

Zulma Espínola González
Ana Leticia Carosini Ruíz Díaz

La economía de ganancias

en mercados en vías de desarrollo:

El caso paraguayo



La economía de ganancias en mercados en vías de desarrollo: El caso paraguayo*

Zulma Espínola González**
Ana Leticia Carosini Ruíz Díaz***

El presente trabajo esboza, a la luz de teorías tradicionales (el ciclo de vida con predominio del capital humano y escolaridad), la situación actual de la oferta y demanda en el mercado laboral. La identificación y análisis de variables que determinan el salario, el trabajo realizado, las reglas del mercado laboral, se realiza para determinar fortalezas y debilidades del factor mano de obra, propio de una economía en vías de desarrollo. El trabajo va a la búsqueda de una estrategia hacia un pro-



ceso de liberalización del mercado laboral en dicha economía, teniendo en cuenta aspectos particulares de ese mercado con respecto al sector público y privado. El análisis del caso paraguayo concluye sobre la importancia de mano de obra intensiva en el sector productivo (considerando que dicho factor hasta hoy día no ha sido utilizado eficientemente), con la necesaria optimización del mercado del trabajo y soluciones motivadoras en el espectro de las ganancias en el mercado laboral.

Introducción¹

Para el enfoque del tema se tienen tres escenarios complementarios de análisis. El punto de partida es la descripción de aspectos resaltantes del modelo de ciclo de vida, base teórica a ser utilizada en el análisis crítico. La segunda parte es la formulación del modelo a ser aplicado para las economías en vías de desarrollo, considerando variables ya formuladas anteriormente y con especial énfasis en el trazado de una política laboral dinámica, en el cuadro de una política económica de crecimiento a largo plazo. Finalmente, se realiza la calibración del modelo presentando el caso paraguayo. El análisis se orienta a la búsqueda de una estrategia básica hacia el proceso de liberalización del mercado laboral paraguayo, comprendiendo aspectos del sector público y privado.

El modelo ciclo de vida: Breves apreciaciones teóricas

Siguiendo el análisis presentado por Polacheck y Siebert (1993) presentamos un resumen del modelo de ciclo de vida. Lo esencial de éste es lo concerniente a la inversión en personas, y como siempre se señala, es el corazón de la teoría del capital humano y en el que prima la capacidad y habilidad como explicación de las diferencias en las remuneraciones de la masa laboral. Inherentemente al énfasis hacia la formación y acumulación de capital humano se presenta la diferencia de la fuerza trabajadora en dos perfiles, la de edad-ingreso y la de educación-ingresos. El primer perfil presenta una relación decreciente

¹ Las autoras agradecen a José Molinas Vega por la provisión de datos para la calibración del modelo presentado.

* Trabajo presentado en la XIV Jornada de Economía, 1999 - Banco Central del Uruguay, donde las autoras participaron bajo patrocinio de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción y del Banco Central del Paraguay. La opinión de las autoras son de su exclusiva responsabilidad.

** Economista. Banco Central del Paraguay, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Asunción.

*** Economista. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES).

entre las dos variables, pues los ingresos aumentan a medida que la edad aumenta pero a una tasa decreciente. La estructura ocupacional en países en desarrollo presenta una mayoritaria masa laboral joven por lo que se explica el promedio estándar de ingresos bajos, y consecuentemente de bajas ganancias en estos mercados comparados a sus pares de países desarrollados. Paralelamente, la teoría del capital humano explica la obtención de los ingresos en términos de la habilidad laboral adquirida ya sea mediante un sistema educativo formal o mediante el “learning by doing”, o sea la experiencia en el trabajo mismo y en el horizonte del ciclo laboral.

El núcleo de la teoría del ciclo de vida es la inversión en Capital Humano (KH) para así promover la acumulación del mismo –en el periodo de actividad en el mercado laboral– y permitir mayores niveles de ganancias. Un aspecto básico a considerar en la conducta de la fuerza laboral es que las ganancias presentes son sacrificadas por ganancias futuras, que es un factor decisivo en la explicación del modelo a nivel global. Tomando los mismos términos utilizados por Polachek y Sieber (1993) quienes introducen el concepto de “eds” para representar una unidad de capacidad, siendo ésta equivalente al título o grado obtenido, calificación o especialización adquirida en el trabajo en el transcurso de la vida diaria laboral. Si bien resulta difícil medir el stock de capital humano (KH) en los países en desarrollo, la teoría del ciclo de vida aporta consideraciones cuantificables dignas de ser tenidas en cuenta para la medición de KH a nivel macroeconómico.

De lo señalado anteriormente se deduce que el stock de KH a cualquier edad está relacionado a la cantidad de “eds” adquirido o comprado a cada edad, de tal forma que el stock total de KH es la suma del capital humano comprado en años anteriores menos la depreciación (d). Esto es:

$$KH = KH - dKH = (1 - d) KH$$

Mayores “eds” acumulados implican mayores ingresos, pues existe una relación proporcional entre los ingresos individuales y el stock de KH; el factor de proporcionalidad es el salario o bien la tasa de capital por “ed”. Es de considerar que los “eds” son comprados a distintas tasas en diferentes periodos de tiempo por lo que existen factores intrínsecos en este proceso de compra

que deben ser considerados por el trabajador. Fundamentalmente, las dos variables ya señaladas –edad y escolaridad– son los principales determinantes del nivel de “eds” a través del ciclo de vida laboral. El peso de la experiencia laboral con el paso del tiempo permite que los ingresos se incrementen con el aumento de edad de los jóvenes. Paralelamente, la adquisición de capital humano debe estar positivamente relacionada al nivel de educación recibida. Al hablar de escolaridad (tanto formal como informal) se debe complementar con el factor de enseñanza dual y/o el proceso “learning by doing” en especial en los países en vías de desarrollo en el que la inversión de capital humano no siempre tiene lugar en los centros educativos (por las restricciones de infraestructura y modelos pobres de educación), y en el que la mayor parte de estudiantes de educación superior poseen las características de estudiar y trabajar al mismo tiempo.

Estas adquisiciones de capital humano en el horizonte del ciclo de vida laboral necesitan de ingredientes de motivación con miras al aumento de stock de capital humano. Estos factores motivacionales se pueden dar en el mismo lugar de trabajo y pueden ser enfatizados por la fuerza patronal.

Al respecto, y en el marco de los países subdesarrollados, el modelo de capital humano es muy rescatable desde el punto de vista en que se enfatiza el hecho de que la fuerza laboral se esfuerza en mejorarse a sí misma en cada nivel de su vida. Este método de inversión personal en sí mismo, también es variable con el tiempo y las variables circunstanciales en el que entra a jugar el peso de las pasantías o del proceso en sí del learning by doing. Uno de los mayores marcos restrictivos en las políticas laborales de los países subdesarrollados es la dependencia del sector público en materia de políticas de salarios y de empleo y con escasos incentivos al desarrollo de capital humano en sí. Por lo cual, una de las fortalezas del modelo de ciclo de vida es el énfasis a la inversión del trabajador en sí y en su efecto multiplicador a nivel global.

El énfasis en la inversión en sí mismo como meta básica para la política laboral, a ser diseñada en el presente trabajo, permite traer a colación el Modelo de Ben Porath². Se ha destacado que se

2 Polachek, Solomon y Siebert Stanley (1993) The Economics of Earning, pag. 22

asume que el trabajador invierte en sí mismo en cada año de su vida acorde a una escala de beneficios y costos de comprar “eds” en cada estado de su ciclo de vida. Los beneficios equivalen al valor presente de los ingresos extraordinarios que se obtienen de incrementar una unidad de entrenamiento, por lo que en el horizonte intertemporal los costos presentes representan ingresos futuros. El punto central es el supuesto de este modelo, de que cada individuo se comporta como una empresa, es decir así como la empresa produce de tal forma que su costo marginal es igual a su ingreso marginal, por ende, cada individuo invierte en capital humano hasta el punto que su costo marginal sea igual (en valor presente) a su ingreso marginal. El componente central del modelo es la función producción del capital humano que se expresa en su forma más simple como sigue:

$$Q_t = (s_t KH_t)^b$$

Donde:

Q_t = es la función producción del capital humano

s_t = es la proporción del stock de capital humano generador de las diferencias de ganancias mediante la producción de mayores capitales, medido como la porción de tiempo de estudio (escolaridad o learning by doing) durante el periodo t .

