

# Perfiles educativos y estructura productiva

Credencialismo  
y cualificación  
en el mercado  
de trabajo  
paraguayo



Luis Ortiz  
María Gloria Paredes  
José Manuel Gómez



Centro de Estudios Antropológicos  
de la Universidad Católica (CEADUC)  
Biblioteca de Estudios Paraguayos



PROCIENCIA  
PROGRAMA PARAGUAYO PARA EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA

ICSO  
Instituto  
de Ciencias  
Sociales  
Paraguay

# Perfiles educativos y estructura productiva

Credencialismo y cualificación  
en el mercado de trabajo paraguayo

Luis Ortiz  
María Gloria Paredes  
José Manuel Gómez

(con la colaboración de  
Belén Torres)

Instituto de Ciencias Sociales  
Centro de Estudios Antropológicos de la  
Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción"  
Programa ProCiencia - CONACYT  
2018

## Perfiles educativos y estructura productiva

Luis Ortiz, Coordinador  
María Gloria Paredes  
José Manuel Gómez

1ª. Edición, Asunción, 2018  
Instituto de Ciencias Sociales  
Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”

138 págs.  
15,5 x 22 cm

ISBN: XXX XXXX XXX XX X

1. Educación 2. Perfiles educativos 3. Estructura productiva 4. Mercado de trabajo  
5. Paraguay

© Luis Ortiz/María Gloria Paredes/José Manuel Gómez

### © CEADUC

Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad  
Católica “Nuestra Señora de la Asunción”  
Independencia Nacional y Comuneros  
Asunción, Paraguay  
www.uc.edu.py

### © ICSO

Nuestra Señora de la Asunción 1339  
Asunción, Paraguay  
Tel. (595 21) 490 290  
www.icso.org.py

### Edición

Luis Ortiz

### Diseño y Diagramación

Miguel Angel Alonso  
malonso1970@gmail.com

### Tapa

Miguel Angel Alonso

### Impresión

Imprenta Salesiana S.A.

PRESENTACIÓN .....	7
PRÓLOGO .....	11
INTRODUCCIÓN .....	17
<b>1. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO</b>	
1.1. Contexto teórico .....	23
1.2. El método .....	34
<b>2. LA POBLACIÓN TRABAJADORA Y LA ESTRUCTURA ECONÓMICA</b>	
2.1. Composición y tendencia de la economía paraguaya .....	36
2.2. Características de la población económicamente activa ocupada .....	39
<b>3. APROXIMACIÓN A LOS RASGOS DE LA DEMANDA LABORAL</b>	
3.1. Ramas de actividad y distribución de la población ocupada .....	47
3.2. Tipos de establecimientos y la absorción de la población trabajadora .....	67
<b>4. CUALIFICACIÓN, TRABAJO Y PRODUCTIVIDAD</b>	
4.1. Esbozo de la estructura de productividad laboral .....	81
4.2. Niveles de cualificación y niveles de productividad .....	87
4.3. El retorno económico de la inversión educativa .....	94
<b>5. CONDICIONES DE LA FORMACIÓN Y LA CONTRATACIÓN</b>	
5.1. Visiones y concepciones sobre la formación para el empleo .....	98
5.2. Entre desfasaje y docilidad: la trampa de la empleabilidad .....	107
CONCLUSIONES .....	117
RECOMENDACIONES .....	122
BIBLIOGRAFIA .....	127
ANEXOS .....	135

Este proyecto fue financiado por el CONACYT a través del Programa ProCiencia con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación (FEEI) del FONACIDE.

Todos los derechos reservados © 2018 CEADUC/ICSO  
Impreso en Paraguay

**C**on suma satisfacción presentamos el libro *Perfiles educativos y Estructura productiva*, resultado de una investigación que se desarrolló en el seno del Instituto de Ciencias Sociales (ICSO). El equipo conformado por Luis Ortiz, María Gloria Paredes y José Manuel Gómez nos ofrece con esta pesquisa un análisis e interpretación de los factores que intervienen en la inserción de la población en el mundo del trabajo, con calificaciones laborales que están condicionados por la extensión de su escolaridad, la calidad de la educación, entre otros. Se trata de un trabajo que desmitifica o, en todo caso, cuestiona la idea sencilla pero tan difundida según la cual la formación educativa resulta automáticamente en una buena posición laboral.

Una amplia franja de jóvenes, incluso con educación secundaria y superior, engrosa la población desempleada y subempleada, lo que significa un riesgo social si no se asegura su inserción laboral y, por ende, su inclusión social. De no cumplirse este requisito, numerosos individuos excluidos de los beneficios sociales que el empleo formal habilita, tendrán como alternativa pocas opciones, entre las cuales la migración, la pobreza o la delincuencia. Se trata de personas

insatisfechas en la plenitud de sus vidas que son empujadas a subsistir con escasos recursos que no les permite la oportunidad de desarrollar todas sus aptitudes y aspiraciones.

América Latina es conocida y Paraguay no es la excepción, como la región en el mundo donde la moratoria social (el periodo de vida en el cual el joven estudia y se prepara para la etapa laboral adulta) es un lujo para muchos, o bien, es mal aprovechada. Un contingente elevado de jóvenes, una vez culminados sus estudios, se lanzan al mercado ávidos por acceder al trabajo, pero sólo una baja proporción obtiene efectivamente empleos que significa para ellos oportunidades en los diferentes aspectos de su vida.

Un sector influyente del empresariado paraguayo ha hecho sentir su preocupación por la baja calificación de los jóvenes que acuden a ellos buscando un empleo. Aquellos han lanzado críticas al sistema educativo y a las políticas del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), ante lo cual desde hace unos años han tomado cartas en el asunto abriendo universidades que tienen como objetivo formar una parte de la fuerza laboral con el perfil exigido por varias ramas de actividad en el sector privado. Éste, por medio de dicha iniciativa, busca reforzar ciertas áreas del conocimiento y de las capacidades que moldearán un tipo de empleado orientado a responder a sus intereses.

La deficiente labor del MEC ha permitido que esta mirada pedagógica sesgada, proveniente del ámbito empresarial, se vaya imponiendo en ciertos sectores, descuidando los múltiples factores que hacen parte de la labor educativa, en especial la perspectiva de la integralidad cuyo enfoque es fundamental considerando los trabajadores no sólo como piezas de un engranaje productivo sino como personas con diferentes dimensiones de experiencia vital. En

efecto, no se puede permitir que desde una propuesta educativa formulada paralelamente por un sector social se convierta en política pública cuyo objetivo es sonsacar sujetos aptos para ciertas labores y respondan a intereses sectoriales, sin tomar en cuenta la integralidad de sus experiencias. Las recomendaciones propuestas al final de este estudio, echan luz al respecto.

Esta investigación es también un modelo de enfoque multidisciplinario, tendencia que empieza a afianzarse en las ciencias sociales en Paraguay. Hemos aprendido que los fenómenos sociales están constituidos de una complejidad intrínseca que no puede ser comprendida sin un enfoque que rompa con los compartimentos estancos que tanto teóricamente como metodológicamente se impusieron en las ciencias sociales. La multidimensionalidad de lo social demanda una mirada de la complejidad, lo que implica convoca el trabajo en equipo entre científicos sociales de distinta formación disciplinar.

Desde el ICSO nos sumamos, con esta investigación, a muchas otras que los profesionales de las ciencias sociales han ido elaborando desde el sector público o desde la sociedad civil. La importancia de las ciencias sociales, en consecuencia, es tenido en cuenta con más énfasis desde la primera década del siglo XXI. El relegamiento que les ha caracterizado históricamente empieza a disiparse mediante el trabajo y el esfuerzo de investigadores que persuadieron a los decisores públicos que el fortalecimiento de la investigación científica no es un lujo sino una necesidad. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), en este sentido, ha tomado conciencia de este hecho y demostrado su apuesta por este bien público con el financiamiento de numerosos proyectos en ciencias sociales, con un enfoque pluridisciplinario en una proporción importante de ellos. Este es un logro loable en todo sentido, que

demuestra que al interior del Estado y de las políticas públicas se adopta con madurez desafíos para el desarrollo nacional que van más allá de los intereses sectoriales o del gobierno de turno.

El ICSO agradece la confianza del CONACYT, a través de su programa ProCiencia, depositada en nuestro centro de investigación y en el equipo de investigación que produjo esta publicación. En efecto, tiene el anhelo de contribuir con la difusión de los hallazgos y conclusiones de esta investigación para ofrecer una comprensión más acabada sobre la problemática abordada.

Me congratulo con Luis Ortiz, María Gloria Paredes y José Manuel Gómez por el aporte profesional y el compromiso institucional. Siendo la misión del ICSO el desarrollo de la investigación científica desde las ciencias sociales, para contribuir con el proyecto colectivo de la sociedad paraguaya de la lucha contra la desigualdad, el desarrollo económico y el bienestar social, confiamos que con este estudio damos un paso modesto pero decidido hacia esa dirección, así como contribuimos a lograr los objetivos institucionales que nos trazamos en nuestros inicios y en función de los cuales hemos caminado en nuestros años de existencia.

**Sergio Cáceres Mercado**  
Director  
Instituto de Ciencias Sociales

## La educación nacional, sus condiciones y sus límites.

**P**ensar la educación en su relación con la sociedad y con la economía es de una importancia crucial en el proceso actual que atraviesa el Paraguay.

En primer lugar, porque la *educación* está cuestionada desde la cabeza hasta los pies. El Ministerio de Educación y Ciencia ha estado divulgando que la educación escolar del país es deficiente. Pocos cumplen con las competencias mínimas requeridas en lectura-escritura, matemática y ciencias que, además, está en una situación más crítica que antes. Los niveles de las cohortes recientes no han mejorado respecto a las anteriores, según las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, como el SNEPE, el TERCER y PISA-D respectivamente. Esta situación es un efecto no esperado de 30 años de reforma educativa, en los cuales ha habido una inversión pública relativamente más elevada –aunque no suficiente– pero que no estuvo acompañada de un incremento de la excelencia.

En segundo lugar, en lo que se refiere a la educación universitaria, tampoco hay suficientes mejoras en términos comparativos con otros países. En tiempos de la sociedad de la información, estamos construyendo en Paraguay una sociedad con menos información. El malestar de las movilizaciones de “UNA No Te Calles”, que paralizó por meses la mayor universidad del país y logró la deposición de decenas de autoridades, fue una alarma de alerta. Sin embargo, después de esas movilizaciones, la institución encerrada en su endogamia, progresa menos que las academias del resto del mundo. Y los males no vienen solos, ni tienen solamente lugar en la educación.

La *economía* también está en cuestión. El triunfalismo del agro-negocio extractivista, que ha aumentado las tasas de exportación y del producto interno bruto (PIB), no tiene solidez ni sostenibilidad. Los informes del Banco Mundial (2018), por ejemplo, exponen que hay severos ‘filtros’ para traducir el crecimiento en desarrollo; hay decisivos obstáculos que estancan al desarrollo cuya remoción no está en proceso. Estos filtros son la vulnerabilidad del crecimiento por razones ambientales, sociales y fiscales, la informalidad, la magnitud de la pobreza, así como los grandes problemas –y desafíos– estructurales que permanecen sin cambio: la concentración de la riqueza y del poder, la extrema desigualdad, la debilidad e insuficiencia de los servicios estatales.

En términos relativos, comparado con la economía mundial y con la latinoamericana, el país está ganando más dinero, pero no está mejor que antes: no es más rico, porque las ganancias no se distribuyen en la sociedad y porque la tendencia ventajosa de la racha económica no es sostenible ni ha compensado aun el atraso histórico acumulado.

El trabajo de Luis Ortiz, María Gloria Paredes y José Manuel Gómez hace una crítica a las expectativas exageradas de la repercusión de la educación sobre el empleo, el ingreso y, en general, el bienestar. Los autores de *Perfiles educativos y Estructura productiva* piensan y nos hacen pensar sobre la relación entre estos términos, desde el análisis de la educación, pero situando también la educación en el tipo de sociedad y de economía que tenemos, con su particular mercado de trabajo.

Por una parte, toma en cuenta e incorpora asignaturas pendientes de la pedagogía crítica y de las ciencias sociales, en las cuales se concibe la educación como una condición para la formación de la ciudadanía y de la calidad de la democracia. Un problema local, pero también mundial, ya que la coyuntura internacional no es auspiciosa, sino que, por el contrario, presenta serias fragilidades y graves problemas. Paulo Freire definió la educación como ‘*práctica de la libertad*’, cualidad que difícilmente esté vigente, sea en Brasil, Paraguay o Inglaterra.

Por otra parte, *Perfiles educativos...* cuestiona también el peso exorbitante que la economía tradicional atribuye al *capital humano*, según el cual el desarrollo depende excesivamente de la educación. La falta de correspondencia entre estos términos se debe a que, en condiciones seculares de *heterogeneidad estructural*, el modelo económico no aprovecha plenamente el aumento de las capacidades de la fuerza de trabajo. Esto responde a que las empresas anteponen como medios de éxito, no a la eficiencia, sino al *rentismo*, al *extrativismo* y a la *informalidad*. En todos estos casos, el efecto del aumento de las fuerzas productivas –que incluye el capital humano– incide poco en la productividad de la economía, en el aumento de las empresas, en las condiciones laborales y en las remuneraciones, es decir, en la productividad.

Ortiz *et al.* relativizan el concepto y la función de la *cualificación*, tomando en cuenta que ese concepto no es unívoco y funciona de diferentes maneras. No tiene que ver solo con la productividad del trabajo, sino que disputa también con el credencialismo consuetudinario su acreditación por el mercado, porque mientras uno reivindica el mérito por la eficacia de la competencia, el segundo lo hace por la formalidad de la titulación. Y en efecto, es en este marco donde la educación palanquea la reproducción de las desigualdades sociales establecidas: expide diplomas, pero, paradójicamente, devalúa su calidad. Entonces, no siempre la profesionalización redundará en desarrollo y prosperidad. A veces puede ir a contramano de éstas.

Un conjunto de análisis aborda la cuestión del empleo por ramas económicas, por niveles de productividad, por sexo y por área (geográfica), entre otras dimensiones sociales y económicas, abarcando un periodo de cuatro quinquenios con información disponible de los años 1997, 2002, 2007, 2012 y 2017. Numerosas evidencias muestran la complejidad, pero también la ambigüedad del vínculo entre los perfiles educativos de la población y los rasgos del mundo del trabajo. Una evidencia en particular consistió en la evaluación de la productividad educativa por medio de un modelo que vincula los años de estudio con el ingreso y según el cual la educación repercute en el aumento de la retribución, con suficiente grado de confianza. La escolaridad mejora los ingresos, pero el error estocástico *no explicado* por la educación permanece de gran magnitud.

Entre los factores claves expuestos en el análisis se hallan los procesos de saturación laboral, el desfasaje estructural y las deficiencias de formación. Pero el corolario más explícito del estudio es que la educación requiere alinearse menos con el

credencialismo y sus efectos de inflación de títulos y prestigio, para hacerlo más con el trabajo y la capacidad productiva.

En síntesis, este es un libro que expone en forma sistemática y rigurosa las situaciones, los problemas y las perspectivas de una dimensión crucial en el escenario del país desde finales del primer decenio de apertura democrática y su trayectoria hasta la actualidad. Y alerta sobre medidas necesarias a tomarse para que la educación esté al servicio de los propósitos integrales del país.

José Carlos Rodríguez  
Sociólogo  
Investigador de *Investigación para el Desarrollo*



**E**l acceso al trabajo, en Paraguay, se caracteriza por la fluctuación entre condiciones favorables en ciertos periodos e incertidumbre, en otros. La situación laboral de los jóvenes y las jóvenes, particularmente es una de las problemáticas que más preocupa, sumado al hecho de la concentración juvenil en sectores de baja productividad. La tasa de desempleo es un fenómeno que golpea con más fuerza a este sector de la población. No es fácil el acceso al empleo por falta de experiencia laboral, así como la formación media es baja, constituyendo éstas algunas dificultades que afectan a un proyecto de desarrollo económico con inclusión social.

En términos de las capacidades, la inserción al sistema educativo cumple un papel fundamental en la preparación de competencias para el ingreso y el desempeño en el mundo laboral. En este sentido, bajo la creciente demanda de mayor formación impuesta por la creciente competitividad de la economía global, una considerable parte de la población económicamente activa tiene dificultades en acceder a un empleo digno, con todo lo que ello implica en términos de bienestar.

La educación incide en la formación de expectativas de oportunidades y bienestar que se supone tienen lugar después de la formación adquirida. Los logros educativos más el esfuerzo en el trabajo constituyen, teóricamente, en los mecanismos por excelencia de promoción y ascensión social, de modo que el mérito opera como criterio diferenciador entre los trabajadores. Si los logros educativos son la expresión de las capacidades y empeño individual, la meritocracia como criterio de selección y jerarquización de los individuos, asigna las posiciones en la estructura productiva según el nivel educativo. Desde esta perspectiva, el incremento de la escolarización y de las expectativas educativas en los diferentes sectores sociales se basa en que la educación es asumida sin discusión como vía de desarrollo personal, reconocimiento e inclusión social.

Ahora bien, sobreestimar la educación, en particular la escolarización, conlleva el riesgo de soslayar las condiciones sociales de su uso, de su incidencia y su proyección en la sociedad paraguaya. En la práctica, la escolarización tiene un alcance limitado en generar efectos significativos en el desarrollo económico y el bienestar social, a juzgar por la persistencia de la desigualdad y la exclusión social a pesar de un aumento generalizado del acceso educativo.

En efecto, la teoría económica neoclásica y la teoría sociológica funcionalista, hacen planteamientos de tipo normativo y no explican estas condiciones estructurales, sin las cuales una parte del proceso socioeconómico queda velado y, por ende, omitido. Según la teoría económica, el mercado laboral se estructura bajo la mediación de una transacción “libre” entre la oferta laboral y la demanda de trabajo. Esta transacción se hace posible como resultado de cálculos de costo-beneficio entre los oferentes y demandantes hallando un punto de equilibrio en el precio del

trabajo adecuado para su usufructo mercantil. El precio del trabajo en el mercado es el salario de los trabajadores y el precio de equilibrio sería el salario “justo”.

Sin embargo, otros factores como la seguridad social, la comodidad en el puesto, el tiempo libre, entre otros, compiten con la retribución monetaria cuando se trata de definir el equilibrio requerido por el mercado. Uno de estos factores, según E. Hobsbawm, que escapa a la mirada teórica de la economía y que es decisivo en las transacciones laborales –en especial en las estructuras económicas atrasadas– es la *costumbre*, es decir, el conjunto de prácticas y representaciones heredadas de la tradición y que juegan un papel central en la organización social del trabajo. En el análisis de la vinculación entre educación y trabajo, este incide también en las expectativas, motivaciones y desempeño, de trabajadores y de empleadores.

En el mercado laboral paraguayo, la traba principal para adecuar eficientemente educación con empleo radica en la heterogeneidad estructural de la economía, en que la productividad se dispersa en nichos competitivos (enclaves) que por lo general tienen una orientación exportadora. Como resultado, el mercado de trabajo se divide en dos grandes sectores: por una parte, un sector formal donde se emplea una reducida minoría que accede a puestos de trabajo con ingresos adecuados, con seguridad social, seguro de salud y jubilación, mientras que, por otra parte, un sector informal donde se emplea la mayoría de la población económicamente activa, sin ingresos justos, sin seguridad social y en situación de vulnerabilidad ante los riesgos de la economía.

En suma, la necesidad de acceder a evidencias sobre la relación entre educación y empleo que tome en cuenta tanto los procesos

objetivos -de mediano plazo-, así como las perspectivas de los sujetos involucrados, permitiría el análisis de los factores que inciden en el mercado de trabajo limitando seriamente el incremento y la homogeneidad de las productividades económicas. En este marco, qué proporción de esas limitaciones está asociada a las características de la escolarización en la sociedad, así como qué factores socioculturales condicionan, tanto el compromiso de los trabajadores con el desarrollo económico, como la responsabilidad de los propietarios para invertir en emprendimientos que permitan el acceso al empleo como el incremento progresivo de la competitividad en todos los sectores y ramas de la economía.

En este sentido, este estudio concibió el problema desde un abordaje interdisciplinario, dando lugar a las miradas económicas y sociológicas del mercado de trabajo, de manera a abordar una temática comúnmente atada a formas canónicas disciplinarias que, dando cuenta de uno u otro aspecto de la realidad, omiten otros que sólo en su interacción hace posible develar sus determinantes, su complejidad y sus transformaciones.

De este modo, se buscó identificar los factores que inciden en el perfil educacional de la población paraguaya, entendido éste como la distribución de los niveles educativos en la estratificación socioocupacional, según atributos sociodemográficos como el sexo y la edad. Del perfil educativo dependen en efecto las capacidades productivas y las chances de acceso al empleo, así como el desarrollo de la productividad económica general. La estructura productiva, a su vez, establece marcos restrictivos y márgenes de maniobra a los sujetos para avizorar su inserción laboral, asumir costos y decidir sobre su trayectoria, dado que, como consecuencia de una larga historia de atraso y rezago, la

economía constriñó el acceso a condiciones laborales adecuadas y asegurar la retribución al mérito del esfuerzo y la formación. En efecto, la escasa y dispersa inversión de capital para lograr la expansión del sector formal del mercado laboral no otorga los incentivos para apuntalar la calidad del sistema educativo.

