalles en <http://hdr.undp.org/en/humandev/lets-talk-hd/2010-12c/>. No seguiría será considerado el Índice de Pobreza Multidimensional. Ver detalles sobre estos índices en PNUD (2010b) y en los siguientes (2011 y 2013).

descripción de cada uno de estos indicadores se encuentra con más detalles en el siguiente cuadro.

El Cuadro N° 6.2 muestra la matriz de los datos utilizados para el cálculo del IDH de 2001³ a 2011⁴, en departamentos representativos y a través de años seleccionados. Dos ejes son registrados y analizados: los componentes y sus cambios en el tiempo en el nivel global o de país y en los departamentos o regiones. En este lapso se ha avanzado: 2,4 años en la esperanza de vida, 1,2 años de educación promedio, 1,6 años esperados de instrucción y 1015,2 dólares (PPA) en ingreso familiar. Por otra parte, existe un claro ordenamiento en el desarrollo humano de los departamentos, que en forma descendente casi siempre es Asunción, Central, Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú y San Pedro⁵.

La esperanza de vida para el total de la población tuvo un incremento de más de dos años durante la primera década de este siglo: de 70,1 a 72,5 años; esto es, los años que una persona recién nacida espera vivir con patrones de mortalidad constantes a lo largo de su vida. En 2011, la esperanza de vida más baja es la de los habitantes del departamento de Alto Paraná, mientras la más alta corresponde a los del departamento Central. No obstante, la diferencia es mínima, menos de un año.

3 Se utiliza la Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001 (EIH) de la DGEEC que se aplica al 2001.

4 Nótese que después de los números enteros se utilizan decimales, aunque se refieran a unidades que no necesariamente utilizan decimales; esto es, 70,1 años significa 70 años y un décimo de año. Lo mismo se da para los años esperados de educación, el promedio de años de escolaridad y, por supuesto, los ingresos en guaraníes.

5 El Desarrollo Humano en este lapso y en estos departamentos se analizó en PNUD (2012).

En la dimensión educación, se avanzó tanto en los años promedio alcanzados como en los años esperados. Es esperanzador que sea mayor el avance en los años esperados de instrucción que en los años promedio aprobados; 1,6 y 1,2, respectivamente. Aún en el

2011, el promedio de años de estudio de la población de 25 o más años de todo el país, alcanzó 8,2; iniciando el último año (o noveno) de la Enseñanza Escolar Básica, pero sin culminarla. Si bien tanto en 2001 como en 2011, el promedio más alto se registra en la capital

La esperanza de vida para el total de la población tuvo un incremento de más de dos años durante la primera década de este siglo: de 70,1 a 72,5 años.

Cuadro N° 6.1

Descripción de datos utilizados para el Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Dimensión	Indicador	Descripción	Fuente
1. Vida larga y saludable	1.1. Esperanza de vida	Años en que un recién nacido puede esperar vivir si los patrones de mortalidad por edades imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo los mismos a lo largo de toda su vida. Datos de los años 2001, 2003, 2006, 2009, 2010 y 2011.	Elaboración propia de esperanza de vida con datos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y de la DGEEC.
2. Educación	2.1. Años de educación promedio	Años de educación promedio que tienen las personas de 25 años y más. Datos de los años mencionados.	Elaboración propia con datos de la EIH (Encuesta Integrada de Hogares) 2000/1 y de las EPH (Encuesta Permanente de Hogares) de los otros años mencionados.
	2.2. Años esperados de instrucción	Años esperados de instrucción que una persona de 6 años puede esperar recibir si los patrones vigentes de las tasas de matriculación específicas por edad se mantuvieran inalterados durante toda su vida. Es la suma de las tasas de escolarización por edad para la población del 6 a 24 años. Datos de los años mencionados.	Elaboración propia con datos de las EIH y EPH de la DGEEC de los años mencionados.
3. Nivel de vida digno	3.1. Ingreso familiar per cápita (PPA en dólares de 2008)	Es el valor promedio de los ingresos familiares; es decir, los ingresos familiares totales dividido por el número de integrantes de la familia. Datos de los años mencionados. Se expresa en dólares en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA), se convierte a dólares internacionales de 2008 usando tasas de PPA del FMI (2011).	Elaboración propia con datos de las EIH y EPH de la DGEEC de los años mencionados.

Fuente: Elaboración propia.

En la dimensión educación, se avanzó tanto en los años promedio alcanzados como en los años esperados; inclusive más en éstos que en aquellos.

Cuadro N° 6.2

Componentes del Índice de Desarrollo Humano por departamento, 2001-2011

6.2.1. Esperanza de vida al nacer (años), 2001-2011						
Departamento	2001	2003	2006	2009	2010	2011
Asunción	70,4	70,1	70,1	71,3	71,3	72,5
Central	70,3	70,4	70,3	71,6	71,6	72,8
Alto Paraná	69,7	69,5	69,9	70,9	71,0	72,1
Itapúa	69,7	70,0	70,3	71,5	71,5	72,7
Caaguazú	70,2	68,7	70,2	71,5	71,5	72,7
San Pedro	70,2	69,9	70,1	71,2	71,2	72,4
Total	70,1	70,0	70,1	71,3	71,3	72,5

6.2.2. Años de educación promedio, 2001-2011						
Departamento	2001	2003	2006	2009	2010	2011
Asunción	10,3	10,6	10,8	11,3	11,4	11,3
Central	8,3	8,3	8,4	9,3	8,9	9,5
Alto Paraná	6,8	6,3	6,8	7,6	7,5	7,4
Itapúa	5,6	5,8	6,0	6,1	6,3	6,7
Caaguazú	5,4	5,8	5,8	6,0	6,2	6,5
San Pedro	4,8	5,1	5,6	5,9	5,8	6,0
Total	7,0	7,0	7,3	7,8	7,7	8,2

6.2.3. Años esperados de instrucción, 2001-2011						
Departamento	2001	2003	2006	2009	2010	2011
Asunción	13,8	13,8	14,4	14,9	14,0	15,1
Central	12,4	13,2	13,3	14,2	13,6	14,6
Alto Paraná	11,4	11,1	12,2	12,9	12,5	12,8
Itapúa	10,3	10,9	11,1	11,6	12,2	12,6
Caaguazú	11,6	11,1	11,9	11,6	12,7	12,5
San Pedro	11,7	11,2	11,0	11,7	12,2	12,4
Total	12,0	12,1	12,7	13,1	12,9	13,6

6.2.4. Ingreso familiar anual per cápita (PPA en USD), 2001-2011						
Departamento	2001	2003	2006	2009	2010	2011
Asunción	6.465,5	6.437,0	6.308,7	5.843,8	6.694,6	7.497,3
Central	4.153,1	3.666,2	4.044,0	4.689,5	4.319,3	4.756,4
Alto Paraná	4.017,3	3.861,5	3.335,6	4.216,3	5.257,3	5.487,8
Itapúa	2.886,5	3.253,9	3.157,0	3.176,8	3.917,4	4.618,1
Caaguazú	2.574,4	2.838,2	2.372,7	2.890,9	2.863,9	2.748,3
San Pedro	1.960,8	2.216,0	2.215,9	2.128,3	2.506,7	3.124,3
Total	3.605,3	3.509,9	3.533,7	3.848,2	4.135,7	4.620,5

Fuentes: Se detallan en el Cuadro N° 6.1.

y el valor más bajo en el departamento de San Pedro, hubo una reducción de la brecha. En 2001, Asunción más que duplicaba los años promedio de estudio de San Pedro, mientras que en 2011 la brecha había bajado a 1,9 veces. Este avance no compensa, sin embargo, la importante distancia entre ambas unidades político-administrativas.

Los años esperados de instrucción para todo el país muestran que una persona de 6 años puede esperar recibir 13,6 años de estudio, si los patrones vigentes de las tasas de matriculación específicas por edad se mantienen constantes durante su vida según datos de 2011. En otras palabras, estará cursando el segundo año de la educación terciaria mientras que en 2001 esperaba recibir 12,0 años de estudio, culminaría sólo la Educación Media. En 2011, nótese la muy importante distancia entre los años promedio en el presente y los esperados en el futuro: 5,4 años más de educación. En el 2011, nuevamente Asunción tiene el valor más alto de años esperados de instrucción (15,1) en comparación a la de San Pedro (con 12,4 años).

En 2011, el promedio de ingresos familiares anuales per cápita de la población total fue de 4620,5 dólares, en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA)⁶. Fueron 1015,2 dólares (PPA) más que en 2001. A lo largo de todo el lapso se mantienen dos grupos: habitantes de departamentos por encima (Asunción, Central y Alto Paraná) y por debajo (San Pedro, Caaguazú e Itapúa) de dicho promedio. Al igual que

6 El ingreso familiar per cápita está expresado a precios de julio de 2008 y ajustado por paridad de poder adquisitivo (PPA) nacional e internacional en dólares estadounidenses. La PPA es un ajuste que permite comparar de forma realista el nivel de vida entre distintos países. Más referencias en el Cuadro N° 6.1.

en los indicadores de educación, las brechas extremas según departamentos de residencia permanecen, aunque reducidas. En efecto, en 2001, la población de Asunción contaba con 179,3% del promedio nacional mientras que la de San Pedro accedía al 54,4%; en 2011, se trata de 162,3% y 67,6%, respectivamente.

Resumiendo, primero: avances incuestionables en esperanza de vida, educación e ingresos; segundo: se detectan dos grupos distintos de departamentos en los indicadores unos con mejores y otros con peores resultados; pero con una reducción de las brechas entre los casos extremos.

6.2.b) Resultados del IDH

El IDH muestra progresos a lo largo del tiempo y en todos los departamentos, como se ilustra en el Cuadro N° 6.3 y en el Gráfico N° 6.1. La metodología para el cálculo del IDH se detalla en el anexo correspondiente (ver también PNUD, 2010b).

Entre 2001 y 2011, los índices de Asunción y todos los departamentos se incrementaron debido a los logros obtenidos en salud, educación e ingresos. Según el nivel de IDH y considerando la distancia o brecha entre el “departamento” más adelantado, Asunción y el más atrasado, San Pedro, se registran tres grupos: alto, medio y bajo⁷. En todo

7 En 2011, por ejemplo, la diferencia entre Asunción (0,7419) y San Pedro (0,5917) es de 0,1502 y un tercio es 0,0501. Entonces, el tercio de Bajo IDH es de 0,5917 a (0,5917 + 0,0501) a 0,6417 (por resta del redondeo anterior: 0,0501); el tercio de Medio IDH es de 0,6417 a (0,6417 + 0,0501) 0,6918 (por redondeo anterior) y el tercio de Alto IDH es de 0,6918 (0,6918 + 0,0501) a 0,7419. La clasificación establecida (bajo, medio, alto IDH) es pertinente para este caso específico y no corresponde a una clasificación internacional.

En esta década se ha avanzado aproximadamente un año en tres variables muy importantes: esperanza de vida al nacer, promedio de años de estudio aprobados y años esperados de instrucción.

El IDH muestra progresos a lo largo del tiempo y en todos los departamentos.

Cuadro N° 6.3

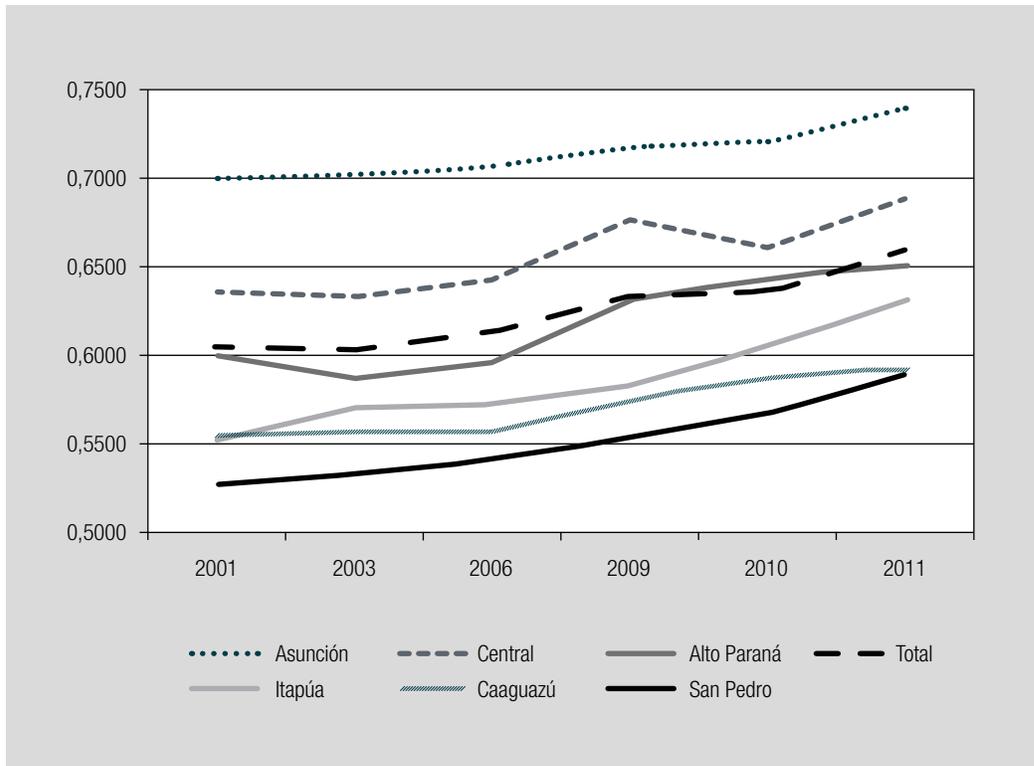
IDH por departamento, 2001-2011

	2001	2003	2006	2009	2010	2011
Asunción	0,700	0,702	0,707	0,717	0,720	0,742
Central	0,636	0,633	0,643	0,676	0,661	0,688
Alto Paraná	0,600	0,588	0,597	0,634	0,643	0,652
Itapúa	0,553	0,570	0,574	0,584	0,605	0,631
Caaguazú	0,554	0,557	0,558	0,576	0,588	0,592
San Pedro	0,526	0,534	0,542	0,553	0,568	0,592
Total	0,604	0,603	0,613	0,633	0,636	0,659

Fuentes: Elaboración propia de los datos de esperanza de vida. Años de educación promedio, años esperados de instrucción e ingreso familiar per cápita fueron elaborados con datos de la EIH 2000/1 y EPH 2010.

Gráfico N° 6.1

IDH por departamento, 2001-2011



Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro N° 6.3.

momento, la población de Asunción cuenta con Alto IDH mientras que la de San Pedro, Caaguazú e Itapúa se hallan con Bajo IDH, mientras Central y Alto Paraná presentan IDH Medio en la mayoría de los casos. En otras palabras, es una estratificación consolidada que revela niveles de condiciones de vida de la población de los departamentos diferentes y permanentes.

El Informe mundial del PNUD 2013 para el 2012 (o HDR por sus siglas en inglés), señala a Paraguay con 0,669 en IDH, cifra superior al cálculo nacional de 0,659 debido a fuentes y años diferentes que otorgan, por ejemplo, menos valor a estos cálculos en las dos variables educativas, aunque mayor en esperanza de vida e ingresos (PPA).

El informe de PNUD 2013 (HDR 2013) clasifica el Desarrollo Humano en cuatro categorías: a) muy alto, b) alto, c) medio y d) bajo. De acuerdo a esta categorización, en 2011, solamente Asunción cuenta con alto Desarrollo Humano y los otros departamentos presentan Desarrollo Humano medio. El valor de la capital del país (0,742) se ubica contiguo a Perú (0,741). Por otra parte, el departamento Central (0,688) está cercano a la sudamericana Surinam (0,684); Alto Paraná (0,652) se encuentra a medio camino entre Paraguay (0,669) y Guyana (0,636), limítrofe con Surinam; Itapúa (0,631) se halla al lado de Honduras (0,632); Caaguazú y San Pedro (0,592) se sitúan no lejos de Nicaragua (0,599).

6.3. Indicador de la Calidad del Empleo (ICE)

“El Trabajo Decente comprende la calidad del empleo que se puede definir

como el conjunto de factores vinculados al trabajo que influyen en el bienestar económico, social, psíquico y de salud de los trabajadores” (Reinecke y Valenzuela, 2000). El concepto de calidad del empleo incorpora dimensiones objetivas (vinculadas a las características del empleo) y subjetivas (vinculadas a la satisfacción del trabajador o trabajadora con su empleo, en base a sus necesidades y expectativas). Incluye: a) las características objetivas relacionadas con el empleo (tanto específicas como generales, extendidas a todo el mercado laboral), b) las características del trabajador, c) la concordancia del trabajador con las características del empleo y d) la evaluación subjetiva de las características del trabajo. Sin embargo, este informe solo considera a las dimensiones objetivas.

Esta sección emplea un nuevo indicador, el de calidad del empleo (ICE), que constituye una aproximación al Trabajo Decente y es un indicador experimental. Consiste en seleccionar a la población ocupada de 15 y más años, con ingresos suficientes para adquirir una canasta básica (no pobre) y que cuente con seguro médico y aporte a la jubilación. Al final, se obtiene una tasa (%) de la cantidad resultante dividida la población ocupada total, que representa la de personas con ICE (favorable). Un valor del ICE igual a 100 indicaría que el 100% de la población ocupada es no pobre y tiene seguro médico y aporta a una caja de jubilación, mientras que un valor igual a 0 indicaría que ninguna persona ocupada no pobre tiene seguro médico ni aporta a su jubilación.

Se perciben severas restricciones al TD en base a los bajos resultados del ICE, considerado una aproximación a aquél. En el país en 2011, 1 de 6 per-

Se emplea un nuevo indicador, el de calidad del empleo (ICE), que constituye una aproximación al Trabajo Decente y es un indicador experimental.

Recuadro N° 6.1

ICE (Indicador de calidad del empleo): una aproximación al Trabajo Decente

Al carecer de un indicador o índice de Trabajo Decente (TD) debido a la complejidad de sus componentes, se justifican intentos -parciales y provisorios- de aproximaciones a una medición del TD. Resulta difícil, en un indicador y con mayor razón en un índice, medir el peso de determinadas variables como, por ejemplo, el respeto a las normas internacionales del trabajo, la sindicalización o la tenencia de contrato colectivo, o disponer de información fidedigna sobre ambas variables en la misma fuente de datos. En este caso, se emplea una selección de indicadores (variables) socio-económicas originados en las EPH de Paraguay, confiables estadísticamente y disponibles a lo largo de varios años.

Teniendo presente lo anterior, se presenta este indicador (parcial y provisorio), que puede identificarse como una aproximación al Trabajo Decente. Con este criterio se han establecido cuatro niveles, o filtros sucesivos y acumulativos, que conducen a un porcentaje de personas con ICE. Estos son: **a)** población ocupada, **b)** no pobreza, **c)** tenencia de seguro de salud y **d)** pago de un seguro de jubilación. Finalmente se obtiene un porcentaje de población con ICE en relación a la población ocupada de 15 y más años de edad: de la población ocupada, aquellas que no son pobres, cuentan con seguro de salud y aportan actualmente a un seguro de jubilación. Las dos últimas condiciones o filtros para el ICE son definitorios. En efecto, en 2011, de la población de 15 y más años, de cada 100 personas ocupadas, 76 son no pobres pero sólo 26 cuentan además con seguro médico y 15 con aporte jubilatorio.

Estos cuatro niveles o condiciones acumulativas se imbrican con las condiciones del TD: una población ocupada ejerciendo el derecho al trabajo productivo, en condición de no pobreza –que implica recursos para una vida digna– y con seguros de salud y aporte jubilatorio, como parte del empleo en condiciones de seguridad.

Justificativos de cada nivel

Población ocupada. Si bien todas las personas que desean trabajar debieran estar incluidas, para establecer el indica-

dor se considera solamente a aquellas que están ocupadas, porque los datos de los dos últimos niveles solamente están disponibles para esta subpoblación.

Población no pobre. No resulta consistente acceder a un ICE –como aproximación al TD– cuando no se cubren necesidades mínimas. La definición de personas no pobres es “el conjunto de personas residentes en hogares cuyo nivel de bienestar, medido a través del ingreso de la persona, es superior al costo de una canasta básica de consumo constituida por el conjunto de bienes y servicios que satisfacen ciertos requerimientos mínimos, tanto alimentarios y no alimentarios, para la sobrevivencia humana” (DGEEC, 2011).

Población con seguro de salud. Además de los ingresos, el acceso a la protección en salud -dados sus costos y su incidencia en la calidad de vida- aparece como imprescindible.

Población con seguro jubilatorio. Este requisito apunta al futuro bienestar de las personas y a la tranquilidad que conlleva, en el presente, este aporte.

Se registran a continuación los factores favorables y desfavorables para la construcción del ICE, tanto en el nivel general como considerando las particularidades del caso paraguayo.

Factores favorables del ICE

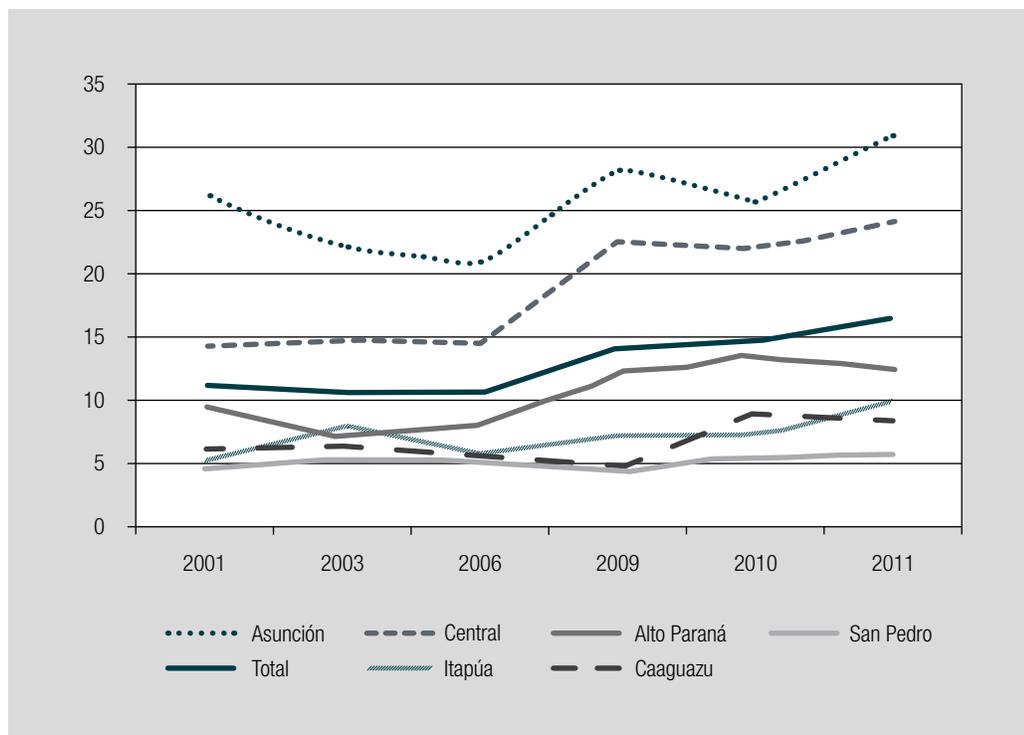
- Disponibilidad y consistencia de las variables utilizadas.
- Rapidez y costo mínimo para su elaboración.
- En el caso paraguayo: estadísticas fiables, consistentes y oportunas.

Factores desfavorables del ICE

- Discontinuidad de variables.
- Inconsistencia inter-temporal de las definiciones de las variables en las encuestas, si fuese el caso.
- Exclusión de variables que, si se diese el caso pueden considerarse relevantes, como salarios u horas trabajadas, etc.

Gráfico N° 6.2

ICE por departamento, 2001-2011



A lo largo de prácticamente todos los años es ICE alto para Asunción; de medio a alto a partir de 2009 para Central; y bajo ICE para San Pedro, Caaguazú, Itapúa y Alto Paraná.

Fuente: Elaboración propia.

sonas o 16,3% del total de personas ocupadas contaba con ICE. Sin embargo, hubo avances, porque en 2001 era 1 de 9 personas u 11,1%. El aumento fue sustantivo considerando la cantidad de personas: se duplicó pasando de 236.104 a 480.606. Este proceso se desarrolla en dos etapas: 2001 a 2006 y 2009 a 2011; en la primera permanece estancado, luego se da una ruptura en 2009 y a partir de entonces tiene un lento ascenso.