KH_t = es el stock de capital humano

Donde $0 < b < 1$ como un parámetro de capacidad o habilidad

El problema de decisión individual es elegir s_t cada año. Desde el punto de vista que s_t no puede ser mayor que la unidad, la cantidad máxima de Q que puede ser producida en cada año t es limitado por el stock existente de capital humano, factor a tener en cuenta en el delineamiento de la política macroeconómica global, es más, KH_t va incrementándose con la edad (asumiendo inversión continua) por lo que se deduce que la cantidad máxima de Q va aumentando con la edad.

Asumiendo que el objetivo básico de cada trabajador es invertir en “eds” para ir produciendo y comprando más “eds” en el trayecto de su vida laboral se incurre en un costo que implica futuras ganancias. Este costo es $C_t = w s_t KH_t$. Donde C_t es el costo con futuras ganancias y w es el salario nominal. Otro aspecto a destacar en el modelo simple es que la producción de

capital humano enfatiza los recursos propios de cada individuo. Es la decisión del trabajador de invertir más, lo que conlleva a mayores ganancias en el horizonte futuro. No obstante, una de las principales restricciones al modelo es el juego que pueden jugar la riqueza presente de las familias. Así, una familia rica aplicará una baja tasa de descuento cuando evalúe el beneficio futuro de la inversión, contrariamente a una familia de la clase pobre.

Por el lado del ingreso, se ha señalado que los ingresos provenientes de una unidad extra de capital humano son el valor presente de las ganancias futuras, y utilizando la misma función que Polacheck y Siebert, la función ganancia que se supone se percibe hasta la edad de jubilación (65 años)³. Evidentemente se tiene mayor plusvalía cuando las ganancias totales exceden al costo total. Por otro lado, hay que reconocer que no todos los individuos tienen la misma curva de costos y beneficios marginales, pues dependerá de la capacidad y de la voluntad de cada trabajador en el proceso de aprendizaje. El proceso de aprendizaje es diferente para los trabajadores (sopesando así características propias e innatas) por lo que el tiempo empleado en la adquisición de “eds” varía de un trabajador a otro.

De la consideración de esta conducta microeconómica se pueden deducir parámetros estándares a nivel macro para seguir con el diseño de la política laboral requerida y formulada como primera premisa en este trabajo. Así, se puede deducir que los ingresos en el mercado son determinados en la base del capital humano acumulado por cada trabajador. Nuestras autoras agregan un escenario intertemporal de interacción entre los ingresos observados, reales y los potenciales. Es premisa sine que non que las ganancias potenciales están en función de la edad del capital humano invertido y la tasa de salario (w) por cada unidad de capital humano (que es una variable dada por el mercado y es asumida como una constante en el ciclo de vida para simplificar los procedimientos y a su vez es una variable independiente del stock de capital humano).

3 La fórmula básica es:

$$G = PV(w, i) Q_t$$

$$G_t = \frac{w}{i} \left(1 - \frac{1}{(1+i)^{65-t}} \right) Q_t$$

La primera derivación del modelo es que los ingresos totales equivalen a la suma de los ingresos corrientes (Y_t) y los ingresos potenciales o futuros (Y_p). Los ingresos corrientes Y_t equivalen a los ingresos potenciales (Y_p) menos los costos de ganancias futuras (C_t), es decir que:

$$Y_t = Y_p - C_t.$$

Paralelamente, las ganancias potenciales siguen el patrón del capital humano. Además se sabe que el patrón de desenvolvimiento de KH_t depende de la cantidad que cada trabajador ha invertido en sí mismo o sea en Q_t . Por otro lado, los ingresos actuales son relacionados a los potenciales por la fracción $(1-s_t)$, por ende, $Y_p = wKH_t$, o escrito en forma simplificada tenemos que:

$$Y_p = (1 - s_t) w KH_t.$$

Las apreciaciones teóricas mencionadas anteriormente permiten inducir aspectos a considerar para la elaboración de la política laboral. Los hacedores de políticas económicas pueden construir el perfil de ganancia de la persona usando su perfil de ganancias actuales. De hecho las ganancias observadas en un año dividido por una tasa de descuento permiten saber la cantidad que una persona ha invertido en sí mismo ese año y por consiguiente es su ingreso potencial⁴. El costo de producir capital humano es el costo de ingresos futuros por la producción de capital humano, por ende, el costo total puede ser computado como costo de oportunidad. La inversión óptima se obtiene igualando el costo marginal y el beneficio marginal de dicha inversión.

Un análisis que merece un detenimiento es el concerniente a la determinación de los factores que inciden en la formación de capital humano. Por ende, estas formulaciones matemáticas extraídas directamente del modelo original, permiten deducir los parámetros manejables por los hacedores de políticas económicas: la tasa de descuento (i), la capacidad del trabajador (b) y tiempo (t). Existe una relación indirecta entre la tasa de descuento (i) y la función de producción (Q_t). Los trabajadores que enfrentan altas tasa de descuento i invertirán menos capital por lo que tendrán una tasa de crecimiento baja en sus ganancias durante su vida laboral. En general, las familias pobres enfrentan altas tasas de des-

cuentos por lo que acumulan menos capital, inversamente con las familias de clase media para arriba. Por otro lado, existe una relación directa entre b y Q_t . El indicador de capacidad o habilidad laboral (b) tiene una relación directa con el nivel de producción o inversión. No se necesita mucho bagaje teórico para afirmar que el más capaz acumula mayor capital humano. Adicionalmente, el más capaz no necesita estar más tiempo en los institutos de educación formal que el menos capaz. El valor de Q_t decrece a medida que t se incrementa independientemente de los valores de b e i . Al considerar el tiempo de retiro voluntario del mercado, Q_t llega a cero cuando $t = 65$. El stock de capital humano (KH_t) aumenta y s_t decrece en el ciclo de vida, por ende las ganancias observadas deben exceder el crecimiento en la capacidad de ganancias potenciales:

$$Y_t = wKH_t - w s_t KH_t = w (1 - s_t) KH_t$$

En el modelo se deben tener en cuenta factores como la depreciación en la capacidad humana, pues el stock de KH puede deteriorarse con la edad. De hecho, las ganancias están relacionadas con la habilidad laboral y que son adquiridas a través de la inversión en capital humano (adquirida tanto en escuelas como en el mismo trabajo o learning by doing).

El stock de KH es determinado racionalmente por cada individuo eligiendo la proporción del tiempo empleado en invertir en cada edad. En la etapa inicial generalmente el individuo invierte todo en el proceso de formación de su acervo de capital humano, definido por muchos como especialización o escolaridad, donde las ganancias indudablemente son nulas y van acrecentándose con las ganancias obtenidas en los primeros trabajos y así sucesivamente. En párrafos anteriores se ha señalado la diferencia en el nivel invertido en capital humano de parte de familias pobres y ricas. Los niños de las familias pobres (clase preponderante en países subdesarrollados) reciben menos inversión de capital humano. De hecho el mayor costo para las familias pobres se traduce indefectiblemente en fuente de inequidad de oportunidad y que se puede dar por generaciones. Uno de los modelos que explica la transferencia entre padres y niños es el de Becket-Tomes (1979) que muestra la transferencia generacional entre padres y niños. El padre altruista realiza la transferencia de ingreso a su hijo

4 $Y_p - Y_t = C_t = \Delta Y_t / i$.

pero esta transferencia depende de la voluntad de recepción y de los deseos de ganancias del propio hijo. Un estándar que puede servir para el trazado de políticas es usar la profesión del padre como background para futuras profesiones de los hijos y de tal forma a buscar mecanismos de migración de esta transferencia generacional. Además no se puede obviar el rol del sector público que será analizado en el siguiente punto, pues el factor subsidio es una de las limitaciones al dinamismo del mercado laboral en economías en vías de desarrollo.

El modelo: descripción teórica

El modelo a ser presentado introduce variables operativas para el manejo productivo de la política laboral en países en vías de desarrollo. El diseño global del modelo abarca todas las variables consideradas en el modelo de ciclo de vida y hace especial énfasis a dos factores preponderantes a ser tenidos en cuenta en la validez del mismo, referentes a la esencia y operabilidad del “learning by doing” y al rol del sector público como sector de dinamismo.