El documento se compone de cinco capítulos. El primero esboza los conceptos y contextos teóricos preliminares desde los cuales efectuamos la investigación, así como el método de relevamiento empírico. En el segundo se describe las formas y extensiones de la población económicamente activa ocupada en el mercado de trabajo paraguayo, así como el marco en el cual analizar las diferentes dimensiones de su composición y trayectoria. El tercer capítulo, propone una aproximación a las características de la demanda laboral a través de dos dimensiones consideradas proxy en dicho propósito, a saber, la distribución de la población económicamente activa ocupada en las ramas de actividad económica y en los tipos de establecimientos económicos clasificados según el tamaño. El cuarto capítulo plantea un análisis descriptivo de los sectores económicos definidos en términos de su productividad, en cuyo marco entender el vínculo entre la cualificación y la ocupación a partir de indicadores de niveles educativos e ingresos per cápita. Finalmente, el quinto capítulo aborda la construcción real e imaginaria del esquema vigente de formación para el trabajo y su incidencia en las condiciones de contratación laboral para abordar el principal riesgo en el mercado de trabajo: el desempleo.

El estudio constituye un aporte para analizar y explicar la contradicción entre el aumento de la población con títulos escolares –proceso denominado credencialismo– y la reducida competitividad de la fuerza laboral, es decir, su baja cualificación

–las capacidades efectivas en el desempeño del trabajo–, su baja remuneración media, su inserción preponderante en ramas de actividad de reducida capacidad de innovación y crecimiento. Esta contradicción constituye la base de la desigual distribución de los recursos y las oportunidades en la estructura social. Con este estudio se busca, en suma, establecer las características de la estructura productiva durante un periodo en el cual el aumento del acceso educativo no implicó automáticamente ni necesariamente el aumento del acceso al empleo formal, el desarrollo y el bienestar.

# 1

## MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

### 1.1. Contexto teórico

**L**a definición del salario de los trabajadores calificados respecto a los no calificados se basa en la posición social como expresión de la distribución de las calificaciones negociables en el mercado, éstas a su vez más o menos extendidas según el nivel de desarrollo del mercado capitalista. Como refiere Max Weber, el cálculo salarial del trabajador en una economía atrasada de mercado es un cálculo basado en la costumbre y no en la productividad (Weber, 1996). En consecuencia, los empleadores obtienen mano de obra calificada por menos del costo del mercado, lo cual es beneficioso en periodos de crecimiento económico sin medidas redistributivas. Esto implica la competencia entre los trabajadores independientes, así como entre las empresas pequeñas, a su vez factible por la ausencia (o debilidad) de los sindicatos.

La diferenciación al interior de la oferta laboral funda un sistema de jerarquías que tiene como puntal a un sector de trabajadores aventajados (ocupados en el sector formal), caracterizada por mayores niveles y regularidad de ingresos, su afiliación a un sistema de seguridad social, aceptables condiciones de trabajo, mejores condiciones de vida y perspectivas de prosperidad.

Según E. Hobsbawn (1979) la transición de la utilización extensiva de la mano de obra a la intensiva, y de la intensiva empírica a la intensiva racional, supuso la medición de la ineficiencia debida a la tecnología obsoleta o imperfecta y la debida a la “mala organización del trabajo”. El objetivo no era que el ritmo de producción realmente se incrementara, sino que no cayera por debajo de la norma existente. En economías marcadas por el atraso, los propietarios de empresas ganan más por la reducción del salario real y un nivel de esfuerzo ajustado a la “norma habitual” que por la productividad obtenida de un salario elevado con mayor intensidad del trabajo (Hobsbawn, 1979).

Ni los patrones privilegiados ni los trabajadores desfavorecidos disponen de un incentivo económico suficiente para elevar la productividad, sea del capital o del trabajo. Los hogares rurales se ven compelidos a sacar lo preciso para su subsistencia y no intensificar la explotación predial porque las ganancias les serían arrebatadas (Fogel, 2004; Ortiz, 2016). El círculo se cierra con la *renta no funcional* que implica prestigio social, mucho más que la renta propia de las inversiones productivas: *la renta no funcional es indicio de la participación en el poder*. Las clases propietarias están condicionadas por la estructura social que no les induce a transferir capital necesario para impulsar la industrialización y el desarrollo económico (Ortiz, 2004, p. 15)

Para la teoría del “capital humano” de Jacob Mincer (1974) y Gary Becker (1987), las competencias educativas constituyen medios de acceso al mercado de trabajo en ocupaciones acordes a la calificación y con ingresos asociados al nivel educativo. Es lo que se denomina la relación calificación-productividad. Este enfoque describe las expectativas de movilidad social de individuos que maximizan su bienestar, sin considerar las condiciones de ascenso a los diferentes niveles educativos ni los determinantes del acceso a los puestos más calificados del mercado de trabajo. También aquí, el acceso diferencial al mercado laboral es resultado de diferencias de motivaciones individuales y divergencias de expectativas de movilidad social.

Para Schultz, el capital humano consiste en el conjunto de activos del que disponen los sujetos individuales para propiciar el crecimiento y el desarrollo económico e incluye componentes tales como los conocimientos, las habilidades y las capacidades que por una parte aumentan la productividad del trabajo y por la otra que generan –correlativamente– ingresos que permitan niveles de bienestar adecuados a los costos de inversión en dicho capital (Schultz, 1972).

El éxito y arrastre de dicha teoría se explica por su simplicidad y por su eficacia, dando lugar a los análisis económicos (de carácter macro) que han hallado evidencias de una correlación positiva entre el aumento de los niveles de dicho capital en la población y el crecimiento económico, entendido éste como el aumento de la renta de un país en un periodo definido. Desde este punto de vista, el crecimiento no es sólo una función de los capitales físico y financiero, sino también el que involucra la formación de los individuos y su traducción en beneficios individuales y agregados. El capital humano, luego, está basado fundamentalmente en un activo que se adquiere durante un proceso vital y que es considerado – desde la teoría económica – como una inversión: la educación.

Para la teoría en cuestión, la educación específicamente es un factor que tiene una dimensión de consumo y otra de inversión. En tanto consumo, implica la satisfacción de necesidades inmediatas tales como la satisfacción del aprendizaje en sí mismo y de los conocimientos que se obtienen en el proceso educativo en términos de saberes y cultura general. En tanto inversión, implica el “sacrificio” de un beneficio presente en función de un beneficio futuro (“costo de oportunidad”) que, en tanto movilizará el aumento de la cualificación y por lo tanto de la productividad, se traducirá en ingresos superiores a los no percibidos en la actualidad, lo que conlleva el efecto de “rentabilidad” de la inversión (o retorno de la educación).

Los problemas que presenta el concepto de capital humano y por ende la teoría, se da en varios niveles. En primer lugar, tiene un sesgo extremadamente individualista según el cual la adquisición por los sujetos es resultado de las decisiones individuales y éstas racionales disimulando el carácter relacional y condicionante que ejerce el entorno de los sujetos para apostar (o no) por su adquisición; asimismo, su no transferibilidad indica que los conocimientos y habilidades están abstraídas de las dinámicas de los lazos y relaciones sociales de las que participan los sujetos. En segundo lugar, la rentabilidad del capital humano no necesariamente implica un beneficio individual sino puede enmarcarse en retornos colectivos incidiendo en el grupo familiar o comunitario, habiendo (o no) efectuado la inversión educativa. En tercer lugar, su perduración durante toda la vida no es segura pues depende de las transformaciones de la estructura productiva y de la actualización de los conocimientos y habilidades por parte de los sujetos, lo que significa que sí puede constituir un “capital” devaluable. Finalmente, el principal problema del individualismo del concepto y de la teoría se expresa en que en su desarrollo y mantenimiento se movilizan recursos de carácter social, es decir, depende de la existencia de los servicios públicos,

de la capacitación en el proceso laboral, del nivel de organización del sistema educativo, de los programas de adiestramiento adulto y de las estrategias de movilidad social y espacial que permiten su empleo para la obtención de los beneficios.

Carnoy (1986) indica que, si bien la inversión educativa apunta a contribuir con el crecimiento económico, así como generar igualdad de oportunidades, ambos objetivos dependen de la expansión y el gasto educativo que estará más ligado al valor simbólico de la educación que a cualquiera de los efectos en el crecimiento económico, en la movilidad social o en la distribución del ingreso que se espera de la educación. Según dicho autor, las repercusiones financieras de la inversión dependerán más de las políticas educativas de expansión que de los efectos económicos esperados directamente de la educación<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La teoría de las capacidades de Amartya Sen (1981) entiende los procesos de bienestar, en especial los que involucran componentes no-económicos, sobre la base de conceptos que permiten entender procesos de producción y reproducción de las desigualdades y de la injusticia social, que comporta formas dinámicas de ejercicio de las facultades de las que disponen - de las que carecen- en diferentes magnitudes los individuos. El concepto de *capacidad* implica, en su forma más básica, el logro efectivo de algo, pero conlleva también la capacidad de funcionar, que integralmente desemboca en un conjunto de capacidades. La capacidad permite valorar las condiciones sociales, económicas y políticas de los sujetos en una sociedad. La carencia de la capacidad individual es una muestra fehaciente de desigualdad, ausencia de bienestar y la precariedad de las condiciones de vida. La capacidad da cuenta de la libertad de un sujeto para llevar estilo de vida u otro (Sen, 1987). En clave de Sen, la capacidad en sí misma sirve como un objeto de valor y de importancia moral, de manera que en la teoría de las capacidades la libertad entendida como disposición positiva y empírica de las habilitaciones y funcionamientos se convierte en un punto fundamental de la sociedad (Sen, 1984). Debido a la complejidad de la vida social y económica, se hace difícil disponer de control sobre los intereses. El cambio tecnológico, la racionalización y publicidad del poder público, las dinámicas demográficas, la diversidad étnica y cultural de las sociedades son algunos de los procesos que condicionan la libertad de controlar resultados que afectan a los sujetos. En especial respecto de la diversidad etnocultural, Sen sostuvo que las exigencias de justicia universal planteadas por los derechos humanos no son patrimonio exclusivo de ninguna cultura y que la democracia, así como las libertades civiles son plausibles con todas (Sen, 2005).

Finalmente, el desarrollo de capital humano en una sociedad depende de las características de la estructura económica, del mercado de trabajo y del modelo de gestión de la empresa económica. Como refieren Brunet y Böcker, las características estándares de la estructura productiva en una época y una circunscripción de la economía de mercado, ligada a una institucionalidad pública específica del capitalismo del Estado de bienestar, se centran en la relación entre formación y trabajo regulada por el modelo de la *cualificación*, entendida como un atributo del factor trabajo y cuyo valor se estima por su productividad relativa traducida en el salario. La relación formación-trabajo está, en este modelo, constituida de mediaciones sociales que desembocan en una estructura ocupacional, con escalas salariales y jerarquías sociales (Brunet y Böcker, 2014).

La cualificación tiene un carácter social dado que depende del proceso de desarrollo de cada sociedad según la relación entre sus sistemas educativos (formación) con las estructuras del mercado laboral (trabajo), con sus instituciones de regulación laboral y sus modelos de organización ocupacional (Grootings, 1994). Esta concepción indica el carácter situado de la cualificación, válida para ciertas ramas económicas y grupos ocupacionales en función del consenso social, así como el carácter datado, es decir ajustada según los cambios de la estructura productiva y del mercado de trabajo. Esta concepción de la cualificación implica el carácter convencional de las clasificaciones ocupacionales y profesionales entre los distintos sectores sociales y responde a un conjunto de criterios de valoración del trabajo, por lo tanto, como un hecho social histórico. Al respecto, Marx estableció que tanto el valor de la mercancía como el valor del trabajo se asientan en una determinada forma de la organización social, resultante de la relación entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de

producción (Marx, 1959). Weber, por su parte, delineó la tendencia de la diferenciación social dada la relevancia adquirida por la educación y su efecto en la complejidad económica de la sociedad capitalista, cobrando fuerza la disposición de calificaciones negociables en el mercado como mecanismo de constitución de la estructura de clases (Weber, 1964).

La cualificación se establece en función de la *duración de la formación, elemento constitutivo de la misma, que es a su vez relativa a la estructura productiva en una sociedad y un periodo dado, indicando que la cualificación del trabajo es un atributo social, no así individual*. Desde esta perspectiva, la relación entre la estructura ocupacional y las credenciales educativas no es unívoca ni automática: si la cualificación se define en una clasificación socialmente construida, por lo tanto, se establece exteriormente según criterios socializados e institucionalizados que se aplican a los procesos productivos y que son administrados por las empresas, *no está determinada por la cualidad de la actividad concreta del trabajo* (Brunet y Böcker, 2014).

De esto se colige que todas las implicancias de la relación formación-trabajo, se trate de los estándares de calidad del producto, de los incentivos a la dedicación, de la retribución al trabajo, entre otros, son exteriores al proceso de trabajo mismo, subrayando lo que se afirmara más arriba con referencia en Hobsbawm, de la cualificación como síntesis de esa relación constituye una construcción social, que involucra actores colectivos y que se establece a través de la costumbre y las tradiciones, el derecho consuetudinario y las negociaciones colectivas, entendida por lo tanto como un atributo exigido a los trabajadores antes de su contratación y ligado a una ocupación definida. El sistema de evaluación de la cualificación se traduce



así en el título educativo o credencial que opera como medio de verificación objetivo para los empresarios. Las credenciales son la certificación institucionalizada del conocimiento en un sistema de clasificación que vincula la formación, el trabajo y la remuneración. Las credenciales cobran la forma de títulos estandarizados, que sirven también como referencia para el reconocimiento social, es decir, como “mérito”.

Ahora bien, esta cualidad de las credenciales se relativiza en procesos en que la expansión del acceso a la educación no está acompañada con la expansión del acceso al trabajo. Como indica Weber, si la educación constituyó *el* mecanismo por excelencia para el acceso a las cualificaciones negociables que otorgan oportunidades en el mercado cuando se expandió el acceso a la educación, su desfasaje respecto al acceso a los puestos laborales u ocupaciones que otorgan oportunidades, movilidad y bienestar, que es reducido, las credenciales que el sistema educativo otorga da lugar a la emergencia de lo que Randall Collins definió como “sociedad credencialista”, es decir, una estructura social regida crecientemente por la valorización de los diplomas pero donde el efecto esperado de los mismos está atenuado por la escasez de ocupaciones consideradas socialmente como acordes (Collins, 1989).

Al sostenerse durante un periodo prolongado el desfasaje, el mercado ajusta la sobreoferta diplomada y la subdemanda remunerada con la elevación de los umbrales educativos de contratación, es decir, aumentando las exigencias y criterios de cualificación. La búsqueda de satisfacción de las necesidades socialmente establecidas en un periodo dado de la economía y en una época social, empuja a los agentes a desarrollar sus capacidades de mercado (Weber, 1996), movilizandolos recursos

y atendiendo oportunidades que permitan, a algunos sectores sociales, conservar sus estándares de vida y a otros cuanto menos, no precipitarse a condiciones inferiores. En la sociedad moderna, este es de hecho, uno de los mecanismos sofisticados de producción de la desigualdad socioeconómica y, *caeteris paribus*, de su duración (Bourdieu y Passeron, 1994; Collins, 1989).

Cuando la composición de la estructura económica se sostiene sobre ramas de actividad con altos niveles de productividad, pero bajos niveles de absorción de la fuerza laboral (producción agropecuaria intensiva), o bien, en ramas de actividad con bajos niveles de productividad y que absorben elevada cantidad de trabajadores, la capacidad productiva de la población económicamente activa, en su conjunto, tiende a ser reducida (Berry, 2010). Por lo tanto, cuando la demanda laboral es baja y la productividad opera de manera heterogénea, la expansión del acceso a la educación no necesariamente redundará en la expansión de capital humano porque la baja inversión de capital y el limitado alcance de la protección social en la población trabajadora, tienden a segmentar el mercado de trabajo, facilitando el acceso a los mejores puestos y a las mejores retribuciones sólo a un sector social, con altas calificaciones educativas que se insertan en los nichos de mayor productividad, mientras los demás sectores no obtienen o ven estancado el retorno a su inversión educativa (Cortés, 2016).

De este modo, el lugar ocupado en la división social del trabajo no dependería enteramente de recursos propios, adquiridos y movilizados por el individuo mismo, con el mérito como el principal criterio organizador. La meritocracia opera menos como ideología y más como criterio empírico cuando las diferencias educativas entre los grupos sociales se reducen con la disminución de costos de la educación por financiamiento público y políticas



orientadas a la demanda (Dubet, 2004). Asimismo, el retorno a la educación planteado por la teoría del capital humano disminuye a pesar del incremento del nivel educativo generalizado cuando disminuyen las desigualdades educativas (Duru, 2006; Côrtes Neri y Hecksher, 2014).

La heterogeneidad estructural con la dispersión y asimetría de las productividades, desemboca en un mercado de trabajo segmentado. Según la teoría económica *dualista*, las oportunidades laborales son controladas principalmente por los empresarios del mercado formal, por lo tanto, los trabajadores no controlan su lugar ni destino en el mercado laboral. La productividad y las ganancias no dependen del “capital humano” adquirido por medio de la educación y la formación profesional sino de la entrada en una jerarquía de puestos de trabajo del mercado formal. Así, el problema de los trabajadores pobres no reside tanto en sus deficiencias como en la estructura segmentada del mercado de trabajo; los espacios y condiciones de trabajo cuentan más que las características de los trabajadores (McDonnel, 2007).

En efecto, en el caso paraguayo, las características que adquirió el mercado de trabajo después del ocaso del régimen autoritario, conllevó una marcada liberalización de la fuerza de trabajo en concomitancia con el proceso de urbanización, desembocando en un mercado laboral dual con un sector informal conformado por un notorio contingente de “trabajadores independientes” que destinan su fuerza laboral al autosustento sin poder trabar relaciones laborales salariales. Una proporción de este sector dispone de credenciales medias y elevadas, aunque el sector más importante está conformado por la fuerza laboral de baja formación y reducida productividad. Para Fernando Masi el deterioro del empleo en Paraguay no es resultado de

los procesos de privatización y reducción del empleo público sino a un proceso paralelo de urbanización de sectores rurales desclasados y su selectiva entrada a la burocracia pública por la vía del prebendarismo (Masi, 2003). En efecto, los sectores rurales minifundistas que no logran incrementar su capital y trabajadores urbanos que no traban relaciones laborales formales, engrosan la población económicamente activa del segmento informal del mercado de trabajo, de baja calificación y de baja productividad, es decir, bajo *sub-explotación*. (Ortiz, 2016).

Con la masificación del acceso a la educación, como resultado de la reforma educativa de los años noventa, el mercado de trabajo tomó la apariencia de una mayor calificación, pero apenas una cohorte después de culminada dicha reforma, empezó a visualizarse las características propias del credencialismo: la extensión de la escolarización repercutió en el incremento de los años de estudio de la población económicamente activa, elevando la proporción de categorías sociales con escolaridad pero cuya ocupación principal requirió para las mismas habilidades y destreza laborales, mayores niveles de escolaridad. Aquellas que otrora constituían una proporción débil o incluso irrisoria de la estructura productiva, tomaron vigor después del egreso de sucesivas cohortes de la reforma, con calificaciones que se volcaron en sectores y ramas de la estructura productiva que elevaron su desempeño, especialmente en zonas urbanas. El aumento del credencialismo en las categorías intermedias y de las categorías superiores de la estructura social conllevó una nueva legitimidad para la conducción de las instituciones de la sociedad, aunque la calidad de su formación esté en discusión.

Como refiere Ortiz, “la sub-explotación implica la exclusión relativa de las relaciones de mercado en tanto la población sub-empleada

participa de forma subalterna en el mercado, pero no se ausenta de él puesto que el mismo constituye su esfera predominante de intercambio y transacción de bienes y servicios. Como estructura de poder, el mercado no implica la ausencia de explotación, sino que, como demostró Marx, la forma típica capitalista de explotación, la plusvalía, se realiza en él. La sub-explotación, entonces, es una forma específica de inserción de la población trabajadora en las relaciones capitalistas de producción, en la que la exclusión de grupos específicos de la sociedad es propia de la estructura productiva del país” (Ortiz, 2016, p. 260). Este proceso se explica por el modelo de crecimiento económico, que concentró en las ramas de actividad del sector primario agroexportador los principales nichos de productividad y competitividad, por lo tanto, con altos niveles de dividendos y con una fuerte diferencia con otras ramas de actividad, de crecimiento incipiente. Es lo que Pinto primero y, Cortés y Salvia después, denominaron la *heterogeneidad estructural*, fundamento de la desigualdad en las economías y sociedades de América latina (Pinto, 1972; Salvia, 2012; Cortés, 2016).