Los avances en ICE presentan, al igual que con el IDH, una estructura interna firme pero una marcada heterogeneidad por departamentos. En el caso de aplicar la misma metodología de categorización del IDH (un tercio de la distancia entre el mínimo y el máximo para bajo, medio y alto ICE), la estratificación a lo largo de prácticamente

todos los años es ICE alto para Asunción; de medio a alto a partir de 2009 para Central; y bajo ICE para San Pedro, Caaguazú, Itapúa y Alto Paraná. El caso más llamativo es el de Alto Paraná, con IDH más medio que bajo y con ICE bajo, con excepción de 2010.

La movilidad existente correspondió, en el decenio, a un departamento con significativos recursos como Central, pero que no se observa en otro con recursos mayores como Alto Paraná, indicando que la economía global no determina la calidad del trabajo medida por el ICE. Existió una relativa polarización entre Asunción-Central y el resto del país. En 2011, el ICE de Asunción quintuplica al de San Pedro, cuadruplica al de Caaguazú, triplica al de Itapúa, más que duplica al de Alto Paraná y es mayor que el de Central.

Cuadro N° 6.4

ICE de la población de 15 años y más según departamentos, 2001-2011

2001	Total	Asunción	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Alto Paraná	Central
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	70,9	86,3	48,8	59,0	67,0	75,7	78,6
TPO no pobre con seguro médico	19,5	51,1	9,2	9,6	10,5	17,1	21,7
Lo anterior con aporte a jubilación	11,1	26,0	6,2	5,2	4,9	9,2	14,2
Indicador de calidad del empleo	11,1	26,0	6,2	5,2	4,9	9,2	14,2
Cantidad con calidad de empleo	236.104	65.797	7.062	8.421	9.488	20.394	80.096
2003							
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	65,0	76,6	51,4	56,5	63,3	75,2	67,5
TPO no pobre con seguro médico	19,2	45,6	8,4	11,0	14,1	14,3	25,7
Lo anterior con aporte a jubilación	10,5	21,9	5,4	6,3	8,0	7,0	14,8
Indicador de calidad del empleo	10,5	21,9	5,4	6,3	8,0	7,0	14,8
Cantidad con calidad de empleo	238.205	55.788	8.830	12.590	18.185	15.937	81.845
2006							
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	64,7	77,2	48,9	46,3	60,9	67,5	73,0
TPO no pobre con seguro médico	18,6	43,2	7,2	8,2	10,7	14,9	24,5
Lo anterior con aporte a jubilación	10,5	20,7	5,3	5,3	5,9	7,9	14,5
Indicador de calidad del empleo	10,5	20,7	5,3	5,3	5,9	7,9	14,5
Cantidad con calidad de empleo	259.403	50.004	7.411	9.659	13.028	21.568	106.675
2009							
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	72,5	82,4	47,0	57,0	63,7	85,0	81,7
TPO no pobre con seguro médico	24,3	47,5	6,0	12,3	14,8	23,6	34,6
Lo anterior con aporte a jubilación	14,1	28,2	4,4	4,7	7,4	11,9	22,5
Indicador de calidad del empleo	14,1	28,2	4,4	4,7	7,4	11,9	22,5
Cantidad con calidad de empleo	398.720	67.654	6.050	8.386	19.197	40.385	205.389
2010							
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	73,0	80,9	48,2	55,7	71,0	87,1	79,3
TPO no pobre con seguro médico	24,3	49,2	8,1	14,9	15,1	22,6	32,9
Lo anterior con aporte a jubilación	14,6	25,6	5,6	8,9	7,3	13,4	22,0
Indicador de calidad del empleo	14,6	25,6	5,6	8,9	7,3	13,4	22,0
Cantidad con calidad de empleo	410.846	63.640	7.806	16.747	19.256	45.665	199.350
2011							
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	75,7	85,3	57,1	54,0	79,1	84,8	81,1
TPO no pobre con seguro médico	25,9	53,2	10,5	11,0	18,9	21,6	34,6
Lo anterior con aporte a jubilación	16,3	30,7	5,7	8,4	9,8	12,2	24,2
Indicador de calidad del empleo	16,3	30,7	5,7	8,4	9,8	12,2	24,2
Cantidad con calidad de empleo	480.606	77.047	9.184	16.685	26.131	43.400	230.845

Fuente: En todos los casos, elaboración propia con base en las EPH.

Se encuentra un paralelismo, que después se mostrará útil, entre el 0 y el 1 o 0% y 100%, del IDH y del ICE, respectivamente. Resumiendo: a mayor valor en los índices, mejor condición de vida y de calidad de empleo. Finalmente, este indicador ICE indica personas con calidad en el empleo en el sentido de piso o punto de partida; no un techo porque este implicaría abarcar todos los componentes del Trabajo Decente, medición que escapa a las posibilidades de este informe.

Consistencia de resultados entre IDH e ICE

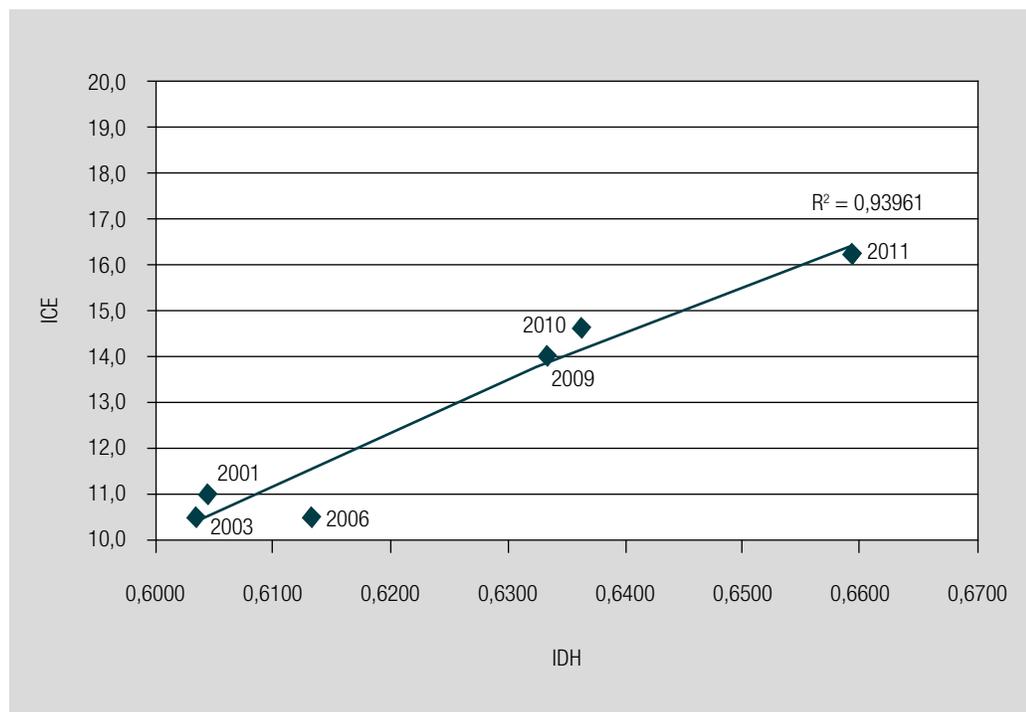
Uno de los resultados más importantes de este capítulo es la consistencia global o nacional y departamental

en la medición de ambos índices: el DH y el TD, aquél expresado a través del IDH y éste teniendo como aproximación el ICE. A continuación se presentan los datos de cuadros precedentes en gráficos que muestran: a mayor IDH, también mayor ICE y viceversa. En primer lugar, en el siguiente gráfico (6.3), se exhibe la elevada consistencia nacional. Después de avances lentos, se dio un cambio importante a partir de 2009 y entre 2009-2010 y 2011, en todos los casos, favorablemente. El siguiente gráfico (6.4. a y b), con dos partes (a y b), también muestra estas consistencias ya en el ámbito departamental correspondientes al primer y último año. En cualquiera de los casos, las fuentes están disponibles en los Cuadros N° 6.3 y 6.4.

Uno de los resultados más importantes es la consistencia en la medición de ambos índices: el DH y el TD representados por el IDH y el ICE, respectivamente.

Gráfico N° 6.3

IDH e ICE, 2001-2011

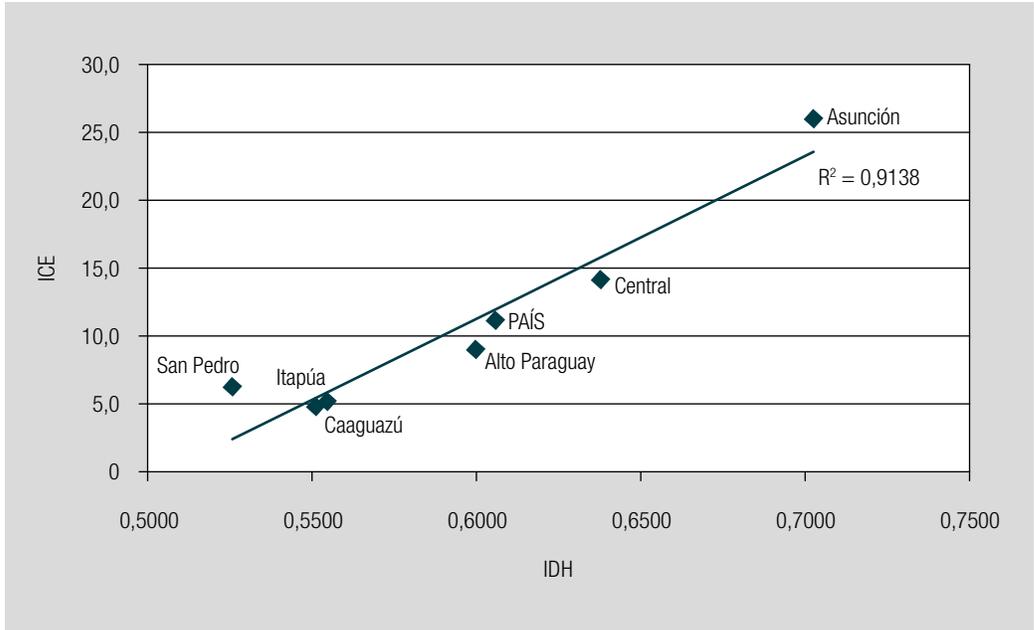


Fuente: Elaboración propia.

El ICE más alto se concentra en las ciudades y muy especialmente en personas ocupadas con 13 y más años de estudio. Un individuo de cada 7 tiene un empleo de calidad, 1 de 5 de las ciudades y 1 de cada 2 personas con la educación superior o universitaria iniciada.

Gráfico N° 6.4.a

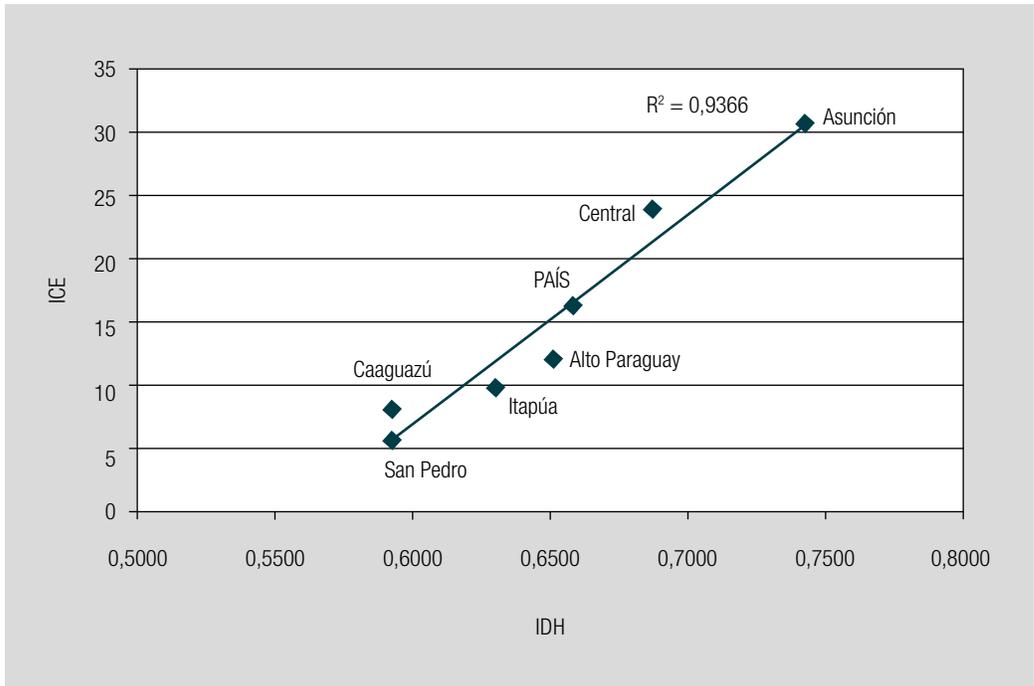
ICE e IDH, 2001



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N° 6.4.b.

ICE e IDH, 2011



Fuente: Elaboración propia.

6.4. Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad (IDH-D)

El estudio se enriquece también al considerar las desigualdades; esto es, la relación entre el IDH y el Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad (IDH-D). El supuesto es que, si no hubiese desigualdad, el IDH y el IDH-D tendrían idénticos valores. Pero como efectivamente existen brechas, el IDH “pierde” valor por efecto de la desigualdad.

6.4.a) Fuentes de información y análisis de los datos del IDH-D.

El análisis de estos datos, se fundamenta en la fórmula presentada en detalle en el anexo correspondiente.

6.2.b) Resultados del IDH-D

La desigualdad reduce el potencial de Desarrollo Humano, pues en todos los años el índice desciende; por ejemplo, en 2001 de 0,604 a 0,464 y en 2011 de 0,659 a 0,506. Esto resulta en una pérdida de desarrollo de 0,232 y 0,233, respectivamente. Lo que significa que en este lapso se ha elevado el IDH, pero se ha mantenido la desigualdad resultando un IDH-D menor a aquél, como puede verse en el Gráfico N° 6.5. Otro aspecto relevante es el mantenimiento de la jerarquía departamental medida por el IDH-D, pues en todo momento se mantuvo la estructura vigente. Esto es, reducido el IDH por la desigualdad al IDH-D, siguen en sus posiciones, de

La desigualdad reduce el potencial de Desarrollo Humano, pues en todos los años el índice desciende.

Cuadro N° 6.5

Descripción de datos utilizados para el Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad (IDH-D)

Dimensión	Indicador	Descripción	Fuente
1. Vida larga y saludable	1.1. Esperanza de vida	Años en que un recién nacido puede esperar vivir si los patrones de mortalidad por edades imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo los mismos a lo largo de toda su vida. Datos de los años 2001, 2003, 2006, 2009, 2010 y 2011.	Elaboración propia de esperanza de vida con datos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y de la DGEEC.
2. Educación	2.1. Años de educación promedio	Años de educación promedio que tienen las personas de 25 años y más. Datos de los años mencionados. Por simplicidad sólo se utiliza esta variable así como lo sugieren Alkire y Foster (2010)	Elaboración propia con datos de la EIH (Encuesta Integrada de Hogares) 2000/1 y de las EPH (Encuesta Permanente de Hogares) de los otros años mencionados.
3. Nivel de vida digno	3.1. Ingreso familiar per cápita (PPA en dólares de 2008)	Es el valor promedio de los ingresos familiares; es decir, los ingresos familiares totales dividido por el número de integrantes de la familia. Datos de los años mencionados. Se expresa en dólares en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA), se convierte a dólares internacionales de 2008 usando tasas de PPA del FMI (2011).	Elaboración propia con datos de las EIH y EPH de la DGEEC de los años mencionados.

Fuente: Elaboración propia.

La población ocupada en el sector primario, residente en áreas rurales, con bajo nivel educativo, de San Pedro o Itapúa tiene los menores (y peores) niveles del ICE.

mayor a menor, así: Asunción, Central, Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú y San Pedro. La permanencia del mismo orden, sea por IDH o por IDH-D, demuestra que las desigualdades en el Desarrollo Humano de los departamentos no registran valores suficientemente atípicos como para alterar las posiciones.

Otro resultado relevante es que la pérdida por desigualdad es mayor en los departamentos con menor DH (Caaguazú, San Pedro e Itapúa) y viceversa (Asunción, Alto Paraná y Central). Lo cual desfavorece aún más los avances de los departamentos de menor desarrollo, como puede inferirse del Cuadro N° 6.6.

6.5. Otras mediciones del ICE según desigualdades

No corresponde una medida específica de desigualdad del TD, como la de IDH-D para el DH, porque el ICE utilizado de por sí es una medida de desigualdad de quienes se encuentran dentro del mínimo o piso de TD (expresado en el ICE) y quienes no han alcanzado dicho umbral. Por consiguiente, además de lo ya expuesto sobre el ICE por departamentos, se presentan las desagregaciones según área de residencia y años de estudio, y posteriormente, según sector económico o rama económica y sector público-privado, en los Cuadros N° 6.7 y 6.8, respectivamente.

Cuadro N° 6.6

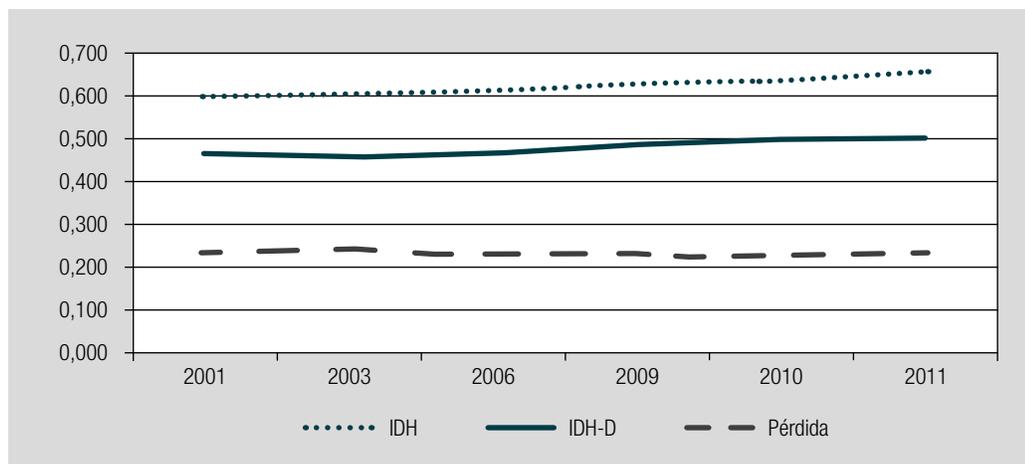
IDH, IDH-D y Pérdida global por desigualdad por departamento, 2001-2011

IDH						
Asunción	0,700	0,702	0,707	0,717	0,720	0,742
Central	0,636	0,633	0,643	0,676	0,661	0,688
Alto Paraná	0,600	0,588	0,597	0,634	0,643	0,652
Itapúa	0,553	0,570	0,573	0,583	0,605	0,631
Caaguazú	0,554	0,557	0,558	0,576	0,588	0,592
San Pedro	0,526	0,534	0,542	0,553	0,568	0,592
Total	0,604	0,603	0,613	0,633	0,636	0,659
IDH-D						
Asunción	0,571	0,543	0,553	0,565	0,571	0,577
Central	0,519	0,515	0,524	0,564	0,547	0,566
Alto Paraná	0,470	0,455	0,468	0,508	0,521	0,513
Itapúa	0,426	0,431	0,429	0,441	0,466	0,487
Caaguazú	0,417	0,411	0,425	0,429	0,442	0,450
San Pedro	0,404	0,408	0,412	0,426	0,425	0,422
Total	0,464	0,459	0,470	0,489	0,496	0,506
Pérdida global						
Asunción	0,184	0,226	0,219	0,213	0,207	0,222
Central	0,184	0,186	0,185	0,166	0,173	0,177
Alto Paraná	0,217	0,225	0,216	0,198	0,190	0,214
Itapúa	0,230	0,244	0,252	0,244	0,230	0,228
Caaguazú	0,246	0,262	0,239	0,255	0,249	0,240
San Pedro	0,233	0,236	0,240	0,229	0,251	0,286
Total	0,232	0,239	0,233	0,228	0,221	0,233

Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 6.5

IDH, IDH-D y pérdida por desigualdad, 2001-2011



Otro resultado relevante es que la pérdida por desigualdad es mayor en los departamentos con menor DH (Caaguazú, San Pedro e Itapúa) y viceversa (Asunción, Alto Paraná y Central).

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 6.7

ICE de la población de 15 años y más según área y años de estudio, 2001-2011

2001	Urbana	Rural	0 a 9	10 a 12	13 y más
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	81,8	57,2	62,6	87,3	98,5
TPO no pobre con seguro médico	29,0	7,7	9,8	28,2	67,7
Lo anterior con aporte a jubilación	17,0	3,8	4,5	16,6	44,5
Indicador de calidad del empleo	17,0	3,8	4,5	16,6	44,5
Cantidad con calidad de empleo	199.753	36.351	68.638	58.119	109.277
2003	Urbana	Rural	0 a 9	10 a 12	13 y más
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	71,2	56,9	56,0	76,3	96,2
TPO no pobre con seguro médico	27,7	8,2	8,4	25,6	67,0
Lo anterior con aporte a jubilación	15,2	4,4	3,1	13,3	45,9
Indicador de calidad del empleo	15,2	4,4	3,1	13,3	45,9
Cantidad con calidad de empleo	194.556	43.648	48.105	56.397	133.703

Nota: No se excluyó a persona alguna con ICE (de 618 TPO) aunque sin datos de los años de estudio aprobados.

2006	Urbana	Rural	0 a 9	10 a 12	13 y más
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	73,7	52,5	53,8	77,0	96,0
TPO no pobre con seguro médico	26,9	7,3	7,8	23,4	60,7
Lo anterior con aporte a jubilación	15,4	3,9	3,3	12,5	40,7
Indicador de calidad del empleo	15,4	3,9	3,3	12,5	40,7
Cantidad con calidad de empleo	218.646	40.756	51.798	67.011	140.594

Nota: No se excluyó a persona alguna con ICE (de 760 TPO) aunque sin datos de los años de estudio aprobados.

A lo largo del tiempo; en promedio el ICE urbano cuadruplica al rural y el de mayor escolaridad (13 y más años de estudio) es, en promedio, once veces mayor que el de menor escolaridad (0 a 9 años de estudio).

Cuadro N° 6.7 (continuación)

ICE de la población de 15 años y más según área y años de estudio, 2001-2011

2009	Urbana	Rural	0 a 9	10 a 12	13 y más
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	82,2	58,3	62,0	82,3	96,1
TPO no pobre con seguro médico	32,9	11,6	11,8	29,1	63,1
Lo anterior con aporte a jubilación	20,0	5,5	4,5	17,7	44,3
Indicador de calidad del empleo	20,0	5,5	4,5	17,7	44,3
Cantidad con calidad de empleo	335.452	63.268	74.597	123.590	200.533

Nota: No se excluyó a persona alguna con ICE (de 6.170 TPO) aunque sin datos de los años de estudio aprobados.

2010	Urbana	Rural	0 a 9	10 a 12	13 y más
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	82,0	59,3	63,2	82,3	95,7
TPO no pobre con seguro médico	34,5	8,9	11,6	29,8	63,7
Lo anterior con aporte a jubilación	21,3	4,6	5,0	19,0	44,3
Indicador de calidad del empleo	21,3	4,6	5,0	19,0	44,3
Cantidad con calidad de empleo	360.053	50.793	83.983	127.366	199.497

Nota: No se excluyó a persona alguna con ICE (de 1.926 TPO) aunque sin datos de los años de escolaridad aprobados.

2011	Urbana	Rural	0 a 9	10 a 12	13 y más
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	83,5	63,8	64,2	84,7	97,0
TPO no pobre con seguro médico	35,4	11,3	11,3	28,9	63,0
Lo anterior con aporte a jubilación	23,0	6,1	4,0	20,1	46,0
Indicador de calidad del empleo	23,0	6,1	4,0	20,1	46,0
Cantidad con calidad de empleo	409.910	70.696	66.285	146.180	267.882

Nota: Se excluyó a 259 personas con ICE (de 758 TPO) aunque sin datos de los años de estudio aprobados.