Consideraciones del “Learning by doing”

La etapa que requiere especial atención en el trazado de la política laboral es la etapa de inversión en capital humano posterior a la escolaridad formal. Es el factor más gravitante en la formación pues la educación o escolaridad es limitante al sistema educativo imperante en el país, sin embargo, una herramienta que el trabajador cuenta es ir invirtiendo en su capacitación para asegurar las ganancias futuras en crecimiento.

Si bien se puede medir exactamente el proceso de inversión vía learning by doing, omitimos este detalle para enfatizar la esencia del proceso en sí como variable estratégica de la política laboral. En el escenario intertemporal, es un hecho que la fuerza laboral debe sacrificar ganancias presentes comprando entrenamiento continuamente. Este proceso de “learning by doing” no debe tener un límite o un horizonte finito (solo la restricción que el mismo empieza desde el inicio de la inserción al mercado laboral hasta la etapa de retiro a los 65 años aproximadamente).

Más que factores económicos deben primar factores sociales y políticos que tiendan a la moti-

vación para el mercado laboral. Un mercado laboral eminentemente de origen rural, con escasa escolaridad solo puede ser factor positivo de crecimiento con una política de inversión en capital humano vía learning by doing. Involucraría agentes públicos y privados así como un cambio generacional en cuanto al incentivo de la capacitación y al hecho de ver el entrenamiento como una inversión y no como un gasto supérfluo.

De hecho, se sabe que aunque se invierta grandemente en tecnología el crecimiento solo será posible con la complementación de una mano de obra bien calificada. El proceso “learning by doing” es corrientemente una necesidad para cualquier empleado. Las habilidades, capacidades, títulos, adquiridos en una etapa anterior ya no serán suficientes con los adelantos por lo que el entrenamiento de la mano de obra empieza a ser rentable tanto para las firmas mismas como para el empleado mismo.

Adicionalmente a la esencia filosófica que encierra el concepto de entrenamiento o “learning by doing”, éste puede ser usado como medida de incremento de la productividad del empleado midiéndose en costos de futuras ganancias. Existen diversos mecanismos por los que se puede implementar, ya sea a través de cursos formales o simplemente la experiencia en el lugar de trabajo adquirida con una nueva tecnología o un proceso nuevo de producción.

Inclusión del sector público

En países en vías de desarrollo se espera un rol protagónico del Estado en el aspecto laboral. Si bien es de reconocer que existen factores restrictivos que condicionan el equilibrio normal del mercado laboral tales como el aspecto legal, salarios mínimos, etc. En la mayor parte de los países en vías de desarrollo, el sector público que emplea un buen porcentaje de la fuerza laboral, tiene un gran potencial por tener un impacto sustancial en los mercados obreros y en especial para los menos calificados. Por ende, al ser un actor muy importante y con una masa laboral muy grande no puede ser ignorado en el proceso de política laboral y debe ser insertado con miras a ser un formador de capital humano para evitar que exista brecha entre el sector público y sector privado.

Debe existir una complementaridad de roles protagónicos entre el sector público y privado con miras a la formación de capital humano. Las reformas tendientes a minimizar las restricciones y la búsqueda de un mecanismo de equilibrio general que aglutine variables de ambos sectores debe ser premisa en la política laboral diseñada. Especial atención se debe dar al llamado efecto Peltzman que sostiene que se ha corroborado que las familias gastan menos en educación después que el Estado introduce subsidios de educación.

Descripción del modelo

La idea básica en este trabajo de investigación es el diseño de un modelo sencillo en el que la política laboral (PL) sea la principal variable para el fortalecimiento de una política económica (PE) que tienda al crecimiento sustentable a largo plazo a la que se complementen otras políticas (OP) en condiciones caeteris paribus. Formulado esta premisa es:

$$PE = f(PL, OP).$$

Si bien existen innumerables variables en la política laboral nos centramos en el Capital Humano (KH) en base al modelo presentado en la sección anterior del ciclo de vida.

$$PL = f(KH, \delta).$$

δ = Es un factor que representa la incidencia de otras variables y consideradas constantes en el presente modelo y que se refieren en especial al marco vigente en materia de seguridad social, a la informalidad del sector laboral y otros. Aplicando las nociones básicas del capital humano se tiene que el KH está en función del nivel de educación o la escolaridad (S) y el proceso post-escolaridad o "learning by doing" (LD) y consolidando todos los demás factores en la variable γ .

$$KH = f(S, LD, \gamma)$$

La productividad del capital humano (KH) está en relación directa a las ganancias obtenidas. La variable central para la política laboral es la distribución óptima y racional de las capacidades de aprendizaje que son cambiantes y dependen del nivel de educación (**ex ante y post o "learning by doing"**).

La condición de equilibrio del mercado laboral, que la Oferta laboral (O_L) sea igual a la Demanda laboral (D_L), nos induce a desglosar los aspectos inherentes en la cantidad ofertada y demandada. La oferta de trabajo está en función a la Población Económicamente Activa (PEA), esto es:

$$O_L = f(PEA)$$

Las características de la PEA están determinadas por la edad (E), educación (S), el proceso "learning by doing" (LD) y otros factores. De hecho, estos son los factores que determinan la formación y acumulación del KH en el horizonte de vida laboral, por ende estas mismas variables son las determinantes del capital humano.

Por el lado de la demanda, se desglosan dos sectores bien diferenciados en países en vías de desarrollo, la del sector público (D_{SP}) y la del sector privado (D_{SNP}).

$$D_L = D_{SP} + D_{SNP}$$

Introduciendo el factor precio en el modelo, se simplifica el análisis señalando que la demanda está en función del salario (w_i) y otros ingresos laborales (w_{ni}). Al efecto, se consideran las restricciones presentes tales como la vigencia del salario mínimo, el marco legal para el sector laboral y otras externalidades.

Rescatando las variables del modelo de ciclo de vida en materia de ingreso total para el trabajador (Y_L) **el mismo está compuesto** de la suma de los ingresos corrientes reales (Y_r) y de los ingresos futuros descontados (Y_f).

$$Y_L = Y_r + Y_f$$

Asumiendo que los ingresos están en función directa a la función producción $Q_t = (s_t KH_t)^b$, y que la misma es determinada por el stock de capital humano, se deduce que la principal variable es la inversión en la formación de KH. A partir de acá el modelo toma la función ganancia explicitada en el marco teórico del ciclo de vida. No obstante, es de reiterar que la conducta maximizadora de todo trabajador lo llevará a una condición óptima en que su costo marginal sea igual a su ingreso marginal. Se obvian la deducción matemática de esta parte por el hecho de que ya fue explicado en el punto 2. El simple modelo enunciado en esta sección tiende a

acentuar que todo trabajador debe tender a formar más “eds” en el horizonte de su vida laboral para poder obtener mayores ganancias.

El caso Paraguay

La presente sección es una descripción complementaria al modelo diseñado de las variables del mercado laboral paraguayo. Es de destacar que existen limitaciones al citado diseño por la escasez de estadísticas llegando al uso de variables hasta la determinación de los ingresos percibidos acorde al nivel de educación y a la edad, aspectos que avalan la validez del modelo de ciclo de vida para una economía como la paraguaya.

Características de la mano de obra paraguaya

- **Oferta:** composición de la mano de obra [OL = f (PEA)]

La oferta laboral del país está compuesta por la Población Económicamente Activa (PEA) que, según los datos censales elaborados por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), está constituida por la población de 10 años y más que suministran mano de obra disponible para la producción de bienes y servicios.