## 1.2. El método

El estudio consiste en una combinación de abordajes, cuantitativo y cualitativo. Para el análisis cuantitativo se recurrió a encuestas de hogares<sup>2</sup> e información de cuentas nacionales. Dicho análisis involucró un nivel descriptivo, a través de tablas y gráficos, de la estructura del mercado laboral y de las características educativas de la población económicamente activa. Además, se planteó un

---

2 La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) ofrece desagregaciones de la población según sexo, área, actividad económica, categorías de ocupación, ingresos mensuales y escolarización. El universo medio es de alrededor 6.000 hogares con una representatividad estadística de la población por área y sexo, así como para siete dptos. del país.

análisis con variables múltiples que permitieron distinguir los factores principales de la situación del mercado de trabajo. Se formuló también un modelo de regresión estadística para el análisis inferencial del retorno de la inversión educativa.

Para el análisis cualitativo se formuló una matriz de entrevistas a individuos de diferentes perfiles educativos, tanto trabajadores como patrones, los cuales fueron seleccionados a partir de una muestra teórica bajo el criterio de representatividad de las categorías ocupacionales de la PEA, asegurando el criterio de comparación por área y sexo. Dicho análisis dio cuenta de las experiencias laborales y las trayectorias educativas, así como aportó elementos de interpretación de los condicionantes de la productividad laboral: los conocimientos, las destrezas y las habilidades adquiridas en el sistema educativo como en el mercado de trabajo. Se exponen concomitantemente las representaciones sobre los procesos productivos, la formación técnica y profesional, así como las perspectivas sobre la relación entre educación y empleo de los trabajadores (asalariados e independientes) y de los empleadores.

# 2

## LA POBLACIÓN TRABAJADORA Y LA ESTRUCTURA ECONÓMICA

### 2.1. Composición y tendencia de la economía paraguaya.

La economía nacional paraguaya atravesó un proceso de transformaciones en el transcurso de dos décadas, desde finales del siglo XX, dando nuevos rasgos morfológicos a su estructura.

Un primer aspecto de este proceso es el carácter expansivo de la estructura productiva resultante de crecimiento económico durante el periodo de referencia (1997 y 2017) con una media del 3,3% anual.

Un segundo aspecto del proceso es el carácter oscilante de la expansión del producto interno bruto (PIB), con aumentos marcados, pero también con caídas abruptas, lo que constituye el indicador de una característica intrínseca a la estructura económica y que es gravitante en la tendencia media del crecimiento económico.

Gráfico 1

Crecimiento del PIB en Paraguay (%).



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del Banco Mundial

Un tercer aspecto tiene que ver con la distribución entre los sectores y ramas económicas del valor agregado producido, de lo cual se infiere el perfil definitorio de la estructura productiva en su conjunto. Como se verifica en el cuadro N° 1, en el periodo comprendido entre el año 2008 y el año 2017, los mayores pesos en la estructura económica los tuvieron la rama de las industrias manufactureras, seguida de la rama de agricultura, ganadería, caza y pesca, así como la de comercio, restaurantes y hoteles, respectivamente. La rama de finanzas, seguros e inmuebles se incrementó en el transcurso de la década y de representar un peso similar a otras ramas del sector terciario, pasó a ocupar el segundo lugar en peso en el mismo seguido del comercio y afines.

Como se verá más adelante, esta distribución no comporta una correspondencia con las distribuciones de la población ocupada,

## Cuadro 1

Paraguay: Valor bruto de la producción por ramas de actividad económica (en millones de Gs., a precios corrientes\*)

Rama de actividad económica	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016**	2017**
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	33.866.221	29.424.246	41.817.410	45.392.959	40.015.071	53.368.680	55.911.120	53.111.259	59.435.667	63.114.850
Industrias manufactureras	47.694.689	47.320.680	51.770.626	57.303.822	60.808.609	69.024.337	75.479.254	80.004.072	85.890.938	94.647.905
Electricidad, Gas y Agua	13.447.833	15.038.160	15.398.201	16.285.374	17.061.333	17.468.375	18.013.548	19.860.660	21.126.716	21.532.296
Construcción	10.513.858	11.837.681	13.918.232	15.158.864	15.763.883	18.235.489	20.791.322	21.895.353	24.803.037	25.898.643
Comercio, Restaurantes y Hoteles	27.007.044	29.581.837	34.095.791	36.577.890	38.501.171	40.879.764	45.188.892	46.583.116	49.114.336	54.569.765
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	16.779.961	17.277.688	19.130.888	21.274.596	23.114.951	25.439.635	28.108.222	29.094.358	29.925.789	31.606.518
Finanzas, Seguros, Inmuebles	16.547.385	18.221.947	20.809.004	24.172.694	26.658.491	30.416.459	33.738.450	37.511.603	40.881.181	43.221.356
Servicios Comunes, Sociales y Personales	15.896.069	18.660.260	20.958.941	24.243.423	28.205.304	30.336.723	33.161.833	35.533.954	37.379.624	39.984.204
<b>TOTAL</b>	<b>181.753.060</b>	<b>187.362.500</b>	<b>217.899.094</b>	<b>240.409.622</b>	<b>250.128.811</b>	<b>285.169.463</b>	<b>310.392.641</b>	<b>323.594.376</b>	<b>348.557.289</b>	<b>374.575.537</b>

Fuente: Banco Central del Paraguay - Datos de Cuentas Nacionales 2008-2017. Elaboración propia.

(\*) Los totales pueden no coincidir, debido al redondeo en las cifras.

(\*\*) Cifras preliminares

## Cuadro 2

Evolución de la PEA ocupada según zona geográfica y sexo, periodo 1997-2017.

Variable	Categorías	1997	2002	2007	2012	2017
PEA	<b>Ocupada</b>	2.002.266	2.223.388	2.624.416	3.166.113	3.285.722
	<b>Urbana</b>	1.129.760	1.187.035	1.505.846	1.939.468	2.073.598
Area	<b>Rural</b>	872.506	1.036.353	1.150.808	1.307.436	1.212.124
	<b>Hombres</b>	1.291.076	1.409.253	1.621.763	1.910.271	1.971.517
Sexo	<b>Mujeres</b>	711.190	814.135	1.034.891	1.336.633	1.314.205

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Encuestas de hogares 1997-8, 2002, 2007, 2002, 2012, 2017. Elaboración propia.

en términos de la proporción de la PEA, las remuneraciones ni los niveles educativos. Estas características dan cuenta de discordancias entre la capacidad productiva de la economía y los rasgos educacionales de la población económicamente activa.

### 2.2. Características de la población económicamente activa ocupada

Durante las dos décadas del periodo comprendido entre los años 1997 y 2017, la economía paraguaya presentó una tendencia de crecimiento del producto, estabilidad macroeconómica y reducción relativa de la pobreza, que influyó en la participación de la fuerza laboral y delineó la evolución de su participación en cada una de las ramas de actividad económica. Con base en

## Tasa de crecimiento de la oferta laboral, período 1997 – 2017.

Variable	Categorías	1997 - 2002	2002 - 2007	2007 - 2012	2012 - 2017	Media de crecimiento del período
PEA	Ocupada	2,12	3,37	3,82	0,74	2,5
Area	Urbana	0,99	4,87	5,19	1,35	3,1
	Rural	3,50	2,12	2,58	-1,50	1,7
Sexo	Hombres	1,77	2,85	3,33	0,63	2,1
	Mujeres	2,74	4,92	5,25	-0,34	3,1

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Encuestas de hogares 1997-8, 2002, 2007, 2002, 2012, 2017. Elaboración propia.

las variables de sexo, rango etario, el ingreso en la ocupación principal y el nivel educativo, se pueden registrar las principales características de la población económicamente activa ocupada.

Como puede cotejarse en el cuadro 2, dos tendencias marcadas se desenvuelven en lo que a la participación laboral de la PEA ocupada respecta: por un lado, el aumento en las zonas urbanas y, por otro lado, el marcado aumento de la participación laboral femenina. Este proceso acompaña el crecimiento tanto de la población en edad laboral, así como la tendencia de la economía paraguaya en el periodo.

Así, la población económicamente activa ocupada del país, es decir, la población que participa en la generación de algún bien

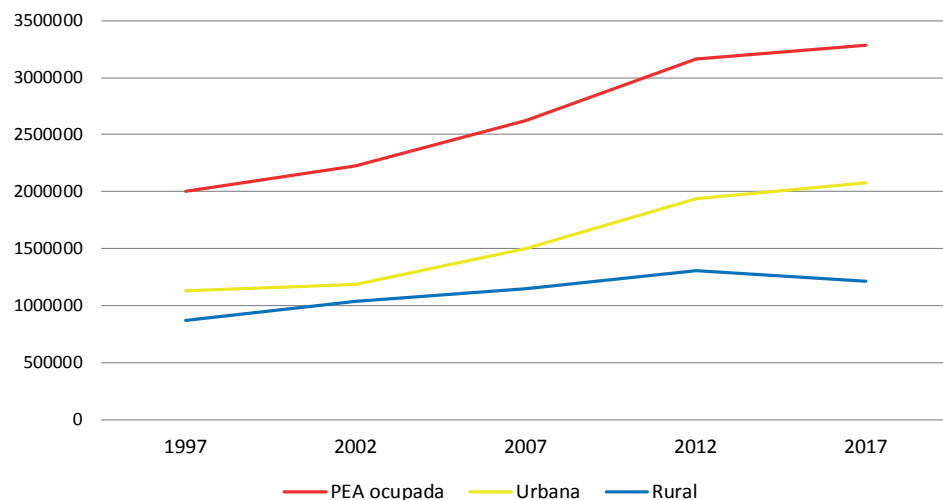
o en la prestación de algún servicio, pasó de dos millones dos mil doscientas sesenta y seis personas a tres millones doscientos ochenta y cinco mil setecientos veintidós personas en el período 1997-2017. Es decir, hubo un incremento en la magnitud poblacional ocupada del orden del 64% en el lapso de 20 años, en contraste con el crecimiento de la economía en el mismo período, del 198%, según datos del Banco Mundial (2017).

En términos de las tasas de crecimiento de la oferta en el mercado laboral nacional, el total de la población económicamente activa en el período analizado ha tenido un comportamiento variable con tasas positivas excepto en el área rural, como se puede observar en el cuadro 3, sobresaliendo las tasas de crecimiento del área urbana y de las mujeres.

La distribución geográfica de la PEA ocupada da cuenta de un marcado crecimiento de la participación laboral en zonas urbanas y un crecimiento más bien modesto correspondiente a las zonas rurales. Según se constata en el gráfico 2, las zonas rurales acompañan el crecimiento de la PEA ocupada hasta el año 2012, para posteriormente “perder” cerca de noventa y cinco mil personas empleadas o activamente buscadoras de empleo.

Como refieren Goetz y Vázquez, esta tendencia responde a un proceso de urbanización que a partir de los años en que inicia el periodo de nuestro análisis, involucró a un extendido espacio geográfico, allende las históricos –y únicas– regiones de urbanización, a saber, Asunción y Ciudad del Este. “A partir de la década del 2000, esta situación (el reducido peso de las ciudades en la organización del espacio) comienza a cambiar con el surgimiento de un nuevo proceso de urbanización, que llega también al interior del país: este espacio asiste a una reconfiguración profunda de su estructura y

Evolución de la PEA ocupada según área geográfica, periodo 1997-2017.

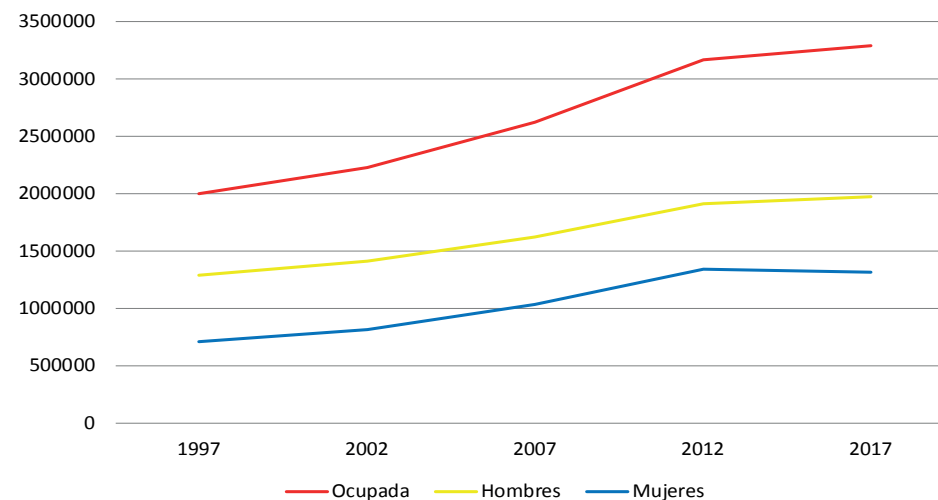


Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de hogares 1997-2017, DGEEC.

organización urbana. El rol socioeconómico de los centros urbanos se ve totalmente modificado y las ciudades adquieren una nueva significación en la vida de la población y en sus aspiraciones urbanas. Aunque no se produce un marcado incremento del peso demográfico, éstas experimentan cambios profundos de sus funciones, lo que las vuelve dinámicas y muy atractivas. (...) en menos de quince años (a partir de los años 2000, hasta la actualidad), la red urbana paraguaya (entendida ésta a través del protagonismo y la importancia funcional de cada ciudad), se ha visto más alterada que en el último siglo.” (Goetz y Vázquez, 2014, p. 12).

Este proceso se inscribe en cambios que conciernen la estructura económica y la estructura social, cuyo abordaje requiere la atención de las interrelaciones para entenderlo en una perspectiva de

Evolución de la PEA ocupada según sexo, periodo 1997-2017.



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de hogares 1997-2017, DGEEC.

la totalidad de las transformaciones socioeconómicas de la sociedad paraguaya. En este tenor, otra dimensión que experimentó cambios en la población trabajadora y su condición de ocupación fue el género. En términos de la variación de la población económicamente activa ocupada según el sexo, se verifica un crecimiento sostenido de la participación laboral de las mujeres, quienes pasaron de una proporción del 36% en 1997 al 40% en 2017. Ahora bien, como se observa en el gráfico 3, a pesar del incremento de la participación femenina en todo el periodo de análisis, éste fue marcado y sostenido, sobre todo, entre los años 1997 y 2012, para disminuir levemente entre los años 2012 y 2017.

Varios son los factores que explican este aumento, entre ellos los cambios demográficos tales como la intensificación de la

urbanización, la migración interna, la reducción de la fecundidad, el aplazamiento de la maternidad, la posposición de la nupcialidad, el aumento de la esperanza de vida, la disminución del tamaño medio de los hogares; transformaciones socioculturales como el incremento de los hogares con jefatura femenina, el aumento significativo de la escolarización y titulación universitaria de las mujeres, su mayor participación política (CEPAL, 2013). Como refiere Serafini, “muchos hogares no logran satisfacer sus necesidades con el ingreso del hombre, por lo cual se hace imprescindible la participación de la mujer como proveedora de un ingreso más. (...) A pesar de que, por ello, su situación no pasa automáticamente a ser igual que la del hombre, el mismo sistema capitalista crea las bases para debilitar el patriarcado cuando, al deprimir el ingreso masculino, empuja a la mujer al trabajo remunerado” (Serafini, 2016, p. 215).

En el apartado a continuación veremos la distribución de la población ocupada según las ramas de actividad económica para el periodo de referencia correspondiente a los años 1997 y 2017. En el mismo haremos una primera revisión de los cambios que operaron en la estructura socioeconómica paraguaya en el periodo de estudio, analizando las características de la economía según sus sectores económicos y las tendencias del desempeño de la fuerza laboral en su seno en el transcurso de dos décadas.

La tendencia del mercado laboral paraguayo en el periodo de dos décadas, entre 1997 y 2017, fue del aumento de la participación laboral, con la nota de que la participación laboral femenina se ha mantenido estable entre los años 2012 y 2017 mientras que la participación laboral de trabajadores masculinos fue progresivamente creciente.

La distribución de la población ocupada se caracterizó por el hecho que entre los años 1997 y 2002 el nivel de participación laboral de trabajadores residentes en zonas urbanas era marginalmente superior a la participación laboral de trabajadores residentes en zonas rurales. Sin embargo, a partir del 2002, la brecha ha ido aumentando considerablemente hasta decrecer incluso la magnitud absoluta de participación laboral en zonas rurales desde el año 2012.



# 3

## APROXIMACIÓN A LOS RASGOS DE LA DEMANDA LABORAL.

**E**n este capítulo del estudio, se aborda las características que asume la demanda laboral en las unidades económicas a partir de las dimensiones de las ramas de actividad económica de la economía y del tamaño de las empresas<sup>3</sup>. El análisis por ramas de actividad económica da cuenta, con especificidad, de las disparidades y dispersiones propias de los sectores económicos. El tamaño corporativo da cuenta de los rasgos de los establecimientos económicos, sus modalidades de gestión y su impronta en el mercado de bienes y servicios<sup>4</sup>.

3 Las denominaciones del tamaño de las empresas se definen según los siguientes rangos de trabajadores empleados: i. microempresas (de 1 a 5 empleados), pequeñas empresas (de 6 a 10 empleados), medianas empresas (de 11 a 50 empleados) y grandes empresas (de 51 y más empleados).

4 Para definir la *característica de la demanda* se consideraron las ramas de actividad en las que la población económicamente activa declaró su ocupación principal, así como se clasificaron las empresas según su tamaño. El análisis se basó en el cruce de estas variables con proporciones poblacionales, medias de escolarización y medias de ingreso per cápita.

En el apartado del análisis de los rasgos de la demanda laboral calificada, se delinearón los perfiles de cualificación considerando los niveles educativos culminados, de manera contar con tres grupos: la población con educación escolar básica, la población con educación media (secundaria) y la población con educación superior, atendiendo esta última, especialmente, en tanto constituye nuestro *proxy* de alta cualificación de la población económicamente activa.

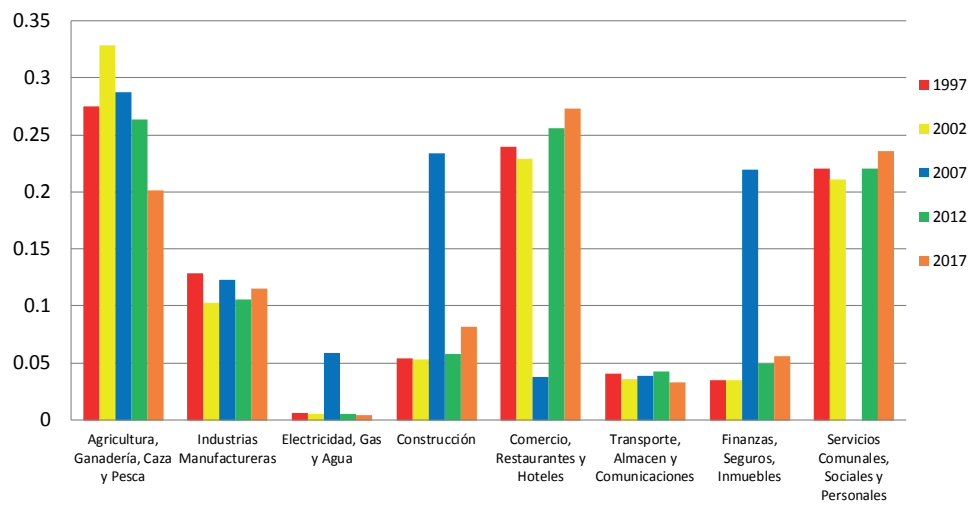
### 3.1. Ramas de actividad y distribución de la población ocupada.

En el transcurso de veinte años, se desplegó un mercado dinamismo en el mercado laboral, tanto en la oferta como en la demanda. En efecto, durante el periodo de análisis, se dio una marcada urbanización del empleo y una transición desde el predominio de la rama de Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca como nicho de mayor absorción del empleo en el año 1997, hasta su relegación en 2017, por detrás de la rama de Comercio, Restaurantes y Hoteles, así como de Servicios sociales, comunales y personales. De acuerdo a las encuestas de hogares, las ramas de actividad económica con mayor proporción de trabajadores son, en primer lugar, la de Comercio, Restaurantes y Hoteles, seguida de la de Servicios sociales, comunales y personales, ocupando el tercer lugar, la de Agricultura, Ganadería y Pesca (ver Cuadro 4).

En términos de la participación laboral según las ramas de actividad, se constata en el gráfico 4 que, en las ramas de la agricultura, ganadería, caza y pesca, disminuyó la proporción de población económicamente activa, mientras que se dio un aumento en las ramas del comercio, servicios de hotelería y restaurantes, en la rama de finanzas, seguros e inmuebles, así como en la rama de servicios sociales, comunales y personales.



### Proporción de la población ocupada por rama de actividad, periodo 1997-2017.



Fuente: Dirección Gral. de Estadísticas, Encuestas y Censos – Encuestas de hogares 1997, 2002, 2007, 2012 y 2017. Elaboración propia.