Fuente: En todos los casos, elaboración propia con base en las EPH.

La distribución de la población con ICE según área de residencia muestra marcadas diferencias a lo largo del tiempo; en promedio el ICE urbano cuadruplica al rural. Lo mismo puede señalarse según el nivel educativo, el ICE de mayor escolaridad (13 y más años de estudio) es, en promedio aunque con oscilaciones, once veces mayor que el ICE del grupo con menos años de estudio (de 0 a 9). También existe una significativa asimetría entre el grupo de más años de estudio y el intermedio (de 10 a 12); en promedio,

aquél triplica a éste, aunque la brecha ha ido disminuyendo desde el 2009. Resumiendo, en 2011, cuentan con ICE, 1 de 4 personas del área urbana y 1 de 16 de la rural; 1 de 25 del grupo de 0 a 9 años de estudio, 1 de 5 del de 10 a 12 años y casi 1 de 2 del de 13 y más años de escolaridad.

También se encuentran grandes desigualdades entre grupos con ICE según sector productivo o económico y sector público-privado, especialmente en el primer caso, como puede observarse en el Cuadro N° 6.8, seguidamente.

Cuadro N° 6.8

ICE de la población de 15 años y más según sector económico y público-privado, 2001-2011

2001	Primario	Secundario	Terciario	Público	Privado
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	46,6	83,2	81,3	97,6	72,9
TPO no pobre con seguro médico	5,2	26,3	25,8	73,5	17,5
Lo anterior con aporte a jubilación	1,0	17,0	15,3	67,4	8,0
Indicador de calidad del empleo	1,0	17,0	15,3	67,4	8,0
Cantidad con calidad de empleo	6.839	45.037	184.014	107.036	128.080

Notas: 1. Se excluyó a 214 personas con ICE (de 355 TPO) aunque sin datos de la desagregación por sector económico.
2. No se excluyó a persona alguna con ICE (de 96 TPO) de la desagregación por Sector público-privado.

2003	Primario	Secundario	Terciario	Público	Privado
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	49,0	75,2	71,8	93,1	62,3
TPO no pobre con seguro médico	4,3	22,8	26,7	75,3	13,7
Lo anterior con aporte a jubilación	0,7	12,8	15,5	70,5	4,7
Indicador de calidad del empleo	0,7	12,8	15,5	70,5	4,7
Cantidad con calidad de empleo	5.132	33.570	199.353	141.917	96.288

Nota: Se excluyó a 149 personas con ICE (de 370 TPO) aunque sin datos de la desagregación por sector económico.

2006	Primario	Secundario	Terciario	Público	Privado
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	43,9	74,3	73,3	91,4	62,0
TPO no pobre con seguro médico	4,1	24,7	24,7	68,3	13,6
Lo anterior con aporte a jubilación	0,4	14,9	14,8	62,0	5,3
Indicador de calidad del empleo	0,4	14,9	14,8	62,0	5,3
Cantidad con calidad de empleo	2.710	41.583	215.109	139.752	119.651

Notas: 1. No se excluyó a persona alguna con ICE (de 603 TPO) de la desagregación por sector económico.
2. No se excluyó a persona alguna con ICE (de 603 TPO) de la desagregación por Sector público-privado.

2009	Primario	Secundario	Terciario	Público	Privado
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	46,9	82,3	82,4	94,1	70,4
TPO no pobre con seguro médico	7,5	29,5	31,0	73,0	19,6
Lo anterior con aporte a jubilación	0,6	19,2	19,4	69,0	8,8
Indicador de calidad del empleo	0,6	19,2	19,4	69,0	8,8
Cantidad con calidad de empleo	5.115	62.853	330.595	171.364	227.356

Notas: 1. Se excluyó a 157 personas con ICE (de 5.268 TPO) aunque sin datos de la desagregación por sector económico.
2. No se excluyó a persona alguna con ICE (de 5.111 TPO) de la desagregación por Sector público-privado.

El ICE según sector económico configura el caso extremo de desigualdades. El ICE del sector secundario tiene en promedio un valor 29 veces más alto que el del sector primario; y el sector público tiene un promedio 9 veces más alto que el del sector privado.

El IDG refleja las diferencias entre mujeres y varones en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado de trabajo.

Cuadro N° 6.8 (continuación)

ICE de la población de 15 años y más según sector económico y público-privado, 2001-2011

2010	Primario	Secundario	Terciario	Público	Privado
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	48,4	81,1	81,5	92,9	70,9
TPO no pobre con seguro médico	5,1	30,3	31,0	70,2	19,6
Lo anterior con aporte a jubilación	0,6	21,3	19,1	66,0	9,4
Indicador de calidad del empleo	0,6	21,3	19,1	66,0	9,4
Cantidad con calidad de empleo	4.624	70.657	335.565	170.396	240.450

Notas: 1. No se excluyó a persona alguna con ICE (de 1.814 TPO) aunque sin datos de la desagregación por sector económico.
2. No se excluyó a persona alguna con ICE (de 3.376 TPO) de la desagregación por Sector público-privado.

2011	Primario	Secundario	Terciario	Público	Privado
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	50,6	85,3	84,2	94,3	73,7
TPO no pobre con seguro médico	5,8	35,6	32,2	71,5	20,7
Lo anterior con aporte a jubilación	0,8	27,3	20,6	66,4	10,7
Indicador de calidad del empleo	0,8	27,3	20,6	66,4	10,7
Cantidad con calidad de empleo	5.949	89.490	385.167	196.388	284.218

Notas: 1. No se excluyó a persona alguna con ICE (de 3.838 TPO) aunque sin datos de la desagregación por sector económico.
2. No se excluyó a persona alguna con ICE (de 3.838 TPO) de la desagregación por Sector público-privado.

Fuente: En todos los casos, elaboración propia con base en las EPH.

El ICE según sector económico configura el caso extremo de desigualdades, pues la población del sector secundario (industria-construcción) es, en promedio tiene un valor 29 veces más alto que el del primario (agropecuario) y poco más (1,1) que el del sector terciario (servicios y comercio). Existen diferencias entre el ICE de los sectores secundario y terciario, pero la diferencia radical se halla entre aquél y el primario.

La asimetría de ICE entre población del sector público y del privado también es importante: en promedio es nueve veces mayor, aunque haya disminuido significativamente desde 2009 y en 2011, cuando el ICE del sector público sextuplica al del privado.. Esta asimetría se mantiene aunque se ha ido reduciendo, lo cual indicaría una tendencia favorable.

Resumiendo, en 2011, cuentan con ICE, 1 de cada 100 personas del sector primario, 1 de 4 del secundario y 1 de 5 del terciario, por una parte, y 1 de 3 del sector público y 1 de 10 del sector privado, por otra.

6.6. Índice de Desigualdad de Género

Como el paradigma del Desarrollo Humano considera fundamental la igualdad en el desarrollo de hombres y mujeres, se ha construido un índice especializado. El Índice de Desigualdad de Género (IDG) es un indicador compuesto que refleja las diferencias entre mujeres y varones en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado de trabajo. La salud

reproductiva se mide en base a dos indicadores: tasa de mortalidad materna y tasa de fecundidad adolescente. El empoderamiento se cuantifica con otros dos indicadores para cada sexo: las proporciones de autoridades legislativas o concejales electos en las elecciones municipales; y la población que cuenta con al menos educación secundaria completa. El mercado laboral se expresa en la participación (o tasa de actividad) de mujeres y varones en el mercado de trabajo.

El IDG revela la medida en que los logros de desarrollo humano nacional se deterioran en términos desfavorables para las mujeres. A diferencia del IDH, el IDG incluye dimensiones de lectura distinta: los valores más elevados de este índice suponen un peor desempeño. El IDG oscila entre cero -que expresa igualdad absoluta entre hombres y mujeres- y uno -que designa la desigualdad absoluta- es decir, a mayor valor del índice, mayor desigualdad de género.

Para uno de los indicadores de empoderamiento en el cálculo del IDG, este análisis se diferencia de otros, como por ejemplo PNUD (2010b), que utilizaron la representación parlamentaria nacional. Aquí se incorporan los resultados de las elecciones de representantes políticos de los gobiernos locales para el análisis por departamentos; es decir, las proporciones de concejales electos por sexo en las elecciones municipales.

El cálculo del IDG que refleja dimensiones de desigualdad de género sigue enfrentando graves limitaciones de datos, lo que se expresa en la elección de indicadores. Por ejemplo, no se cuenta con suficiente información sobre ingresos, empleo y trabajo no remunerado

realizado por mujeres. El IDG del Paraguay tampoco incluye otras dimensiones claves como el uso del tiempo no destinado al mercado de trabajo (dedicación a tareas domésticas, crianza de los hijos, etc.), ni la propiedad de activos o la violencia de género.

6.6.a) Fuentes de información y análisis de los datos del IDG.

Las dimensiones y variables utilizadas para generar el IDG se describen en el Cuadro N° 6.9. A éste siguen los datos utilizados para generar los índices de desigualdad de género correspondientes al lapso estudiado, de 2001 a 2011, a través de los años seleccionados).

Las mejoras en la salud de la población tienen importancia sustantiva. La tasa de mortalidad materna ha disminuido entre 2001 y 2011, excepto en Asunción⁸. Asimismo, la tasa de fecundidad adolescente tuvo una leve disminución para el Total país. Al igual que en otros casos, se hallan diferencias entre departamentos a lo largo del lapso, manteniéndose siempre la estructura de los departamentos extremos Asunción-Central y San Pedro-Caaguazú. En los otros departamentos hubo fluctuaciones, aunque se mantienen las tendencias.

También los componentes del empoderamiento muestran avances en la década. La representación política femenina en las juntas municipales de todo el país ha aumentado ostensiblemente: era de 1 de 5 en 2001 y se elevó a 1 de 4 en el 2011, con incrementos mayores en Asunción, Caaguazú y San Pedro. El aumento

Los componentes del empoderamiento muestran avances -medidos a través de la representación política femenina en las juntas municipales- en la década.

⁸ En 2001 se cuenta con una Tasa de Mortalidad Materna (TMM) muy atípica en Asunción, que altera la tendencia del año y fundamentalmente de la ciudad capital en el lapso estudiado.

El indicador de la participación femenina en el mercado laboral experimentó un incremento pequeño y con altibajos.

Cuadro N° 6.9

Descripción de datos utilizados para el Índice de Desigualdad de Género (IDG)

Dimensión	Indicador	Descripción	Fuente
1. Salud	1.1. Tasa de mortalidad materna (TMM)	Muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos. Son las muertes registradas por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) por regiones sanitarias, desde 2001 hasta 2011.	Sub-sistema de Información de las Estadísticas Vitales (SSIEV) de la Dirección de Bioestadística del MSPB.
	1.2. Tasa de fecundidad entre adolescentes (TFA)	La cantidad de partos por cada 1000 mujeres entre 15 y 19 años, encuestas de los años 2004 (para 2001, 2003 y 2006) y 2008 (para 2009, 2010 y 2011).	CEPEP (2009) con datos de 2008 y CEPEP (2005) con datos de 2004.
2. Empoderamiento	2.1. Años de educación promedio (SE)	Años de educación promedio que tienen las personas de 25 años y más durante su vida. Datos de los años 2001, 2003, 2006, 2009, 2010 y 2011.	Elaboración propia con datos de las EIH (2000/1) y EPH (2003, 2006, 2009, 2010 y 2011) de la DGEEC.
	2.2. Proporción de concejales por sexo (PR)	Proporción de concejales de cada género en los distintos municipios, años 2001 (para 2001), 2006 (para 2003, 2006 y 2009) y 2010 (para 2010 y 2011).	Elaboración propia con base en los datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) (2011).
3. Mercado laboral	3.1. Tasa de participación en la fuerza de trabajo (TPFL)	Proporción de la población económicamente activa (de 15 a 64 años) que participa en el mercado laboral, trabajando o buscando trabajo en los años estudiados.	Elaboración propia con datos de la EIH (Encuesta Integrada de Hogares) 2000/1 y de las EPH (Encuesta Permanente de Hogares) de los otros años mencionados.

El diseño de la muestra del Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) incluyó cuatro regiones: i) Asunción y área metropolitana (Fernando de la Mora, Ñemby, San Lorenzo, Luque, Limpio, Lambaré y Villa Hayes), ii) Norte (Concepción, San Pedro y Amambay), iii) Centro-Sur (Cordillera, Paraguarí, Guairá, Caazapá, Ñeembucú, Misiones y parte de Central fuera del Gran Asunción), y iv) Este (Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Canindeyú).

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2002, la región de Asunción y su área metropolitana comprende al 67,5% de la población total del Dpto. Central (incluida la ciudad capital) y la proximidad relativa entre los centros de atención materna se toma la tasa de fecundidad de la región Asunción y área metropolitana para el Departamento Central.

Fuente: Elaboración propia.

de la participación femenina se asocia a logros significativos relacionados con la política y la legislación, la lucha contra la discriminación y la violencia, los derechos reproductivos y otros temas familiares. Respecto a educación, tanto en el Total país como en las regiones, se incrementó la proporción de mujeres (de 25 años y más) con al menos educación secundaria completa, que pasaron de 2 de 10 en 2001 a 3 de 10 en 2011.

El indicador de la participación femenina en el mercado laboral experimentó un incremento pequeño y con altibajos. La tasa de participación laboral para los hombres se redujo en parte; pero se mantiene una diferencia de 30 puntos porcentuales entre hombres y mujeres en 2011. En el mismo sentido, permanece la diferencia entre departamentos, con comportamientos atípicos en Alto Paraná e Itapúa que cuentan con una partici-

pación que se podría calificar de media y alta, respectivamente. En los otros casos, no se alteran las tendencias encontradas en los otros casos.

Las causas de la baja participación relativa de las mujeres en el mercado laboral paraguayo se analizaron en profundidad en el Capítulo 3. En un contexto donde casi todas las responsabilidades de reproducción social recaen sobre la mujer, resulta difícil para muchas de ellas conciliar la vida laboral con la familiar. Este impedimento se agrava para las mujeres que tienen niños a cargo, o deben cuidar parientes enfermos o ancianos. Por consiguiente, se observa una menor participación laboral de mujeres en edad reproductiva comparada con los hombres. En la ausencia de políticas de cuidado y sistemas de protección social que minimicen la carga del trabajo doméstico y del

cuidado, y de incentivos para una redistribución de estas tareas entre hombres y mujeres, no pueden esperarse grandes cambios en la tasa de participación laboral de las mujeres en una década. Era, por lo tanto, previsible ese estancamiento en el último indicador del IDG.

6.6.b) Resultados del IDG.

Los valores del IDG, del Cuadro N° 6.10, presentan en general mejoras, tanto para el índice global como para los distintos departamentos, expresadas en el Gráfico 6.6. En efecto, de 0,628 en 2001 se redujo a 0,597 en 2011. Nuevamente el muy atípico dato de Asunción en 2001 tuvo sus efectos en la tendencia geográfica de ese año. En los otros departamentos, las variables de empoderamiento y la tasa de mortalidad materna fueron las que más contribuyeron a mejorar las cifras del IDG.

Los valores del IDG presentan en general mejoras, tanto para el índice global como para los distintos departamentos.

Cuadro N° 6.10.a

Componentes del IDG: Salud reproductiva, 2001-2011

Salud reproductiva						
	2001	2003	2006	2009	2010	2011
Tasa de mortalidad materna						
Asunción	21,1	122,5	82,4	93,5	93,5	93,5
Central	110,0	118,1	89,6	81,4	81,4	81,4
Alto Paraná	284,4	182,4	110,7	163,4	163,4	163,4
Itapúa	195,6	194,4	128,7	88,5	88,5	88,5
Caaguazú	204,5	202,0	131,4	146,9	146,9	146,9
San Pedro	186,9	359,7	212,4	160,1	160,1	160,1
Total	158,6	182,1	128,5	125,3	125,3	125,3
Tasa de fecundidad de adolescentes						
Asunción	44	44	44	44	44	44
Central	44	44	44	44	44	44
Alto Paraná	73	73	73	77	77	77
Itapúa	73	73	73	77	77	77
Caaguazú	73	73	73	77	77	77
San Pedro	97	97	97	84	84	84
Total	65	65	65	63	63	63

Fuente: Elaboración propia.

Mejoras en las variables de empoderamiento y la tasa de mortalidad materna fueron las que más contribuyeron a mejorar las cifras del IDG.

Cuadro N° 6.10.b

Componentes del IDG: Empoderamiento-Municipios, 2001-2011

Empoderamiento						
	2001	2003	2006	2009	2010	2011
Representación en municipios						
Mujeres						
Asunción	0,167	0,250	0,250	0,333	0,333	0,333
Central	0,151	0,182	0,182	0,196	0,196	0,196
Alto Paraná	0,114	0,129	0,129	0,158	0,158	0,158
Itapúa	0,202	0,246	0,246	0,211	0,211	0,211
Caaguazú	0,130	0,188	0,188	0,294	0,294	0,294
San Pedro	0,179	0,202	0,202	0,328	0,328	0,328
Total	0,179	0,206	0,206	0,235	0,235	0,235
Hombres						
Asunción	0,833	0,750	0,750	0,667	0,667	0,667
Central	0,849	0,818	0,818	0,804	0,804	0,804
Alto Paraná	0,886	0,871	0,871	0,842	0,842	0,842
Itapúa	0,798	0,754	0,754	0,789	0,789	0,789
Caaguazú	0,870	0,812	0,812	0,706	0,706	0,706
San Pedro	0,821	0,798	0,798	0,672	0,672	0,672
Total	0,821	0,794	0,794	0,675	0,765	0,765

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 6.10.c

Componentes del IDG: Empoderamiento-Educación, 2001-2011

Empoderamiento						
	2001	2003	2006	2009	2010	2011
Logros en educación media y superior						
Mujeres						
Asunción	0,442	0,471	0,547	0,558	0,563	0,606
Central	0,249	0,278	0,328	0,393	0,358	0,407
Alto Paraná	0,161	0,164	0,159	0,254	0,258	0,240
Itapúa	0,106	0,136	0,158	0,155	0,169	0,219
Caaguazú	0,093	0,141	0,117	0,134	0,164	0,197
San Pedro	0,083	0,086	0,115	0,131	0,136	0,144
Total	0,201	0,219	0,251	0,290	0,283	0,324

Cuadro N° 6.10.c (continuación)

Componentes del IDG: Empoderamiento-Educación, 2001-2011

Empoderamiento						
	2001	2003	2006	2009	2010	2011
Logros en educación media y superior						
Hombres						
Asunción	0,497	0,589	0,585	0,629	0,631	0,634
Central	0,307	0,316	0,346	0,439	0,401	0,452
Alto Paraná	0,195	0,188	0,232	0,268	0,260	0,268
Itapúa	0,085	0,133	0,134	0,158	0,176	0,193
Caaguazú	0,079	0,108	0,130	0,156	0,167	0,193
San Pedro	0,067	0,074	0,099	0,136	0,137	0,180
Total	0,209	0,227	0,255	0,306	0,294	0,329

Fuente: Elaboración propia.

Con la disminución de la desigualdad de género, no sólo se mejora el bienestar de las mujeres adultas y en etapa de crecimiento sino también de los hombres adultos y los niños.

Cuadro N° 6.10.d

Componentes del IDG: Mercado laboral, 2001-2011

Mercado laboral						
	2001	2003	2006	2009	2010	2011
Tasas de participación laboral						
Mujeres						
Asunción	0,623	0,661	0,640	0,663	0,683	0,656
Central	0,577	0,572	0,583	0,630	0,602	0,571
Alto Paraná	0,524	0,520	0,534	0,614	0,551	0,609
Itapúa	0,670	0,636	0,624	0,677	0,661	0,676
Caaguazú	0,512	0,536	0,506	0,411	0,431	0,477
San Pedro	0,469	0,448	0,450	0,369	0,430	0,533
Total	0,564	0,557	0,559	0,596	0,573	0,587
Hombres						
Asunción	0,832	0,812	0,837	0,833	0,833	0,799
Alto Paraná	0,887	0,912	0,876	0,859	0,897	0,895
Central	0,867	0,841	0,845	0,914	0,842	0,820
Itapúa	0,909	0,904	0,921	0,920	0,921	0,896
Caaguazú	0,892	0,893	0,866	0,900	0,891	0,871
San Pedro	0,921	0,920	0,920	0,902	0,898	0,905
Total	0,879	0,871	0,872	0,881	0,869	0,857

Fuente: Elaboración propia.

Según el IDG, persiste la desigualdad de género en el país y por departamentos, pese a ciertos avances en la década.

Cuadro N° 6.11

IDG por departamentos según años, 2001-2011

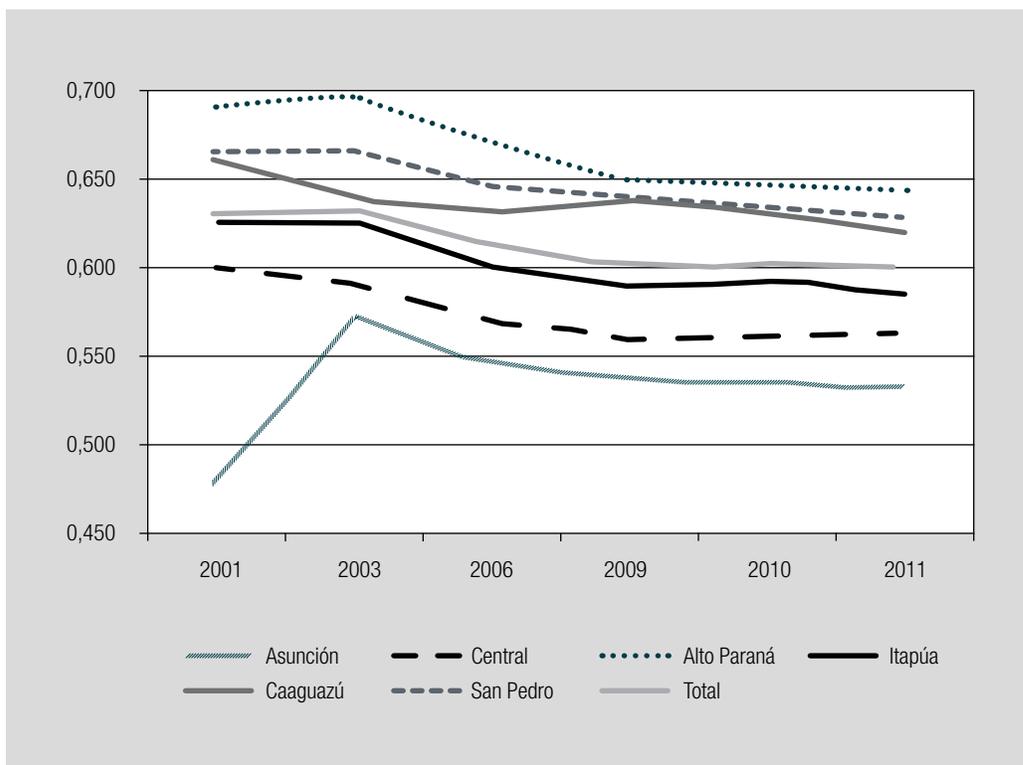
	2001	2003	2006	2009	2010	2011
Asunción	0,477	0,569	0,542	0,536	0,534	0,531
Central	0,598	0,589	0,569	0,558	0,560	0,561
Alto Paraná	0,691	0,695	0,670	0,646	0,645	0,643
Itapúa	0,624	0,625	0,599	0,589	0,591	0,583
Caaguazú	0,660	0,639	0,630	0,638	0,630	0,620
San Pedro	0,663	0,665	0,645	0,642	0,635	0,628
Total	0,628	0,630	0,610	0,599	0,600	0,597

Nota: Para Asunción se puede considerar exclusivamente al período 2003-2011 por cuestionamientos a los datos de 2001.

Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 6.6

IDG por departamento, 2001-2011



Fuente: Elaboración propia.