El límite de la edad activa, tanto el mínimo como el máximo, en lo que se define como PEA, está relacionado con las características peculiares del mercado laboral de cada país o región, oscilando la edad mínima entre los 7 u 8 años en las áreas rurales y los 14 o 15 años en las zonas urbanas. En este contexto, el hecho de que en el Paraguay

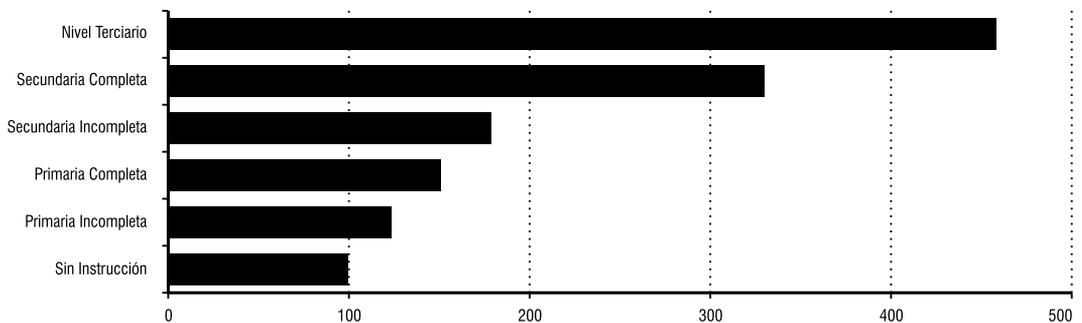
la edad mínima de la PEA se haya reducido de 12 años, considerado en el Censo del año 1982, a 10 años, según el último Censo de 1992, tiene muchas implicancias. En primer lugar, dicha variación de la edad mínima surge, de la necesidad de adecuar las cifras censales a la realidad nacional, y, en segundo lugar, evidencia el grado de desarrollo económico y social en que se encuentra el país, puesto que una reducción de la edad mínima de la mano de obra es un indicador de la existencia de cierto deterioro en las condiciones socioeconómicas del país, ya que niños en edad escolar se encuentran desarrollando actividades lucrativas con el fin de aumentar el ingreso familiar.

Partiendo de esta base, y según los datos censales⁵, se puede destacar que la oferta laboral del país se caracteriza por ser relativamente joven, ya que aproximadamente el 70% de la PEA tiene menos de 30 años. En términos de capacitación de la mano de obra podemos señalar que tiene un nivel relativamente bajo, ya que, aproximadamente, el 60% de la PEA, posee la primaria concluida o no, el 25% ostenta un nivel de enseñanza secundaria y sólo un 6% de la PEA llega a un nivel universitario.

Se puede precisar que la oferta laboral del país se caracteriza por ser joven pero con un nivel bajo de capacitación que, indudablemente, incide en el ingreso que percibe y en el sector laboral en el que se desempeña. Lo cual se observa en el siguiente cuadro, el cual evidencia que a medida que la mano de obra incrementa su nivel de instrucción, aumenta el ingreso que percibe.

5 DGEEC. Censo 1992 y otros.

Gráfico 1
Ingreso promedio mensual en US\$ de la PEA ocupada



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

- **Demanda:** necesidades del mercado laboral
[$D_L = D_{SP} + D_{SNP}$]

A fin de lograr el crecimiento económico sostenido, las economías deben establecer la política a seguir, dentro de la cual el sector privado desempeña un papel muy importante, ya que es generador y fuente de empleo para la mano de obra. Es por ello estratégico determinar los requerimientos del mercado con relación a la fuerza laboral, la capacitación, productividad y cuantía de la demanda.

Los demandantes de mano de obra se distribuyen entre el sector privado y el público. En este sentido, cabe destacar que en el Paraguay, existen pocas empresas que podríamos clasificar como grandes, predominando las pequeñas y medianas, tanto en el sector comercio como en la agricultura, ya que en el primer sector, el promedio de empleados por firma no supera los 20 obreros por empresa, y en la agricultura, las fincas son, en promedio de 20 hectáreas, según estudios realizados por la DGEEC y el Ministerio de Agricultura (MAG). Además, considerando las características de la mano de obra paraguaya: abundante y barata, por la baja productividad asociada a una escasa capacitación, se puede señalar que ésto pone en ventaja a los empleadores, quienes no necesitan competir entre sí ofreciendo mejores salarios a fin de captar buenos obreros, e incluso dichos empresarios no tienen incentivos para ampliar su empresa o invertir más, ya que los altos costos laborales en cuanto a contratación, capacitación, despido con indemnizaciones, pago de seguridad social, etc. hacen más rentable captar recursos del sector informal, incrementando la incidencia de dicho sector en la economía.

A fin de paliar dicha situación y, conociendo el problema estructural de la mano de obra, la preocupación del Estado por la fuerza laboral se evidencia en el proceso de reforma que se desea implementar. En este sentido, dentro de la Reforma Educativa se han realizado estudios acerca de que es lo que demanda el mercado a fin de que se tienda a capacitar a la fuerza laboral respondiendo a los requerimientos. Es así que, según los estudios realizados por expertos de la Universidad de Harvard en apoyo a la Reforma Educativa⁶, la mano de obra paraguaya debe

tender a capacitarse para la industrialización, específicamente en un modelo agroindustrial diversificado. Esto es, considerando como prioridad de la política económica del país el logro del crecimiento sostenido a través de una política de crecimiento industrial, y teniendo en cuenta la estructura productiva del país (eminentemente agropecuario), dicha industrialización deberá tener como fuente el sector primario del país.

El citado estudio es un primer intento por determinar las necesidades del mercado de trabajo paraguayo, estimando la demanda futura de recursos humanos por nivel de educación, y tratando de identificar las necesidades del empresariado, el cual ha manifestado, según las entrevistas realizadas para este estudio, que la mayoría de las empresas deben importar supervisores de otros países latinoamericanos, por lo cual proponen que en lugar de educación vocacional especializada se incentiven en el país, los programas de pasantías en las industrias mientras los estudiantes aún estén cursando la escuela secundaria.

Este estudio apoya la idea de la cooperación entre el sector público y privado, sobre todo, en educación superior, considerando que la mayoría de los graduados de secundaria continúan estudios de educación superior, y que las proyecciones del citado estudio indican que el sistema no va a cubrir el déficit de demanda de los niveles de mandos medios para el año 2005.

Esta hipótesis de las proyecciones es confirmada por los estudios realizados por la DGEEC en base al Censo Poblacional de 1992, que señalan que, durante los próximos 15 años, la PEA crecerá más aceleradamente en las zonas urbanas que en las rurales. Esto implica la necesidad de concentrar esfuerzos por acelerar el proceso de industrialización en el Paraguay, ya que la demanda de trabajo aumentará más en las ciudades que en el campo. El estudio de Gray y Borda concluye que es en el nivel de mandos medios, más que en el de educación superior, en el que se debe priorizar un programa de inversión pública y privada diseñado para expandir la capacidad laboral, con la peculiaridad de que el sector privado siga teniendo una proporción creciente de la matrícula, y que las autoridades gubernamentales certifiquen y supervisen a las instituciones privadas promoviendo la transparencia y evitando los fraudes.

6 Gray, Clive y Dionisio Borda. Análisis de la economía paraguaya e implicaciones para la educación. Diciembre, 1995.

La informalidad en el mercado laboral

La constitución y características de la mano de obra paraguaya así como el escaso cumplimiento de las leyes laborales determinan la existencia de dos sectores en el mercado de trabajo: el sector formal de la economía, en el cual rige un marco jurídico explícito que sirve de base a los contratos individuales o colectivos, defendiendo, generalmente, los derechos de los trabajadores, los sindicatos y los empleadores, las condiciones para la negociación colectiva, y el mecanismo para la solución de controversias; y el sector informal, en el cual esas normas de interacción suelen ser implícitas y están basadas en las costumbres sociales y el carácter personal de la relación de empleo.

Este sector informal, no es característico solo del Paraguay, sino que constituye un fenómeno de amplia extensión en América Latina e incluso en los países industrializados, ya que está asociado fuertemente a la utilización de métodos tradicionales de producción y comercialización, con un bajo nivel de productividad y por lo tanto exiguos salarios.

En este tipo de mercados existe una facilidad de acceso porque en dicho sector se actúa al margen de la ley, lo cual implica que, si no existe un mecanismo eficiente de control y supervisión del cumplimiento de dichas normas, sumado al hecho de que una de las principales características del trabajador informal es su bajo nivel de instrucción (en el Paraguay, el 54% tiene sólo educación primaria), los costos de instalación y operación de la empresa son relativamente bajos, existiendo una desprotección del trabajador en cuanto a exigir sus derechos y cumplir con sus obligaciones.

En este contexto y considerando que nuestro país es eminentemente agropecuario, basado en un sistema agrícola tradicional, lo cual trae aparejado la sub-utilización de los recursos productivos, especialmente la tierra y la mano de obra, la informalidad laboral, parte de dicho sector, base de la economía nacional, teniendo en cuenta que el sector productivo es el más desprotegido en término de leyes, asistencia técnica y crediticia, en definitiva al no existir una política de crecimiento y distribución de ingresos.