Las ramas de actividad que experimentaron un estancamiento en la participación laboral de la PEA fueron las industrias manufactureras, la rama de electricidad, agua y gas, así como la de transporte, almacenamiento y comunicaciones.

Como se observó más arriba, la rama que absorbió mayor magnitud de la fuerza laboral en el periodo de 1997-2017 fueron la de agricultura, ganadería, caza y pesca (sector primario), seguida en similares proporciones de la rama de comercio, servicios de hotelería y restaurantes, así como la rama de servicios sociales, comunales y personales. En tercer lugar, se halla la rama de las industrias manufactureras, que ocupan una condición empleadora intermedia, pero sin variación significativa en el tiempo, habida cuenta del carácter no industrial de la economía.

Este proceso, conjuntamente con el crecimiento, tanto en cantidad como en complejidad, de servicios en la administración pública, así como a la mayor demanda interna de bienes y servicios, se tradujo en la generación de aproximadamente 72.000 puestos laborales netos cada año durante el periodo de referencia (1997-2017) (Banco Mundial, 2017). Este dinamismo, se puede constatar también, en el mercado de trabajo, en las representaciones de los diferentes actores sociales que, por lo general, coinciden en que el mercado laboral ofrece oportunidades de empleo que son adecuadas a las habilidades y destrezas estándares a partir de un cierto umbral de requerimientos que la población trabajadora debe estar en condiciones de contar y, por debajo del cual, las barreras de acceso al empleo se erigen como restrictivas y limitantes, tales como los niveles reducidos de estudio, la distancia de los centros metropolitanos y la rigidez adaptativa a formas y entornos laborales agrestes que disimulan la sobreexplotación laboral con la ideología de la eficiencia, la flexibilidad y la empleabilidad.

En lo que respecta la distribución por sexo de la población ocupada, la única rama de actividad económica en que la participación femenina es mayor a la masculina, de manera consistente, es la de Servicios sociales, comunales y personales. En consonancia con lo expuesto al final del apartado anterior, la inserción progresiva de las mujeres al mercado laboral se da como una conjunción compleja entre el aumento de sus condiciones de autonomía personal y de formación profesional, con la pérdida relativa del poder adquisitivo de los ingresos masculinos durante los periodos de crisis. Por lo general, la inserción con menores restricciones de las mujeres en el mercado de trabajo se da en las actividades de servicios, de donde a su vez despuntan otras modalidades de participación laboral con progresivos niveles de cualificación, remuneración y responsabilidad (CEPAL, 2012).

Población económicamente activa por ramas de actividad económica según sexo, periodo 1997-2017.

Rama de Actividad económica	Sexo	1997	2002	2007	2012	2017
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	Hombres	473.231	624.604	552.031	582.518	486.937
	Mujeres	101.856	169.157	243.306	307.193	202.255
Industrias manufactureras	Hombres	191.624	163.254	248.351	243.936	281.530
	Mujeres	77.787	85.077	92.593	111.761	113.624
Electricidad, Gas y Agua	Hombres	11.406	13.016	161.577	16.201	14.046
	Mujeres	2.118	686	1.559	3.192	1.347
Construcción	Hombres	112.571	124.785	355.991	193.260	275.894
	Mujeres	1.256	2.517	289.538	1.736	6.024
Comercio, Restaurantes y Hoteles	Hombres	24.142	292.424	87.537	462.326	502.475
	Mujeres	26.039	260.907	17.641	402.482	433.048
Transporte, Almacenamiento y Comunicación	Hombres	74.747	74.603	57.248	125.441	94.867
	Mujeres	9.303	12.692	39.441	17.128	18.063
Finanzas, Seguros e Inmuebles	Hombres	48.676	52.243	201.102	95.246	119.543
	Mujeres	23.574	32.507	405.983	70.274	71.796
Servicios sociales, comunales y personales	Hombres	185.435	171.550	s/d	251.898	272.461
	Mujeres	275.304	337.622	s/d	493.630	535.399
<b>Total</b>		<b>1.639.069</b>	<b>2.417.644</b>	<b>2.753.898</b>	<b>3.378.222</b>	<b>3.429.309</b>

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Encuestas de hogares 1997-8, 2002, 2007, 2002, 2012, 2017. Elaboración propia.

En lo que concierne al rango etario de la población económicamente activa, de su participación laboral por ramas de actividad, se observa en el cuadro 4 que el principal nicho de ocupación laboral de la población de entre 10 y 17 años de edad (adolescente), es la agricultura, donde sobrepasa incluso la participación de población joven, de entre 18 y 29 años de edad, durante casi todo el periodo, salvo entre el 2012 y el 2017, donde se verifica una situación inversa.

El rango etario de población adulta, de entre 30 y 64 años de edad, encabeza –como es de esperarse– la participación laboral en todas las ramas de actividad económica del periodo, pero en sus propias tendencias, el número de trabajadores disminuye en el periodo de 2012-2017, lo que atendiendo que el producto de dicha actividad aumentó, conlleva un aumento de su productividad por la introducción de capital y su consecuente expulsión de fuerza laboral.

Como indican Borda et al., (2015) los jóvenes han reducido su participación laboral (en el periodo 2002-2012), en especial los jóvenes varones de las zonas rurales, mientras que no hubo variaciones relevantes en la participación laboral de las jóvenes mujeres, sean éstas de zonas urbanas o rurales, de modo que el aumento de la participación laboral femenina se dio sobre todo entre las mujeres adultas. “La tendencia decreciente de la actividad laboral juvenil se relaciona con, entre otros factores, la retención de los jóvenes en el sistema educativo. El creciente aumento del número de jóvenes (hombres y mujeres) que ‘solo estudian’ (...), tendría una importante incidencia en la caída de la participación laboral de los jóvenes” (Borda, González y García, 2015, p. 17).

El periodo de análisis de estos autores, de menor extensión al periodo de este estudio, da cuenta empero de una tendencia

Población económicamente activa por ramas de actividad económica según periodos etarios, periodo 1997-2017.

Rama de Actividad Económica	Perfil etario	1997	2002	2007	2012	2017
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	Adolescente	98.618	146.690	137.585	122.853	66.469
	Joven	83.014	124.282	115.116	115.271	83.682
	Adulto	343.608	459.999	471.759	555.932	463.365
Industrias manufactureras	Adolescente	26.629	24.556	27.381	24.920	17.386
	Joven	52.791	44.700	70.632	69.158	73.336
	Adulto	178.006	172.285	227.647	250.723	289.743
Electricidad, Gas y Agua	Adolescente	836	268	11.524	- 0	- 0
	Joven	781	1.509	31.252	2.402	179
	Adulto	11.673	11.925	115.714	15.643	14.722
Construcción	Adolescente	5.255	9.462	53.402	15.458	18.936
	Joven	22.237	22.989	122.333	26.426	61.191
	Adulto	85.377	91.700	441.006	147.895	192.376
Comercio, Restaurantes y Hoteles	Adolescente	63.838	67.265	2.900	69.474	56.097
	Joven	96.244	104.164	22.936	182.811	201.523
	Adulto	324.700	353.926	77.009	575.712	644.682
Transporte, Almacenamiento y Comunicación	Adolescente	2.778	5.369	3.388	2.879	657
	Joven	11.100	15.635	24.850	32.809	16.593
	Adulto	68.844	64.787	76.364	98.894	92.618
Finanzas, Seguros e Inmuebles	Adolescente	5.489	2.495	39.767	2.776	2.154
	Joven	15.367	22.085	108.699	53.719	36.027
	Adulto	50.557	57.762	445.277	104.865	149.441
Servicios sociales, comunales y personales	Adolescente	52.547	49.385	- 0	35.839	32.317
	Joven	104.218	118.130	- 0	136.825	131.156
	Adulto	294.444	331.457	- 0	555.558	625.493
<b>Total</b>		<b>1.639.069</b>	<b>2.417.644</b>	<b>2.753.898</b>	<b>3.378.222</b>	<b>3.429.309</b>

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Encuestas de hogares 1997-8, 2002, 2007, 2002, 2012, 2017. Elaboración propia.

que constatamos en el apartado anterior. En efecto, como veremos más adelante, la impronta del sistema educativo en las características de la participación laboral es crucial ya que con las políticas de extensión de la escolaridad (masificación educativa) desde los años noventa, una proporción de la población que anteriormente hesitaba entre el trabajo y la formación, se retiró a dar continuidad a su escolarización, aunque considerando la estratificación social, este hecho acaeció predominantemente en sectores sociales intermedios o bien de las fracciones superiores de las clases desfavorecidas (Ortiz, 2012).

La característica de la población económicamente activa ocupada según nivel de ingresos en la ocupación principal (Cuadro 5), revela la proporción marcadamente superior de población que se aglutina en el rango de ingresos menor a 1 millón de guaraníes, indistintamente de qué rama de actividad se trate. El rango entre 1 y 2 millones de guaraníes de ingresos supera únicamente al rango de ingreso menor a 1 millón de guaraníes en el año 2007, en la rama de Comercio, Restaurantes y Hoteles. Como refiere F. Masi, "(En Paraguay) en realidad, si uno revisa las estadísticas, se puede ver consistentemente que la mayoría de la gente gana el salario mínimo y menos" (Fernando Masi, Asunción, 25/08/2018).

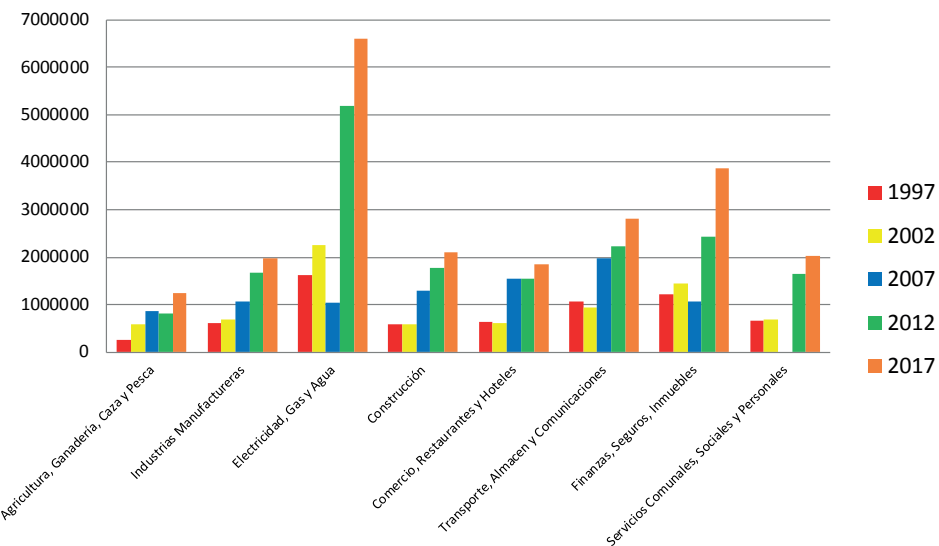
Ahora bien, como se constata en el cuadro 5, aunque el nivel medio de salarios del mercado laboral paraguayo, para todas las ramas de actividad económica -salvo la de Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca-, es cercano al salario mínimo, en el transcurso de los años fueron surgiendo crecientes oportunidades para trabajadores calificados en ramas de actividad económica pujantes, particularmente en nichos competitivos (pero aun aislados) de mercado.

Entre los años 1997 y 2017 la expansión del rango salarial más elevado (superior a 6 millones de guaraníes) significó un aumento de 18 veces en la rama de Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca, así también un aumento de 12 veces en la rama de Comercio, Restaurantes y Hoteles, como 27 veces en la rama de Servicios sociales, comunales y personales. Como se verá más adelante, estas ramas constituyen aquellas con mayor participación en el producto, con la rama de Industrias manufactureras, la que experimentó asimismo un aumento en el periodo, pero no de las mismas magnitudes.

Según Albert Berry, este proceso responde a la complejidad de la economía paraguaya que, aun con ciclos de crecimiento marcado del producto, no tuvo correlatos redistributivos, por lo que es un crecimiento “no saludable excluyente”, caracterizado por el aumento del valor agregado en ramas económicas que absorben poco empleo, mientras que aquellas con altos niveles de ocupación laboral, por lo general conformadas microempresas y pequeñas empresas, retribuyen con magros ingresos a los trabajadores (Berry, 2011, pp. 35-36). En general este rasgo lo comparten tanto las ramas de actividad del sector primario como del sector terciario de la economía, donde la producción marginal de valor agregado es baja en comparación al sector secundario (industria).

En términos de los ingresos por rama de actividad económica se destaca el hecho del marcado aumento de las medias de ingresos en las ramas correspondientes a Electricidad, Agua y Gas, por una parte, la de Finanzas, Seguros e Inmuebles por otra, y la de Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, por la suya, todas con aumentos acentuados, a saber, del 409%, 315% y 265%, respectivamente. Resulta también significativo que la media de ingresos de las ramas de actividad económica correspondientes a Electricidad, Agua y Gas, por un lado, la de Finanzas, Seguros e Inmuebles por el otro,

Medias de ingresos por rama de actividad, periodo 1997-2017.



Fuente: Dirección Gral. de Estadísticas, Encuestas y Censos – Encuestas de hogares 1997, 2002, 2007, 2012 y 2017. Elaboración propia.

la de Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones también y, finalmente, la de Construcciones, superan el salario mínimo legal vigente establecido en julio de 2017, a saber, del valor mensual de dos millones cuarenta y un mil ciento veintitrés guaraníes (Gs. 2.041.123).

Algunos autores sostienen que la tendencia del mercado laboral es de la especialización y la demanda de fuerza laboral especializada, aunque esta propensión se da en nichos que rápidamente absorbieron la oferta laboral competitiva disponible y donde las remuneraciones a la fuerza laboral son notoriamente superior a las demás. Este es el caso especialmente en las ramas de electricidad, agua y gas, así como en la de finanzas, seguros e inmuebles, en las que la retribución es superior a las demás (como lo indica el gráfico 5), pero la saturación en la captación

Población económicamente activa por ramas de actividad económica según rangos de ingresos, periodo 1997-2017.

Rama de Actividad Económica	Nivel de ingreso	1997	2002	2007	2012	2017
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	De 0 a 1.000.000	552.968	758.030	698.923	749.018	517.780
	De 1.000.001 a 2.000.000	14.472	19.249	63.861	94.154	97.203
	De 2.000.001 a 4.000.000	4.267	8.762	20.022	25.962	49.635
	De 4.000.001 a 6.000.000	2.580	1.716	4.243	8.190	9.959
	Más de 6.000.0001	800	6.004	8.288	12.387	14.885
Industrias manufactureras	De 0 a 1.000.000	234.880	207.515	199.051	127.195	104.118
	De 1.000.001 a 2.000.000	24.870	30.905	107.239	154.085	132.930
	De 2.000.001 a 4.000.000	6.784	7.248	26.033	60.475	124.982
	De 4.000.001 a 6.000.000	1.461	1.766	5.216	8.135	21.490
	Más de 6.000.0001	1.416	897	3.405	5.807	11.634
Electricidad, Gas y Agua	De 0 a 1.000.000	5.617	5.421	98.523	405	1.319
	De 1.000.001 a 2.000.000	4.663	3.392	49.392	5.079	952
	De 2.000.001 a 4.000.000	2.594	3.258	10.350	5.351	4.848
	De 4.000.001 a 6.000.000	650	851	2.991	1.954	3.100
	Más de 6.000.0001		780	1.880	6.604	5.174
Construcción	De 0 a 1.000.000	97.897	110.931	378.847	44.961	51.538
	De 1.000.001 a 2.000.000	12.363	12.376	194.712	100.992	115.956
	De 2.000.001 a 4.000.000	3.210	2.987	49.063	40.806	94.238
	De 4.000.001 a 6.000.000	357	256	11.672	4.223	11.758
	Más de 6.000.0001		752	11.235	4.014	8.429
Comercio, Restaurantes y Hoteles	De 0 a 1.000.000	427.398	469.355	35.988	392.229	338.232
	De 1.000.001 a 2.000.000	53.660	57.512	44.847	307.257	291.670
	De 2.000.001 a 4.000.000	15.229	21.654	19.587	126.045	239.165
	De 4.000.001 a 6.000.000	3.426	2.382	1.758	21.932	41.153
	Más de 6.000.0001	2.097	2.428	2.998	17.345	25.303
Transporte, Almacenamiento y Comunicación	De 0 a 1.000.000	57.429	59.941	33.619	32.833	14.279
	De 1.000.001 a 2.000.000	19.676	20.491	44.733	60.645	28.013
	De 2.000.001 a 4.000.000	3.043	5.477	15.726	38.063	51.081
	De 4.000.001 a 6.000.000	3.066	1.008	7.487	4.771	13.073
	Más de 6.000.0001	836	378	5.124	6.257	6.484
Finanzas, Seguros e Inmuebles	De 0 a 1.000.000	44.686	52.162	353.361	40.492	25.981
	De 1.000.001 a 2.000.000	14.373	20.825	197.751	66.422	52.394
	De 2.000.001 a 4.000.000	8.631	7.799	45.594	34.838	75.770
	De 4.000.001 a 6.000.000	2.520	2.048	6.931	13.518	17.808
	Más de 6.000.0001	2.040	1.916	3.448	10.250	19.386

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Encuestas de hogares 1997-8, 2002, 2007, 2002, 2012, 2017. Elaboración propia.

de la fuerza laboral es rápida debido a la baja participación en ellas de la PEA (como se visualiza en el gráfico 1), lo que explica las expectativas de la población económicamente activa juvenil de acceder al empleo público donde la retribución por unidad de tiempo laboral es superior a los demás ámbitos y donde los beneficios sociales de dicho nicho laboral para los empleados son elevados (Borda, González y García, 2014).

En términos de la participación de la PEA ocupada según el nivel de estudios en las diferentes ramas de actividad económica (cuadro 6), la de Finanzas, Seguros e Inmuebles es donde predomina la mayor proporción con nivel universitario. En las demás ramas de actividad económica predomina la participación de trabajadores con nivel de instrucción primaria, lo que da cuenta de la baja cualificación demandada y asociada a la baja remuneración ya referida.

Ernesto Schiefelbein ya constataba para inicios del 2000 que las ocupaciones de mayores ingresos medios y con mayores niveles educativos representaban las de los profesionales y operadores técnicos, conjuntamente con la de los trabajadores de oficina y otros (Shiefelbein, 2007, p. 183) Ambas ocupaciones características de la rama de actividad de Finanzas y otros, así como de otras de menor retribución relativa que ésta pero igualmente importantes como la Electricidad, Agua y Gas, así como la de Comercio, Restaurantes y Hoteles. Dada las inequidades entre ramas y entre ocupaciones, se desarrolló un incremento en general de los niveles de calificación de la fuerza laboral, según lo cual los trabajadores de cuatro ramas de actividad ya superan cómodamente la media de 9 años de educación – nivel de conclusión de la educación escolar básica– entre los años 2012 y 2017.



Población económicamente activa por ramas de actividad económica según niveles de estudio, periodo 1997-2017.

Rama de Actividad Económica	Nivel estudio	1997	2002	2007	2012	2017
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	Primaria	516.484	656.795	621.733	671.123	481.253
	Escolar Básica	44.520	91.689	101.994	129.821	105.804
	Secundaria	12.177	41.900	61.836	70.692	80.669
	Superior	1.903	3.377	9.247	18.075	21.466
Industrias manufactureras	Primaria	142.795	130.938	150.214	114.844	116.944
	Escolar Básica	61.694	50.109	64.299	69.897	76.399
	Secundaria	52.238	53.396	97.740	117.491	132.474
	Superior	12.684	13.888	28.413	52.920	69.337
Electricidad, Gas y Agua	Primaria	3.089	2.884	86.281	1.601	1.576
	Escolar Básica	1.076	3.495	36.770	3.270	1.732
	Secundaria	6.737	4.201	33.464	5.034	2.969
	Superior	2.622	3.122	6.621	9.488	9.116
Construcción	Primaria	74.914	81.244	250.719	94.947	119.459
	Escolar Básica	25.782	26.383	116.808	46.661	61.718
	Secundaria	9.813	15.630	200.736	43.289	78.483
	Superior	3.318	4.045	76.881	9.127	22.169
Comercio, Restaurantes y Hoteles	Primaria	240.598	273.076	31.397	280.451	263.957
	Escolar Básica	105.112	102.138	17.815	160.381	154.748
	Secundaria	117.440	141.931	36.604	297.812	320.691
	Superior	38.439	36.186	19.362	125.953	196.127
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	Primaria	32.402	39.897	14.061	36.169	26.709
	Escolar Básica	17.490	14.485	8.321	26.157	17.391
	Secundaria	23.747	24.462	33.773	50.890	38.492
	Superior	10.411	8.451	50.534	29.353	30.338
Finanzas, Seguros e Inmuebles	Primaria	17.040	16.482	210.564	24.747	18.583
	Escolar Básica	10.170	10.227	74.238	11.611	15.104
	Secundaria	15.994	24.101	129.853	49.589	45.143
	Superior	29.046	33.940	192.430	79.573	112.509
Servicios sociales, comunales y personales	Primaria	198.463	221.837	s/d	180.316	186.887
	Escolar Básica	79.215	71.768	s/d	93.980	101.336
	Secundaria	90.671	101.352	s/d	189.247	182.091
	Superior	92.430	114.215	s/d	281.509	337.546
<b>Total</b>		<b>1.639.069</b>	<b>2.417.644</b>	<b>2.753.898</b>	<b>3.378.222</b>	<b>3.429.309</b>

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Encuestas de hogares 1997-8, 2002, 2007, 2002, 2012, 2017. Elaboración propia.