Con la disminución de la desigualdad de género, según Sen (2001), no sólo se mejora el bienestar de las mujeres adultas y en etapa de crecimiento,

sino también de los hombres adultos y los niños, a través de las conexiones entre estados biológicos (tales como la desnutrición infantil y las enfermedades cardiovasculares en adultos) y de las conexiones sociales.

En resumen, según el IDG, persiste la desigualdad de género en el país y por departamentos, pese a ciertos avances en la década, con excepción de Asunción. No obstante, si se consideran las cifras 2003-2011 para la ciudad capital, las mejorías son nítidas.

6.7. El ICE por género

Las asimetrías en ICE no son marcadas según género, como se observa en el Cuadro N° 6.12. En casi todos los años, el ICE de las mujeres es superior al de los hombres, aunque la diferencia, en promedio, es menor a un punto porcentual, con excepción de 2009 y 2010. Esto es, aproximadamente 1 de cada 6 personas cuenta con ICE independientemente de su género en 2011. Deben señalarse, sin embargo, avances, como en el IDG: en 2001, se trataba de 1 de 9 personas y en 2011 es 1 de 6.

Las asimetrías en ICE no son marcadas según género.

Cuadro N° 6.12

ICE de la población de 15 años y más por sexo, 2001-2011

	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
	2001		2003		2006	
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	69,3	73,3	64,4	66,0	64,1	65,8
TPO no pobre con seguro médico	17,0	23,6	16,5	23,5	16,3	22,3
Lo anterior con aporte a jubilación	10,7	11,7	9,7	11,9	10,0	11,3
Indicador de calidad del empleo	10,7	11,7	9,7	11,9	10,0	11,3
Cantidad con calidad de empleo	139.577	96.527	135.089	103.116	152.327	107.076
	2009		2010		2011	
Total población ocupada (TPO)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TPO no pobre	71,4	74,1	72,6	73,7	74,3	77,9
TPO no pobre con seguro médico	21,9	28,0	21,7	28,5	22,7	30,5
Lo anterior con aporte a jubilación	14,3	13,8	15,1	13,9	15,6	17,3
Indicador de calidad del empleo	14,3	13,8	15,1	13,9	15,6	17,3
Cantidad con calidad de empleo	245.297	153.423	260.515	150.331	274.217	206.389

Fuente: En todos los casos, elaboración propia con base en las EPH.

La diferencia entre una desigualdad de género según el IDG y una relativa equidad según el ICE se explicaría porque éste último indicador se refiere a la dimensión económica, mientras que

el IDG abarca varias dimensiones, por una parte, y porque el ICE establece un mínimo o piso y no la equidad de género en el empleo según la definición del TD, por otra.

El ICE más favorable se concentra en el sector público, en personas con alto nivel educativo que viven en Asunción o áreas urbanas del Dpto. Central, se dedican a la industria o construcción y residen en áreas urbanas.

Recuadro N° 6.2

Perfil de la población con mayor y menor ICE.

En el siguiente cuadro (N° 6.13) se construyeron perfiles vinculados al mejor y peor ICE, como aproximación al TD. Las personas ocupadas, no pobres, con seguro de salud y aporte a la jubilación según el ICE más favorable se concentran en el sector público, son personas con alto nivel educativo, viven en Asunción o áreas urbanas

del Dpto. Central, se dedican a la industria o construcción y residen en áreas urbanas. Por otra parte, la población ocupada en el sector primario, con bajo nivel educativo, de San Pedro y Caaguazú, residente en áreas rurales y que trabaja en el sector privado tiene los menores (y peores) niveles del ICE.

Cuadro N° 6.13

Perfil de la población con mayor y menor ICE, 2011.

Mayor ICE	Menor ICE
Sector público (66,4%)	Sector primario (0,8%)
13 y más años de estudio (46,0%)	0 a 9 años de estudio (4,0%)
Asunción (30,7%) y Central (24,2%)	San Pedro (5,7%) y Caaguazú (8,4%)
Sector secundario (27,3%)	Rural (6,1%)
Urbano (23,0%)	Sector privado (10,7%)

Fuente: Elaboración propia con base en los cuadros pertinentes.

6.8. Conclusiones

Durante la década se dieron avances importantes en materia de Desarrollo Humano y de la calidad del empleo, medido por el ICE como aproximación al TD. Ambos experimentaron progresos, según se los mida por departamentos o por el IDH, el IDG o el IDH-D o el ICE global, por área de residencia, nivel educativo, sector económico, sector público-privado o sexo.

Aunque se registran avances en el conjunto, medidos por el indicador del Total país, persisten importantes asimetrías departamentales en cualquiera de las áreas tanto para los índices de Desarrollo Humano como para las distintas categorías del ICE.

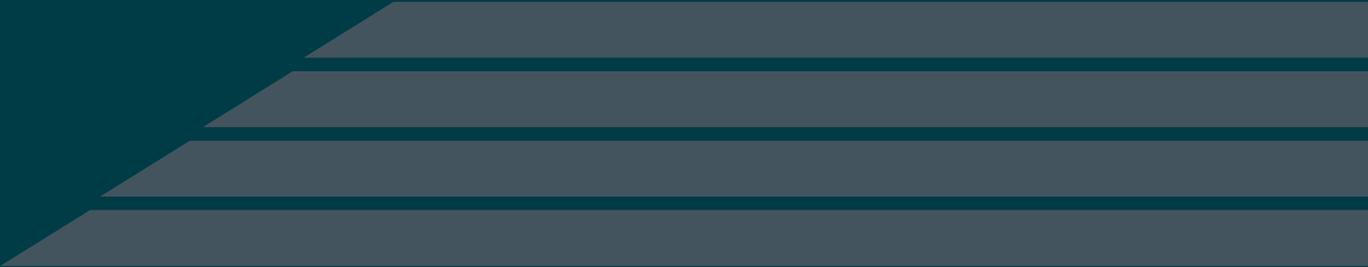
Un logro de este informe es demostrar la consistencia entre el IDH y el ICE según regiones y en las distintas

categorizaciones del ICE o del IDH-D e IDG. Esto es, a mayor DH, mayor ICE y viceversa.

En resumen, los dos paradigmas estudiados, el DH y el TD, a través de sus respectivos indicadores, IDH y el ICE, como aproximación, señalan su vocación común en mejorar la calidad de vida de las personas y del empleo: a mayor Desarrollo Humano mayor

ICE y viceversa, en términos globales, departamentales o con otras categorías.

Resulta interesante constatar que las disparidades regionales en el IDH se han estrechado, mientras que se han ampliado en el ICE; lo que indicaría un avance más homogéneo en el ámbito del Desarrollo Humano que en el del Trabajo Decente.



El presente capítulo se divide en dos partes. En la primera se exponen las conclusiones centradas en la sinergia entre Trabajo Decente y Desarrollo Humano. Mientras que en la segunda parte se desarrollan las conclusiones y orientaciones de política que surgen del análisis del mercado laboral en Paraguay a la luz de estos dos importantes paradigmas.

CAPÍTULO

7

CONCLUSIONES Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA



CONCLUSIONES Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

El presente capítulo se divide en dos partes. En la primera se exponen las conclusiones centradas en la sinergia entre Trabajo Decente y Desarrollo Humano. Mientras que en la segunda parte se desarrollan las conclusiones y lineamientos de política que surgen del análisis del mercado laboral en Paraguay a la luz de estos dos importantes paradigmas.

7.1. Trabajo Decente y Desarrollo Humano: sinergia y contexto

7.1.a) Sinergia del Trabajo Decente y el Desarrollo Humano: estado y avances

Este informe ha unido dos conceptos trascendentales para describir el bienestar de la gente: Desarrollo Humano y Trabajo Decente. Sostiene que el conjunto de las dimensiones del Trabajo Decente fomenta políticas y procesos que mejoran los términos y las condiciones de trabajo para la fuerza laboral y en consecuencia contribuyen a un mejor Desarrollo Humano. El concepto del Trabajo Decente está fundamentalmente asociado con el Desarrollo Humano a través de la mejora sustantiva en los ingresos de los trabajadores, en su seguridad laboral, pero sobre todo en la expansión de sus libertades. La idea central del enfoque del Desarrollo Humano es que las políticas sociales y económicas deben buscar ampliar las capacidades individuales y la libertad de lograr una vida mejor. De esta forma, una prueba esencial del progreso, el desarrollo, o la reducción de pobreza, es si, de facto, la gente ha logrado mayores libertades. Efectivamente, el apoyo a las acciones que favorezcan al Trabajo Decente para todas las personas contribuirá a expandir sus libertades y por ende propiciará un mejor Desarrollo Humano.

Sin embargo, la mejoría simultánea del Desarrollo Humano y Trabajo Decente no es automática. Depende en gran parte de la voluntad política y del desarrollo y fortalecimiento de las instituciones laborales y del Estado. Lo anterior es claramente ejemplificable en la institucionalidad laboral: es imprescindible la creación del Ministerio de Trabajo para generar mayores oportunidades de trabajo decente y por tanto de desarrollo humano.

Como este informe destaca, el vínculo entre tener un empleo y las características que se valoran de un puesto de trabajo, depende de la calidad y los derechos asociados con el mismo. Porque no es lo mismo laborar largas horas a bajo sueldo en

la economía informal en condiciones de precariedad e insalubridad en comparación con trabajar en el sector formal, con un sueldo garantizado por encima del mínimo, con protección social y con el derecho a negociar el salario y beneficios a través de un sindicato. Precisamente el concepto de Trabajo Decente va más allá del puro empleo por su vinculación con los derechos de las y los trabajadores a un empleo de calidad con protección social, con garantías de libertad de expresión y negociación y con el diálogo social. Respalda y ampara el diálogo social y tripartito en sus distintos niveles contribuirá tanto al Desarrollo Humano, por las oportunidades que brinda, como a mejorar un entorno favorable al Trabajo Decente. Entonces, el fortalecimiento del entorno institucional y la ampliación del espacio democrático servirán para garantizar que el mejoramiento en las capacidades y oportunidades sea duradero y permita generalizar los beneficios del Trabajo Decente y el Desarrollo Humano a la totalidad de la sociedad.

Según este informe, en el periodo (2001-2011) se produjeron mejoras en indicadores relacionados con ambos conceptos. La esperanza de vida ha aumentado para toda la población; más personas cuentan con mayores niveles de educación formal; y los ingresos per cápita se incrementaron ligeramente. El mercado laboral documenta mejoras en los cinco componentes del Trabajo Decente. Sin embargo, este informe documenta que algunas de las mejoras son limitadas. Por ejemplo, se ha visto que el acceso a un empleo productivo ahora permite a más familias encontrar un nivel de bienestar aceptable, pero aún así, el nivel de pobreza para la PEA ha disminuido levemente de 28,0% en 2001 a 23,6% en 2011. No obstante, hay más

empleo en condiciones de libertad con menos incidencia de trabajo infantil y algunos avances tripartitos en el combate al trabajo forzoso. Existe mejor empleo en términos de equidad, las brechas salariales entre hombres y mujeres están disminuyendo, sobre todo entre las personas asalariadas y para trabajadores en el sector público (es posible que quede así: hay objeciones de OIT). También se tiene mayor conciencia de las necesidades específicas de grupos vulnerables, como las personas discapacitadas, que encuentran dificultades pronunciadas para ingresar al mercado laboral y conseguir un empleo decente. Paulatinamente, la cobertura de la seguridad social se está incrementando; más trabajadores tienen acceso al seguro social. La proporción de personas ocupadas asalariadas contribuyendo al seguro social se incrementó de 31,7% en 2003 a 35,5% en 2011. Finalmente, existe más empleo en condiciones de dignidad donde los derechos laborales están siendo respetados y los mecanismos de participación en la toma de decisiones son más abiertos y transparentes.

Durante la última década, los avances de Paraguay en materia de Desarrollo Humano también son significativos, sobre todo en los indicadores relacionados con educación y salud, tanto para el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como para el Índice de Desigualdad de Género (IDG). Ambos índices de Desarrollo Humano corroboran adelantos significativos en todas las regiones del país que fueron consideradas, excepto el IDG de Asunción (por el desempeño de la tasa de mortalidad materna que podría deberse a errores en los registros administrativos).

A pesar de estos importantes logros, persiste la urgente necesidad de seguir

actuando para mejorar capacidades y condiciones laborales y para ampliar las oportunidades de acceso al Trabajo Decente y el Desarrollo Humano en Paraguay. En efecto, aunque las capacidades de las personas han mejorado en una forma significativa a lo largo de la última década, todavía hacen falta muchas más oportunidades para la mayoría de las personas. A pesar de los avances de los últimos años, la informalidad laboral sigue prevaleciendo en casi todas las ocupaciones y sectores y toma nuevas formas con los cambios estructurales en la economía. En 2011, 8 (81,3%) de 10 empleos eran informales. Asimismo, el número de trabajadoras y trabajadores que tienen un contrato por escrito es bajo, al igual que la cantidad de quienes contribuyen a la seguridad social, especialmente con aporte jubilatorio. Por este motivo, muchas personas durante su vejez están obligadas de seguir trabajando o dependen del apoyo de su familia. Casi un cuarto de la PEA en 2011 estaba subocupada, encontrándose restringida en el mercado laboral sin poder trabajar la cantidad de horas que le gustaría o percibiendo un sueldo demasiado bajo para permitirle alcanzar niveles de bienestar deseados. Si al grupo de personas subempleadas se agrega las desempleadas prácticamente un tercio de la PEA carece de empleo o no cuenta con un empleo decente lo cual socava su Desarrollo Humano.

Persisten importantes brechas entre regiones (o departamentos) y sectores con respecto al alcance de un Trabajo Decente; medido en este caso con un indicador provisorio, el Indicador de Calidad de Empleo (ICE). El sector rural y, sobre todo, la población trabajadora agrícola carece de oportunidades de empleo decente y regiones como San Pedro, Ita-

púa y Caaguazú se ven particularmente perjudicadas. Los indicadores de calidad de empleo subrayan que los trabajadores de grandes urbes como Asunción y los del sector público o secundario tienen una mayor proporción de trabajadores con acceso a seguro médico y a una pensión. En resumen, el ICE es superior en Asunción y el departamento Central y Alto Paraná con respecto a los de San Pedro, Caaguazú e Itapúa. Asimismo se dio una evolución favorable del ICE entre 2001 y 2011 pues pasó de 11,1 a 16,3.

Un análisis más minucioso de las dimensiones que componen el Desarrollo Humano desde el enfoque de Trabajo Decente señala varios temas preocupantes. Con respecto a la educación, hay grandes brechas en la formación de capacidades, sobre todo en zonas rurales. Los tres departamentos rezagados del IDH (Itapúa, Caaguazú y San Pedro) son los más rurales de la muestra, con porcentajes relativamente altos de niños y niñas (de 6 a 14 años y el futuro de la fuerza laboral) que no asisten a una institución de educación formal. En términos de una remuneración digna se observa que hay una porción significativa de la población asalariada que trabaja horas excesivas con el potencial de que afectan negativamente el bienestar de estas personas y la conciliación entre trabajo y la vida familiar. Finalmente, con respecto a las pensiones y jubilaciones aunque si bien Paraguay cuenta con el bono demográfico, si no se lo aprovecha y envejece la población se podrían generar graves problemas para el estado de bienestar futuro de no preverse medidas oportunas y necesarias ahora.

La conclusión más importante de este informe subraya la sinergia entre Trabajo Decente y Desarrollo Humano para el bienestar de las personas. Los

hallazgos presentados confirman la articulación de ambos paradigmas alrededor de distintos ejes temáticos que potencian a las capacidades y favorecen las oportunidades a través del trabajo productivo, el trabajo en libertad, con equidad, con seguridad y con dignidad. La inversión en las capacidades que se detalla en los capítulos 1 y 2 y que se retoma en las conclusiones y recomendaciones en este capítulo contribuirá a mejorar los resultados en el mercado laboral para muchos trabajadores. Sin embargo, sabemos que no solamente se carece de capacidades sino de oportunidades reales a usar estas capacidades. La inversión en las oportunidades que se analiza en los capítulos 3 y a través de las normas e instituciones que inciden en el trabajo que se presenta en el capítulo 4, promoverá el mejor funcionamiento del mercado laboral y el mayor acceso a un Trabajo Decente para las y

los trabajadores paraguayos. Esta orientación es pertinente, necesaria, oportuna y viable para una consistente y perdurable articulación de Estado, empresariado y sindicatos así como otras organizaciones que logren acuerdos sobre temas estratégicos y que los ejecuten.

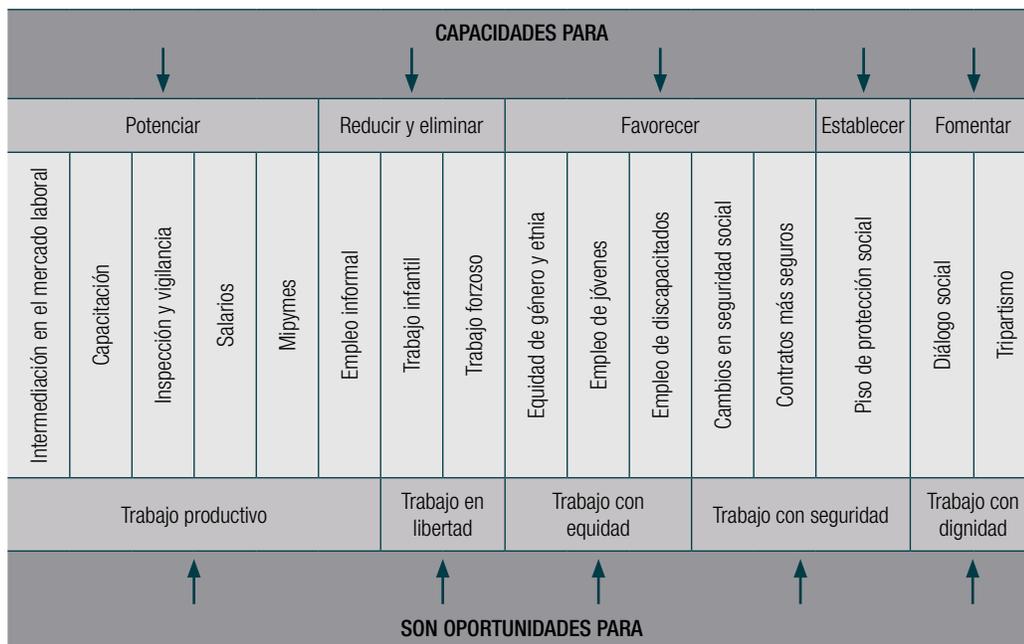
7.2. Conclusiones y lineamientos de política para el Trabajo Decente y el Desarrollo Humano

7.2. a) Articulación y ejes temáticos entre Trabajo Decente y Desarrollo Humano

Mientras que el Desarrollo Humano enfatiza las capacidades y oportunidades de las personas, el Trabajo Decente comprende cinco características fundamentales como son el trabajo productivo, en condiciones de libertad, con

Gráfico N° 7.1

Trabajo Decente, Desarrollo Humano y ejes temáticos



Fuente: Elaboración propia.

equidad, con seguridad y con dignidad. Organizamos las conclusiones y recomendaciones, uniendo a estos dos paradigmas en la siguiente manera. El gráfico 6.1 resume la visión de las sinergias entre los dos conceptos y resalta como la inversión en las capacidades contribuye a crear las condiciones para asegurar un trabajo decente para todos con el fin de promover un mejor desarrollo humano.

Los ejes temáticos, como la intermediación en el mercado laboral o la capacitación, deben ser objeto de atención de las políticas de manera a aumentar las capacidades de las personas como potenciando su participación en el mercado laboral y mejorando los sueldos y la productividad. De esta manera, se tiene la capacidad de lograr el efecto que se desea o espera de un eje articulador del DH como es el aumento de las capacidades de las personas. A su vez, dichos ejes

temáticos se encuadran en las características fundamentales del TD, como el trabajo productivo (que incluye potenciar la capacitación) o el trabajo en libertad (que comprende la reducción del trabajo infantil). La concreción de estas características fundamentales del TD constituyen, a su vez, oportunidades del DH con lo cual el aumento de capacidades de las personas cumple plenamente su cometido.

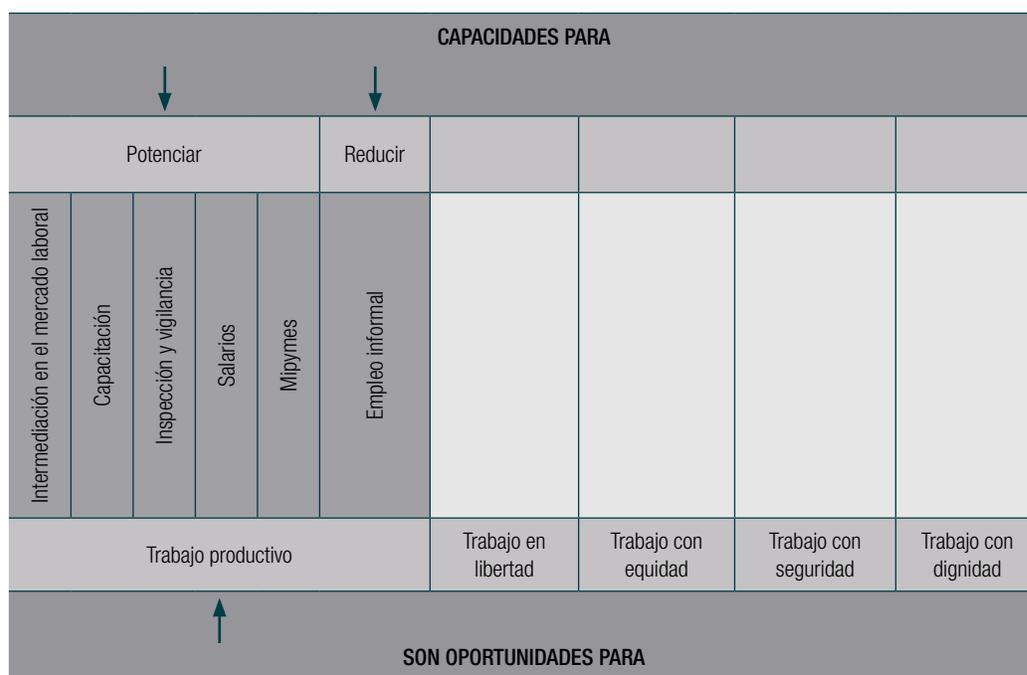
Esta perspectiva general, a continuación, se despliega analíticamente con el abordaje del DH en cada una de las características fundamentales del TD y con estudio de los ejes temáticos.

7.2.b) Trabajo Decente y Desarrollo Humano: Trabajo productivo

El primer eje programático entre Trabajo Decente y Desarrollo Humano

Gráfico N° 7.2

Trabajo Decente y Desarrollo Humano: Trabajo productivo



Fuente: Elaboración propia.

es el Trabajo productivo (ver gráfico 7.2.). Para lograr este objetivo, existen sinergias entre varios de los ejes temáticos. Es necesario, por una parte, fortalecer los mecanismos de intermediación laboral, la capacitación en sus diversas modalidades, la inspección y vigilancia de las leyes y normas para su efectivo cumplimiento, principalmente con respecto al salario mínimo, fortalecer las acciones dirigidas al segmento de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) usualmente de menor productividad pero mayor absorción de mano de obra, y, por otra parte, reducir el empleo informal por sus características contrarias a los objetivos del Trabajo Decente y Desarrollo Humano.

Potenciar la Intermediación en el Mercado Laboral

Recomendación

- El Estado debe crear un entorno que ayude a mitigar las ineficiencias en el mercado laboral sobre todo para reducir el déficit de trabajo decente mejorando el emparejamiento entre trabajadores y empleos. Para ello se recomienda seguir fortaleciendo la incipiente Red de Oficinas de Empleo tanto en Asunción como en el interior.