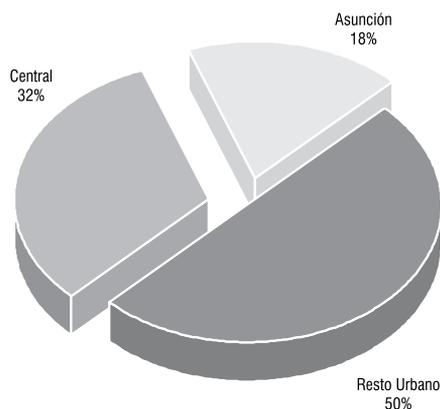
Además, considerando que desde hace unos años se ha iniciado un proceso de modernización de la agricultura, basado en la transforma-

ción de la agricultura campesina a un sistema empresarial, tendiendo a la mecanización de los cultivos, éste genera el desplazamiento de la mano de obra rural por maquinaria agrícola. Este hecho acrecienta, el segundo factor determinante del sector informal en el país, la migración rural-urbana que, al no estar acompañada por un proceso urbano-industrial que pudiera absorber la mano de obra liberada por el campo, incrementa el número de trabajadores en el sector informal en las áreas de comercio y servicios.

Dicho sector informal se encuentra inserto en la variable demográfica de los desempleados quienes componen la Población Económicamente Activa Total, y según los últimos datos de la DGEEC⁷, prácticamente el 44,2% de la población ocupada del país trabaja en el sector informal, que está constituido generalmente por personas que detentan la categoría ocupacional de: trabajador por cuenta propia, trabajador familiar no remunerado, patrón o empleador y obreros en empresas de tamaño de cinco o menos personas.

En cuanto a distribución geográfica, los datos de la DGEEC, revelan que el 50% del sector informal se encuentra en el resto urbano⁸ del país, un 32% se concentra en el Departamento Central y 18% se ubica en Asunción, capital de la República.

Gráfico 2
Distribución de los ocupados en el sector informal por área de residencia



Fuente: DGEEC.

7 DGEEC, Trabajadores en el sector informal urbano en el Paraguay. Encuesta de Hogares 1995.

8 Resto Urbano: lo componen un conjunto de ciudades cuya población no supera los 100.000 habitantes (DGEEC).

En dicho sector informal, un 50% se desempeña como comerciante, siguiéndole en orden de mayor participación, los artesanos y operarios con un 32%, mientras que los demás se desenvuelven como trabajadores por cuenta propia, empleados de oficinas, conductores u obreros-jornaleros, con una participación de 9%, 4%, 3% y 2% respectivamente. Del total de personas componentes del sector informal el 53% trabaja por cuenta propia, mientras que el 15% lo constituyen familiares no remunerados y sólo el 9% es patrón de su propia empresa.

Políticas de empleo y salarios vigentes

$[D_L = f(w_l, w_{nl})]$

Al hablar de Política de Empleo en el Paraguay se pueden visualizar tres aspectos relacionados. En primer lugar, los incentivos a la Inversión Extranjera Directa (IED) como generadora de fuentes de empleo. En segundo lugar, el fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas; y en tercer lugar la formación de mano de obra capacitada a través de la enseñanza a nivel técnico o de mandos medios.

Profundizando el análisis se puede resaltar que en el país se prioriza la inversión como medio para generar puestos de trabajo, de ahí los incentivos fiscales concedidos por la Ley 60/90 para atraer inversiones de largo plazo que se conviertan en captadoras de mano de obra.

Según estudios del BCP sobre la Inversión Extranjera Directa⁹, las empresas de IED han incrementado la captación de mano de obra en los años 1995/96 en un 5% y en el período 96/97 en un 11,2% con una mayor participación del sector terciario, secundario y primario, conforme al mayor porcentaje registrado en el período 95/97.

Sin embargo, como lo señala dicho estudio del BCP, la incidencia de la IED en el Paraguay en el mercado laboral no ha sido significativa en la captación de mano de obra conforme a las expectativas generadas.

Asimismo, teniendo en cuenta que el sector informal es muy fuerte en la economía paraguaya,

desde hace un par de años se le ha brindado mayor importancia a las micro, pequeñas y medianas empresas del país, a través de mayores fondos de financiación, estudiando la posibilidad de legalizarlas.

Además se ha priorizado la enseñanza dual y el desarrollo de los mandos medios a través del bachillerato técnico, a fin de formar a la mano de obra con miras a satisfacer la demanda del mercado laboral.

• Legislación vigente

La legislación laboral vigente en muchos países determina no sólo los derechos jurídicos básicos, sino también hasta el más mínimo detalle del contrato laboral (salario, seguridad en el empleo, número de días de vacaciones, obligaciones de empleador, etc.) para todos los trabajadores. Estos requisitos muy burocráticos desalientan la contratación formal, alentando la formación del sector informal, en el cual los trabajadores se encuentran sin protección jurídica. Debido a lo engorroso de dichas reglamentaciones sobre la seguridad en el empleo y a lo imprevisible del sistema de representación de los trabajadores y de solución de conflictos, las estimaciones de los costos de la mano de obra resultan aún más inciertas. Por consiguiente, las reformas del mercado laboral deben encaminarse a establecer los derechos básicos, reducir las distorsiones y la incertidumbre, y aumentar los incentivos para que los empresarios privados creen empleo en el sector formal.

En el Paraguay, la protección legal a los trabajadores se establece en la Constitución Nacional, donde incluso se determina la vigencia del salario mínimo. Además se tiene como régimen en el mercado del trabajo al Código Laboral, coexistiendo con ella la Ley 200 del año 1970 que establece el Estatuto del Funcionario Público, a fin de garantizar una administración pública eficiente.

Además, existen leyes y decretos que establecen en ciertos artículos consideraciones con respecto al mercado laboral. Así se tiene que la Ley de Reforma Tributaria No. 125 del año 1991, prevé la posibilidad de computar como gastos deducibles del pago de Impuesto a la Renta, los gastos y contribuciones en favor del personal en cuanto a asistencia sanitaria, escolar o cultural así como los

9 BCP, Paraguay IED de 1995 al primer semestre de 1998. Gerencia de Estudios Económicos. Departamento de Economía Internacional - División Balanza de Pagos.

de capacitación del personal, como un estímulo a que el empresariado invierta en sus recursos humanos. Sin embargo, el Decreto No. 14.002 del año 1992, que reglamenta la citada ley tributaria, solo determina las condiciones de la asistencia sanitaria, escolar o cultural, dejando a criterio de la Administración Tributaria el establecer las condiciones que rijan lo concerniente a gastos de capacitación del personal, lo cual dificulta al empresariado el conocer con claridad las normas que deben considerar para implementar un programa de capacitación sistemático e integral que beneficie a la empresa y sea de largo plazo.

Por lo tanto, las distorsiones más graves en el mercado laboral paraguayo provienen del régimen legal vigente, ya que se establecen condiciones que generan rigideces en el mercado como por ejemplo la estabilidad laboral que obtiene el trabajador al cumplir 10 años de actividad en una misma empresa, lo que motiva a que, en el sector privado, se despidan o negocie con el personal que pueda tener dicha antigüedad, a fin de disminuir los costos laborales. Mientras que en el sector público, los criterios que predominan en la gestión del personal generalmente están relacionados con la antigüedad en el empleo antes que la capacitación o idoneidad del trabajador, existiendo estructuras rígidas que establecen, según criterios aleatorios, quiénes recibirán capacitación, a quién se ascenderá y en quiénes se delegarán funciones de supervisión y cómo se delimitarán dichas funciones.

Es preciso señalar que toda política laboral que tiende a establecer reglas claras en el mercado del trabajo tiene como base un régimen legal, en cual se deben establecer claramente las contribuciones obligatorias de seguridad social (jubilación, seguros de incapacidad, de desempleo, entre otros), reducir la asimetría de información, establecer programas para creación de empleos, así como incentivos para fomentar la capacitación de la mano de obra.