En cuanto al perfil comparado de la población económicamente activa, entre los años 1997 y 2017, se puede constatar en el cuadro 8, que en el transcurso de veinte años ha habido una tendencia de incremento en la calificación, lo cual denota un aggiornamento de la economía paraguaya a la tendencia global de introducción del conocimiento en los procesos productivos y distributivos, es decir, al aumento de la productividad y competitividad de la estructura económica. Ahora bien, este proceso tiene sus características diferenciadas según las características de las ramas de actividad económica.

En el año 1997, la distribución poblacional de la PEA según las ramas de actividad económica de la principal ocupación y según los años medios de estudio pone en evidencia que la tendencia general es que la población, salvo en la rama de servicios sociales, comunales y personales, se concentra entre los años de escolaridad inferiores a 12, es decir, que el perfil para el año 1997 de la población económicamente activa es más bien medio-bajo, constituyendo una impronta general propia en una época histórica en que una reforma educativa estaba apenas iniciando en el país (Ortiz, 2012; Molinier, 2014).

La demanda laboral para el mercado de trabajo paraguayo de entonces, era de baja productividad, si consideramos que, en las principales actividades económicas, la población cuya formación educativa no superaba el nivel correspondiente a la educación secundaria constituía la proporción más importante. Es claro que esta tendencia varía según las ramas de actividad específicas, siendo de mayor concentración de fuerza laboral aquellas ligadas al sector secundario y ciertas ramas del terciario, mientras que de menor concentración las ramas del sector primario y la mayoría de las ramas del sector terciario.

Población económicamente activa, según años de estudio por ramas de actividad. Años 1997 - 2017.

1997								
Años de estudio	Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	Industrias Manufacturadoras	Electricidad, Gas y Agua	Construcción	Comercio, Restaurantes y Hoteles	Transporte, Almacen. y Comunicaciones	Finanzas, Seguros, Inmuebles	Servicios Comunales, Sociales y Person
Sin instrucción	14.989	2.252	0	1.033	8.391	881	0	6.532
1	11.611	539	0	2.203	4.966	0	113	5.173
2	26.407	4.318	0	2.317	10.385	3.097	358	11.555
3	35.698	8.633	0	6.765	19.267	1.152	1.333	15.502
4	41.013	6.718	0	6.917	22.731	1.525	1.778	17.922
5	41.718	10.557	269	5.428	25.590	2.325	1.297	13.929
6	80.501	54.781	693	28.597	78.855	13.200	8.899	80.564
7	8.248	12.777	206	3.964	20.124	4.925	3.362	19.296
8	7.428	16.950	206	9.820	27.907	3.280	1.581	17.680
9	6.083	21.046	664	7.319	35.445	6.906	3.397	26.352
10	2.924	8.629	0	2.170	20.999	2.491	2.057	13.339
11	1.052	6.393	220	1.379	12.530	2.330	2.153	10.981
12	3.890	28.842	4.100	4.874	67.566	15.697	10.728	50.381
13	0	2.136	153	335	7.465	1.768	2.834	9.241
14	234	2.754	459	1.242	7.730	2.800	3.950	14.868
15	190	702	0	166	5.241	2.134	3.838	13.728
16	415	990	629	260	5.666	225	3.810	12.703
17	264	1.501	0	0	3.731	903	2.306	7.899
18	172	2.747	734	1.315	4.095	1.870	10.554	12.814
2017								
Sin instrucción	26.160	3.561	0	1.445	8.119	227	424	7.360
1	21.017	2.461	0	3.032	9.766	886	0	4.669
2	38.470	4.781	75	5.123	13.780	1.574	328	9.936
3	69.995	11.243	0	12.986	28.966	1.877	2.571	22.070
4	68.776	7.830	69	11.325	26.945	2.554	433	22.495
5	63.371	12.554	0	12.292	33.581	2.528	1.669	23.869
6	193.464	74.514	1.432	73.346	142.800	17.063	13.158	96.488
7	37.084	19.547	214	15.719	35.707	2.889	4.125	26.678
8	27.814	17.799	381	12.156	36.705	2.047	1.544	20.621
9	40.906	39.053	1.137	33.843	82.336	12.455	9.435	54.037
10	16.122	17.499	0	13.872	36.706	3.055	2.452	23.722
11	12.434	14.732	192	12.768	36.493	1.947	4.399	22.580
12	52.113	100.243	2.777	51.843	247.492	33.490	38.292	135.789
13	3.698	10.676	441	2.169	27.390	5.649	8.532	27.293
14	3.924	21.205	695	4.217	47.350	6.647	12.134	43.151
15	3.615	11.204	1.062	3.964	46.326	4.094	18.125	75.452
16	4.559	12.522	1.075	2.156	35.788	4.624	20.462	100.467
17	2.929	8.554	2.658	4.626	28.645	5.810	25.610	50.687
18	2.741	5.176	3.185	5.037	10.628	3.514	27.646	40.496

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Encuestas de hogares 1997-8, 2002, 2007, 2002, 2012, 2017. Elaboración propia.

En la distribución de la PEA del año 2017, según las ramas de actividad y niveles de estudio, los perfiles educativos se caracterizan por el aumento del volumen de población con formación técnica-profesional, con nichos de perfiles medios y elevados marcados. Como se verifica en el Cuadro 3, en dicho año, la tendencia de concentración de la población económicamente activa, con perfiles medios y altos, son las ramas de industrias y manufacturas, los de comercio, restaurantes y hoteles, los de transporte, almacenamiento y comunicaciones, los de finanzas, seguros e inmuebles y los de servicios personales.

Ahora bien, las características no son iguales en unas y otras ramas. Mientras que en la rama industrial la población trabajadora se concentra en los perfiles medios, al igual que en los de construcción, ambos del sector secundario de la economía, lo que sucede de modo similar en las ramas generales de comercio, hostelería y restaurativas, así como la de servicios personales y comunitarios (ambas del sector terciario), las ramas de transporte, logística y comunicaciones así como la del sector financiero e inmobiliario, constituyen las de tendencia de concentración de su población en perfiles educativos altos.

Si esta tendencia se confirmara en el largo plazo, se podrá constatar una hipótesis de trabajo, a saber, de que la productividad experimenta una tendencia al alza en los sectores productivos de bienes tangibles, necesarios para la ampliación del mercado interno de producción manufacturada y en los que la oferta laboral cuenta con oportunidades de medios y altos ingresos, permaneciendo en el segmento formal del mercado de trabajo.

De este modo, un hallazgo relevante es que el mercado de trabajo atraviesa variaciones de ritmo en la adecuación de

Distribución porcentual de la PEA según nivel de estudio, por rama de actividad, período 1997 - 2017

Rama de Actividad Económica	Nivel de estudio	1997	2002	2007	2012	2017	Media poblacional
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	Primaria	89	80	75	72	66	76
	Escolar Básica	8	13	15	17	17	14
	Secundaria	3	6	9	9	14	8
	Superior	0	1	1	2	4	2
	<b>Sub-total</b>	100	100	100	100	100	100
Industrias manufactureras	Primaria	45	48	39	26	25	37
	Escolar Básica	26	20	21	21	20	22
	Secundaria	23	25	32	37	35	30
	Superior	6	7	9	16	20	11
	<b>Sub-total</b>	100	100	100	100	100	100
Electricidad, Gas y Agua	Primaria	12	22	21	5	7	13
	Escolar Básica	13	21	6	17	8	13
	Secundaria	52	28	35	25	19	32
	Superior	24	29	38	53	67	42
	<b>Sub-total</b>	100	100	100	100	100	100
Construcción	Primaria	62	64	53	46	42	53
	Escolar Básica	25	20	24	25	22	23
	Secundaria	10	13	19	24	28	19
	Superior	4	3	4	5	8	5
	<b>Sub-total</b>	100	100	100	100	100	100
Comercio, Restaurantes y Hoteles	Primaria	44	45	35	29	25	35
	Escolar Básica	21	18	18	19	17	19
	Secundaria	26	29	34	36	36	32
	Superior	9	7	14	16	22	14
	<b>Sub-total</b>	100	100	100	100	100	100
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	Primaria	33	45	28	20	21	29
	Escolar Básica	22	16	15	18	16	18
	Secundaria	30	29	37	40	36	34
	Superior	14	10	20	22	27	19
	<b>Sub-total</b>	100	100	100	100	100	100
Finanzas, Seguros e Inmuebles	Primaria	21	17	11	11	10	14
	Escolar Básica	13	11	7	8	7	9
	Secundaria	23	31	31	32	23	28
	Superior	42	41	50	50	60	49
	<b>Sub-total</b>	100	100	100	100	100	100
Servicios sociales, comunales y personales	Primaria	42	41	33	23	21	32
	Escolar Básica	18	14	12	13	13	14
	Secundaria	21	22	24	26	24	23
	Superior	20	23	30	38	43	31
	<b>Sub-total</b>	100	100	100	100	100	100

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Encuestas de hogares 1997-8, 2002, 2007, 2012, 2017. Elaboración propia.

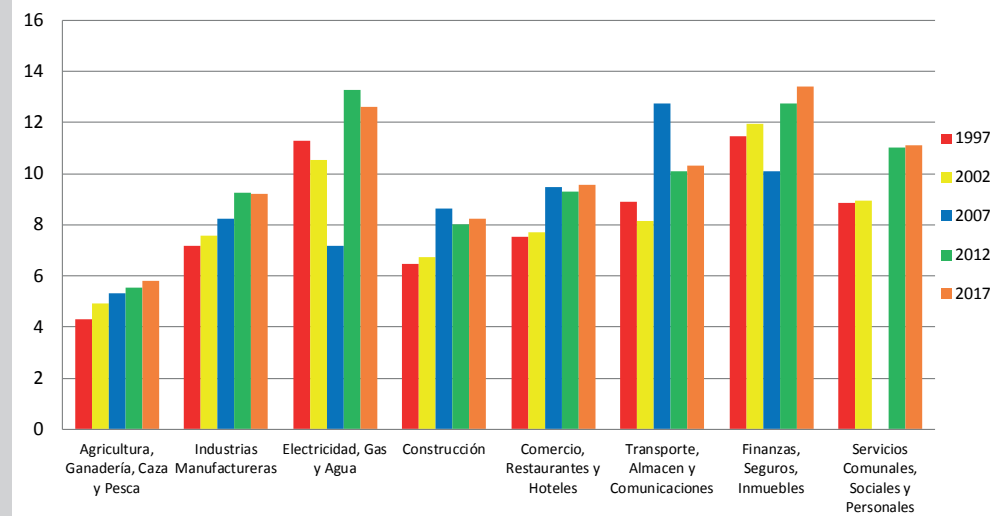
productividades, de modo que, a diferencia del periodo de dos décadas precedentes, cuando la característica principal de la actividad era una cierta homogeneidad del perfil educativo de la población, un decenio después las actividades económicas variaron según sus productividades y según sus respectivas competitividades.

La distribución porcentual de la PEA según el nivel educativo y rama de actividad económica (Cuadro 9) expresa en su evolución entre el año 1997 y 2017 cinco principales rasgos. En primer lugar, la población con sólo dos primeros ciclos de educación primaria en su haber, tanto en la rama de agricultura, ganadería, caza y pesca como en la rama de la construcción, fue disminuyendo en el periodo, mientras aumentó la del tercer ciclo de la educación escolar y, especialmente, la población con educación secundaria y educación superior, variaciones cuyo mayor ímpetu fue en el año 2012, cuando acababa de egresar de la educación superior la primera cohorte de la reforma educativa que inició en el año 1993, reforma que significó saltos cualitativos para los sectores sociales desfavorecidos aun si comparativamente con otros sectores su mejoramiento educativo no implicó el acceso a oportunidades sociales consistentes.

En segundo lugar, las ramas de actividad cuyas poblaciones respectivas al inicio del periodo contaban con bajos niveles de escolarización en la educación media y en la educación superior, dieron un salto cualitativo fueron las ramas de la industria manufacturera así como la de comercio, restauración y hotelería: la población con educación media en ambas aumentó en alrededor el 50% mientras que la población con educación superior aumentó en la rama industrial en más del 300% y en la rama comercial en poco más del 200%, lo que indica un aumento



Medias de años de estudio por rama de actividad, periodo 1997-2017.



Fuente: Dirección Gral. de Estadísticas, Encuestas y Censos – Encuestas de hogares 1997, 2002, 2007, 2012 y 2017. Elaboración propia.

casi el doble en el periodo. Sin embargo, esta rama es en términos demográficos muy reducida, por lo que el peso en la estructura económica general de su composición y cambio no es comparable con el de otras ramas.

Como indica el gráfico 6, en todas las ramas de actividad la media de escolarización de la población económicamente activa se incrementó, de modo que las ramas que cuentan con los perfiles más altos son las de electricidad, agua y gas, así también la de transporte, almacenes y comunicaciones, la de servicios sociales, comunales y personales, así como la de finanzas, seguros e inmuebles, la que de hecho es la de mayor nivel de formación de la fuerza laboral. La industria manufacturera, así como la construcción y, la rama de comercio, hotelería y restaurantes,

relativo de su competitividad. En la primera, el año 2012 fue decisivo en su expansión, mientras que, para la segunda, dicha expansión ya tuvo lugar desde el año 2007.

En tercer lugar, las ramas de transporte, almacenamiento y comunicaciones, por un lado, la de servicios comunales, sociales y personales por el otro, ya contaban en el inicio del periodo con una proporción elevada de población que disponía de educación media y educación superior, de modo que, como era de esperarse, incrementaron su dotación de credenciales. Ahora bien, ambas ramas evolucionaron de modo diferente: mientras la rama de transporte y otros contó en todo el periodo con mayor proporción de población con educación secundaria, la rama de servicios comunales y otros atravesó por un proceso inverso, es decir, la proporción de población con educación superior fue de más elevada y mantuvo esa tendencia hasta el 2017.

Así también, la rama de finanzas, seguros e inmuebles, del sector terciario de la economía cuenta con la mayor proporción de población económicamente activa con educación superior, lo que indica que constituye el sector con mayor competitividad, pero también el que concentra en mayor volumen las retribuciones al trabajo. En esta rama, como se verá más adelante, es donde se congregaron las categorías socioocupacionales medias y elevadas, constituyendo uno de los *pivots* del mercado laboral y la estructura económica.

Finalmente, la rama de electricidad, gas y agua presenta su particularidad: la primera es que la caída de la proporción de la PEA con educación secundaria fue abrupta en el periodo pasando a menos de la mitad entre 1997 y 2017, así como abrupto fue el aumento de la PEA con educación superior, pasando a alcanzar

Distribución porcentual de la PEA según tipo de empresa, período 1997 – 2017

Tamaño de empresas	1997	2002	2007	2012	2017	Promedio
Micro y pequeñas	93	89	88	72	75	83
Medianas	5	4	5	12	15	8
Grandes	3	7	7	16	10	9
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Encuestas de hogares 1997-8, 2002, 2007, 2012, 2017. Elaboración propia.

y, en la última década, se incrementó la población con nivel educativo secundario.

### 3.2. Tipos de establecimientos y la absorción de la población trabajadora.

Este apartado presenta los rasgos de la cualificación de la población trabajadora contrastando el volumen demográfico, los niveles de escolaridad (años de estudio) y los ingresos per cápita, en función del tamaño de empresa donde la población económicamente activa desenvuelve su ocupación principal. En el mercado de trabajo paraguayo sobresale, como se constata en el cuadro 10, la demanda de trabajadores de las microempresas y pequeñas empresas que, en su conjunto, representan en promedio el 83% en el período de 1997–2017.

presentan perfiles similares que no implican bajos niveles de escolaridad, pero cuya productividad y competitividad aun es baja, habida cuenta que en general constituyen las ramas generadoras de mayor valor agregado.

Entre 1997 y 2017, la distribución de la población económicamente activa por nivel educativo, en cada rama de actividad económica, tomó las siguientes características. En la rama de *agricultura, ganadería, caza y pesca*, prevaleció el nivel de educación primaria durante todo el periodo, representando una media del 76%. En la rama de *industrias manufactureras*, entre los años 1997 y 2007 sobresalió la fuerza laboral con nivel de educación primaria y en la última década, la del nivel secundario. En la rama de *electricidad, gas y agua* se constata que solo en el año 1997 sobresalió la fuerza laboral con nivel secundario tomando impulso hacia el nivel superior desde el 2002 hasta el 2017. En la rama de la *construcción* sobresalieron los trabajadores con escolaridad primaria en todo el período. En la rama de *transporte, almacenamiento y comunicaciones*, en los años 1997 y 2002 prevaleció la fuerza laboral con escolaridad primaria, mientras que, en los años 2007, 2012 y 2017 sobresalieron los trabajadores con nivel secundario. En la rama de *comercio, restaurantes y hoteles*, durante el periodo comprendido entre los años 1997, 2002 y 2007 sobresalió la fuerza laboral con nivel de educación primaria, mientras que, en 2007, 2012 y 2017 se incrementó la población con nivel secundario de educación. En la rama de *finanzas, seguros, inmuebles*, en todo el período (1997-2017) prevaleció la fuerza laboral con nivel de formación equivalente al egreso de la educación superior. Finalmente, en la rama de *servicios sociales, comunales y personales*, en los años 1997, 2002 y 2007, sobresale la fuerza laboral con nivel de educación primaria

## Perfil de la demanda laboral según tamaño de empresa y sexo, periodo 1997-2017.

Tamaño de empresas	Sexo	1997	2002	2007	2012	2017
Micro y pequeñas	Hombres	1.897.629	2.400.844	2.588.627	1.439.838	1.461.292
	Mujeres	2.310.537	2.415.822	2.587.991	918.836	817.219
Medianas	Hombres	162.466	126.325	184.366	250.154	274.953
	Mujeres	50.494	77.710	102.234	146.839	169.627
Grandes	Hombres	84.544	163.913	149.717	219.086	210.450
	Mujeres	32.265	240.980	263.851	320.200	107.460
Total		4.537.935	5.425.594	5.876.786	3.294.953	3.041.001

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Encuestas de hogares 1997-8, 2002, 2007, 2012, 2017. Elaboración propia.

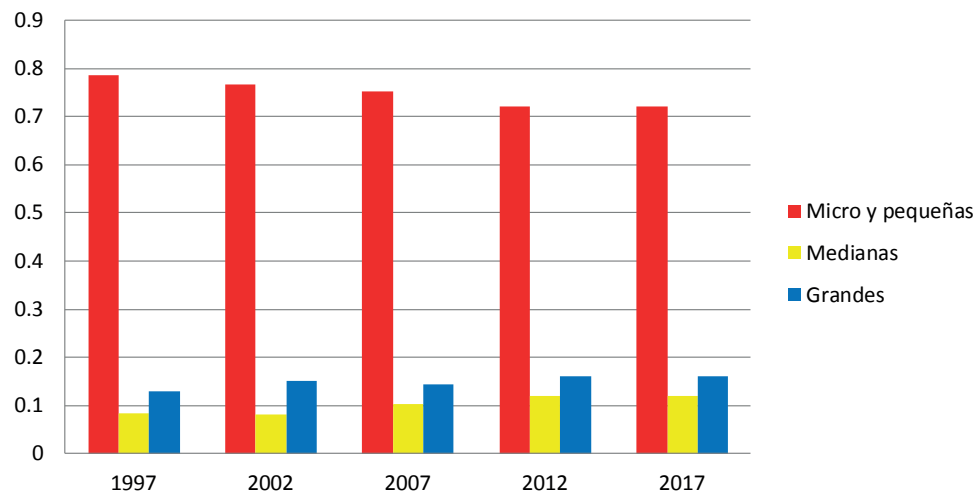
el tamaño de la empresa (Cerrato Reyes; Argueta; Zavala, 2017). Lo que no está claro en este esquema es el efecto sobre los ingresos habida cuenta de la sobreoferta laboral disponible en el mercado de trabajo (Ortiz, 2005).

En el gráfico 7 se puede observar que la media porcentual de la población ocupada en las microempresas y pequeñas empresas es casi cinco veces más que la población ocupada en las empresas medianas y grandes, aunque ha habido una disminución de la proporción de la PEA en las primeras y aumento en las segundas. Este fenómeno es posiblemente resultante de la mayor inversión de capital en el país y del aumento concomitante de la escolarización en la población económicamente activa, disminuyendo relativamente la brecha.