Los mecanismos de intermediación laboral tienen la función de articular la demanda laboral de las empresas con la oferta de las personas en busca de trabajo, así como orientar hacia programas de capacitación y apoyo a la inserción laboral. La Dirección General de Empleo (DGE), en conjunto con varias otras instituciones a nivel central y local, ha avanzado en la creación de una institucionalidad

de intermediación laboral. Mientras que hace algunos años atrás, solo Asunción contaba con una oficina pública de empleo, desde el año 2008 se ha fortalecido la Oficina en Asunción y se han creado varias Oficinas en el interior del país. Se espera que la DGE pueda seguir avanzando en esta misma línea para acercar paulatinamente a la cobertura y calidad de servicios públicos de intermediación laboral que el país requiere. Además, es necesario que se logre una mayor integración con las instituciones de capacitación y formación profesional, el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Profesional (SINAFOCAL). Esta integración entre capacitación e intermediación ayudaría a unir capacidades y oportunidades; aseguraría que la capacitación sea afinada a la demanda laboral, facilitaría la intermediación laboral ambas siendo etapas de un mismo proceso, componente fundamental de una política de empleo. En tal sentido, se creó la Ventanilla Única (Sistema Integrado de Intermediación y Capacitación Laboral) en 2011, su fortalecimiento y rol articulador garantizaría el logro de servicios de calidad de acuerdo a la demanda del mercado de trabajo. La ventanilla está en una fase inicial: se nombró un coordinador y se está articulando en forma incipiente entre DGE, SNPP y SINAFOCAL.

Potenciar la Capacitación

Recomendación

- El Estado debe comprometerse a fortalecer los sistemas educativos y de

formación profesional y capacitación para que las personas tengan mejores niveles de empleabilidad (capacidades y competencias) para conseguir puestos con mejores sueldos y ofrecer mayores niveles de productividad. La propuesta de unificación de las instituciones de formación profesional es un paso importante en esta dirección.

El informe subraya que ha habido incrementos importantes en el nivel educativo formal; sin embargo, estas mejoras no se traducen necesariamente en mayores sueldos ni implican que se hayan reducido las brechas de salarios entre sectores urbanos y rurales, por ejemplo. Esto es, mayores capacidades sin necesariamente mayores oportunidades efectivas. Además del sistema educativo que no es tema central de este informe pero obviamente tiene un papel imprescindible, el sector público tiene un rol importante en el perfeccionamiento de la fuerza laboral a través de la formación profesional y la capacitación, sobre todo para los grupos más vulnerables (jóvenes y mujeres jefas de hogar con bajos niveles de educación formal, desempleados, discapacitados). Al respecto, a pesar de algunos avances, la actual estructura tiende a llevar a duplicaciones y no está suficientemente integrada con las instituciones de intermediación laboral y las iniciativas de empleo en general. Por ello, la propuesta de reforma que consiste en la unificación de la institucionalidad existente (SNPP y SINAFOCAL) y una mejor vinculación con el actual Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social sería un paso importante en la dirección correcta.

Potenciar la Inspección y vigilancia

Recomendación

- Seguir invirtiendo en la fiscalización laboral junto con la generación de capacidades entre fiscalizadores. Para ello, se sugiere incrementar el presupuesto dedicado a las instancias de fiscalización y vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral en conjunto con recursos para facilitar la mayor difusión de información sobre los derechos de los trabajadores.

Invertir en la fiscalización es de suma importancia, dadas las limitaciones tanto en el número de inspectores como en la institucionalidad encargada. Un aumento en el presupuesto destinado a la inspección será fundamental para mitigar la carencia de fiscalizadores, medios técnicos y recursos, tanto para la Dirección de Higiene y Seguridad Ocupacional como para el Departamento de Inspección y Vigilancia. También hay que asegurar que haya suficiente capacidad y autonomía de los mismos fiscalizadores para poder efectuar bien su trabajo de vigilancia y fiscalización.

Recomendación:

- Continuar las inversiones en la capacidad del Estado y el Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social para recolectar datos y monitorear los términos y las condiciones de trabajo.

Las estadísticas laborales son indispensables para mejorar la capacidad del Estado para diseñar, articular y evaluar las políticas y programas laborales que favorezcan el Trabajo Decente. Además, son imprescindibles para la fiscalización y vigilancia. Esto requiere no sola-

mente de una inversión en las encuestas de trabajo y de hogares sino también en la recolección de datos de registros primarios de instituciones diversas que registran diferentes resultados relacionados con el mercado laboral - tales como accidentes de trabajo o la inscripción del trabajador o trabajadora en las cajas de seguridad social. Sería importante también invertir en la consolidación de un Sistema Estadístico Nacional donde usuarios de diversos tipos - sector público y privado, individuos, ONGs, sindicatos, etc., - puedan encontrar datos pertinentes sobre el país para mantenerse informados y así contribuir a un mejor diálogo social sobre la política económica, laboral y social.

Con información precisa y oportuna se facilitan las tareas de fiscalización laboral. La fiscalización de la normativa laboral del país es fundamental para incrementar el empleo formal y formalizar la economía. Se puede usar una variedad de datos de diferentes fuentes de registros administrativos del Vice Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Observatorio del Mercado Laboral de la Dirección General de Empleo, y de la DGEEC. Sin embargo, esto requiere la sistematización de estos datos y hacerlos accesibles en forma electrónica, tanto para funcionarios públicos como para el público en general.

Potenciar los Salarios

Recomendación

- La formulación de una política de salario mínimo es fundamental para la operación eficaz del mercado laboral.

Como este informe destaca, el salario mínimo no cumple con su rol fundamental de límite inferior de las remunera-

ciones de la economía paraguaya. En otros países, el salario mínimo opera como un piso, de modo que el resto de las remuneraciones sean determinadas por la vía de procesos de negociación entre los actores laborales. El Ministerio de Justicia y Trabajo plantea una política de salarios mínimos que pretende recuperar y restaurar el rol esencial del salario mínimo. Esta propuesta también debe incluir la inversión en la capacidad de los actores en el mercado laboral (sindicatos y empleadores) para que puedan participar en una negociación colectiva para determinar los sueldos y salarios en diferentes sectores económicos.

Potenciar las MIPYMES

Recomendación

- Fortalecer a las MIPYMES con el fin de promover su formalización y la formalización del empleo en este sector.

Deben desarrollarse iniciativas para promover la formalización de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) que forman la abrumadora mayoría de las unidades productivas en Paraguay. Dichas iniciativas deben enfocarse en promover el mejor registro de las empresas con incentivos para que los patrones y empleados coticen a la seguridad social. Tales iniciativas pueden incluir la oferta de crédito y capacitación para que las MIPYMES puedan asumir estos compromisos gradualmente, incluyendo unirse al IPS cumpliendo con la obligación de contribuir a una pensión para su vejez.

Además se recomienda apoyar a la sensibilización y promover campañas para que las y los trabajadores independientes conozcan sus derechos y bene-

ficios así como sus obligaciones. Las y los trabajadores por cuenta propia o independientes se encuentran frecuentemente en microempresas para quienes se pueden ofrecer regímenes especiales, como se ha dado recientemente en Argentina y Uruguay. Por ejemplo a quienes cuentan con bajos ingresos se los ha definido como “monotributaristas”, son titulares de empresas unipersonales caracterizadas por escala de economía reducida y bajos ingresos. Asimismo, en Argentina se tiene al grupo de Pequeños contribuyentes eventuales, dentro de estos regímenes especiales, que en este caso significa trabajos eventuales de baja escala económica, los cuales no se realizan en establecimientos estatales, y tampoco pueden llevar a cabo importaciones.

Este conjunto de medidas configuran parte de un paquete de incentivos y regímenes especiales para incentivar la formalización de las MIPYMES con el objetivo de que cumplan sus deberes legales pero en forma gradual y según el crecimiento de la empresa que favorezca un mejor nivel de vida, al Trabajo Decente y el Desarrollo Humano, de las personas que componen estos emprendimientos. Por lo tanto, se recomienda considerar estas medidas dentro de la gama de posibles modificaciones y enmiendas a la Ley de MIPYMES para poder asegurar que la formalización de la MIPYME promueva a la vez el Trabajo Decente y no la desprotección *de facto* del trabajador o trabajadora.

Reducir la Informalidad

Recomendación:

- Se requiere redoblar esfuerzos para promover la formalización de muchos empleos y, a su vez, asegurar la

inclusión de trabajadores precarios en el sistema de seguro social.

Para combatir el alto nivel relativo de informalidad, que afecta tanto a varones como a mujeres en casi la misma proporción y donde la población asalariada informal constituye casi un cuarto del empleo total, se requiere considerar al empleo como un asunto central de las políticas económicas y sociales.

Las políticas de empleo, con relación a la informalidad, deben estar centradas en favorecer la migración de la población ocupada del sector informal al sector formal de la economía, o en transformar empleos informales en empleos formales. Ello incrementaría el PIB por persona trabajadora a medida que las personas se mueven del sector relativamente menos productivo a aquel relativamente más productivo de la economía paraguaya. La inclusión recientemente de las trabajadoras domésticas en el seguro médico ofrecido por el IPS y luego la inclusión de las y los trabajadores independientes y las trabajadoras domésticas con la nueva ley de pensiones de 2013, son iniciativas oportunas y muy pertinentes para la promover la formalización de empleos sumamente precarios. La capacitación también ofrece otra ruta para que las y los trabajadores informales puedan adquirir las capacidades necesarias para conseguir un Trabajo Decente. Finalmente, iniciativas con los MIPYMES, como se notaron antes, para formalizar el empleo en este sector con incentivos fiscales y bonos de capacitación, a través de la operación de una ventanilla única, contribuirán a crear un entorno para la formalización de muchos empleos precarios en Paraguay. Esto es, capacidades acumuladas con oportunidades de formalización.

La ampliación del sistema de protección social suele ser imprescindible

mientras este proceso de formalización se lleve a cabo, asegurando el acceso a servicios básicos, salud y pensiones solidarias durante esta fase. Eso requiere una inversión tanto en el lado de demanda (por vías de las transferencias y pensiones solidarias) como en el lado de la oferta, a través de inversión en centros médicos y educativos, y en personal. Se entiende por pensiones solidarias a aquellas no contributivas tales como transferencias monetarias por vejez o invalidez o transferencias monetarias con corresponsabilidades, como Tekoporâ, para poblaciones pobres.

til o trabajo forzoso se da entre sectores más pobres o vulnerables de la sociedad. El trabajo infantil perpetúa el círculo vicioso de la pobreza e impide que los niños adquieran las calificaciones y la educación necesarias para asegurarse un futuro mejor. A su vez, el trabajo forzoso ocurre cuando el trabajo es exigido por personas que tienen la voluntad y el poder de amenazar a trabajadores y trabajadoras con severas privaciones, situación que en Paraguay afecta esencialmente a los pueblos indígenas que habitan en áreas lejanas.

7.2.c) Trabajo Decente y Desarrollo Humano: Trabajo en libertad

El trabajo en condiciones de libertad implica la capacidad de elección de un empleo. Usualmente el trabajo sin libertad ya sea bajo la forma de trabajo infan-

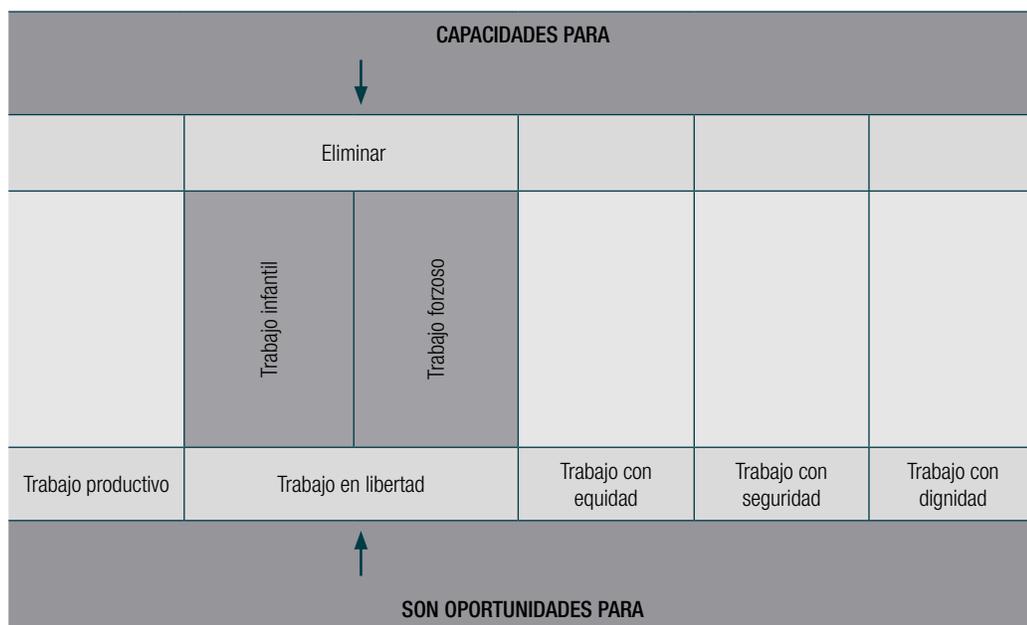
Eliminar el Trabajo Infantil y el Trabajo Forzoso

Recomendación:

- Dar seguimiento a los comentarios de la Comisión de Expertos de la OIT, en particular la adopción por

Gráfico N° 7.3

Trabajo Decente y Desarrollo Humano: Trabajo en condiciones de libertad



Fuente: Elaboración propia.

la Comisión Tripartita de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso de un plan de acción con el objetivo de eliminar el trabajo forzado.

En base a las denuncias sobre aparentes situaciones de trabajo forzado en el Chaco paraguayo, y en seguimiento a los comentarios de la Comisión de Expertos de la OIT se formó por resolución ministerial una Comisión Tripartita de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso.

Esta Comisión estableció un primer Plan de Acción que comprende acciones de sensibilización así como el fortalecimiento de la inspección laboral para enfrentar el problema. En la hora actual, la Comisión -que cesó su funcionamiento en 2010 y se reactivó en 2011 - está desarrollando un nuevo Plan de Acción.

Es esencial que la Comisión, adopte e implemente un Plan de Acción proporcional a la gravedad del problema y que desembocará en una acción sistemática.

Además, a los fines de la implementación del Plan de Acción, se debe destinar recursos financieros adecuados y de capacitación para la instalación de varias oficinas con funciones consultivas y fiscalizadoras y para un diálogo social tripartito y continuo para difundir información y conocimiento de los derechos de los trabajadores para eliminar el abuso laboral.

Recomendación:

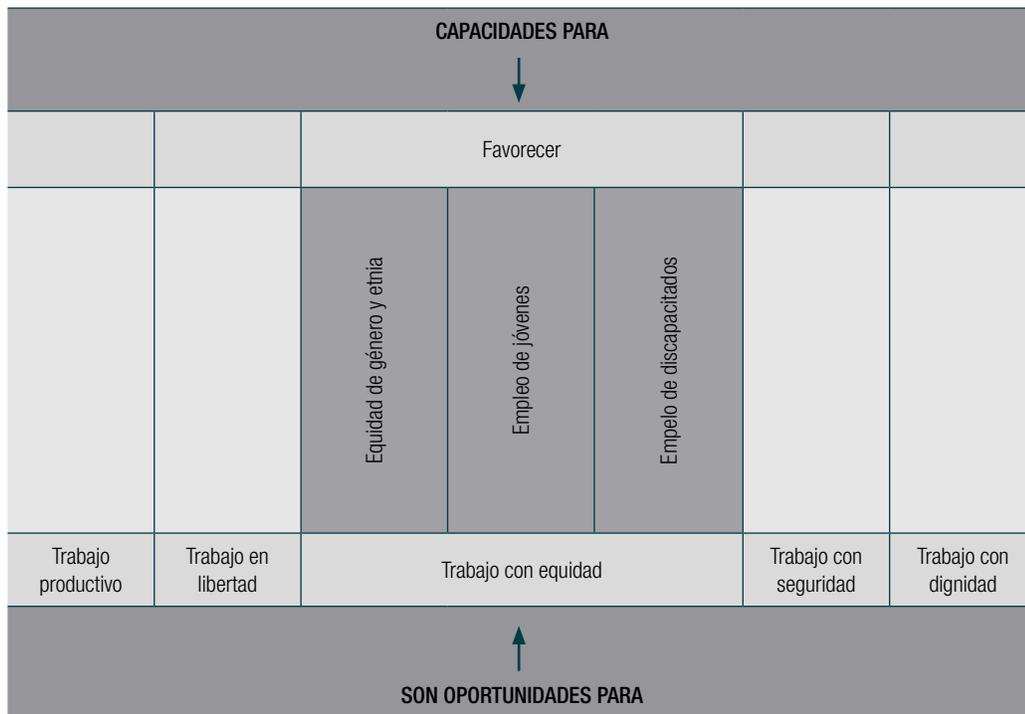
- Seguir invirtiendo en medidas para eliminar el trabajo infantil a través de campañas de información, la extensión de la protección social, el fortalecimiento de programas de trans-

ferencias como Tekoporâ y Abrazo e iniciativas educativas.

Una combinación de acciones que incluyen la difusión de información sobre los derechos de la niñez en conjunto con la extensión de la protección social puede ayudar a eliminar el trabajo infantil. Como se documenta en este informe, la proporción de niñez trabajadora que no asiste a la escuela es alrededor de 28%. Se debe redoblar los esfuerzos para evitar el trabajo infantil, incluyendo entre éstos a las transferencias con corresponsabilidades a través de programas como Tekoporâ y Abrazo. Incentivar a que las y los niños vayan a la escuela y que no trabajen es primordial para su bienestar. Programas con corresponsabilidades en la región han demostrado tener mucho éxito en reducir el trabajo infantil e incrementar la matriculación de niños y niñas en riesgo—sobre todo en zonas rurales. Sin embargo, un programa como Tekoporâ necesita ser reforzado y extendido, con mayor inversión tanto en el lado de la demanda (para que las y los niños asistan a la escuela y permanecen ahí) como en el lado de la oferta (para que haya enseñanza de calidad sobre todo en zonas remotas) y en mecanismos de evaluación y monitoreo. El programa Abrazo ha demostrado también que pueda intervenir y proteger los derechos de la niñez. Este programa ofrece apoyo a las familias, realiza el monitoreo en calle, y ofrece atención en centros en diferentes municipios. Se recomienda reforzar dicho programa y su proceso de universalización, extendiéndose a otras formas peligrosas de trabajo infantil, además de expandir el proyecto piloto de formación y empleo protegido para adolescentes vulnerables.

Gráfico N° 7.4

Trabajo Decente y Desarrollo Humano: Trabajo con equidad



Fuente: Elaboración propia.

7.2.d) Trabajo Decente y Desarrollo Humano: trabajo con equidad

La búsqueda de equidad comprende a las acciones orientadas, por una parte, a evitar discriminaciones o exclusiones contra determinados grupos de personas trabajadoras y, por otra, promocionar activamente la inclusión y la igualdad de oportunidades de las personas en el acceso al empleo y las condiciones de trabajo. Se pone especial atención en los esfuerzos para eliminar discriminaciones por género, edad y por etnia así como en la inserción laboral de los jóvenes y de los discapacitados. Resumiendo, se trata de favorecer una mayor capacidad para mejores oportunidades.

Favorecer políticas de equidad de género y etnia

Recomendación:

- Para fomentar la mayor participación laboral de las mujeres y lograr una mayor equidad habría que invertir en la provisión de servicios públicos en apoyo a las tareas de cuidado y desarrollar políticas que reduzcan la carga total de trabajo dentro y fuera de la casa.

Las brechas de género aunque van disminuyendo aún existen. Las mujeres participan menos en el mercado laboral y, dentro del grupo de la población económicamente activa, ganan menos por hora con respecto a sus contrapartes

masculinos luego de realizar un ajuste de los salarios por años de estudio. La segmentación laboral por sexo ha disminuido ligeramente en la última década, pero todavía habría que efectuar la redistribución de las mujeres (o de los hombres) trabajadoras en forma proporcional a través de todos los sectores y ocupaciones. Existe una alta concentración de mujeres en unos sectores y ocupaciones, como el sector de servicios, o en el trabajo doméstico, y una escasa representación en sectores como manufactura u ocupaciones como la gerencia de empresas. Una razón de la desigualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral es la falta de políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar. En contextos donde las mujeres asumen buena parte de las de las tareas familiares y del cuidado de los niños y niñas, no es sorprendente que esta especialización presente una barrera adicional a su participación laboral. Como consecuencia, las tasas de participación para mujeres, y sobre todo para mujeres en edad reproductiva con hijos suele ser mucho menores que las de los hombres.

Finalmente, se aclara la necesidad de tener presente dentro de una política de cuidados o apoyo a las personas con discapacidad a las necesidades de las y los trabajadores que se dedican a esta actividad. Teniendo en cuenta que estas actividades casi solamente involucran a mujeres, cabe reconocer los derechos laborales de las mismas como cuidadoras y que esta tarea no vaya en desmedro de su autonomía y proyección de vida. Esto es, considerar los derechos de las mujeres usualmente asignadas a estas tareas de cuidado y no centrarse exclusivamente en los derechos de las personas que necesitan cuidados. Cabe

entonces, fomentar un diálogo social sobre el déficit de cuidados que se centra en el derecho a cuidar y a ser cuidado con el afán de promover una oferta de cuidados de calidad que responda a la demanda, además de ayudar a conciliar la vida familiar y laboral, y facilitar la inserción laboral de las mujeres.

Recomendación:

- Seguir el proceso para el cumplimiento e implementación del Convenio 169 para pueblos indígenas y tribales.

La implementación del Convenio 169 ofrece una ruta para respetar los derechos de los pueblos indígenas y a la vez reforzar los esfuerzos para eliminar el trabajo forzoso. Se debe invertir en la capacitación de juristas y representantes de pueblos indígenas para que conozcan el instrumento del Convenio 169 y los requerimientos para su aplicación.

- Seguir el proceso para el cumplimiento e implementación del Convenio 169 para pueblos indígenas y tribales y Convenio 189 para las trabajadoras domésticas.

El Convenio 189 y la Recomendación 201 sobre el Trabajo Decente para trabajadores domésticos ofrecen una vía para formalizar un sector con altos niveles de informalidad. Paraguay ratificó el Convenio 189 en 2012. Con la posibilidad de inclusión de las trabajadoras domésticas a la cobertura de salud del régimen de la seguridad social del IPS, Paraguay ha logrado contribuir a mejorar los términos y condiciones de trabajo para miles de trabajadores informales. Ahora el desafío sería asegurar que la legislación laboral esté aplicado y gradualmente armonizar los salarios

mínimos e incentivar la cotización por parte de los empleadores de las trabajadoras domésticas.

Fomentar políticas de equidad para jóvenes y mejorar la competitividad laboral

Recomendación:

- Para mejorar la inserción laboral juvenil, se recomienda dedicar los esfuerzos y recursos necesarios a la efectiva implementación de la Política de Empleo Juvenil recientemente adoptada por el Gobierno. Asimismo, la Ley de inserción laboral de los jóvenes debería considerarse sobre mecanismos e incentivos que puedan ser útiles. Dado que no cuenta con el consenso entre actores se recomienda retornar al diálogo social sobre este tema.

Los jóvenes tienen diversas desventajas en el mercado laboral en comparación con los adultos. Tienen una alta tasa de desempleo y subempleo y muchos no estudian ni trabajan. Además, la inserción laboral de las y los jóvenes sufre de mayor precariedad que aquella de los adultos. Para enfrentar estos problemas, se ha adoptado recientemente la Política de Empleo Juvenil elaborada en un proceso participativo y es crucial que se dediquen los esfuerzos y recursos necesarios para su efectiva implementación. En este contexto, la Dirección de Empleo Juvenil creada en 2011 como instancia especializada tendrá una tarea importante en los próximos años para afianzar los logros alcanzados: la ejecución de la política de empleo juvenil diseñada en forma tripartita y aprobada por el Poder Ejecutivo para mejorar la inserción laboral

de los jóvenes. La Ley de Inserción al Empleo Juvenil ofrecería a la Dirección General de Empleo y al Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social más opciones para definir esta política y adecuar la oferta laboral de gente joven a las exigencias de las empresas. La ley tiene como objetivo establecer normas legales para formar, capacitar e insertar a los jóvenes en el ámbito laboral. Comprende la capacitación, la práctica laboral, becas de trabajo, el contrato de primer empleo formal y el contrato de aprendizaje que beneficiará a jóvenes de 18 a 29 años de edad.