• Política de salario mínimo

El establecimiento de una política de salario mínimo reglamentada legalmente tiene por objetivo, a criterio de ciertos economistas¹⁰, el garanti-

zar un piso decente en la remuneración de todos los trabajadores, de ahí su implementación en varios países. En algunos casos, como en EE.UU., es utilizado como un salario de referencia a fin de reducir la asimetría de información entre oferentes y demandantes, de tal manera que los trabajadores conozcan cual es el precio base que pueden pedir por el trabajo que desempeñarán, mientras que las empresas pueden determinar de una forma relativamente exacta, los costos de rotación o de movilidad de la mano de obra.

Existen dos corrientes en cuanto a implementar la política de salario mínimo. Los partidarios estiman que las leyes sobre el salario mínimo, debidamente aplicadas, pueden aumentar los ingresos de los trabajadores más pobres con poco o ningún costo para el empleo en general. Sus detractores opinan que el salario mínimo empeora la situación de los trabajadores pobres al aumentar los costos de producción en el sector formal y al reducir el empleo. Dicen que aumenta entonces el número de los que se ven obligados a buscar trabajo en el sector informal no reglamentado, con lo que se reducen aún más los salarios de los trabajadores pobres.

Ambas corrientes tienen buenos fundamentos, ya que el hecho de que el salario mínimo tenga un efecto general positivo o negativo depende de su repercusión en el empleo, lo cual a su vez depende de la estructura del mercado, del nivel al que se fija el salario mínimo y de la capacidad de las autoridades de imponerlo.

En este contexto, los estudios realizados por Martin Feldstein¹¹ de la Universidad de Harvard con respecto a la vigencia del salario mínimo en una economía como la norteamericana y su impacto en la misma, señalan que el salario mínimo no sólo reduce el incentivo para contratar trabajadores menos calificados, sino también el incentivo para ofrecerles entrenamiento en el empleo. Los efectos de un incremento en el salario mínimo se manifiestan en la disminución de las oportunidades laborales para la mano de obra joven, sobre todo las minorías raciales, aunque los estudios no son muy concluyentes con respecto a la fuerza porcentual de dicho impacto.

En un mercado de trabajo plenamente competitivo, cuyo ajuste se realiza vía precios, en

10 SACHS-LARRAIN. Macroeconomía en la economía global. 1994

11 SACHS-LARRAIN. Idem.

este caso, en el mercado laboral se consideraría la variable salarios; la imposición de un salario mínimo obligatorio generará distorsiones en el mercado, si el mismo se fija a un nivel superior al de mercado, ya que es éste el que determina el nivel de equilibrio de oferta y demanda. En los países de ingreso bajo y mediano, donde los mercados son de por sí imperfectos, los aumentos del salario mínimo con frecuencia inducen aún más a los empleadores y a los trabajadores a hacer caso omiso del mismo, operando de esa forma en la ilegalidad.

En el Paraguay, el régimen legal establecía la vigencia de un salario mínimo diferenciado por sectores: privado y público. La evolución del salario mínimo, que se observa en el siguiente gráfico, evidencia la existencia de dichas diferencias, destacándose que, dentro del sector privado se discriminaba nuevamente entre lo que percibían los de la capital y del interior del país, diferencia que fue eliminada en el año 1992, pasando ambas regiones a percibir igual salario mínimo. La diferencia del salario mínimo entre el sector privado y el público, radica en las horas trabajadas, ya que el sector público trabaja solo 30 a 36 horas semanales contra las 40 a 48 horas del sector privado.

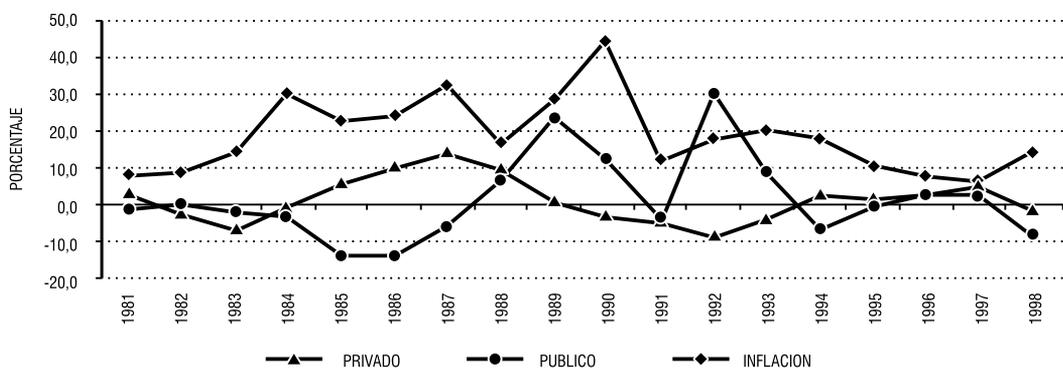
Esta evolución demuestra que, por más que las leyes laborales establezcan que el salario mínimo deberá reajustarse en base a la inflación pasada, el salario mínimo real no refleja dichos ajustes ya que, en los últimos años ha decrecido, lo que evidencia la pérdida del poder adquisitivo del mismo. Además, el ajuste salarial periódico ha institucionalizado el uso de dicha variable como

indexador de la economía, en el sentido de que los demás precios se ajustan en base al incremento porcentual del salario mínimo, como por ejemplo el del transporte público, los servicios básicos, bienes de consumo, etc., generando una mayor presión a las autoridades monetarias y fiscales para alcanzar las metas macroeconómicas propuestas de inflación moderada y crecimiento sostenido. Actualmente se encuentra en estudio la posibilidad de realizar ajustes anuales del salario y las tarifas públicas, a inicio de cada año, y en base a inflación futura, lo cual coadyuvaría a tratar de mantener el equilibrio macroeconómico, pero ello implica, a su vez, tratar de implementar las medidas de carácter estructural para solucionar, paulatinamente, los problemas del mercado de trabajo.

Por otra parte, cabe destacar que una alta proporción de la PEA no percibe el salario mínimo, lo cual denota la falta de control sobre el cumplimiento del mismo por el elevado costo que implica para la administración fiscal. Esta situación tiende a que los empleadores evadan el cumplimiento de dicha disposición legal, coexistiendo un plantel de trabajadores formales e informales en una misma empresa debido a que los empresarios contratan mano de obra por un salario menor al mínimo, lo que constituye un indicador de que el salario mínimo es mayor al de mercado.

Considerando lo anteriormente expuesto, el éxito de la implementación del salario mínimo, en el Paraguay o en cualquier economía del mundo, depende de su repercusión en el empleo, lo cual a su vez depende de la estructura del mercado

Gráfico 3
Variación del salario mínimo promedio real con respecto a la inflación



Fuente: B.C.P.

de trabajo, del nivel al cual se fija dicho salario mínimo y de la capacidad de las autoridades para imponerlo.

• Política de seguridad social

El marco general de la política de la seguridad social para el Paraguay se encuentra establecido en la Constitución Nacional (CN) del año 1992, ley que expresa en el artículo 95 que el sistema de seguridad social deberá establecerse por ley y que será obligatorio e integral para el trabajador dependiente y su familia. Asimismo, no se especifica el tipo de sistema, considerando que se deberá optar por los públicos, privados o mixtos, pero siempre bajo la supervisión del Estado. Además el Código Laboral (artículos 381 y 382) establece en forma general especificaciones con respecto a este tema.

Sin embargo, el sistema nacional de seguridad social sigue manteniendo su estructura basada en una administración centralizada, con un sistema de reparto cuya capitalización de aportes es colectiva y donde los beneficios y contribuciones están determinados por los años de antigüedad laboral y el límite de edad del jubilado.

El sistema de seguridad social del Paraguay se compone del Instituto de Previsión Social (IPS), que presta a su vez servicios de salud; la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Administración Central, más conocida como Caja Fiscal; otras 6 Cajas de Jubilaciones y Pensiones de entes públicos como la de Empleados Bancarios, del Ferrocarril Carlos Antonio López, de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), de la Municipalidad, de los Miembros del Poder Legislativo y de Itaipú; e incluso, en los últimos años, se han formado fondos privados de jubilación. Como se señaló anteriormente los requisitos para acceder a la jubilación ordinaria¹² están definidos en cuanto a límite de edad, años de antigüedad laboral o servicio y monto de aporte y jubilación posterior. El sistema actual de seguridad social carece de uniformidad de criterios, ya que existen diferencias significativas en cuanto a tasa de aporte y beneficios concedidos por las distintas entidades de jubilación, teniendo en

cuenta además que el IPS es la única institución que brinda servicios de salud a sus aportantes.