Si nos aproximamos a la demanda a través del tamaño de empresa, observamos (cuadro 11) que las microempresas y las pequeñas empresas son aquellas donde se concentra la mayor proporción de trabajadores, que en 1997 alcanza el 93% de la totalidad de la población económicamente activa ocupada, en 2002 el 87%, en 2007 el 88%, en 2012 el 72% y en 2017 el 75% de participación. Ahora bien, a pesar de absorber predominantemente el empleo, la tendencia a la disminución de la proporción de la fuerza laboral en esos tipos de establecimientos da cuenta de un cambio en la estructura productiva que se traduce en el aumento relativo de inversión de capital en establecimientos medianos y grandes, lo que exige, como se verá más adelante, un mayor nivel de cualificación de la población trabajadora y un mayor nivel de retribución al trabajo.

Algunos estudios afirman que los factores que empujan a las empresas u organizaciones a contratar (o no) más profesionales son: la demanda del producto o servicio, las expectativas de crecimiento del establecimiento y el nivel formativo de los puestos directivos. Además, el tamaño de la empresa indica las necesidades de personal dependiendo de los cambios en la productividad, por la incorporación de tecnología, la disponibilidad interna y externa de recursos financieros y el número de trabajadores en el establecimiento. Dado un aumento en la productividad, generado por un cambio en tecnología, se espera un menor requerimiento de personal para cada unidad de producción, pero debido al incremento de la productividad el precio del producto o servicio tiene a reducirse, con el consecuente aumento de su demanda y en consecuencia la rentabilidad será el resultado de la escala de producción, generando las condiciones para el aumento de personal demandado y por lo tanto del número de trabajadores en el establecimiento, es decir,

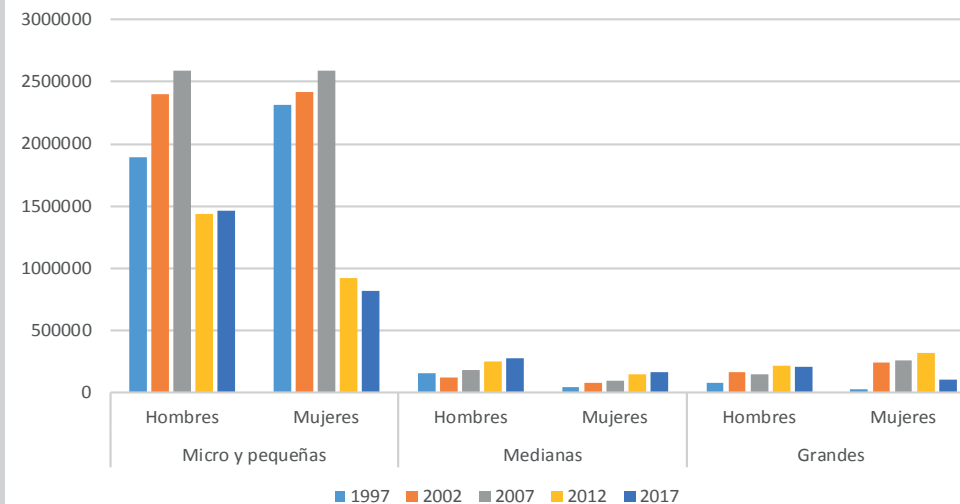
Proporción de la población ocupada por tamaño de empresa, periodo 1997-2017.



Fuente: Dirección Gral. de Estadísticas, Encuestas y Censos – Encuestas de hogares 1997, 2002, 2007, 2012 y 2017. Elaboración propia.

En el gráfico 8, donde se ilustra la evolución de la participación laboral por sexo según los tipos de establecimientos, se observa que las microempresas y las pequeñas concentran el mayor número de población femenina como fuerza laboral, sobrepasando la cantidad de la población trabajadora masculina en los años 1997 y 2002, equiparándola en el año 2007, pero declinando y cediendo espacio en los años 2012 y 2017. En las medianas empresas, empero, predomina la participación laboral masculina durante todo el periodo: la brecha se redujo parcialmente solamente en el 2002, cuando representó únicamente 48.615 trabajadores de diferencia. Ahora bien, las mujeres representaron, durante casi todo el periodo, la proporción más elevada de la participación laboral en las grandes empresas, donde superan a los trabajadores entre el

Perfil de la demanda laboral según tamaño de empresa y sexo, periodo 1997-2017.

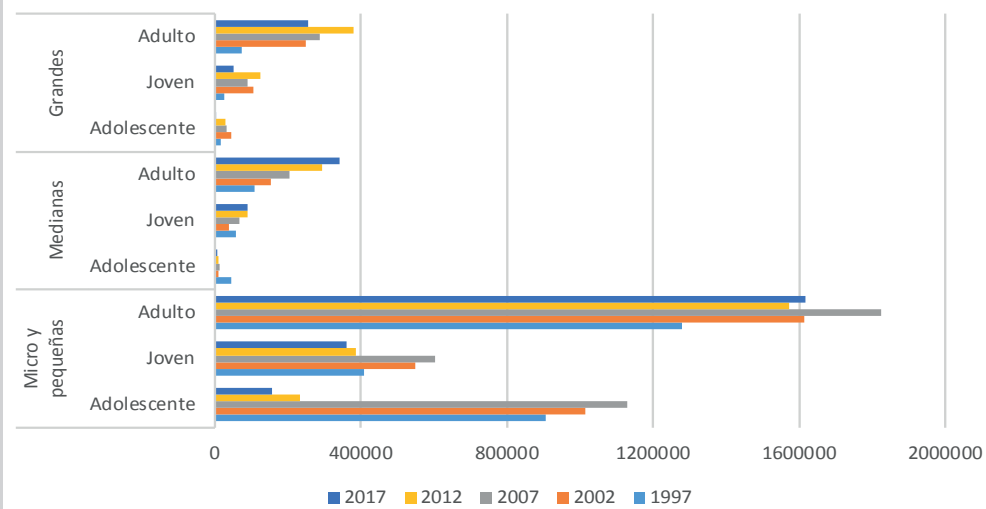


Fuente: Dirección Gral. de Estadísticas, Encuestas y Censos – Encuestas de hogares 1997, 2002, 2007, 2012 y 2017. Elaboración propia.

2002 y el 2012, decayendo en el último quinquenio cuando aumentó la proporción masculina al año 2017.

La demanda laboral según el rango etario (gráfico 9) se caracterizó durante el periodo por el hecho que, salvo entre las microempresas y las pequeñas empresas, los establecimientos siguen el patrón de menor contratación de adolescentes (10 a 17 años) y mayor contratación de población adulta (25 a 64 años). Como ya se refirió en la sección anterior, la tendencia a la menor participación de la población juvenil (y adolescente) en la fase que siguió a la expansión de la escolarización, se explica por la absorción progresiva de la población en edad escolar por el sistema educativo (Borda et al., 2015), sentando las bases sociodemográficas de nuevos rasgos del mercado de trabajo a

### Perfil de la demanda laboral según tamaño de empresa y etapa de vida, periodo 1997-2017.



Fuente: Dirección Gral. de Estadísticas, Encuestas y Censos – Encuestas de hogares 1997, 2002, 2007, 2012 y 2017. Elaboración propia.

partir de inicios del siglo XXI. En consecuencia, los establecimientos económicos de envergadura (medianos y grandes), conformantes casi por definición del segmento formal del mercado de trabajo, evitan la contratación de jóvenes menores de edad, tanto por las restricciones de la legislación sobre la infancia y la adolescencia, que cobró fuerza en la primera década del dos mil, como por los requerimientos de cualificación y productividad que esperan de un rango etario adulto, que dispone de titulación de la educación superior.

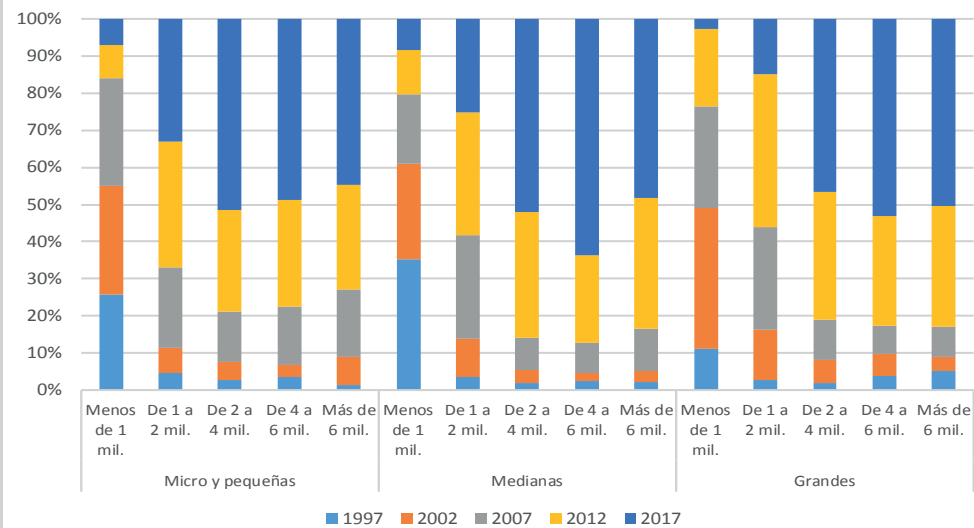
Por su parte, los trabajadores adultos (de entre 25 y 64 años) representan la mayor proporción de la fuerza laboral tanto para las microempresas y pequeñas empresas, como para medianas y grandes. Cabe además resaltar que tendencias incrementales se notan únicamente en las medianas empresas en donde la

participación laboral de adultos crece de aproximadamente 100.000 trabajadores en 1997 hasta alcanzar aproximadamente 350.000 trabajadores en 2017.

Respecto a los ingresos medios de la población trabajadora, la tendencia según el tamaño de las empresas ha sido, durante el periodo, de una menor retribución en las microempresas y pequeñas aun si atravesaron un proceso de aumento medio de las retribuciones al personal, mientras que los ingresos en las medianas y grandes empresas tuvieron comportamientos disímiles: la PEA en las medianas empresas tuvo una relativa mayor remuneración hasta el quinquenio 2007-2012, cuando la población trabajadora en las grandes empresas aumentaron sus medias de ingresos, otra forma en que ciertos cambios en la estructura económica paraguaya se están dando en términos de la composición de la PEA.

La distribución de los tipos de establecimientos según el nivel de ingreso de los trabajadores se caracteriza por la concentración de la población trabajadora con retribuciones inferiores al millón de guaraníes, en las microempresas y pequeñas empresas, durante todo el periodo de estudio (gráfico 10) pero se constata también que, durante dicho lapso, ese tipo de establecimientos atravesó una tendencia decreciente de la cantidad de trabajadores que recibe el menor rango de ingresos. Como refieren Borda y otros, para el periodo 1997-2008, “a diferencia de las grandes empresas, las de menor tamaño se caracterizan por su menor nivel de productividad, el uso de tecnología simple, poca concentración de capital, creación de empleos de bajo costo y demanda de recursos humanos con baja calificación profesional. Por lo tanto, es esperable que este cambio en la composición por tamaño de los establecimientos haya tenido efectos sobre los ingresos de los trabajadores” (Borda, González y otros, 2011, p. 54).

Perfil de la demanda laboral según tamaño de empresa y rangos de ingresos, periodo 1997-2017.

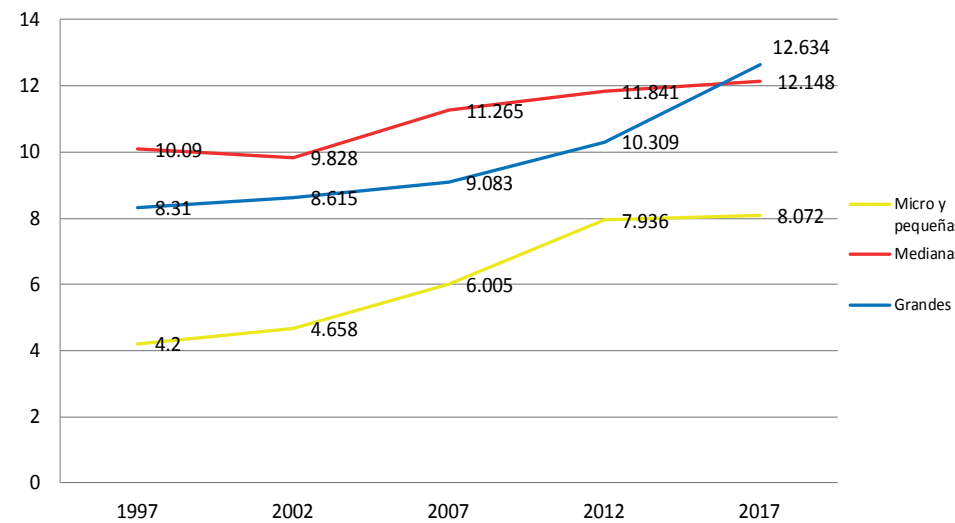


Fuente: Dirección Gral. de Estadísticas, Encuestas y Censos – Encuestas de hogares 1997, 2002, 2007, 2012 y 2017. Elaboración propia.

Sin embargo, esta disminución proporcional de trabajadores con menores ingresos no es aun, al final del periodo, superada por la proporción de trabajadores con mayores niveles de ingreso, como sí es el caso entre las medianas y grandes empresas. Además, la población trabajadora con niveles de ingresos entre dos y cuatro millones de guaraníes experimentó un crecimiento importante, tanto a nivel de medianas como grandes empresas: entre 2007 y 2017 casi se cuadruplica en las medianas empresas mientras que se triplica en las grandes empresas.

En contrapartida, desde el año 2007 las medianas empresas concentran mayor proporción de población trabajadora en el segmento de ingresos entre uno y dos millones de guaraníes. El mismo tipo de empresas, en el año 2017, concentra la mayor

Medias de años de estudio según tamaño de empresa, periodo 1997-2017.



Fuente: Dirección Gral. de Estadísticas, Encuestas y Censos – Encuestas de hogares 1997, 2002, 2007, 2012 y 2017. Elaboración propia.

proporción de trabajadores en el rango de ingresos de entre dos y cuatro millones de guaraníes, que implica el nicho de la demanda laboral con mayores niveles de remuneración.

En lo que a los niveles educativos de la población según el porte de los establecimientos económicos concierne, se observa en el gráfico 11 que las microempresas y pequeñas empresas presentan las medias de escolarización inferiores entre su población empleada, pasando de 4,2 años de estudio en 1997 a 8,1 años de estudio en 2017, es decir se duplicó la media de escolaridad en esos tipos de establecimiento, quedando bajo de las medianas y grandes empresas.

Mientras las microempresas y pequeñas empresas se caracterizan por emplear a trabajadores con menor nivel educativo, las

medianas empresas concentran la mayor proporción de trabajadores del nivel educativo superior, o sea, con mayor cualificación técnica y profesional, tendencia histórica que resulta en una convergencia del nivel de escolaridad entre las empresas de mediano y las de elevado porte en el año 2017 y con perspectivas de invertirse, es decir, estas últimas en proceso de absorber población trabajadora con el mayor nivel educativo. Este es otro indicador del leve y paulatino cambio que la estructura económica está experimentando.

Si bien la tendencia de la demanda respecto de la cualificación de la fuerza laboral comportó en todos los tipos de empresas una disminución de la población absoluta con bajos niveles educativos y el aumento de población con niveles intermedios y superiores, al contar con la mayor proporción de población empleada, las microempresas y pequeñas empresas absorben también en números absolutos la mayor cantidad de población trabajadora titulada de la educación superior. Aquí el problema radica en las características de calidad y eficacia de la educación, ya que si, de caracterizarse las microempresas y pequeñas empresas por altos niveles de ingresos concomitantemente con los altos niveles de escolaridad que fueron adquiriendo sus planteles progresivamente, la tendencia hubiera dado cuenta de la fuerza de este tipo de establecimientos en el producto, de alta productividad y competitividad. Sin embargo, esta asociación no se constata, de modo que, como indica Fanelli, “alrededor de la mitad de las empresas considera a la calificación de la fuerza laboral como una restricción relevante, la cual (sin embargo) está por encima del promedio tanto mundial como regional (...) Cuando la calificación es deficiente, la capacidad de absorción de tecnologías y de adaptación a nuevas formas organizacionales es reducida” (Fanelli, 2012, pp. 25-26).

Las características de las empresas según los niveles de estudio de la población económicamente activa presentan tres principales aristas: en lo que respecta a las microempresas y pequeñas empresas, la participación de trabajadores con escolaridad equivalente a educación primaria disminuyó progresivamente en el periodo, pero en el 2017 este tipo de establecimientos económicos contrata todavía, preponderantemente, trabajadores con un nivel educativo básico sin siquiera, en una proporción considerable, haber iniciado la educación secundaria. Contrariamente, el nivel educativo de trabajadores con educación superior (terciaria o universitaria) representa la mayor proporción tanto para el tipo de medianas y grandes empresas.

Si bien los establecimientos de mediano y gran porte se expandieron en el periodo de 1997-2017, sus pesos proporcionales en la estructura económica son reducidos, involucrando entre ambos, para el 2017, menos de la mitad de trabajadores de los primeros considerados conjuntamente. Sin embargo, el incremento de trabajadores con un nivel educativo de educación superior fue de diez veces entre 1997 y 2017 en las medianas empresas, mientras que, en las grandes empresas, el aumento en cuestión durante el mismo periodo fue de siete veces, de modo que en estos tipos de empresa dicho perfil de trabajadores se convirtieron en los más representativos, dando lugar a una tendencia de mayor productividad del trabajo y mayor competitividad de la gestión en el seno de los establecimientos .

En términos de las medias del ingreso laboral de la ocupación principal, el mercado laboral paraguayo se caracteriza por un crecimiento lento del ingreso medio entre los años 1997 y 2017, que alcanzó a aumentar 4 veces solamente respecto a la media de hace 20 años. La situación del bajo ingreso medio en la rama



de actividad correspondiente a Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca se debe principalmente a la dualidad de la productividad en la estructura agraria, con la coexistencia de un sector social productivo con acceso al capital y que canalizó importantes facilidades de inversión, con un sector productivo de escasa capitalización y que con bajos niveles de inversión pudo satisfacer sus necesidades sociales básicas con los ingresos familiares que se hacen plausibles para dicho propósito a través de la contribución de todos los miembros en el trabajo predial para hogares de tamaños superiores a la media nacional. A esta característica se suma el nivel medio de educación más precario de los trabajadores, que alcanza para el año 2017 apenas el equivalente a 6 años de estudio, marcadamente inferior a la media nacional para el mismo año, que alcanzó los 9 años de estudio. Este hecho, a saber, el de los bajos niveles de retribución al trabajo en el sector agropecuario no se condice con el elevado crecimiento del producto –como se verificó en el cuadro 1–, expresando una fuerte concentración del ingreso.

Ésta rama, junto con la de la construcción, con una media de 8 años de estudio entre los trabajadores, concentran la fuerza laboral con formación educativa más baja de la PEA ocupada. Sin embargo, en términos de las retribuciones laborales, la rama de Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca es donde se obtienen las medias de ingreso más reducidas, seguida de la rama de Comercio, Restaurantes y Hoteles, asumiendo el fenómeno un carácter marcado en el año 2017.

La tendencia de la estructura económica, particularmente la demanda laboral, es la paulatina incorporación de capital –en especial tecnológico– en los procesos productivos y distributivos, requiriendo concomitantemente un aumento de la población de medio y alto nivel educativo, que se hizo posible, en mayor

ritmo, con el aumento de la escolaridad media en la población paraguaya a partir de la reforma educativa en los años noventa.

Esto, a su vez, está asociado al proceso de aumento de la inversión directa en ramas de la actividad de los tres sectores de la economía, aunque el peso más elevado se constata en el sector primario y el terciario de la economía. Entre estos últimos, las empresas tienen tamaños heterogéneos, acentuándose un fenómeno constatado por Albert Berry a finales de la década del 2000, a saber, que la economía paraguaya concentra las actividades en empresas pequeñas donde se ocupa la mayor proporción de la población económicamente activa (Berry, 2011).

La inversión de capital, sin embargo, no constituye aun la regla en el desarrollo de la estructura económica dada la persistencia de instituciones que ponen freno al aumento de la productividad y de la competitividad tales como la informalidad laboral, la inseguridad jurídica, la inequidad fiscal respecto a los establecimientos que invierten, adoptan tecnología y contratan fuerza laboral en comparación con aquellos cuya inversión es irrisoria, no transfieren tecnología y contratan baja proporción de fuerza laboral.

De este modo, no se avizora aun un viso de cambio del régimen flexible de contratación laboral –dada una población desempleada o subempleada que presiona por el acceso al empleo formal y empuja los salarios hacia la baja– y del bajo nivel de incentivo de la población a elevar sus niveles educativos. Esto es más crítico entre los sectores sociales desfavorecidos que se ven obligados a la deserción y dimisión escolar para ingresar tempranamente al mercado de trabajo, engrosando el segmento informal y dando lugar a un círculo vicioso de reproducción de las condiciones económicas desfavorables para el desarrollo productivo y el acceso al bienestar.