Promover políticas de equidad para personas con discapacidad

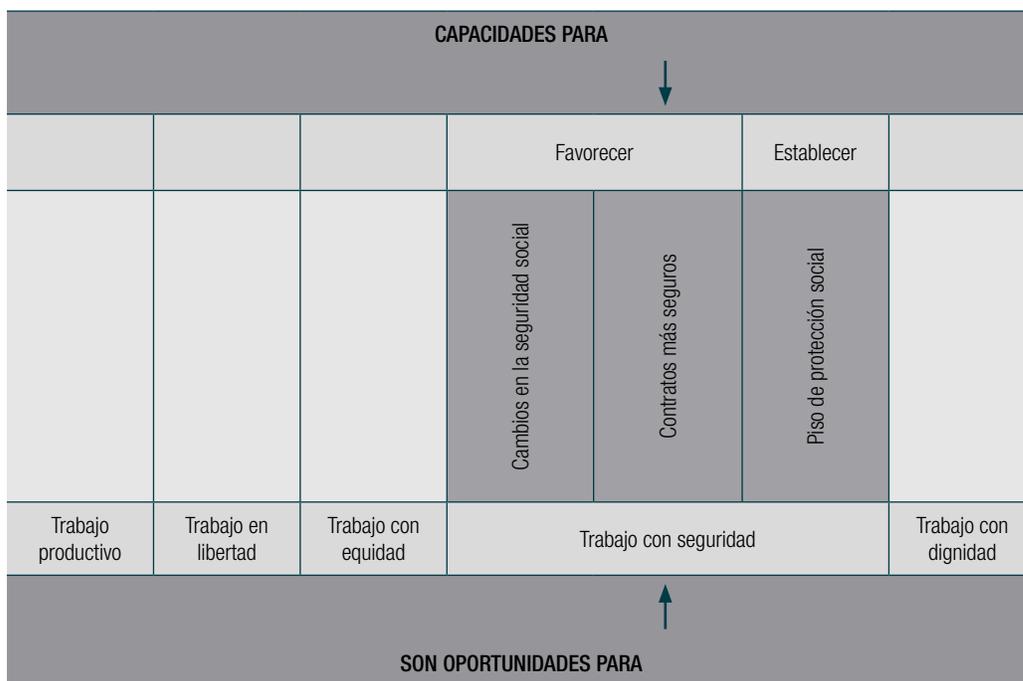
Recomendación:

- Para el conjunto de personas con discapacidades habrá que diseñar programas específicos de capacitación e intermediación laboral para responder a sus necesidades y facilitar su inserción en empleos decentes. Las iniciativas ya existentes en el sector público pueden ser una orientación muy útil en este contexto.

La gente discapacitada enfrenta muchas dificultades para insertarse al mercado laboral. El acceso de las personas con discapacidad a un Trabajo Decente es una tarea que requiere de la participación del gobierno, los empresarios, las organizaciones civiles y del resto de la sociedad. Se puede usar como referente la iniciativa del sector público (Secretaría de la Función Pública) para aumentar el empleo de personas con discapacidades y reducir y remover las barreras para su empleo. Esta iniciativa, de la que se habla más adelante, puede ser generalizada en el sector privado con

Gráfico N° 7.5

Trabajo Decente y Desarrollo Humano: Trabajo con seguridad



Fuente: Elaboración propia.

el involucramiento activo de los órganos tripartitos en el diseño de campañas de concienciación para los empleadores.

tema de la seguridad física de las personas trabajadoras, y aspectos contemplados en la higiene y seguridad laboral.

7.2.e) Trabajo Decente y Desarrollo Humano: trabajo con seguridad

La seguridad es otra dimensión importante del concepto de Trabajo Decente. El trabajo con seguridad considera tanto a la protección social de los trabajadores como la seguridad laboral. La protección social consiste en las políticas de seguridad social que protegen a las y los trabajadores asalariados cubiertos, pero también a otros colectivos de trabajadores. La seguridad laboral incluye aspectos tales como la protección y estabilidad brindadas por los contratos de trabajo como el también importante

Favorecer la seguridad social y los necesarios cambios en ella

Recomendación:

- El objetivo de las políticas laborales y fiscales debe ser el de seguir aumentando la cobertura del seguro social. También es importante mejorar la gestión del sistema y la portabilidad de beneficios entre las distintas cajas existentes.

Tal como se ha analizado en este informe, el sistema de protección social en el país enfrenta grandes desafíos. Para enfrentarlos, se instaló en junio de 2012

una mesa de diálogo social interinstitucional, con el fin del estudio y revisión del marco normativo y la construcción de una propuesta de reforma.

Se debe aprovechar los profundos cambios estructurales en la economía y demografía de Paraguay para ampliar el acceso a la seguridad social. Se observa una diversificación de la economía con más empleos en sectores terciarios y secundarios. Además, las y los trabajadores tienen más educación formal y están mejor preparados para insertarse a un mercado laboral más dinámico y cambiante. De suma importancia es que Paraguay goza de un bono demográfico, lo cual implica más trabajadores actuales y potenciales con relación a los no trabajadores (personas adultas mayores y niños y niñas que tienen el derecho al cuidado) y además, en el caso de personas adultas mayores, contar con una jubilación. Se debe aprovechar este bono demográfico para la ampliación del sistema de seguridad social contributiva invirtiendo en la consolidación de las diferentes cajas de seguridad social y en esfuerzos para incrementar la participación de la masa trabajadora incluyendo a bajadores independientes y monotributistas.

No obstante, el sistema de seguro social requiere de una modernización total y una nueva institucionalidad. Hace falta una institución que tenga la facultad y las capacidades técnicas para regir las diferentes cajas y asegurar su eventual armonización en términos de la edad de jubilación, los beneficios ofrecidos y su portabilidad, así como la cuantía y horizonte de tiempo de las contribuciones requeridas. Para las cajas que invierten una porción de los fondos de los contribuyentes en los mercados financieros, habría que de-

sarrollar reglamentos y leyes que les rijan, y que estipulen cómo pueden invertir los fondos y qué riesgos pueden asumir.

Se suma a estos cambios actuales y potenciales el hecho que de los sistemas vigentes, aunque demuestran escasa cobertura y articulación de seguridad en salud y en la jubilación, se produjo una importante expansión en la protección social a través de la implementación de transferencias para los adultos mayores y para hogares con niños viviendo en condiciones de pobreza. Programas como Tekoporâ y Ñopytyvô, aun con sus debilidades, representan importantes mecanismos para mitigar la pobreza, reducir el trabajo infantil, asegurar que las y los niños permanezcan en la escuela y garantizar una pensión básica para miles de adultos mayores sin otros medios para garantizar su bienestar.

Impulsar contratos más seguros

Recomendación:

- Implementar campañas de información, educación y capacitación sobre la importancia de un contrato de trabajo escrito y extender los beneficios de formalidad, sobre todo en términos de la protección social, a grupos más vulnerables a través de un piso de protección social.

Dada la manifiesta vulnerabilidad de las personas que trabajan, según el contrato que disponen, mayoritariamente no escrito a excepción del funcionariado público, resulta necesaria una mayor formalización de las relaciones laborales, es decir, que las empresas incidan en favorecer, por una parte, el establecimiento de contratos hoy no registrados por la informalidad y, por otra,

la reducción de los márgenes de precariedad laboral según los contratos existentes. Este proceso se puede articular con otros como la formalización de las MIPYMES y empresas de mayor porte como se registró en el primer capítulo. También resulta imprescindible la articulación de Estado y actores, como empresariado y sindicatos para establecer contratos o mejorarlos.

Establecer un Piso de protección social

Recomendación:

- Continuar los esfuerzos para establecer un Piso de Protección Social.

La Iniciativa del Piso de Protección Social (PPS) es la plataforma que garantiza los derechos económicos y sociales para cada persona y a la vez permite que puedan adquirir las habilidades y destrezas para su propio Desarrollo Humano y para facilitar su eventual

acceso a un Trabajo Decente. Por ende, el PPS cabe dentro de un compromiso activo a promover el Trabajo Decente.

El PPS enfatiza la necesidad de garantizar servicios y transferencias a lo largo del ciclo de vida, asegurando el bienestar para niños, trabajadores con ingresos insuficientes, adultos mayores, y con una atención específica para grupos vulnerables (género, estatus socioeconómico, etnia, discapacidad, personas viviendo con VIH/SIDA, migrantes, y personas expuestas a situaciones adversas como desastres naturales, etc.). La iniciativa es flexible, puesto que no establece niveles mínimos universales de dichos servicios y deja que cada Estado o nación fije lo factible y defina los servicios esenciales que brindará dentro de sus fronteras.

En el caso de Paraguay existen varios componentes que pueden formar parte de un PPS: salud pública básica, educación pública básica, y programas como

Gráfico N° 7.6

Trabajo Decente y Desarrollo Humano: Trabajo con dignidad



Fuente: Elaboración propia.

Tekoporâ y Ñopytyvô que garantizan transferencias para familias pobres y adultos mayores y articulan estas transferencias con la oferta pública de educación y salud. En el caso de los programas el desafío sería ampliar la cobertura y fortalecer la entrega de servicios por parte del Estado.

El PPS no es una receta ni un estándar universal pero sí un enfoque adaptable que debe ser liderado por cada país y que responde a sus necesidades y prioridades nacionales según los recursos disponibles. En el caso de Paraguay habría que considerar qué programas se pueden generalizar y además realizar un análisis de los costos y beneficios, y el espacio fiscal para poder extender los programas como Tekoporâ y Ñopytyvô.

El PPS puede comprender una combinación de diferentes instrumentos contributivos y no contributivos (en el caso de pensiones o un seguro de desempleo, por ejemplo), asistencia social, beneficios universales (como el acceso a la educación básica) y una mezcla de mecanismos públicos y privados en una amplia gama de combinaciones. La elección de estas combinaciones debe ser el resultado de un diálogo social participativo e inclusivo.

Finalmente, se puede tratar el tema de la formación de un PPS a través de las mesas tripartitas ya instaladas, y la Mesa de Diálogo de Seguridad Social y el Equipo Nacional Estrategia País (ENEP). Además, armar un PPS eficaz y coherente requiere el involucramiento activo y la coordinación de varios ministerios incluyendo los Ministerios de Salud, Educación, Hacienda y la Secretaría de Acción Social. Se debe buscar mecanismos de coordinación continua para

juntar a estos actores y desarrollar una estrategia para la implementación de un PPS en Paraguay.

7.2.f) Trabajo Decente y Desarrollo Humano: trabajo con dignidad

El trabajo con dignidad se fundamenta en el respeto a los interlocutores individuales o institucionales así como de las reglas de diálogo, teniendo presente la búsqueda de acuerdos que favorezcan a las partes para avances duraderos y recíprocos. Esto comprende al diálogo social y al tripartismo, cuyo abordaje se presenta a continuación.

Potenciar el diálogo social, el tripartismo y el fortalecimiento institucional

Recomendación:

- Continuar las inversiones para construir capacidades en las instituciones laborales y promover el diálogo social activo. En este contexto, la aprobación del proyecto de ley para la creación de un Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Empleo, sería un avance de gran transcendencia.

Este informe documentó avances concretos y significativos en el fortalecimiento de las instituciones laborales en los últimos años. En 2010, se creó la Dirección de Seguridad Social dentro del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social lo cual representa un logro importante. Anteriormente, el Viceministerio tenía el mandato de supervisar el sistema de seguridad social sin tener ninguna unidad especializada para abordar este tema. El Servicio Nacional de Empleo, también tuvo un crecimiento y una evolución im-

portante mediante la creación de la Dirección General de Empleo, la creación de la Dirección de Empleo Juvenil, y la instauración de una nueva estructura de atención a los usuarios así como de otras unidades técnicas especializadas, tales como el Observatorio del Mercado Laboral. Otra muestra del fortalecimiento institucional se ve en el presupuesto del Viceministerio que aumentó en tres años (2008-2011) de 9 mil millones de guaraníes a 17 mil millones de guaraníes. Sin duda, éstas mejoras en las instituciones contribuyen a avanzar en el funcionamiento del mercado laboral y en la formación y ejecución de políticas laborales fundamentadas y dirigidas.

Es importante subrayar aquí el proyecto de Ley que existe para la creación de un Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Empleo. Dicha iniciativa legislativa debe estar acompañada con la asignación de recursos suficientes que le daría autonomía y mayor capacidad para contribuir a diseñar programas y políticas laborales y monitorear y fiscalizar el cumplimiento de las leyes y normas que rigen el mundo del trabajo. La creación de un Ministerio de Trabajo debe ser parte de una iniciativa para fortalecer la capacidad institucional y resolver problemas de coordinación y articulación con otras entidades del Estado, facilitando su incidencia en el mercado laboral y contribuyendo a generar capacidad para desarrollar políticas y programas laborales.

Adicionalmente se debe reconocer el rol de la Secretaría de la Función Pública (SFP), instancia que se creó en 2000, que rige la política de empleo público. Se ha visto importantes avances en la calidad del empleo público debido a sus iniciativas para modernizar el Estado: entre 2008 y 2012 hubo una desprecari-

zación de empleos con la promoción de contratos para más de 6000 personas; se redujo la cantidad de personas trabajando para el Estado quienes ganaban por debajo del salario mínimo, desde 30.000 personas hasta 10.000 personas; y hubo una iniciativa para incrementar el número de trabajadores con discapacidades y hacer los empleos estatales más accesibles a este grupo desfavorecido. Como parte de esta iniciativa de modernización del Estado, la SFP promovió concursos para la selección y promoción de personal - creando un sendero para desarrollar una carrera dentro del servicio público en función al mérito y con mayor transparencia. Además, la SFP promueve activamente la movilidad laboral a través de la capacitación de los funcionarios públicos. El conjunto de estas actividades ha contribuido a mejorar los términos y las condiciones de trabajo para el funcionario público hecho que se observa también en la mejora de la calidad del servicio público entregado.

Recomendación:

- Potenciar la inclusión en la toma de decisiones de sectores organizados tradicionales y emergentes como parte de un diálogo social activo a través de las mesas tripartitas y los foros nuevos, como es el caso de los foros impulsados por la Secretaría Técnica de Planificación a través del Equipo Nacional Estrategia País (ENEP).

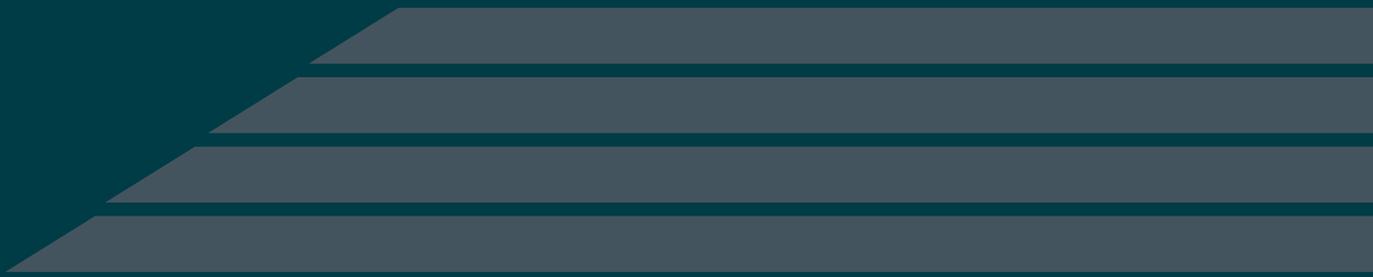
Un diálogo social fecundo se construye tanto con los sectores tradicionales, como el gobierno, el sector privado y los sindicatos, como con nuevos y emergentes actores sociales. Debería ser impostergable buscar formas de reforzar la participación y el desarrollo de

capacidades de los sectores tradicionales e incorporar a nuevos grupos y estructuras participativas como asociaciones de agricultores, cooperativas, ONGs y organizaciones incipientes de trabajadores o cuentapropistas (tales como de las trabajadoras domésticas, representación de los MIPYMES, etc.) en un discurso fundamentado sobre el Trabajo Decente y el Desarrollo Humano.

También, hay que reconocer el potencial que existe para enriquecer el diálogo social impulsado por la Secretaría Técnica a través del Equipo Nacional Estrategia País (ENEP). El ENEP es una entidad que puede servir de espacio de participación para que los ciudadanos y ciudadanas de diferentes sectores convocados por el Presidente de la República elaboren agendas de mediano y largo plazo que orienten la aplicación de políticas públicas y establezcan mecanismos participativos de control estratégico de

la ejecución de las mismas. Se ha creado varias mesas de análisis y diálogo, incluyendo una sobre el empleo, que enfatiza la centralidad del empleo en asegurar el bienestar de la población y en las estrategias para combatir la pobreza.

Este fortalecimiento de las capacidades de actuación de los actores y agentes del mercado de trabajo también favorece al diálogo social que aún es incipiente en Paraguay. Se debe reconocer aquí, la importancia de las empresas con Contratos Colectivos de Condiciones de Trabajo (CCCT). Los CCCT de los diferentes niveles nacionales, sectoriales, locales, y empresariales forman un importante elemento dinamizador del diálogo social en toda su amplitud. Además, constituyen un espacio imprescindible para que los participantes puedan articular sus necesidades y participar en una concertación de sus peticiones y esperanzas laborales y productivas.



BIBLIOGRAFÍA



Bibliografía

Investigaciones realizadas para este informe

Abdala, E. (2010). Empleo juvenil y Trabajo Decente (componentes y/o principios) en Paraguay. Informe de consultoría para OIT/PNUD. Asunción.

Alarcón, M. (2010). Análisis económico del Sistema de Seguridad Social en el Paraguay. Una mirada desde el mediano plazo. Informe de consultoría para OIT/PNUD. Asunción.

Barrios, F. y Gammage S. (2010). Análisis del Sistema de Protección social en Paraguay a través de los Programas de lucha contra la pobreza. Los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidades (TMC) en Paraguay desde la perspectiva del Desarrollo Humano. Informe OIT/PNUD. Asunción.

Brun, J. (2010). Caracterización y situación del trabajo rural. Informe de consultoría para OIT/PNUD/JICA. Asunción.

Centurión, A. (2010). Empleo e ingresos y Trabajo Decente (componentes y/o principios) en Paraguay. Informe de consultoría para OIT/PNUD/JICA. Asunción.

Cristaldo, N. (2010). Condicionantes socioculturales y Trabajo Decente (componentes y/o principios) en Paraguay. Informe de consultoría para OIT/PNUD/JICA. Asunción.

Demellenne, D. y D. García (2010). Estudios de caso de empleo juvenil (cuenta propia-emprededurismo) y Trabajo Decente (componentes y/o principios) en Paraguay. Informe de consultoría para OIT/PNUD/JICA. Asunción.

Dietze, R. (2010a). Absorción de la mano de obra del sector rural. Informe de consultoría para OIT/PNUD/JICA. Asunción.

_____ (2010b). Caracterización del Sector Rural. Informe de consultoría para PNUD/OIT/JICA, Asunción.

Ferreira, M. (2010). Condicionantes económicos del Trabajo Decente (componentes y/o principios) en Paraguay. Informe de consultoría para OIT/PNUD/JICA. Asunción.

Kajifusa, H. (2010). Diagnóstico participativo de Trabajo Decente rural: metodología, resultados e implicaciones para la acción. Informe de consultoría para JICA. Asunción.

Lachi, M. (2010a). Condicionantes político-institucionales del Trabajo Decente (componentes y/o principios) en Paraguay. Informe de consultoría para OIT/PNUD/JICA. Asunción.

_____ (2010b). Diálogo social y Tripartismo en Paraguay. Informe de consultoría para OIT/PNUD/JICA. Asunción.

Otter, Th. (2010). Metodología del cálculo del PIB agrícola, PIB general y el IDH departamentales y distritales. Informe de consultoría para OIT/PNUD/JICA. Asunción.

Roig, M. (2010). Discapacidad y Trabajo Decente (componentes y/o principios). Informe de consultoría para PNUD/OIT. Asunción.

Rodríguez A., R. (2010a). Dos estudios de caso de actividades por cuenta propia (urbana y rural) y Trabajo Decente (componentes y/o principios). Asunción.

_____ (2010 b). Dos estudios de caso de actividades por cuenta propia (urbana y rural) de mujeres y Trabajo Decente (componentes y/o principios). Asunción.

Santacruz, G. (2010). Dos estudios de caso de empleo público urbano y rural y Trabajo Decente (componentes y/o principios) en Paraguay. Informe de consultoría para PNUD/OIT/JICA. Asunción.

Verdecchia, A. (2013). Trabajo Decente y Desarrollo Humano en las áreas rurales de Paraguay. Informe de consultoría para OIT, Santiago de Chile.

Villalba, R. (2010). Conciencia de los problemas y voluntad de cambio en la Protección Social en el Paraguay. Informe de consultoría para OIT/PNUD. Asunción.

Bibliografía general

Alkire, S. (2002). Dimensions of Human Development. World Development. Elsevier. Vol. 30 (2), pp. 181-205.

Alkire, S. (2008). Concepts and Measures of Agency. OPHI Working Paper Series. Núm. 9. Disponible en: www.ophi.org.uk

Alkire, S. y Foster, J. (2010). Designing the Inequality-Adjusted Human Development Index (HDI). Working Paper 37. Oxford Poverty & Human Development Initiative. University of Oxford, UK.

Anand, S. y Sen, A. (2000). The Income Component of the Human Development Index. *Journal of Human Development and Capabilities*. Vol. 1 (1), pp. 83-106.

Atkinson, A. (1970). On the Measurement of Inequality. *Journal of Economic Theory*. Vol. 2 (3), pp. 244-263.

Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN-BID) (2011). Remittances to Latin America and the Caribbean in 2010. Stabilization after the crisis. Informe regional. Disponible en: http://www.remittancesgateway.org/index.php/documents/doc_details/160-idb-remittances-to-latin-america-and-the-caribbean-in-2010-stabilization-after-the-crisis .

_____ (2012). Remittances to Latin America and the Caribbean in 2011. Regaining Growth. Informe regional. Disponible en: <http://www5.iadb.org/mif/>

Barboza, R. (1995). Las relaciones laborales en Paraguay: informe RELASUR. Número 46. Madrid. España.

Barrios, E. (2007). Efectos de las remesas sobre la pobreza, 2005. Tercer Congreso Paraguayo de Población. ADEPO/UNFPA. Asunción.

Barro, R. and Lee, J. (2010). A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010. NBER working paper, 15902. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.

Bedoya S. y Bedoya E. (2005). Servidumbre por Deudas y Marginación en el Chaco de Paraguay. Working paper 45. OIT, Ginebra. Disponible en: http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/WCMS_081941/lang-es/index.htm

Bell, S. and Newitt, K. (2010). Decent work and poverty eradication: literature review and two-country study. Ergon. London.

Bernis, J. (2003). Accidentes de Trabajo. Indemnización por daños en el fuero laboral. *Diálogo Social*. Silvio Gabaglio editor. Asunción. Paraguay.

Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. In J. G. Richardson (ed). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Greenwood Press, New York.

Burbules, N. (1990). Equal Opportunity or Equal Education? *Educational Theory*. Vol. 40 (2), pp., 211-226.

Cáceres, C. (2004). Sobre el Concepto de discapacidad. Una revisión de las propuestas de la OMS. *Auditio: Revista Electrónica de Audiología*. Disponible en: <http://www.auditio.com/revista/pdf/vol2/3/020304.pdf>

CEACR Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEARCR) (2011a). Observación individual sobre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) Paraguay (ratificación: 1962). Documento núm. (ilolex): 062011PRY087.

_____ (2011b). Observación individual sobre el convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) Paraguay (ratificación: 1966). Documento núm. (ilolex): 062011PRY098.

_____ (2011c). Observación individual sobre el convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) Paraguay (ratificación: 2001). Documento núm. (ilolex): 062011PRY182.

_____ (2012). Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2012 (I). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Ginebra, OIT.

_____ (2013). Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2013 (I). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Ginebra, OIT.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000). La brecha de la equidad: una segunda evaluación. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/4303/lcg2096e.pdf>

_____ (2010). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011. Documento informativo. Santiago de Chile.

_____ (2011a). La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/43289/P43289.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl>

_____ (2011b). Programa de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Cuadernos de la CEPAL (95). Santiago de Chile.

_____ (2012): Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2012. Santiago de Chile.

Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) (2004). Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2004. Informe resumido. CEPEP-USAID-IPPF-CDC. Asunción. Paraguay.