Cabe señalar que el IPS, por Ley 98/92 tiene a su cargo el régimen unificado de jubilaciones y pensiones para todo trabajador asalariado con contrato verbal o escrito cualquiera sea su edad y el monto de su remuneración. Quedando exceptuados los funcionarios y empleados del sector público sean éstos de la Administración Central, Entes descentralizados o empresas mixtas, bancos oficiales, militares y policías, así como los trabajadores del Ferrocarril Carlos Antonio López, e incluso los empleados de bancos privados. La excepción con respecto a los funcionarios públicos se basa en el artículo 103 de la CN, en el cual se especifica que dentro del sistema nacional de seguridad social, los funcionarios y empleados públicos se registrarán por una ley determinada que les garantizará la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad con los funcionarios en actividad.

Actualmente se habla del inicio de un proceso de Reforma de la Seguridad Social, la cual se inicia con el estudio de leyes que establezcan y regulen un sistema definido, estableciendo al mismo tiempo mecanismos legales que controlen y reglamenten a las administradoras de fondos de pensiones dentro de un marco de mayor seguridad para los aportantes.

Problemática del mercado laboral paraguayo

Existen varios estudios a nivel país realizados por organizaciones del sector privado así como por organismos internacionales tendientes sobre el mercado laboral paraguayo. En el sector privado se destaca el realizado por el CEPPRO¹³, entidad que utilizó la metodología Planificación por Objetivos (PPO) entre los empresarios participantes a fin de establecer la “Visión estratégica de Empresarios sobre la realidad económica, social y empresarial del país”. El trabajo arrojó como resultados que aproximadamente el 40 % de las debilidades detectadas (12 de 28) en el sector empresarial están asociadas a la mano de obra y su calificación, no sólo a nivel de mandos medios, sino incluso a nivel de alta gerencia. Asimismo, de las amenazas detectadas, el 35% están

12 Además de la jubilación ordinaria, existe la extraordinaria y la relacionada con accidentes de trabajo, invalidez o discapacidad, las que deben estar debidamente comprobadas por una junta médica.

13 CEPPRO. Informes y Documentos N° 5. Octubre de 1996

relacionadas con la falta de reforma del Estado, además de la mano de obra no calificada, y la reglamentación legal vigente.

En cuanto a las medidas de política industrial que consideran los empresarios de mayor beneficio para sus empresas y a la vinculación entre éstas y las instituciones públicas que prestan servicios al sector en la actualidad, los resultados revelan que la asistencia crediticia es considerada la medida prioritaria por el 66,8% de los empresarios encuestados, seguida de los incentivos fiscales por el 53,0%, la capacitación de recursos humanos por el 33,2%, la asistencia técnica por el 22,8%, las medidas arancelarias y para-arancelarias por el 22,0% y la política de información por el 20,0%.

Estos resultados son corroborados por estudios realizados por organismos internacionales, como se evidencia en el informe sobre: "Obstáculos Principales al Desarrollo del Sector Privado" presentado en el mes de abril de 1997 por expertos del Banco Mundial, tomando una muestra de empresas clasificadas como pequeñas (con menos de 25 empleados), medianas (entre 25 y 100 empleados) y grandes (con más de 100 empleados), dentro de una muestra de 243 empresas seleccionadas al azar del registro de Contribuyentes del IVA del Ministerio de Hacienda.. En dicho documento se presentan los obstáculos del Mercado Laboral para el Crecimiento, resaltando en primer lugar, la falta de mano de obra calificada, la falta de personal técnico y gerencial, asociado a las restricciones sobre el empleo o despido del personal.

Asimismo, el Banco Mundial analizó la situación del Sector Público en el Paraguay publicado en el documento denominado "Paraguay: El rol del Estado" presentado en abril de 1996, en el cual se cita que los problemas del Sector Público en el Paraguay que son profundos ya que datan de muchos años y requieren una redefinición de los objetivos del Estado.

El citado informe establece que se requieren reformas significativas en la administración del cuerpo de funcionarios públicos para que mejore la actuación del Gobierno.

Los problemas principales detectados son:

- los administradores del Gobierno no pueden controlar las prácticas fraudulentas e ineficaces

- no existen controles administrativos efectivos
- los sueldos y las promociones son arbitrarios
- existe un gran exceso de personal y se ha producido un incremento considerable de los costos salariales, junto con la comprensión de la estructura de salarios. Las leyes en preparación (i.e., administración financiera, recursos humanos) deberían tratar estos temas.

En definitiva el citado estudio del Banco Mundial señala que es imprescindible restringir el empleo, aunque concluye que debe haber primero un examen del rol y los objetivos futuros de los organismos del sector público, una racionalización de su estructura orgánica, y una determinación de sus futuras necesidades de personal, para tornar eficiente a la administración pública paraguaya.

Otra característica importante a ser considerada es la **informalidad en el mercado laboral**. El concepto de sector informal comenzó a ser utilizado a comienzos de siglo cuando estudiosos, sociólogos y analistas económicos descubrieron que gran parte del trabajo de jóvenes y adultos no estaba registrado en las estadísticas oficiales. Este hecho fue analizado sistemáticamente a partir de los años 70, período en el cual adquiere mayor relevancia en los análisis de comportamiento del mercado laboral realizados por organismos internacionales entre los que se destacan la OIT y el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

Las características insertas en la definición del sector informal se relacionan a la baja productividad de la mano de obra, bajos ingresos, así como la no existencia de protección legal. Si bien es difícil definir y dimensionar, es decir, medir el tamaño del sector informal, resulta más complejo analizar su comportamiento, el cual ha sido tema de diversas teorías que analizan el rol del sector informal y su funcionamiento en el mercado de trabajo.

Los factores condicionantes de la existencia de este sector informal residen en 2 causas principales: Estructural y legal, considerando que la informalidad laboral tiene sus raíces en el sector productivo, base de la economía nacional, ya que dicho sector es el más desprotegido en cuanto a la aplicación efectiva de las leyes e incluso al acceso a la asistencia técnica y crediti-

cia. Además, otro factor que alienta dicha informalidad es la falta de capacidad de control por parte de la administración pública en cuanto al cumplimiento efectivo de las políticas del salario mínimo y de seguridad social.

Si bien el concepto de informalidad se encuentra asociado a lo ilegal, no es un fenómeno coyuntural, relacionado a un ciclo recesivo que afronta la economía, sino que ya constituye una situación estructural, que se evidencia en la permanencia de los trabajadores informales en dicho sector (82,6% permanecen un año o más en la actividad), lo cual refleja que la problemática del mercado laboral del Paraguay no lo constituye el nivel de desempleo, cuya tasa promedio se ha mantenido a un nivel de 5% anual en el Área Metropolitana¹⁴, mientras que a nivel país dicha tasa ascendería a 9%¹⁵, según datos oficiales, pero, según analistas privados, dicha tasa oscilaría en un rango del 8% al 13%. Este hecho evidenciaría una cierta independencia de dicha variable con respecto a la situación económica coyuntural por la que atraviesa el país, y que podría indicar intensa movilidad entre sector formal e informal (por la tasa constante), teniendo en cuenta que la misma sólo podrá modificarse si se soluciona el problema estructural que presenta en cuanto a composición de la PEA y la estructura misma del mercado laboral.

Aplicabilidad del modelo al caso paraguayo

Limitaciones encontradas a la aplicabilidad del modelo

Considerando que el Paraguay presenta la misma problemática que todo país en vías de desarrollo, el modelo teórico elaborado precedentemente tiene serias limitaciones para su aplicación efectiva. Dichas limitaciones residen principalmente en la escasa disponibilidad de datos estadísticos

que permitan avanzar en la aplicación econométrica del modelo teórico.

Si bien, actualmente el Ministerio de Educación del Paraguay se encuentra implementando la Reforma Educativa, dentro de la cual se estiman los costos, trabajo que podría servir de base para ampliar el análisis de este trabajo, dichas estimaciones aún están siendo revisadas, por lo cual no existe mucha confiabilidad en las mismas. Además, la limitación más importante reside principalmente en la escasa disponibilidad de datos estadísticos sobre inversión en capital humano y sobre costos de educación o de entrenamiento, no solo a nivel oficial sino incluso en instituciones u organizaciones del sector privado.