# 4

## CUALIFICACIÓN, TRABAJO Y PRODUCTIVIDAD.

**P**ara entender la relación entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo, existe un contexto complejo y cambiante, así como una diversidad de marcos teóricos que plantean modelos interpretativos que tienen por objetivo establecer las dimensiones y las implicaciones mutuas (Paredes, 2015). A los efectos de esta sección del estudio, exponemos la relación entre los conceptos de cualificación y productividad, con el propósito de revisar críticamente las perspectivas del capital humano y del credencialismo a la luz de las evidencias que la estructura productiva paraguaya ofrece para entender los alcances y límites del sistema educativo y el modelo de formación técnica profesional paraguayo.

Definimos cualificación como el sistema que vincula una escala de grados de formación académica y una valoración socialmente establecida que otorga incentivos o sanciones por medio del mercado de

trabajo (Brunet y Böcker, 2014). Por su parte, definimos productividad laboral a la constelación de factores por la cual la variación del producto del trabajo es resultado de la introducción de conocimiento y tecnología a los procesos productivos, acrecentando la eficiencia (más producto con la misma intensidad de trabajo) y optimizando la duración (más producto en el mismo tiempo de trabajo) (Martinez, 2014).

A partir de la información sociodemográfica y socioeconómica de las encuestas de hogares, el primer concepto se operacionaliza a través de la relación entre la escolarización y la ocupación donde hay una asociación entre los niveles educativos y la estratificación ocupacional, mientras que el segundo concepto se operacionaliza a través de la relación entre la escolarización y la remuneración, donde hay una asociación entre los niveles educativos y los niveles de ingresos. La productividad laboral puede ser medida como el precio que el mercado de trabajo asigna a un conjunto a una ocupación específica (remuneración) en una jerarquía ocupacional y, en función a las cualificaciones asociadas a las ocupaciones en función una jerarquía de cualificaciones<sup>5</sup>.

### 4.1. Esbozo de la estructura de productividad laboral

Este acápite presenta la evolución de la participación de la población económicamente activa de acuerdo a las variables de sexo, nivel educativo y nivel de productividad de la rama de actividad económica donde desenvuelve la ocupación principal.

---

<sup>5</sup> Se asume que la productividad se eleva cuando el aumento del precio es resultado del incremento concomitante de las cualificaciones y las jerarquías ocupacionales. El punto de equilibrio de un mercado de trabajo competitivo se da cuando el precio acordado entre la oferta y la demanda supone una proporción más o menos similar entre el número de trabajadores con una cualificación dada y un número de puestos disponibles de una ocupación acorde. Cuando existe disparidad entre uno y otro, uno de ellos asume costos que impide al mercado el equilibrio en el precio.

Evolución de la distribución de la población económicamente activa según sectores de productividad. Período: 1997 – 2017

Nivel de productividad	Rama de Actividad Económica	1997	2002	2007	2012	2017	Media	%
Baja	Comercio, Restaurantes y Hoteles	26,8	25,6	26,2	28	29,5	27,2	71,3
	Servicios sociales, comunales y personales	24,8	23,5	24,7	24,2	24,6	24,4	
	Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	19,5	24,4	21,1	19,7	14,1	19,7	
Media	Industrias manufactureras	13,3	10,6	11,9	11	12,2	11,8	22,8
	Construcción	5,9	6	6,2	6,2	8,5	6,6	
	Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	4,7	4,7	4,7	4,5	3,9	4,5	
Alta	Finanzas, Seguros e Inmuebles	4,4	4,5	5	5,8	6,8	5,3	5,8
	Electricidad, Gas y Agua	0,6	0,7	0,4	0,6	0,5	0,5	
Total		100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Encuestas de hogares 1997-8, 2002, 2007, 2002, 2012, 2017. Elaboración propia.

La estructura productiva de la economía paraguaya se compone de tres sectores (primario, secundario y terciario) clasificados en *ramas de actividad económica*, clasificación que permite ubicar a las empresas, negocios o establecimientos de un determinado sector económico, según la clase de bienes y servicios que produce y/o provee<sup>6</sup>. El dinamismo de los sectores se define según su contribución al Producto Interno Bruto (PIB) nacional y del *nivel de productividad* de las ramas de actividad. Éstas se han agrupado en sectores de productividad considerando la productividad laboral media, emergiendo los siguientes:

- Sector de *baja productividad*: Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca, Comercio, Restaurantes y Hoteles, Servicios sociales, comunales y personales.
- Sector de *productividad media*: Industrias manufactureras, Construcción, Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones.
- Sector de *alta productividad*: Finanzas, Seguros e Inmuebles, Electricidad, Gas y Agua.

Como se puede corroborar en el cuadro 12, las ramas de actividad económica con menor nivel de productividad concentran la mayor parte de la población económicamente activa ocupada. En el período de 1997-2017 la media de este sector corresponde alrededor del 71,3 % del total de la PEA ocupada. La participación de ciertas ramas en este sector de baja productividad ha sido estable durante un lapso de 20 años, no así la rama de Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca, que tuvo una disminución, entre el 2002 y el 2017, de aproximadamente 10 puntos porcentuales, proporción que en términos absolutos implicó una movilidad espacial de

<sup>6</sup> Para la codificación de las ramas de actividad se utiliza la Clasificación Paraguaya de Actividad (CPA), que es una adaptación de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Actividades Económicas (CIIU-Rev.3.1), elaborada por las Naciones Unidas.

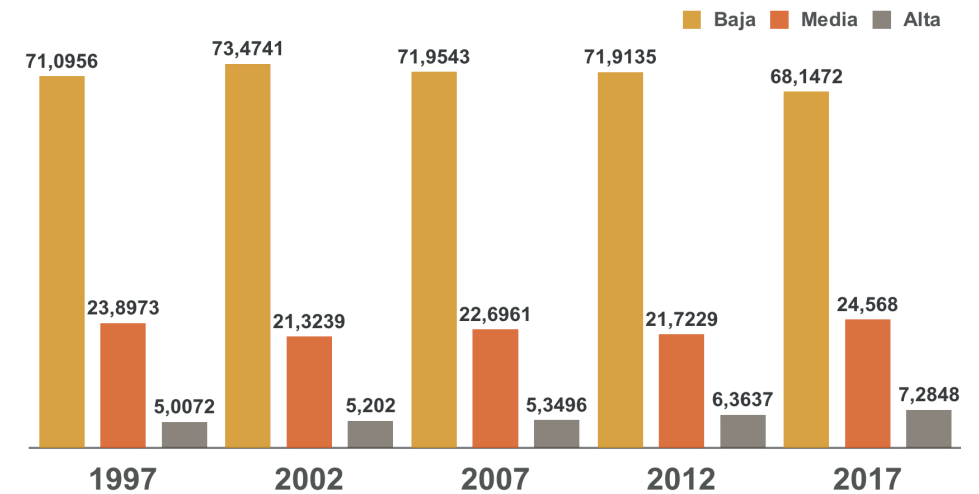
trabajadores que fueron expulsados hacia los centros urbanos donde pudieron haber accedido a una mayor escolarización relativa pero que, insertándose en ramas de actividad diferentes al de su origen, comportaron posiblemente sectores de igual productividad, generando las bases para el desfasaje entre un perfil educativo superior y similares requerimientos de cualificación, por lo tanto, de retribución.

La participación laboral en el sector de productividad media involucra una proporción de alrededor el 22,8% de la población económicamente activa ocupada. Los datos denotan una participación porcentual estable en el conjunto de ramas de mediana productividad con la excepción de la Construcción, que se incrementó en 2,5 puntos porcentuales, traduciendo un mayor dinamismo en la economía nacional, así como un requerimiento mayor de profesionales y de oficiales de mando medio con mayor formación.

El sector de alta productividad está integrado sólo por una media del 5,8% de la población económicamente activa durante el periodo 1997-2017. En el mismo la rama de Finanzas, Seguros e Inmuebles dio un salto notorio pasando de poco más del 4% a casi el 7%, pasando también a requerir población trabajadora de alta formación para atender la rama de actividad.

Según se constata en el gráfico 12, las tendencias arriba referidas se traducen, en términos globales, en una leve disminución de tres puntos porcentuales de la proporción de la población trabajadora en el sector de baja productividad en el periodo de 1997 a 2017, la que fue absorbida seguramente en mayor parte por el sector de productividad media, dado que de éste sector se desplazó también una parte de la población trabajadora hacia el sector de alta productividad.

Distribución porcentual de la PEA. Evolución de la población ocupada según nivel de productividad de la rama de actividad económica. Período: 1997 – 2017



Fuente: Elaboración propia.

En general, como se visualiza en el cuadro 13, la población ocupada en el sector de menor productividad alcanza hasta un máximo de 8 años de estudio como media; en el sector de mediana productividad alcanza la media de 10 años y en el de alta productividad alcanza una media de 12 años de estudio. En el análisis por sexo de la distribución se observa que las mujeres ocupadas tienen años de estudio más elevados que los varones en las ramas de actividad económica de productividad media y alta (en todos los casos cuentan, como mínimo, con escolaridad equivalente a la educación secundaria).

En lo que a la composición etaria del perfil educativo de la población trabajadora se refiere, de cada 10 empleados, 6 son adultos, 2 son Jóvenes y 2 adolescentes, por lo que las políticas pú-

Medias de escolaridad de la población ocupada según sector de productividad y sexo, período 1997 – 2017.

Nivel de productividad	Sexo	1997		2002		2007		2012		2017		Periodo	
		Media	Total	Media	Total	Media	Total	Media	Total	Media	Total	Media	Total
Baja	Varones	7,6	7	7,8	8	5,82	5	9,1	9	9,5	9	8,7	8
	Mujeres	6,8		7,2		5		8,6		9,2		8	
Media	Varones	7,6	9	7,4	9	8,38	10	9,2	11	9,4	11	8,3	10
	Mujeres	11,2		10		11,3		13,4		13,4		11,7	
Alta	Varones	10,2	11	10,1	10	11,2	11	11,5	13	12,3	14	10,8	12
	Mujeres	11,9		10,3		11,4		14,2		14,7		12,2	

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Encuestas de hogares 1997-8, 2002, 2007, 2002, 2012, 2017. Elaboración propia.

blicas dirigidas a la educación y al empleo requieren articularse estratégicamente para que, por un lado, favorezcan los procesos de promoción y consolidación laboral de la población económicamente activa adulta, mientras que por el otro propicien los procesos de formación e inserción laboral de la población joven y, finalmente, alienten la retención y progresión de los adolescentes en el sistema educativo.

En un estudio reciente (2018) sobre el mercado laboral regional latinoamericano, se enfatiza el elevado predominio juvenil de Paraguay y expone que el futuro del trabajo estará marcado por dos grandes tendencias que concernirá a la estructura económica de los países: la de los cambios tecnológicos y la del envejecimiento de la población, de manera que cualquier cambio

en el mundo del trabajo puede alterar de manera fundamental la organización de la sociedad y repercutir en el bienestar general (BID, 2018).

Por su parte, un estudio de un organismo de la Organización Internacional del Trabajo dio cuenta de un diagnóstico sobre el futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe en el que se exponen diez lineamientos para la promoción y el fortalecimiento de los sistemas de formación para el trabajo en la región. Entre estos lineamientos se destaca la promoción de la formación a lo largo de la vida y la articulación entre la educación formal y la formación técnica profesional (OIT, 2017).

Desde estas perspectivas, la situación educativa y laboral de la población económicamente activa paraguaya es crítica, en especial del segmento juvenil, lo que se expresa en su concentración en nichos económicos de baja productividad. La tasa de desempleo es un fenómeno que golpea con más fuerza a los jóvenes, las oportunidades de empleo son escasas por la carencia de experiencia laboral y la formación educativa, que compensa la experiencia en el acceso al empleo, es de baja calidad, constituyendo éstas algunas limitaciones al desarrollo de la estructura productiva (Borda, González, Ramírez y Perera, 2011; Borda, González y García, 2015).

#### 4.2. Niveles de cualificación y niveles de productividad

En términos de la teoría de capacidades, la inserción al sistema educativo cumple un papel fundamental en la preparación de cualificaciones, no sólo para el desempeño en el mundo laboral y para la obtención de ingresos –como establece la teoría del capital humano–, sino sobre todo para operar en la vida social

y estar habilitado a elegir en un sistema social y culturalmente definido de bienes materiales y simbólicos. En esta clave, bajo la creciente demanda de formación calificada impuesta por la competitividad de la economía global, una considerable parte de la población trabajadora paraguaya tiene dificultades en acceder a educación de calidad lo que repercute en las probabilidades de acceso al empleo de calidad, retrasando la etapa en que los sujetos adquieren plena autonomía en la sociedad (Schiefelbein, 2007).

El problema de la estructura productiva paraguaya se debe especialmente a su heterogeneidad estructural, según la cual, al establecer una diferenciación interna en dicha estructura productiva, conlleva disparidades en el aporte de cada sector al producto y al empleo. Se genera un efecto de inversión piramidal por el cual los sectores de mayor productividad generan menos empleo, mientras que los más elevados niveles de empleo se generan en los sectores de baja productividad. En consecuencia, la apropiación de ganancias opera sobre todo como retribución al capital y estrechamente como retribución al trabajo, de manera que el sector de alta productividad caracterizado por los indicadores de formalidad y bienestar corresponde sólo a un quinto de la población económicamente activa. La heterogeneidad estructural es la base de la reproducción de las desigualdades de recursos y oportunidades.

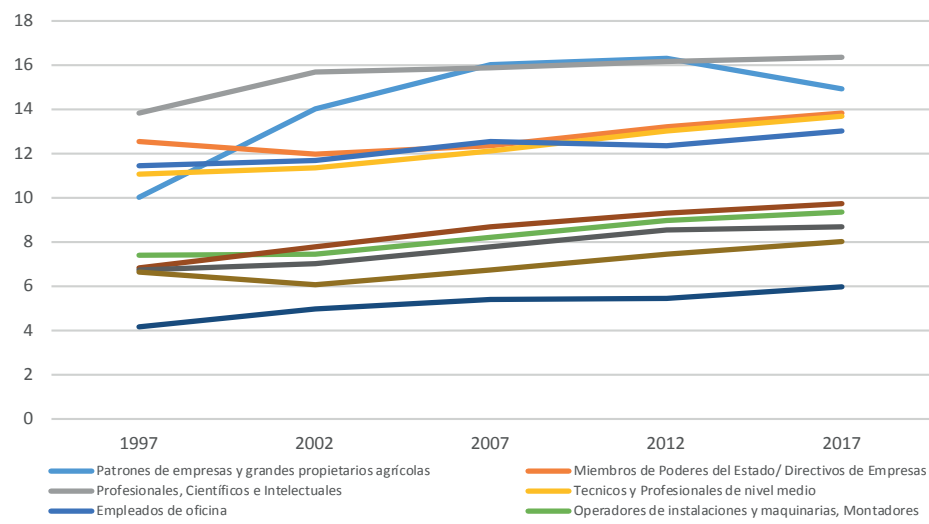
Como refiere la CEPAL, “la heterogeneidad estructural no solo es determinante de la concentración de los ingresos, sino que también genera una fuerte segmentación en los mercados laborales. La expresión más clara de ello es la división entre los empleos de alta y baja productividad. El primero se ubica más cerca de la vanguardia tecnológica, con mayor nivel educativo, mejores

condiciones laborales y mayor resguardo de la institucionalidad laboral, mientras que el empleo de baja productividad concentra a trabajadores con menores ingresos, menor nivel educativo, inestabilidad, limitada cobertura de seguridad social y ausencia de contratos de trabajo” (CEPAL, 2014).

En la caracterización de la evolución y distribución de la participación laboral de la población económicamente activa, el perfil educativo constituye –conjuntamente con la retribución laboral– un indicador de aproximación a la relación entre la capacidad productiva de un sector y la cualificación necesaria para integrarlo, asumiendo que sectores de mayor productividad demandarían trabajadores de mayor formación educativa. La educación en general y, la educación superior en particular, provee a través de las instituciones de enseñanza, el conocimiento y capacidad necesarios en una época específica de la historia del sistema educativo de la sociedad para que los sectores productivos se desenvuelvan, generen empleo, produzcan bienes y servicios para la satisfacción de necesidades colectivas y, en consecuencia, den cabida a las instituciones que generan los bienes públicos y redistribuyen la riqueza.

Por definición, la estratificación socioocupacional refleja la adecuación entre el sistema de educativo y la clasificación ocupacional, mostrando las condiciones de la sociedad que ofrecen alcances y límites a la productividad laboral. De darse un proceso de paulatina convergencia, éste da cuenta, entre otros indicadores, de una homogeneización relativa de la estructura económica y de la atenuación de la desigualdad social. Si el proceso no conlleva dicha convergencia, la heterogeneidad estructural y la consecuente desigualdad social continuaron su curso.

Medias de año de estudio según categoría socioocupacional, periodo 1997-2017



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el gráfico 13, las categorías con años de estudio más elevados son los “Profesionales, Científicos e Intelectuales”, luego los “Patrones de empresas y Grandes propietarios agrícolas” y, en tercer lugar, los “Miembros de Poderes del Estado y Directivos de empresas”. Las categorías intermedias, a saber, la de “Técnicos y Profesionales de nivel medio” y la de “Empleados de oficina”, alcanzaron niveles de escolaridad de 12 años de estudio aproximados, que corresponden al nivel de conclusión de la educación “media” (secundaria). Las categorías inferiores contaron, a lo largo del periodo, con escolaridades similares, es decir, tanto los “Operadores de instalaciones y maquinarias”, los “Trabajadores de servicios y Comerciantes”, los “Oficiales, Operarios y Artesanos” y los “Trabajadores no calificados”, contaron medias de alrededor 9 años, mientras que la categoría de menor peso en la estratificación,

a saber, los “Agricultores, Trabajadores agrícolas y pesqueros”, en el año 2017 lograron contar con 6 años de estudio.

La casi inmutabilidad, durante todo el periodo, de las diferencias de años de estudio, persistiendo la desigualdad de escolaridad entre las categorías socioeconómicas, indica que el incremento del nivel educativo en las categorías desfavorecidas de la estructura social no genera el efecto esperado por la teoría del capital humano, a saber, de que el incremento en la formación acarrea el incremento del ingreso y otras oportunidades sin considerar una comparación entre las categorías de la estratificación social. La rentabilidad de la inversión educativa es alta porque en estructuras de desigualdad persistente, sólo se modifican –al alza– los valores de los coeficientes de la ecuación minceriana clásica para una estrecha estructura de oportunidades de acceso a los niveles educativos más elevados, socialmente cualificados y económicamente valorados (Bourdieu, 2000; Fernández, 2007; Ortiz, 2012).

Con esta base, la evolución de la distribución porcentual de la población económicamente activa según su nivel educativo alcanzado en los sectores económicos constituidos por ramas de actividad clasificadas como de alta, media y baja productividad laboral, nos permite verificar que la estructura económica paraguaya alberga una relación consistente entre cualificación y capacidad productiva, aunque no está exento de ambivalencias y contradicciones.

En el análisis del cuadro 14 se notan tres rasgos marcados de la composición de la estructura productiva según la cualificación de la PEA ocupada. Por una parte, como es de esperarse, conforme se eleva en la clasificación tipológica basada en la productividad laboral, el número de trabajadores en los niveles educativos



Población activa según sector de productividad y nivel educativo. Período, 1997 - 2017.

Nivel de productividad	Nivel de estudio	1997	2002	2007	2012	2017	Media del periodo
Baja	Primaria	58	55	48	41	37	48
	Escolar Básica	16	15	15	16	16	16
	Secundaria	17	19	22	24	25	21
	Superior	10	10	15	19	23	16
Media	Primaria	47	52	40	31	29	40
	Escolar Básica	24	19	20	21	19	21
	Secundaria	21	22	29	34	33	28
	Superior	8	7	11	14	18	12
Alta	Primaria	27	30	24	16	15	22
	Escolar Básica	17	17	11	15	11	14
	Secundaria	32	27	32	30	25	29
	Superior	25	26	33	39	48	34

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Encuestas de hogares 1997-8, 2002, 2007, 2002, 2012, 2017. Elaboración propia.

más elevados aumenta también. Por otra parte, durante los quinquenios del periodo, la tendencia fue la paulatina movilidad de los efectivos laborales desde los niveles inferiores a los niveles intermedios y superiores de cualificación. Finalmente, a pesar de la mutación de la estructura productiva, se constatan aun divergencias notorias entre los niveles sectoriales de productividad y niveles educativos de cualificación, topándonos con contingentes relevantes de población trabajadora que disponen de elevados niveles educativos en el sector de baja productividad laboral media, así como población trabajadora considerable con bajos niveles educativos en los sectores de mediana y elevada productividad laboral media.

En resumen, en el sector de *baja productividad* prevalecen los trabajadores con formación que alcanza sólo hasta el nivel primario durante todo el periodo; en el sector de *mediana productividad* sobresale la fuerza laboral con nivel primario durante la primera década del periodo y con nivel secundario durante la segunda década; en el sector de *alta productividad* prevalece la fuerza laboral con nivel superior durante todo el periodo.