_____ (2009). Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008. Informe Final. USAID-CDC-UNICEF-IPPF. Asunción. Paraguay.

Céspedes R. (2009a). Autoritarismo, sindicalismo y transición (1986-1992). Germinal-Novapolis. Asunción. Paraguay.

_____ (2009b). Estructuras familiares en el Paraguay (1982-2007). Continuidades y cambios. Población y Desarrollo. Núm. 38, diciembre, pp. 9-26. Disponible en: www.fce.edu.py

Chen, M., Sebstad, J. and O'Connell L. (1999). Counting the Invisible Workforce. *World Development*. Vol. 27 (3), pp., 603-610.

Centro Internacional para Recursos para el Desarrollo (CIRD) (2005). *Cultura política y gobernabilidad democrática 2005*. Documento de trabajo y discusión. Disponible en: www.cird.org.py

Coleman, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*. Vol. 94, (Special Issue), S95-S120.

Comim, F., Qizilbash, M., and Alkire, S. (2008). (editores) *The Capability Approach*. Cambridge University Press.

Da Silva, J. G., Gómez E., Sergio y Castañeda S., Rodrigo (Edts.) (2008) *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural*. FAO.

Decanq, K. and Lugo, M. (2010). *Weights in Multidimensional Indices of Well-Being: An Overview*. Working paper 18 (revised version). Oxford Poverty & Human Development Initiative. University of Oxford, UK.

DGEEC/OIT (2013). *Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay*. Encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes, EANA, 2011. DGEEC/IPEC. Fernando de la Mora.

Dikhanov, Y. (2005). *Trends in Global Income Distribution, 1970-2000, and Scenarios for 2015*. Human Development Report 2005. Human Development Report Office. Occasional paper. UNDP.

Duncan, D. and Duncan, B. (1955). A Methodological Analysis of Segregation Indexes. *American Sociological Review*. Vol. 20, num. 2, abril, pp. 210-217.

Echauri, C. y Serafini V. (2011). *Igualdad entre hombres y mujeres en Paraguay: la necesaria conciliación entre familia y trabajo*. OIT-MJT (Paraguay). Santiago de Chile.

Fizbein, Ariel y Norbert Schady (2009). *Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty*. World Bank, Washington DC.

Fletschner, D. (2009) *Rural women's acces to credit: market imperfections and intrahousehold dynamics*. *World Development*, Vol. 37, N° 3, pp.618-631

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2011). *World Economic Outlook Database*. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/index.aspx>

Foster, J., López Calva, L. and Székely, M. (2005). *Measuring the Distribution of Human Development: Methodology and Application to Mexico*. *Journal of Human Development and Capabilities*. Vol. 6 (1), pp. 5-25.

Franco, R., Hopenhayn, M. y León, A. (2011). *Crece y cambia la clase media en América Latina: una puesta al día*. *Revista de CEPAL*, núm. 103, pp. 7-26. Santiago de Chile.

Galli, R. and Kucera, D. (2004). Labor Standards and Informal Employment in Latin America. *World Development*. Vol. 32, num. 5, pp. 803-828.

Gammage, S. y Orozco M. (2008). El trabajo productivo no remunerado dentro del hogar: Guatemala y México. Serie Estudios y Perspectivas. CEPAL Serie 103, CEPAL México. Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/34730/Serie_103.pdf

Gammage, Sarah (2012) "Identidades y mercados laborales: La economía del cuidado y el papel del Estado", pp 175-190, en Ana Cárdenas, Felipe Link y Joel Stillerman (eds) ¿Qué significa el trabajo hoy? Cambios y continuidades en una sociedad global. Catalonia, Santiago de Chile.

Gasparini, L. and Tornaroli, L. (2009). Labor informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and trends from household survey microdata. *Revista Desarrollo y Sociedad*. Universidad de los Andes-CEDE.

_____ (2010) "Time-Pressed and Time Poor: Unpaid Household Work in Guatemala," *Feminist Economics*, 16(3): 79-112.

Ghai, D. (2003). Social Security: Learning from global experience to reach the poor. *Journal of Human Development*. Vol. 4 (1), pp. 125-150.

Glaeser, E., Laibson, D. and Sacerdote B. (2000). The Economic Approach to Social Capital. NBER Working Paper 7728, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

González, C. (2010). El empleo informal en el Paraguay: evolución, características y consideraciones de políticas públicas. Konrad Adenauer Stiftung-CADEP, Asunción.

_____ (2011). Lineamientos para una política de empleo en el Paraguay. Seminario: Nuevos aportes para las políticas públicas en Paraguay. Nota 8. CADEP-CINVE-IDRC, Asunción.

González, C., Ramirez, J. y Perera, M. (2011). Comportamiento del empleo e ingresos en el Paraguay. Análisis de una década (1997-2008). IDRC/CADEP. Asunción.

González, R. (2010). Simulación de varias opciones de política para reducir el sector informal en Paraguay. Ministerio de Hacienda (SSEEL). Presentado en el tercer encuentro regional de modelos de equilibrio general en Buenos Aires. Disponible en: <http://events.iadb.org/calendar/eventDetail.aspx?lang=en&id=1827>

Habib, B., Narayan, A., Olivieri, S. and Sanchez, C. (2010). The impact of the financial crisis on poverty and income distribution: insights from simulations in selected countries. *Economic Premise*. Number 7. The World Bank.

Haggblade, S., Hazell, P. & Reardon, T. (2010) The rural non farm economy: prospects for growth and poverty reduction. *World Development*, Vol. 38, N° 10, pp. 1429-1441.

Hussmanns, R. (2004). *Measuring the informal economy: from employment in the informal sector to informal employment*. Working paper 53. ILO. Geneva.

Imas, V (2011). "Las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (tmctmc) y la Disminución de la Pobreza en el marco de las Políticas de Protección Social", CADEP Nota 9 Nuevas Aportes para la Política Pública en Paraguay, Asunción.

International Labour Office (ILO) (2002). *Women and Men in the Informal Economy, A Statistical Picture*. ILO Employment Sector. Geneva. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=441

_____ (2008). *Measurement of decent work*. Discussion paper for the Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work. ILO, Geneva. Disponible en: http://www.ilo.org/integration/resources/mtgdocs/WCMS_100335/lang-en/index.htm

_____ (2009). *Recovering from the crisis: A global jobs pact*. Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su sesión 98. Ginebra.

_____ (2010). *Global employment trends*. International Labour Organization. Geneva. Disponible en: http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_120471/lang-en/index.htm

ILOLEX (2011, 2012 y 2013). Véase "Paraguay" en: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/>

Invertir en la Gente (2011). *Seguimiento del gasto social*. Documento de trabajo. Asunción.

Japan International Cooperation Agency (JICA) (2009). *Estudio de prevalencia de discapacidad en 3 departamentos del Paraguay*. Asunción.

Jiménez, M. (2011). *La Economía Informal y el Mercado Laboral en Argentina: Un Análisis desde la Perspectiva del Trabajo Decente*. Documento de trabajo 116. CEDLAS-UNLP. Argentina.

Kaye, M. (2006). *Formas contemporáneas de esclavitud en Paraguay*. Anti-Slavery Internacional. Disponible en: http://www.antislavery.org/includes/documents/cm_docs/2009/s/spanish_paraguay_report_06.pdf

Krugman, P. (2009). *The return of depression economics and the crisis of 2008*. Norton, Nueva York.

Klein, Emilio. (2008). *Condicionantes laborales de la pobreza rural en América Latina*, en Da Silva, José Graziano, en Da Silva José Graziano, Gómez E., Sergio y Castañeda S., Rodrigo, (Edts.). *Boom agrícola y persistencia de la pobreza*. FAO

Krymkowski, D. (2001). *Measuring opportunity*. *The Journal of Mathematical Sociology*. Vol. 25 (3), pp. 275-284.

Lagos, M y L Dammert. 2012. "La Seguridad Ciudadana El problema principal de América Latina", Corporación LatinoBarómetro, Lima, 2012.

Lamelas, N. y Aguayo, E. (2010). Desigualdad de género en Latinoamérica desde la perspectiva de los indicadores de desarrollo humano. *Revista Galega de Economía*. Vol. 19 (2), pp. 1-15.

Maddison, A. (2010). *Historical Statistics of the World Economy: 1-2008 AD*. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. París.

Manning, A. (2003). *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*. Princeton University Press, Cambridge, U.S.A.

Marcouiller, D., Ruiz de Castilla, V. and Woodruff, C. (1997). Formal Measures of the Informal Sector Wage Gap in Mexico, El Salvador, and Peru. *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 45, num. 2, pp. 367-392.

Masi, F. (2006). Paraguay: Los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta. Versión en español de Roberto Bouzas (ed). *Domestic Determinants of National Trade Strategies: A Comparative Analysis of MERCOSUR Countries, Chile and Mexico*. París. Disponible en: www.cadep.org.py

Marinakís, A. y J. Velasco (Eds). 2006. ¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en países del Cono Sur. Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.

Naciones Unidas (2010). Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz. Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, Nueva York.

Noorkbakhsh, F. (1998). The Human Development Index: Some Technical Issues and Alternative Indices. *Journal of International Development*. Vol. 10, pp. 589-605

NORMLEX 18 de abril 2013. Véase http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11100:0::NO:11100:P11100_COUNTRY_ID:102796.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1993). Estadísticas del empleo en el sector informal. Informe III de la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo. Ginebra.

_____ (2002). Trabajo Decente y la Economía Informal, Informe VI. Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión 2002, Ginebra. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

_____ (2003a). Decimoséptima conferencia internacional de estadísticas del trabajo. Informe de la conferencia. Informe I. Ginebra. Disponible en: http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/WCMS_087587/lang--es/index.htm

_____ (2003b). Diagnóstico de la administración del trabajo en Paraguay. Documento de Trabajo no publicado. Santiago de Chile.

_____ (2005). Superar la pobreza mediante el trabajo: la OIT y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/exrel/mdg/briefs/woop.pdf>

_____ (2006). Información sobre discapacidad y trabajo decente. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@ifp_skills/documents/publication/wcms_117145.pdf

_____ (2007a). Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el Trabajo Decente. Aplicación a nivel de país. Primera edición. Ginebra.

_____ (2007b). La economía informal. Comisión de Empleo y Política Social. Documento para debate y orientación. Ginebra. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb298/pdf/esp-4.pdf>

_____ (2008). Global Wage Report 2008/09: Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence. ILO, Geneva. Disponible en: http://www.ilo.org/global/publications/WCMS_100786/lang-en/index.htm

_____ (2010). La Iniciativa del Piso de Protección Social. OIT/OMS. Ginebra.

Organización Internacional del Trabajo/Instituto de Previsión Social-Paraguay (OIT/IPS) (2010). Seguro del Servicio Doméstico en el Paraguay, Sistematización de Talleres. Producto 3. Documento Preliminar. Asunción.

Organización Internacional del Trabajo/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (OIT/PNUD) (2009). Trabajo y Familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social. Santiago de Chile.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2011). Estadísticas Sanitarias Mundiales. Disponible en: <http://www.who.int/whosis/whostat/2011/en/>

Paraguay. BCP (2011). Informe económico, Junio 2011. Anexo estadístico. Disponible en www.bcp.gov.py

_____ (2012). Informe económico, Enero 2012. Anexo estadístico. Disponible en www.bcp.gov.py

_____ (2013). Informe económico preliminar 2012. Asunción. Disponible en www.bcp.gov.py

Paraguay. Dirección de Planeamiento de Estrategias de Lucha contra la Pobreza (DIPLAN) (2011). Impacto del Programa Tekoporá. Resultados de Estudios Cualitativos y Cuantitativos de Seguimiento y Evaluación. Informe. Asunción.

Paraguay. Gabinete Social-Presidencia de la República (2011). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Primer informe de gobierno. Asunción.

Paraguay. Instituto de Previsión Social. (IPS) (2010). La seguridad social vinculada al empleo. Los desafíos para el Paraguay. Seminario: Sistemas de Protección Social en América Latina. Realizado el 6 de octubre de 2010. Asunción. Paraguay.

IPS (2013). Instituto de Previsión Social Informe de gestión 2012. IPS, Dirección de Planificación, Asunción.

Paraguay. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) (2009). Censo Agropecuario Nacional 2008. Asunción. Disponible en www.mag.gov.py

Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y otros (2011). Plan Nacional de Mejoramiento de la Educación Técnica y Profesional en el Paraguay 2011-2013. Documento de validación. Asunción.

Paraguay. Ministerio de Hacienda (MH) (2010). Informe del Programa de Generación de Empleos a Través de las Gobernaciones Departamentales: Monitoreo de Mano de Obra, “Programa de Apoyo a Políticas de Desarrollo del Sector Público, Proyecto de Obras de Infraestructura y Lucha contra la Pobreza”. Unidad Técnica de Descentralización. Asunción. Paraguay.

Paraguay. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Censo Nacional Agropecuario. (años) 1956, 1981, 1991 y 2008.

Paraguay. Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT)-Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social (VMTSS) (2010a). Planificación 2010-2013: líneas estratégicas. Asunción. Paraguay.

_____ (2010b). Fortaleciendo las Políticas Laborales y de Empleo. Asunción. Paraguay.

_____ (2011). Informe de Gestión 2008 al 2011. Tres años y un irreversible proceso de cambio. Asunción. Paraguay.

Paraguay. Secretaría de la Función Pública (SFP) (2008). Censo de funcionarios. Asunción.

_____ (2009). Guía para Prácticas Inclusivas y No Discriminatorias en la Función Pública. Asunción, Paraguay. Disponible en: www.sfp.gov.py

_____ (2010). Estudios: a) Desigualdades existentes, gestión de las personas y necesidades de capacitación en la Función Pública, para funcionarios en general, setiembre; b) Calidad de la atención en las Instituciones públicas, a ciudadanos de Asunción y Gran Asunción que visitan Instituciones públicas centralizadas, agosto; y c) Gestión de personas y necesidades de capacitación, de Intendentes de las Municipalidades del país; setiembre. Disponible en: www.sfp.gov.py

_____ (2011). Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública. Asunción. Disponible en: www.sfp.gov.py

Paraguay. Secretaría Técnica de Planificación (STP)-Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2004). Anuario Estadístico (2004). Fernando de la Mora, Paraguay. Disponible en: www.dgeec.gov.py

_____ (2005). Paraguay. Proyección de la población nacional por sexo y edad, 2000-2050. Fernando de la Mora. Paraguay.

_____ (2010). Anuario Estadístico (2010). Fernando de la Mora, Paraguay. Disponible en: www.dgeec.gov.py

_____ (2011a). Principales resultados de la Encuesta Continua de Empleo de Asunción y Central urbano. Fernando de la Mora, Paraguay.

_____ (2011b). Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. EPH 2010. Disponible en: www.dgeec.gov.py

_____ (2011c). Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2010. Fernando de la Mora. Disponible en: www.dgeec.gov.py

_____ (2012a). Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. EPH 2011. Fernando de la Mora. Disponible en www.dgeec.gov.py

_____ (2012b). Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2011. Fernando de la Mora. Disponible en www.dgeec.gov.py

(Paraguay-MJT) VMTSS (2010a). Planificación 2010-2013: líneas estratégicas. Asunción. Paraguay.

_____ (2010b). Fortaleciendo las Políticas Laborales y de Empleo. Asunción. Paraguay.

_____ (2011). Informe de Gestión 2008 al 2011. Tres años y un irreversible proceso de cambio. Asunción. Paraguay.

(Paraguay) Tribunal Superior de Justicia Electoral (2011). Estadísticas de la Unidad de Género. Disponible en: <http://www.tsje.gov.py/unidad-de-genero-estadisticas.php>

_____ 2010a. Fortaleciendo las Políticas Laborales y de Empleo. Asunción. Paraguay

_____ 2010b. Planificación 2010-2013: líneas estratégicas. Asunción. Paraguay.

Pérez, M., Schlesinger, S. y Wise T. (2008). Promesas y peligros de la liberalización del comercio agrícola. Lecciones desde América Latina. AIPE-Bolivia y GDAE-University of Tufts. Disponible en: http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/wg/AgricultureBook_Span/PromesaPeligroBookJune09.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006). Innovación productiva y reducción de la pobreza. Experiencias paraguayas hacia un crecimiento económico con calidad. Asunción, PNUD-Paraguay, Cuaderno de Desarrollo Humano N° 1. Disponible en www.undp.org.py

_____ (2007). Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. La lucha contra el cambio climático. Solidaridad frente a un mundo dividido. PNUD, New York. Disponible en <http://hdr.undp.org/es>

_____ (2008). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: Equidad para el Desarrollo, Paraguay 2008. PNUD. Asunción. Disponible en www.undp.org.py

_____ (2009a). Los desafíos de la universalización y la calidad de la educación en el Paraguay. Nota de Desarrollo Humano (NDH) N° 2. Asunción. Paraguay. Disponible en: <http://www.undp.org.py/v3/publicaciones2.aspx>

_____ (2009b). Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010. Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano. PNUD, Buenos Aires. Disponible en <http://hdr.undp.org/es>

_____ (2010a). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión inter-generacional de la desigualdad. PNUD, Costa Rica. Disponible en <http://hdr.undp.org/es>

_____ (2010b). Sector rural paraguayo: Una visión general para un diálogo informado. Cuaderno de Desarrollo Humano, N° 7. Asunción. Disponible en www.undp.org.py

_____ (2010c). Informe de Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones. Edición del vigésimo aniversario. PNUD, Nueva York. Disponible en <http://hdr.undp.org/es>

_____ (2012a). Ver el glosario de términos en: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idh/>

_____ (2012b). Centro Regional para América Latina y el Caribe (CRALC). Banca comunal: microfinanzas para la inclusión social. PNUD Paraguay. Asunción, mayo.

_____ (2012c). Evaluación del Desarrollo Humano en Paraguay en la década 2001-2011. Asunción, PNUD-Paraguay, Cuaderno de Desarrollo Humano N° 8. Disponible en www.undp.org.py

_____ (2013). Informe de Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur. Progreso humano en un mundo diverso. PNUD, Nueva York. Disponible en <http://hdr.undp.org/es>

PNUD-UNIFEM-AECID-Ministerio del Interior-Secretaría de la Mujer-DGEEC (2010). Seguridad ciudadana. Primera encuesta nacional. Sinopsis. Asunción. Disponible en: http://www.undp.org.py/images_not/seguridad.pdf

Rangel, M. (2005). Paraguay: negociación colectiva e igualdad de género. Capítulo VI. En: Laís Abramo y Marta Rangel (eds). América Latina: negociación Colectiva y equidad de género. OIT. Santiago de Chile.

Reinecke, G. (2009). Paraguay: Las inversiones públicas como herramienta de política anticíclica frente a la crisis. Notas sobre la crisis, núm. 5. Disponible en: <http://www.oit.org.pe/2/wp-content/descargas/5%20-%20Paraguay.pdf>

Reinecke G. 2011. "Paraguay: Propuestas para una política de empleo" en Aportes para la Agenda de Mediano y Largo Plazo del Paraguay en su Bicentenario. Ministerio de Hacienda, Asunción, agosto, pp. 48-63.

Reinecke, G. y Abdala, E. (en preparación). Fortalecimiento institucional del Vice-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Paraguay. Oficina Sub-Regional del Cono Sur de América Latina. Documento no publicado.

Reinecke, Gerhard y María Elena Valenzuela. 2000. La calidad del empleo: un enfoque de género. En: Valenzuela, María Elena y Gerhard Reinecke (eds.). ¿Más y mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los países de Mercosur y Chile, pp. 29-58. OIT, Santiago de Chile.

Richards, D. (2011). Export led Stagnation in Paraguay: A Time Series Approach. En: Masi, F. y D. Borda (Edts). Estado y Economía en Paraguay. 1870-2010. CADEP. Asunción.

Riley, J. (2005). Poverty and Life Expectancy. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Roig, M. (2005). Condiciones socio-demográficas de las personas con discapacidad. DGEEC. Asunción.

Sehnbruch, K. (2008) Chapter 18: From the quantity to the quality of employment: an application of the capability approach to the Chilean labour market. Pp., 561-596. En: Comim, F., Qizilbash, M., y Alkire, S. (2008). (eds.) The Capability Approach. Cambridge University Press.

Sen, A. (1992). Inequality reexamined. Russell Sage Foundation y Harvard University Press.

_____ (1999). Development as Freedom. Oxford University Press, Oxford, UK.

_____ (2000). Desarrollo y Libertad. Planeta. Primera edición. España (original en inglés, 1999).

_____ (2001). Many faces of gender inequality. India's National Magazine. Vol. 18 (22).

_____ (2011). La idea de justicia. Taurus, Buenos Aires.

Seth, S. (2009). Inequality, Interactions and Human Development. Journal of Human Development and Capabilities. Vol 10 (3), pp. 375-396.

SERCE-UNESCO. Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. (2008). Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. UNESCO/OREALC. Santiago.

Stiglitz, J. (2009). Crisis mundial, protección social y empleo. Revista Internacional del Trabajo. Vol. 128, núm. 1-2, pp. 1-15.

_____ (2010). *Freefall: Free markets and the sinking of the global economy*. London: Allen Lane.

Tedesco, J C. (2000) *Educación en la sociedad del conocimiento*. FCE, Buenos Aires

Tokman, Victor (2009). *Servicios Públicos de Empleo: Experiencia Internacional y Lecciones*. Documento de trabajo, OIT, Santiago de Chile.

Ul Haq, M. (1995). *Reflections on Human Development*. Oxford University Press, Nueva York.

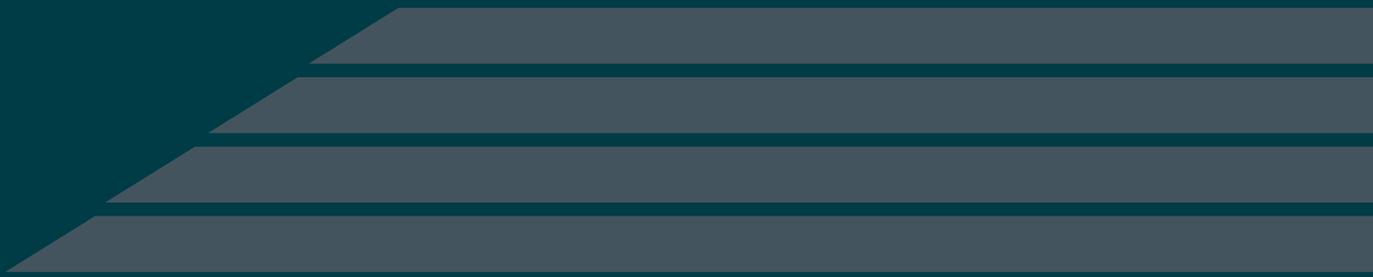
United Nations Development Program (UNDP) (1990). *Human Development Report 1990*. Oxford University Press. UNDP, Nueva York.

Vial, A. (Coord). (2004). *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana. El caso paraguayo*. CIRD-USAID, Asunción.

Vial, A. y Rodríguez, J. C. (2011). *Actualidad socio-política del Paraguay: dos aportes para la reflexión*. ICPA-GZ. Asunción.

Verdecchia, J. M. A. (2012). *Pobreza y empleo rural en el Paraguay*, en Soto Baquero, Fernando y Klein, Emilio, Coordinadores. *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Tomo II. FAO/OIT/CEPAL.

Wiggins, S., Kirsten, J. & LLambí, L. (2010). *The future of small farm*. *World Development*, Vol 38, N° 10, pp. 1341-1348.



DOLAR EFE.	3840	3880
EURO	5380	5600
REAL	2300	2350
PESO ARG.	0860	0900

ANEXO



ANEXO

NOTA TÉCNICA 1. Cálculo del Índice de Desarrollo Humano

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida resumida del desarrollo humano. Mide el avance promedio conseguido por un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: disfrutar de una vida larga y saludable, acceso a educación y nivel de vida digno. El IDH es la media geométrica de índices normalizados que miden los logros en cada dimensión. Vea una elaboración completa del método y su justificación en Klugman, Rodríguez y Choi (2011). Esta nota técnica describe los pasos para calcular el IDH, las fuentes de datos y la metodología utilizada para expresar el ingreso.

Pasos para calcular el Índice de Desarrollo Humano

El IDH se calcula en dos pasos.