Es por ello que consideramos que el presente modelo teórico constituye un análisis preliminar que servirá de base a una posterior profundización del mismo, en la medida en que se avance en la obtención de una base de datos confiable, actualizada y oportuna.

No obstante estas limitaciones y en base a las características descritas del sector laboral paraguayo se ha recurrido a la revisión bibliográfica sobre el tema y se pudo rescatar el estudio realizado por José Molinas Vega denominado **“MIGRACION INTERNA EN PARAGUAY: ¿Quiénes Migran? ¿Adónde? ¿Porqué? y ¿Cómo Viven? Un Análisis Económico de la Encuesta de Hogares 1996”**, el cual ha tomado otras variables relacionadas al tema de análisis de dicho estudio, y que sirve como modelo proxi a la hipótesis que se plantea en el presente trabajo, ya que Molinas Vega también llega a la conclusión de que es necesario orientar la política laboral enfatizando la formación de capital humano como una fórmula para el crecimiento y dinamismo sectorial y global.

Resultados según estudios previos

Molinas Vega (1999) utilizando datos de la Encuesta de hogares 1996 establece un modelo de ingreso laboral en el cual se considera como variables explicativas a la edad, el nivel de educación, sexo, áreas de residencia, número de dependientes, estado civil e incluso el idioma hablado (guaraní, castellano). El citado estudio realiza un análisis intensivo de la encuesta integrada de hogares 1996 calculando las funciones de ingresos con especificaciones semi-logarít-

14 Área Metropolitana: comprende Asunción y todas las áreas urbanas de los distritos del Departamento Central, según la DGEEC.

15 El boletín del BCP: Paraguay en cifras 1994-1996, consigna como tasa de desocupación para el citado período: 9,4; 8,1 y 9,8; respectivamente. Es llamativo el hecho de que en el año 1995 en que se produjo la crisis financiera la tasa haya descendido, y que en el siguiente año la tasa ascienda a su nivel promedio normal de 9 %.

micas estimadas con el método de los mínimos cuadrados ordinarios y con los ajustes econométricos adecuados y con la realización del test de Chow. Para fines del presente trabajo se tomaron los coeficientes relacionados a las variables educación y la edad como factores determinantes del ingreso laboral. El autor concluye que por cada año de escolaridad adicional, los individuos encuestados perciben 9,5% y 7,4% de ingresos adicionales en las áreas urbanas y rurales respectivamente. Paralelamente se tiene que la edad es una variable muy poco significativa para el área rural y para el área urbana el coeficiente asciende a 0,9% coincidiendo con las características laborales propias de la mano de obra paraguaya.

Variable Dependiente: Logaritmo del Ingreso Laboral Ajustado
(estadístico t en paréntesis)

Variables	Áreas Urbanas	Áreas Rurales
Sexo	.45 (18.2)	.50 (6.19)
Número de Dependientes	-.002 (.23)	.055 (2.17)
Guaraní	-.12 (3.4)	-.30 (2.75)
Castellano	.15 (4.47)	-.095 (.73)
Educación	.095 (28.84)	.074 (5.35)
Edad	.009 (9.67)	-.00000645 (.15)
Estado Civil	.3 (11.25)	.25 (2.91)
Constante	11.57 (208.56)	12.06 (54.58)
F	319.14	17.018
R ² -ajustado	.37	.31
N	3842	369

Fuente: José Molinas Vega (1999)

Asumiendo que esta brecha de ganancia forma parte de los “eds” comprados o invertidos por cada trabajador, la observación de estos datos permite aseverar que si el trabajador paraguayo ya obtiene un gran margen de ganancia por cada nivel de escolaridad, es de esperar que la suma del proceso “learning by doing” acrecentará los ingresos y consecuentemente las ganancias en el ciclo de vida laboral. Es opción de la política laboral tomar esta tendencia creciente e insertarla para el logro del efecto multiplicador deseado.

Conclusiones y recomendaciones

La variable central para la política laboral es la distribución de las capacidades de aprendizaje que varían y dependen del nivel de educación (ex ante y learning by doing). Los empleados

pueden sacrificar ganancias presentes comprando entrenamiento. De hecho el reto del presente trabajo fue derivar una función de ganancias para países en vías de desarrollo respaldado por el caso paraguayo. Se ha formulado el esquema de la política laboral basado en formación de capital humano y en el que se involucren agentes privados y públicos. Lo rescatable de la teoría del ciclo de vida es que el trabajador tiene el control sobre sus ganancias por lo que este factor debe ser tenido en cuenta con los hacedores de política económica.

De lo expuesto en este trabajo con respecto a la problemática del mercado laboral paraguayo, se puede concluir que la mano de obra relativamente joven (70% menor de 30 años) tiene posibilidades de incrementar su ingreso si invierte más en educación e implementando los programas de enseñanza dual a fin de hacer efectivo el proceso de learning by doing, logrando de ese modo mayor capacitación a través de la práctica laboral.

Es por ello que la Reforma Educativa es uno de los instrumentos más importantes en materia de Política laboral, ya tiene como objetivo principal capacitar a la mano de obra a fin de que pueda enfrentar los desafíos del mercado laboral, tendiendo a una mayor especialización de la misma.

En el modelo de ciclo de vida se ha señalado con énfasis el factor escolaridad como determinante de las ganancias corrientes y futuras de cada empleador. Un hecho destacable con la evidencia empírica de la realidad paraguaya es que ya el nivel de escolaridad establece una gran brecha para los ingresos corrientes. Y asumiendo la compra de mas “eds” de parte de cada trabajador a fin de ir acumulando más capital humano y específicamente por el proceso “learning by doing”, que nos lleva a acentuar las bondades de la premisa sostenida en materia de implementación y ejecución de la política laboral, teniendo como epicentro el proceso “learning by doing”. Finalmente, se destaca que la economía de las ganancias en países en vías de desarrollo cuenta con una variable estratégica para el sector laboral y que no debe ser ignorada en el momento de la elaboración de la política económica.

Bibliografía

- Banco Central del Paraguay, Boletines Estadísticos. Gerencia de Estudios Económicos. Departamento de Economía Internacional - División Balanza de Pagos, Asunción, Paraguay.
- CEPPRO, (1996). Informes y Documentos N° 5. Octubre de 1996, Asunción, Paraguay.
- Dirección General de Estadísticas y Censos, Censo Poblacional 1992, Asunción, Paraguay.
- (1995 y 1996). Trabajadores en el sector informal urbano en el Paraguay. Encuesta de Hogares, Asunción, Paraguay.
- Gottschalk, Peter (1997), "The Impact of Changes in Public Employment on Low Wage Labor Markets", working paper.
- Gray, Clive y Dionisio Borda (1995). Análisis de la economía paraguaya e implicaciones para la educación", Asunción, Paraguay.
- Maloney, William F. (1997) "Labor Market Structure in LDCs. Time Series Evidence on Competing Views" , working paper, Banco Mundial.
- Marcouiller, Douglas; Ruiz de Castilla, Verónica; y Woodruff, Christopher (1995), "Formal Measures Of The Informal Sector Wage Gap In Mexico, El Salvador, And Peru", working paper.
- Maskell, Peter (1996). "Learning in the village economy of Denmark. The role of institutions and policy in sustaining competitiveness", working paper No. 96-6en Danish Research Unit for Industrial Dynamics.
- Millard, Stephen, Sott Andrew y Sensier Marianne (1999)," Business Cycles and the Labour Market- Can Theory fit the Facts?", Bank of England.
- Molinas Vega, José (1999). "Migración Interna En Paraguay: ¿Quiénes Migran? ¿Adónde? ¿Porqué? y ¿Cómo Viven? Un análisis Económico de la Encuesta de Hogares 1996. Dirección General de Estadísticas y Censos, Paraguay.
- Polacheck W., Salomon y Seieber, Stanley (1993), "The Economics of earning", Cambridge University Press, Great Britain.
- Sachs Jeffrey- Larrain, Felipe (1994) "Macroeconomía en la economía global", Prentice Hall Hispanoamericana.
- Walde, Klaus (1996) "Lifetime learning, biased technological change and the evolution of wages in the U.S. 1960 - 1990", working paper financiado por Human Capital and Mobility Programme of the EC.