Paso 1. Elaborar los índices de cada dimensión

Se deben determinar valores mínimos y máximos (valores límites) para transformar los indicadores en índices con valores entre 0 y 1. Los máximos son los valores más altos que se observan en la serie temporal (1980–2011). Los valores mínimos se pueden considerar como valores de subsistencia y se fijan en 20 años para la esperanza de vida, en cero años para ambas variables de educación y en US\$100 para el ingreso nacional bruto (INB) real per cápita. El bajo valor del ingreso puede explicarse por la considerable cantidad de bienes de subsistencia y no provenientes del mercado que existen en ciertas economías, cuyos valores son cercanos al mínimo y no son capturados por los datos oficiales.

Valores límite del IDH en este Informe

Indicador	Máximo observado	Mínimo
Esperanza de vida al nacer	83,4 (Japón, 2011)	20,0
Años promedio de escolaridad	13,1 (República Checa, 2005)	0
Años esperados de escolarización	18,0 (tope)	0
Índice combinado de educación	0,978 (Nueva Zelanda, 2010)	0
INB per cápita (PPA en US\$)	107.721 (Qatar, 2011)	100

Una vez definidos los valores mínimos y máximos, los subíndices se calculan de la siguiente manera:

$$\text{Índice de la dimensión} = \frac{\text{valor real} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}} \quad (1).$$

En el caso de la educación, la ecuación 1 se aplica a cada uno de los dos sub-componentes; luego se calcula la media geométrica de los índices resultantes y por último, la ecuación 1 se vuelve a aplicar a la media geométrica de los índices usando 0 como mínimo y la media geométrica más alta de los índices resultantes del período considerado como máximo. Esto equivale a utilizar directamente la ecuación 1 para calcular la media geométrica de ambos subcomponentes.

Dado que cada índice es una aproximación a las capacidades en la dimensión correspondiente, es probable que la función de transformación del ingreso en capacidades sea cóncava (Anand y Sen, 2000). Por lo tanto, en el caso de los ingresos, se usa el logaritmo natural de los valores reales mínimos y máximos.

Paso 2. Agregación de los subíndices para obtener el Índice de Desarrollo Humano

El IDH es la media geométrica de los índices de las tres dimensiones:

$$(I_{\text{vida}}^{1/3} \cdot I_{\text{educación}}^{1/3} \cdot I_{\text{ingresos}}^{1/3}) \quad (2).$$

Ejemplo: Viet Nam

Indicador	Valor
Esperanza de vida al nacer (años)	75,2
Años promedio de escolaridad (años)	5,5
Años esperados de escolarización (años)	10,4
INB per cápita (PPA en US\$)	2.805

Nota: valores redondeados.

$$\text{Índice de esperanza de vida} = \frac{75,2 - 20}{83,4 - 20} = 0,870$$

$$\text{Índice de años promedio de escolaridad} = \frac{5,5 - 0}{13,1 - 0} = 0,478$$

$$\text{Índice de años esperados de escolarización} = \frac{10,4 - 0}{18 - 0} = 0,576$$

$$\text{Índice de educación} = \frac{\sqrt{0,478 \cdot 0,576} - 0}{0,978 - 0} = 0,503$$

$$\text{Índice de ingresos} = \frac{\ln(2.805) - \ln(100)}{\ln(107.721) - \ln(100)} = 0,478$$

$$\text{Índice de Desarrollo Humano} = \sqrt[3]{0,870 \cdot 0,503 \cdot 0,478} = 0,593$$

Fuentes de información

- Esperanza de vida al nacer: ONU-DAES (2011)
- Años promedio de escolaridad: actualizaciones de la Oficina encargada del Informe (<http://hdr.undp.org/en/statistics/>) según datos de la UNESCO sobre logros en educación (<http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx>), usando la metodología propuesta en Barro y Lee (2010a)
- Años esperados de escolarización: Instituto de Estadística de la UNESCO (2011), INB per cápita: Banco Mundial (2011), FMI (2011), División de Estadísticas de la ONU (2011) y ONU-DAES (2011)

Metodología utilizada para expresar el ingreso

Tradicionalmente, el INB se expresa en términos corrientes. Para compararlo en el tiempo, se convierte de términos corrientes a constantes tomando el valor del INB nominal per cápita en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA) para el año base (2005) y creando una serie temporal con la ayuda de la tasa de crecimiento del INB real per cápita, según se desprende de la relación INB per cápita corriente en términos de la moneda local - deflactor del PIB.

Las PPA oficiales son elaboradas por el Programa de Comparación Internacional (PCI) que recoge periódicamente miles de precios de bienes y servicios equiparables en muchos países. La ronda más reciente de este ejercicio se refiere a 2005 y cubre a 146 países. El Banco Mundial produce estimaciones para años diferentes a las referencias del PCI que se basan en la inflación con respecto a la de Estados Unidos de América. Puesto que otras organizaciones internacionales —como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)— cotizan el año base en términos de la referencia del PCI, la Oficina encargada del Informe hace lo mismo.

Para obtener el valor del ingreso de 2011, se aplican las tasas de crecimiento del PIB proyectadas por el FMI (según el crecimiento en términos constantes) a los valores más recientes del INB. Estas tasas se calculan en moneda local y precios constantes y no según la PPA, lo cual evita mezclar los efectos de la conversión en PPA con aquellos resultantes del crecimiento real de la economía.

Cálculo de los valores faltantes

Para un grupo pequeño de países que no tenían alguno de los cuatro indicadores, la Oficina encargada del Informe estimó los valores faltantes con regresiones de corte transversal entre países. Los detalles de estos modelos están disponibles en: <http://hdr.undp.org/en/statistics/understanding/issues/>. En este Informe, se estimaron las tasas de conversión a PPA para tres países (Cuba, Territorios Palestinos Ocupados y Palau), los años esperados de escolarización para cinco (Barbados, Haití, Montenegro, Singapur y Turkmenistán) y los años promedio de escolaridad para ocho (Antigua y Barbuda, Eritrea, Granada, Kiribati, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Vanuatu). Con ello, el número total de naciones incluidas en el IDH aumentó de 169 en 2010 a 187 en 2011.

NOTA TÉCNICA 2. Cálculo del Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad

El Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D) ajusta el valor del IDH según la desigualdad en la distribución de cada dimensión a lo largo de toda la población. Se basa en un conjunto de índices compuestos sensibles a la distribución propuesto por Foster, López-Calva y Szekely (2005), que a su vez recurre a la familia de medidas de desigualdad de Atkinson (1970). Se calcula como una media geométrica de medias geométricas para cada dimensión por separado (vea Alkire y Foster, 2010).

El IDH-D da cuenta de las desigualdades en las dimensiones del IDH ajustando el valor promedio de cada dimensión según su nivel de desigualdad. El IDH-D será idéntico al IDH si no hay desigualdad entre las personas, pero mientras mayor sea la desigualdad menor será el valor del IDH-D, y por lo tanto, mayor la brecha con el IDH. En este sentido, el IDH-D es el nivel real de desarrollo humano (considerando las desigualdades), mientras que el IDH puede considerarse como el índice de desarrollo humano “potencial” que podría lograrse de no haber desigualdad. La “pérdida” en el desarrollo humano potencial debido a la desigualdad está dada por la diferencia entre el IDH y el IDH-D y puede expresarse en términos porcentuales.

Fuentes de información

Puesto que el IDH se basa en agregados a nivel de países, como las cuentas nacionales para los ingresos, el IDH-D debe usar fuentes alternativas de datos para saber cómo se distribuye cada dimensión. Las distribuciones se miden en unidades distintas: el ingreso y los años de educación se distribuyen por individuos, mientras que la esperanza de vida se distribuye por intervalos de edad.

La desigualdad en la distribución de las dimensiones del IDH se calcula para las siguientes variables:

- Esperanza de vida: usa datos de tablas abreviadas de mortalidad provistas por ONU-DAES (2011). Esta distribución se agrupa por intervalos de edad (0–1, 1–5, 5–10, ..., 85+), y se especifican tablas de mortalidad y edad promedio al morir para cada intervalo.

- Años promedio de escolaridad: se basa en datos de encuestas de hogares armonizados en bases de datos internacionales, como el Estudio sobre Ingresos de Luxemburgo; la Encuesta sobre Ingresos y Condiciones de Vida EUROSTAT de la UE; la Base de Datos sobre Distribución Internacional del Ingreso del Banco Mundial; la Encuesta Agrupada de Indicadores Múltiples del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; la Macro-encuesta Demográfica y Sanitaria de ICF; la Encuesta sobre Salud Mundial de la Organización Mundial de la Salud; y la Base de datos sobre Desigualdad de Ingresos en el Mundo de la Universidad de las Naciones Unidas.
- Ingreso familiar disponible o consumo per cápita: utiliza las bases de datos antes enumeradas y las encuestas de hogares o, para unos pocos países, el ingreso imputado conforme a una metodología de equivalencia de índices de activos basada en índices de activos de las encuestas de hogares (Harttgen y Vollmer, 2011).

Vea el recuento completo de las fuentes de datos utilizadas para estimar la desigualdad en 2011 en: <http://hdr.undp.org/en/statistics/ihdi/>.

Cómo se calcula el IDH-D

El cálculo de este índice requiere tres pasos.

Paso 1. Medir la desigualdad en las dimensiones del IDH

El IDH-D hace uso de la familia de mediciones de desigualdad de Atkinson (1970) y fija el parámetro de aversión ϵ en uno¹. En este caso, la medida de desigualdad es $A = 1 - g/\mu$, donde g es la media geométrica y μ es la media aritmética de la distribución.

Eso se puede formular como sigue:

$$A_x = 1 - \frac{\sqrt[n]{X_1 \dots X_n}}{\bar{X}} \quad (1)$$

donde $\{X_1, \dots, X_n\}$ indica la distribución subyacente de una determinada dimensión. A_x se obtiene para cada variable (esperanza de vida, años de educación e ingresos disponibles o consumo per cápita)².

La media geométrica de la ecuación 1 no permite valores cero. En el caso de los años promedio de escolaridad se agrega un año a todas las observaciones válidas para computar la desigualdad.

Para dar cuenta de los valores atípicos (*outliers*) del ingreso per cápita (ingresos extremadamente altos, ingresos negativos o cero ingresos), se trunca el 0,5 del percentil superior de la distribución con el fin de reducir la influencia de los ingresos extremadamente altos, y se reemplazan los ingresos negativos o iguales a cero por el valor mínimo del 0,5 del percentil inferior de la distribución de ingresos positivos. Los análisis de sensibilidad del IDH-D se encuentran en Kovacevic (2010).

Paso 2. Ajustar los índices de la dimensión según la desigualdad

El logro promedio en una dimensión del IDH, \bar{X} , se ajusta por la desigualdad de la siguiente forma:

$$\bar{X} \cdot (1 - A_x) = \sqrt[n]{X_1 \cdots X_n}$$

Así, la media geométrica representa la media aritmética reducida por la desigualdad en la distribución.

Los índices de las dimensiones ajustados por la desigualdad se obtienen de los índices de las dimensiones del IDH, al multiplicarlos por $(1 - A_x)$, donde A_x definido por la ecuación 1, es la medida de Atkinson correspondiente:

$$I_x^* = (1 - A_x) \cdot I_x$$

El índice de ingresos ajustado por la desigualdad, $I_{Ingreso}^*$, se basa en el índice del INB sin transformación logarítmica, $I_{Ingreso^{**}}$

Esto permite que el IDH-D de cuenta del efecto completo de la desigualdad en los ingresos.

Paso 3. Combinar los índices de las dimensiones para calcular el IDH-D

El IDH-D es la media geométrica de los índices de las tres dimensiones ajustados por la desigualdad. En primer lugar, se calcula el IDH-D que incluye el índice de ingresos sin transformación logarítmica ($IDH-D^*$):

$$IDH - D^* = \sqrt[3]{I_{Vida} \cdot I_{Educación} \cdot I_{Ingreso}^*} = \sqrt[3]{(1 - A_{Vida}) \cdot I_{Vida} \cdot (1 - A_{Educación}) \cdot I_{Educación} \cdot (1 - A_{Ingreso}) \cdot I_{Ingreso}^*}$$

Luego se calcula el IDH sobre la base del índice de ingresos sin transformación logarítmica (IDH^*):

$$IDH^* = \sqrt[3]{I_{Vida} \cdot I_{Educación} \cdot I_{Ingreso}^*}$$

La pérdida porcentual del IDH* debido a las desigualdades en cada dimensión se calcula de la siguiente manera:

$$Pérdida = 1 - \frac{IDH - D^*}{IDH^*} = 1 - \sqrt[3]{(1 - A_{Vida}) \cdot (1 - A_{Educación}) \cdot (1 - A_{Ingreso})}$$

Si se supone que la pérdida porcentual debido a la desigualdad en la distribución del ingreso es la misma para el ingreso promedio y para su logaritmo, el IDH ajustado por la desigualdad (IDH-D) puede calcularse de la siguiente manera:

$$IDH - D = \left(\frac{IDH - D^*}{IDH} \right) \cdot IDH = \sqrt[3]{(1 - A_{Vida}) \cdot (1 - A_{Educación}) \cdot (1 - A_{Ingreso})} \cdot IDH$$

Notas sobre la metodología y sus limitaciones

El IDH-D se basa en un índice que satisface la propiedad de consistencia de los subgrupos. Esto garantiza que una mejora o el deterioro en la distribución del desarrollo humano al interior de ciertos grupos de la sociedad (mientras el desarrollo humano se mantiene constante en los demás grupos) se verán reflejados a través de cambios en la medida global del desarrollo humano. Se trata, además, de un índice independiente del trayecto (*path independent*); es decir, el orden en que se agregan los datos de individuos, grupos de individuos y dimensiones arroja el mismo resultado, de modo que no es necesario depender de una secuencia particular o una sola fuente de información. Esto permite realizar cálculos para un gran número de países.

La principal desventaja del IDH-D es su insensibilidad a la asociación, es decir, que no captura las desigualdades simultáneas.

Para que la medida sea sensible a este aspecto, la totalidad de los datos de cada individuo debe provenir de una única encuesta, lo que actualmente es imposible cuando se trata de un grupo grande de países.

Ejemplo: Perú

Indicador	Indicador	Índice de dimensión	Medida de la desigualdad (A1)	Índice Ajustado por la Desigualdad
Esperanza de vida	74,0	0,852	0,148	$(1-0,148) \cdot 0,852 = 0,728$
Años promedio de escolaridad	8,7	0,662		
Años esperados de escolarización	12,9	0,717		
Índice de educación		0,704	0,240	$(1-0,240) \cdot 0,704 = 0,535$
Logaritmo del INB	9,03	0,634		
INB	8.389	0,077	0,300	$(1-0,300) \cdot 0,077 = 0,054$

	IDH	IDH ajustado por la Desigualdad	Pérdida %
IDH de ingreso sin transformación logarítmica	$\sqrt[3]{3 \cdot 0,852 \cdot 0,704 \cdot 0,077} = 0,359$	$\sqrt[3]{0,728 \cdot 0,535 \cdot 0,054} = 0,275$	$1 - 0,275 / 0,359 = 0,232$
IDH	$\sqrt[3]{0,852 \cdot 0,704 \cdot 0,634} = 0,725$	$0,852 \cdot 0,704 \cdot 0,634 = 0,725$	

NOTA TÉCNICA 3. Cálculo del Índice de Desigualdad de Género (IDG)

El Índice de Desigualdad de Género (IDG) refleja la desventaja de la mujer en tres dimensiones —salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral— para la mayor cantidad posible de países según lo permita la calidad de los datos. El índice muestra la pérdida en desarrollo humano debido a la desigualdad comparando los logros de mujeres y hombres en dichas dimensiones. Varía entre cero, cuando a las mujeres les va tan bien como a los hombres, y 1, cuando un género muestra el peor desempeño posible en todas las dimensiones que se miden.

Se calcula usando la medida de desigualdad sensible a las asociaciones sugerida por Seth (2009). El índice se basa en la media general de las medias generales de diferentes órdenes: la primera agregación se hace con la media geométrica de las dimensiones; estas medias, calculadas en forma separada para mujeres y hombres, luego se agregan usando una media armónica para ambos géneros.

Fuentes de información

- Tasa de mortalidad materna (MMR): OMS, UNICEF, UNFPA y Banco Mundial (2010)
- Tasa de fecundidad de adolescentes (AFR): ONU-DAES (2011)
- Proporción de escaños en el parlamento por género (PR): Base de datos Parline de la Unión Interparlamentaria (2011)
- Niveles de logro en educación secundaria y superior (SE): actualizaciones realizadas por la Oficina encargada del Informe (2011) de los cálculos de Barro y Lee (2010b) sobre la base de datos de logros en educación del Instituto de Estadística de la UNESCO (<http://stats.uis.unesco.org/unesco/>)
- Tasa de participación en el mercado laboral (LFPR): OIT (2011)

Cómo se calcula el Índice de Desigualdad de Género

El IDG se calcula a través de cinco pasos.

Paso 1. Manejar ceros y valores extremos

Debe fijarse un valor mínimo para los indicadores de todas las dimensiones, puesto que una media geométrica no puede tener valor cero. Este mínimo se fija en 0,1% para la tasa de fecundidad de adolescentes, la proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres, los logros en educación secundaria y superior y la tasa de participación en el mercado laboral. La representación parlamentaria de la mujer en países que informan cero se codifica en 0,1%, porque incluso en aquellos países donde no hay mujeres en el parlamento nacional, estas tienen algún grado de influencia política.

Debido a que mientras mayor es la mortalidad materna peor es el cuidado de la salud en este ámbito, el valor máximo de la tasa de mortalidad materna se trunca en 1.000 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, mientras que el valor mínimo, en 10. Estos valores de basan en el supuesto de que los países donde la mortalidad materna es superior a 1.000 no difieren en su incapacidad de crear las condiciones y el apoyo necesario en este ámbito y que los países con 1 a 10 muertes por cada 100.000 nacidos vivos se están desempeñando casi al mismo nivel, por lo cual las diferencias son aleatorias.

El nivel de sensibilidad del IDG se encuentra en Gaye y otros (2010).

Paso 2. Agregar las dimensiones dentro de cada grupo de género usando medias geométricas

Agregar las distintas dimensiones para cada género dota al IDG de sensibilidad a la asociación (ver Seth, 2009).

En el caso de mujeres y niñas, la fórmula de agregación es la siguiente:

$$G_M = \sqrt[3]{\left(\frac{10}{MMR} \cdot \frac{1}{AFR}\right)^{1/2} \cdot (PR_M \cdot SE_M)^{1/2} \cdot LFPR_M}$$

y en el caso de hombres y niños, es:

$$G_H = \sqrt[3]{1 \cdot (PR_H \cdot SE_H)^{1/2} \cdot LFPR_H}$$

La tasa de mortalidad materna en la fórmula de agregación para mujeres y niñas se debe reajustar por 0,1 para reflejar que la tasa de mortalidad materna mínima se ha truncado en 10. Se trata de un nuevo ajuste introducido al Informe sobre Desarrollo Humano 2011³.

Paso 3. Agregar a través de grupos de género usando una media armónica

Los índices de mujeres y hombres se agregan según la media armónica para crear el índice de género igualmente distribuido

$$DAÑO(G_M, G_H) = \left[\frac{(G_M)^{-1} + (G_H)^{-1}}{2} \right]^{-1}$$

La media armónica de las medias geométricas dentro de los grupos permite capturar la desigualdad entre mujeres y hombres y a la vez ajustar las asociaciones entre dimensiones.

Paso 4. Calcular la media geométrica de las medias aritméticas para cada indicador

La referencia estándar para calcular la desigualdad se obtiene agregando los índices para mujeres y hombres: se usan las mismas ponderaciones (es decir, se trata igual a los géneros) y luego se agregan los índices para cada dimensión:

$$G_{M,H} = \sqrt[3]{\overline{Salud} \cdot \overline{Empoderamiento} \cdot \overline{LFPR}}$$

$$\overline{Salud} = \left(\sqrt{\frac{10}{MMR} \cdot \frac{1}{AFR}} + 1 \right) / 2,$$

$$\overline{Empoderamiento} = \left(\sqrt{PR_M \cdot SE_M} + \sqrt{PR_H \cdot SE_H} \right) / 2, \text{ y}$$

$$\overline{LFPR} = \frac{LFPR_M + LFPR_H}{2}.$$

\overline{Salud} no debe interpretarse como un promedio de los índices correspondientes a mujeres y hombres, sino como la mitad de la distancia con respecto a las normas establecidas para los indicadores de salud reproductiva: menor cantidad de muertes maternas y de embarazos adolescentes.

Paso 5. Calcular del Índice de Desigualdad de Género

La comparación del índice de género igualmente distribuido con el estándar de referencia arroja el IDG,

$$1 - \frac{DAÑO(G_F, G_M)}{G_{F,M}}$$

Ejemplo: Lesotho

	Salud		Empoderamiento		Mercado laboral
	Tasa de mortalidad materna	Tasa de fecundidad adolescente	Representación parlamentaria	Logros en educación secundaria y superior	Tasa de participación en el mercado laboral
Mujeres	530	73,5	0,229	0,243	0,719
Hombres	na	na	0,771	0,203	0,787
$\frac{F + M}{2}$	$\frac{\sqrt{\left(\frac{10}{530}\right) \cdot \left(\frac{1}{73,5}\right)} + 1}{2} = 0,508$		$\frac{\sqrt{0,229 \cdot 0,243} + \sqrt{0,771 \cdot 0,203}}{2} = 0,316$		$\frac{0,719 + 0,787}{2} = 0,743$

Nota: na significa "no aplica".

Con la fórmula anterior se obtiene directamente lo siguiente:

$$G_M \ 0,134 = \sqrt[3]{\sqrt{\frac{10}{530} \cdot \frac{1}{73,5}} \cdot \sqrt{0,229 \cdot 0,243 \cdot 0,719}}$$

$$G_H \ 0,675 = \sqrt[3]{1 \cdot \sqrt{0,771 \cdot 0,203 \cdot 0,787}}$$

$$G_{\overline{M,H}} \ 0,492 = \sqrt[3]{0,508 \cdot 0,316 \cdot 0,743}$$

$$DAÑO (G_M, G_H) = 0,230 = \left[\frac{1}{2} \left(\frac{1}{0,134} + \frac{1}{0,675} \right) \right]^{-1}$$

$$IDG \quad 1 - (0,230/0,492) = 0,532.$$



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

El presente informe analiza el desarrollo de las personas en Paraguay vinculando dos paradigmas: Desarrollo Humano (DH) y Trabajo Decente (TD), utilizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), respectivamente.

El DH sostiene la ampliación de las capacidades individuales y la libertad de las personas para lograr una vida mejor. La OIT define el TD como el trabajo productivo para los hombres y las mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

A lo largo del periodo 2001-2011, la esperanza de vida ha mejorado, más personas cuentan con mejores niveles de educación formal y los ingresos per cápita tuvieron un leve incremento. Existe mayor equidad en términos de empleo y se redujo ligeramente el empleo informal.

De igual forma, el marco legal e institucional ha mejorado, con la creación de nuevas instancias técnicas. Hoy se implementan políticas nuevas como la del Empleo Juvenil. Sin embargo, a

pesar de estos avances, se observan estancamientos o mejoras limitadas que son necesarias revertir para crear más y mejores oportunidades de empleo.

El Informe concluye que mejores condiciones de TD están asociadas con mejores indicadores de DH, y viceversa. Al asegurar el TD, se contribuye a un mejor DH; invertir en DH para mejorar las capacidades contribuye a expandir el TD para todas las personas. Esta relación entre DH y TD, sin embargo, no es automática, y depende de la voluntad política y del desarrollo de las instituciones.

Es necesario invertir en las capacidades de las y los trabajadores; fortalecer las instituciones laborales, especialmente las vinculadas a la seguridad y protección social y la fiscalización, inspección y vigilancia del cumplimiento de las leyes laborales; mejorar el funcionamiento de los centros educativos y de los servicios de salud pública y asegurar el diálogo social y el tripartismo que contribuyen tanto al DH como al TD. El entorno institucional y democrático debe garantizar la sostenibilidad de estas líneas de acción.