Considerando la evolución porcentual de la participación laboral en el sector de baja productividad, aun si prevalecen los trabajadores con formación primaria (con una media de 48% durante el período), la que dispone de formación secundaria y superior se han incrementado en porcentajes significativos: así por ejemplo, las personas con nivel de estudio superior aumentaron 13 puntos porcentuales entre el inicio y final del periodo, incremento que plantea una hipótesis nula de que el sector se halla evolucionando hacia una sofisticación técnica más elevada, o bien, una hipótesis alternativa de que la calidad



educativa de los trabajadores que aumentaron sus credenciales, no necesariamente elevaron su cualificación (Schiefelbein, 2007).

Respecto al sector de productividad media la fuerza laboral con nivel primario fue más elevada durante la primera década y con nivel secundario durante la segunda década, constituyendo éste perfil el que sobresale por sobre los demás. En efecto, a partir del año 2012 los trabajadores con educación secundaria alcanzaron las proporciones poblacionales más altas en el sector, con un 33% en el último año de referencia (2017).

En lo que respecta al sector de alta productividad, la población con nivel superior prevalece en la media del periodo, aunque la del nivel secundario fue más elevada durante la primera década y la del nivel superior durante la segunda década, pasando a engrosar casi la mitad de la población trabajadora del sector (48% en 2017).

### **4.3. El retorno económico de la inversión educativa**

La rentabilidad de la educación, o más apropiadamente, el efecto de la inversión en la escolaridad sobre el ingreso laboral, constituye uno de los temas cruciales, tanto en la economía del desarrollo como en la economía del bienestar. La mayoría de las teorías coinciden en considerar la educación como un bien de inversión que incide en la probabilidad de que un individuo perciba ingresos de incremento marginal (Mincer, 1974). La decisión de la población económicamente activa de adquirir educación adicional está determinada por los costos directos y los costos de oportunidad, así como por las repercusiones que tiene en las oportunidades de empleo y en los niveles de rentabilidad salarial futura.

El método utilizado en la mayoría de los estudios económicos referentes al tema, siguen los pasos de la ecuación de ingresos de Jacob Mincer (1974) según la cual se estima el efecto de un año adicional de estudio en los ingresos laborales de los individuos. La ventaja de dicha ecuación es que, además de su relativa simplicidad, es empíricamente efectiva para explorar la relación entre educación, trabajo y bienestar con información socioeconómica disponible (Harmon et al., 2003; Cohn y Addison, 1998; Psacharopoulos, 1994).

Numerosos y extensos estudios sobre América latina basados en ecuaciones *mincerianas* a propósito de los “retornos de la educación” generaron una sólida literatura sobre la temática que incluye a Paraguay. Las evidencias obtenidas sobre este país a partir de las encuestas permanentes de hogares (EPH) dan cuenta que la educación es uno de los factores de efectos más significativos en los ingresos y los años de estudio, específicamente, están directamente asociados a los ingresos laborales (Arias, 2016; Contreras et al., 2005; Arias y Chávez, 2002; Alfonzo, 2000). En el análisis más reciente de la cuestión, se halló que la tasa de retorno de la educación media (años de estudio equivalentes a la conclusión de ese nivel) es 7,35%; los trabajadores urbanos perciben más que los rurales y los varones perciben marcadamente más que las mujeres en condiciones de escolaridad comparables (Arias, 2016).

Para corroborar la pertinencia de la relación estadística entre educación y empleo, que es uno de los objetivos de este estudio, aplicamos la función de escolaridad-ingresos del método minceriano, para verificar los hallazgos de los estudios arriba referido. Nos valemos de la EPH 2017 y sostenemos los mismos supuestos, o sea, consideramos la población de 18 a 64 años de edad que está clasificada como económicamente activa. El

## Tasa de retorno de la educación (con base en la función de Mincer), año 2017.

Source	SS	df	MS			
Model	477.228.965	1	477.228.965	Number of obs =	7900	
Residual	323.913.405	7,898	.410120796	F(1, 7898) =	1163.63	
Total	371.636.302	7,899	.470485253	Prob > F =	0.000	
				R-squared =	0.1284	
				Adj R-squared =	0.1283	
				Root MSE =	.6404	
lwage	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf. Interval]	
anoest	.0559874	.0016413	34.11	0.000	.0527701	.0592048
_cons	13,82959	.0190962	724.21	0.000	1.379.216	13.86702

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta permanente de hogares (EPH), DGEEC, 2017.

Los resultados indican que un año extra de escolaridad en la población trabajadora de entre 18 y 64 años, en general, repercute en el aumento del 5.59% de los ingresos salariales.

Además, estas tasas de retorno, para cada año extra de estudio, repercuten en el aumento de 4.63% y 8.31% del ingreso de los varones y de las mujeres respectivamente. En efecto, la educación de las mujeres presenta un retorno más elevado en términos de la rentabilidad del ingreso por cada año extra, en comparación con los varones.

Respecto al retorno de la educación según la zona geográfica, por cada año de estudio extra en las zonas urbanas el retorno corresponde al 5.84% mientras que en las zonas rurales al 4.28%.

análisis se concentra en la ocupación principal de la población trabajadora asalariada, excluyendo en la ecuación la población trabajadora cuentapropista y los empleadores, dado que éstos, al incluir la rentabilidad del capital en sus ingresos, podría generar distorsiones en los coeficientes que indican las tasas de retorno. Se excluye además a los desocupados y a los trabajadores familiares no remunerados, debido a que no cuentan con ingresos y no contribuyen con información para esta variable de la ecuación.

La forma que adquiere la especificación de la función es la siguiente:

$$\ln y = \beta_0 + \beta_1 s + \beta_2 x + \beta_3 x^2 + \varepsilon$$

donde  $y$  es el logaritmo del ingreso,  $s$  los años de escolaridad y  $x$  la experiencia. En principio, tanto  $\beta_1$  como  $\beta_2$  son de signo positivo, y  $\beta_3$  negativo. El coeficiente  $\beta_1$  expresa la tasa de rentabilidad de la educación.  $\varepsilon$  es el término del error aleatorio con distribución normal  $(0, \sigma_\varepsilon^2)$ . La experiencia no es una variable observada directamente sino se la representa con un *proxy* de “experiencia potencial” que es la edad, suponiendo que la educación se inicia en la edad temprana (entre los 5 y 7 años), no se adquiere experiencia mientras se estudia y toda la etapa postescolar está dedicada exclusivamente a la experiencia laboral<sup>7</sup>.

Implementada la función de regresión en cuestión y con base en el trabajo de Arias (2016), los datos de la fuente y del año referidos, se obtienen los datos expuestos en el cuadro 15.

7 Como indica Fernando Barceinas, la ecuación minceriana “está basada en los siguientes supuestos: 1) no hay interacción sobre los ingresos entre la contribución de la escolaridad y la experiencia laboral, 2) sólo una función puede ser utilizada para modelar los ingresos de toda la vida, sin hacer distinción entre experiencia laboral inicial y madura y, 3) cuando se estudia no se trabaja y cuando se trabaja la dedicación es exclusiva” (Barceinas, 1999, p. 91)

# 5

## CONDICIONES DE LA FORMACIÓN Y LA CONTRATACIÓN.

### 5.1. Visiones y concepciones sobre la formación para el empleo.

**S**iendo el mercado una institución social, los diferentes actores que intervienen en la forma que el mismo adquiere, reconocen y actúan con base en sus reglas y en sus rutinas, a la vez que le estampan sus características, sus alcances y sus limitaciones. Como indica Ortiz (2016), “el mercado al constituir la base institucional de la diferenciación social, es una estructura de poder donde la posesión de ciertos atributos otorga ventajas a algunos grupos sociales respecto de otros” (p. 241).

Esta construcción social del mercado descansa en la impronta dada por la población económicamente activa, cuyas características están, parafraseando a Ghazi Farooq, condicionada, en primer término, por el tamaño de la población (función de la tasa natural

de crecimiento y del comportamiento de las migraciones), en segundo término la composición de la población por edad y sexo, ésta resultante de las implicaciones mutuas entre los factores demográficos (fecundidad, mortalidad y migración), así como, en tercer término, por la envergadura de la participación laboral por edad y sexo, que depende de factores económicos, sociales y culturales (Farooq, 1986, p. 20).

Un componente crucial, después de lo expuesto en los capítulos anteriores, es el de las características estructurales del empleo, en las cuales el *subempleo* constituye una dimensión indicadora de las potencialidades de la estructura económica para apuntalar (o no) el desarrollo. En Paraguay, el subempleo concierne a cerca de un cuarto de la población económicamente activa, siendo los determinantes de su segmentación (y segregación) el sexo, la zona geográfica y la estratificación socioeconómica, lo cuales inciden significativamente en la probabilidad de traslación del segmento informal al formal del mercado de trabajo (Ortiz, 2005). De este modo, la estratificación ocupacional y sus retribuciones se basan en criterios de entorno y de agencia.

La profesionalización, como mecanismo de promoción en los establecimientos económicos, define tanto las competencias efectivas de los trabajadores como el volumen de la fuerza de trabajo calificada. Esto dando por sentado que las características de los mercados de trabajo, en términos de los sectores económicos y ramas de actividad, inciden de manera gravitante, condicionando la cantidad y la capacidad de los profesionales, de modo conjunto, en los planteles (Schefelbein, 2007).

En las representaciones de los actores del mercado de trabajo, la formación educativa está parcialmente adecuada a las demandas

del mercado laboral, segmentándose también la preparación técnica y profesional según los requerimientos de los sectores de mayor productividad, que solicitan altos niveles de preparación pero que se saturan de fuerza de trabajo rápidamente. “La saturación de puestos de trabajo para los profesionales se debe a la escasa cantidad de empresas con un perfil de competitividad elevada, dotadas de avances tecnológicos, donde la formación calificada es necesaria. Donde la proporción es más alta de este tipo de empresas es en la agroindustria, la manufactura –en algunas áreas específicas– y en los servicios” (F. Masi, Asunción, 25/08/18).

En algunas ramas del sector terciario (educación, comercio y finanzas) la demanda de fuerza laboral con formación universitaria es reducida, dando cuenta de la tendencia al aumento de la cantidad de contratación y al aumento de la masa de remuneración. En estos nichos, sin embargo, dada la saturación de la ocupación y dada la estabilidad de la nómina de trabajadores calificados, la demanda por parte de los establecimientos económicos de recién egresados del sistema de educación superior es reducida. Hay puestos, pero no tantos para los que tienen estudios muy elevados, porque además esperan ganar más y las empresas con cierto perfil tienen un tope para el pago (Aura Riveros, San Lorenzo, 31/07/18). En contrapartida, los empleadores de las ramas de actividad agrícola y pecuaria, las de construcción y obras públicas, así como las de servicios (educación y salud), reclaman que la demanda en sus rubros está insatisfecha, es decir se necesita mayor número de profesionales que apuntes los nichos laborales (Paredes, 2015).

El dilema del mercado de trabajo saturado para profesionales que tienden a insertarse en ramas disímiles a su formación y requirente de perfiles intermedios, persiste sin que el sistema

educativo logre ofrecer una formación suficientemente solvente y establecer un filtro que oriente la salida laboral técnica no profesional. “Contamos con profesionales de alto nivel, pero su movilidad laboral es alta, porque sus incentivos son, en última instancia, los ingresos y se entiende; nosotros tenemos toques en nuestra escala salarial. Tenemos profesionales de nivel universitario, no son muchos, pero los hay. Lo que necesitamos son profesionales de mando medio, que tengan una formación en conocimiento y que en el trabajo adquieran capacidades. Ellos están bien pagados en nuestra empresa si es que se comprometen y hacen bien su trabajo. Claro, no están pagados como los profesionales universitarios, pero para el mercado local tienen buenos salarios. La cuestión es que para el perfil de nuestra empresa –y mirá que somos un establecimiento industrial de mediano porte– no necesitamos formación demasiado elevada; sí requerimos habilidad y destreza en el trabajo y compromiso con la empresa” (Carlos Buttner, Asunción, 20/08/2018).

La fuerza laboral paraguaya tiene poca incidencia en el desarrollo de la productividad económica debido a los rezagos estructurales de los que está afectada la economía. Así también, su escasa capacidad de negociación basada en criterios de cualificación desemboca en una retribución media de la población profesional relativamente reducida en comparación con otros casos nacionales, condición que refuerza el endeble compromiso con los objetivos empresariales, como refirió Carlos Buttner, más arriba. “Quienes han transitado por la negociación con empresas saben que, para lograr una coordinación efectiva de intereses, es necesario dejar de lado las razones de buena voluntad o interés social como eje de acuerdo. La verdadera y efectiva articulación sólo es posible cuando se consideran claramente resultados y beneficios para ambas partes” (CINTERFOR, 2015).

En este contexto, opera con eficacia el discurso de la “empleabilidad” que, como se verá después, contribuye a la fragmentación y desmovilización del sector de la población con credenciales de educación superior. Una “cultura del trabajo”, en tanto sentido de compromiso con el capitalismo para elevar la tasa de explotación, no constituye la costumbre y menos la proyección de la mano de obra paraguaya. Con esto, la estructura del mercado de trabajo en términos de su segmentación mantiene las distribuciones de informalidad contractual y debilidad productiva, dada la escasa inversión y la fragmentación organizacional de los trabajadores. Entre los componentes centrales de esa cultura se hallan las “competencias blandas” y la “inteligencia emocional” que los empleadores dicen requerir para complementarse con la formación técnica y profesional, de modo a apuntalar la productividad del trabajo (Paredes, 2015)<sup>8</sup>.

En las empresas, los propietarios y los gerentes sostienen que la formación educativa presenta ciertos avances en dimensiones técnicas y científicas, pero la debilidad de la “cultura laboral y organizacional” (que involucra tanto al capital como al trabajo) limitan el desarrollo profesional e inciden cualitativamente en los

---

8 En los análisis que “compraron” la teoría de la empleabilidad, entre los factores limitantes en el mercado laboral para absorber profesionales, sobresalen las características personales así como el excesivo individualismo en las labores, que chocan con la “cultura” que promueven muchas empresas, la de concebir el déficit profesional con dificultades en el desarrollo “adecuado” de la inteligencia emocional, la incapacidad para integrarse a los grupos de trabajo y a los proyectos corporativos, la carencia de “pro-actividad”, la no orientación de las acciones hacia el “liderazgo”, el escaso compromiso y falta de sentido de pertenencia, escasa capacidad analítica, de manejo de indicadores de gestión y la incompetencia en la detección-solución de problemas, dificultades para vincular la teoría con la práctica, falta de cuidado en los detalles y manejo inadecuado de la comunicación, más las carencias en el dominio del idioma inglés y de programas informáticos en un nivel avanzado, todo lo que en su conjunto desembocan en la ausencia de una concepción de proceso, de una línea de carrera en la empresa (Cerrato R., 2017).

criterios para la selección, permanencia y promoción laboral. En última instancia, factores extra-académicos inciden con más fuerza en muchas ramas de actividad y para muchas ocupaciones cuando se evalúa el desempeño. “No puedo decir que se vea una marcada diferencia entre un empleado que sea profesional o sin estudio universitario. El rubro en el que estamos hace que se valore más la experiencia y el trato con los clientes antes que la necesidad de un título universitario. La empresa evalúa como nos desempeñamos con los clientes, si cumplimos o no con las metas establecidas y también el compromiso y la responsabilidad de cada uno tiene con la empresa” (S. Trinidad, Fernando de la Mora, 26/07/2018).

Ciertamente que un motivo por el cual los empleadores destacan estos parámetros es porque requieren de un discurso legítimo que sirve de filtro para la selección de los ocupantes de los puestos y como criterio de control sobre las remuneraciones estableciendo techos salariales para los empleados contratados (F. Masi, 25/08/18). De este modo es que sólo parcialmente la formación marca las características y tendencias de la productividad y la competitividad: las tradiciones ocupacionales y la cultura organizacional operan más como principios ideológicos de control sobre el desempleo, dándose la adecuación de la oferta y la demanda laboral, en parte con criterios objetivos de evaluación, pero en parte también con criterios arbitrarios y discrecionales.

El sistema educativo paraguayo no incide, en su conjunto, favorablemente en la productividad laboral, debido a varias asimetrías e inadecuaciones. La primera es la precariedad de la enseñanza y, por lo tanto, la limitada calidad de la educación. La segunda es la restringida exigencia de especialización técnica en la estructura productiva. La tercera es el divorcio entre el sistema de enseñanza y el mundo del trabajo, que distancia

los conocimientos inculcados en el proceso educativo y la información de los requerimientos en las empresas de manera a articular programas educativos y emprendimientos económicos. Una cuarta es la escasa o nula impronta de investigación e innovación en las empresas, cuyas prácticas y hábitos se arrastran (o deberían) desde las fases tempranas de la escolarización.

El problema con el sistema educativo específicamente es que está atravesado por una historia social y por condicionamientos económicos, políticos e institucionales que restringen su incidencia en la formación de una fuerza laboral productiva y de una ciudadanía cívica. Como refiere el CINTERFOR, la adecuada articulación entre oferta de capacitación y demanda de recursos humanos constituye el desafío de todo proceso de capacitación laboral. La compleja ingeniería que supone acercar dos universos que tradicionalmente circulan por caminos separados, cuando no disociados, requiere un itinerario en el que es preciso identificar intereses, acercar posiciones y alcanzar acuerdos (CINTERFOR, 2015).

En la estructura económica paraguaya, esta disonancia o incluso asimetría es característica hasta en los sectores económicos de mayor productividad relativa, en los que no se logra optimizar los factores, fortaleciendo las características de los trabajadores y respondiendo a sus expectativas que, de lograrlo, repercute en la productividad del trabajo. En el sector agrario, por ejemplo, en la rama agroindustrial, “el sistema salarial se adecua a las pretensiones de la oferta de profesionales (...) Pero en general hay una mayor cantidad de oferta de profesionales y probablemente la remuneración no se adecue precisamente a sus pretensiones. Por eso, en el sector agropecuario para el cual ha habido una expansión enorme de facultades de agronomía y de veterinaria

en el país, se da el egreso de profesionales, anualmente, bastante grande, los cuales, pienso, no todos tienen oportunidades para insertarse en el mercado de trabajo y entonces los empleadores tienen mayor posibilidad de selección y un pago más moderado de lo que corresponde a los puestos gerenciales del trabajo” (D. Borda, Asunción, 2/11/18).

En efecto, la disociación entre la escasez de puestos de trabajo acorde a las expectativas de remuneración, y la sobreoferta de credenciales generaron desde finales de la primera década del 2010, una situación de insatisfacción en la población trabajadora –juvenil especialmente–, que considera la administración pública como un nicho laboral pretendido, dada la correspondencia entre aspiraciones post-académicas y beneficios ventajosos de los puestos de trabajo (remuneraciones relativamente elevadas, menos horas de dedicación media semanal, beneficios sociales, entre otros), constituyendo este campo el preferido de las aspiraciones juveniles (Borda, González y García, 2015). Los jóvenes universitarios, especialmente, tienen más posibilidades de insertarse en el mercado laboral, por su grado de formación y calificación, pero, aun así, su inserción no es un proceso lineal y depende de muchos factores que pueden contribuir a que el desempleo o el empleo precario constituyan un riesgo. El aumento en el número de graduados universitarios y, en ocasiones, la escasa oferta de puestos de trabajo adecuados a su formación, trae consigo una mayor competencia aumentando así los requerimientos de formación y experiencia exigidos a los recientes profesionales (Donnet, 2018). Las políticas públicas en referencia al acceso de los jóvenes al mercado laboral no logran aun disminuir las limitaciones y generar incentivos para la formación de los jóvenes: la calidad educativa es más bien deficiente, la oferta de becas es aun irrisoria, la intermediación laboral para reducir la brecha en-



tre la oferta y la demanda es escasa, además de que las políticas de protección social que contribuyen a la formación de capital humano e incluir socialmente a los jóvenes son inexistentes.

Las divergencias en la estructura productiva expresan menos un problema de la oferta académica del sistema educativo que de las restricciones del mercado laboral. Los empleadores esgrimen como argumento el “perfil de empleabilidad” para filtrar y seleccionar los individuos según criterios ajenos a la formación educativa y la cualificación. Como efecto de la inserción progresiva de la estructura productiva paraguaya en la globalización económica, se va introduciendo paulatinamente como política laboral y económica, la *gestión* de los recursos humanos, cobrando centralidad los criterios de previsibilidad y calculabilidad de la *productividad de los factores* en las estrategias y planes corporativos.

Ante la consulta de si habría en el mercado puestos de trabajo adecuados al perfil de los trabajadores, los informantes de este estudio manifestaron en su mayoría (salvo los trabajadores independientes del segmento informal) que las oportunidades están, sin embargo, detectan que empleadores interponen razones sobre algunos tipos de conocimiento específico que las empresas o negocios requieren y que los candidatos no poseen. “Las oportunidades aumentaron, pero las expectativas crecen de prisa, porque los trabajadores siempre buscan ganar mejor y los patrones enfrentan eso con el argumento que una parte importante del conocimiento que necesita sus empresas no se da en la universidad, por lo tanto, tienen que aprender en el trabajo” (P. Ruvira, Fernando de la Mora, 18/07/2018).

Ante la cuestión de si los profesionales cuentan con los conocimientos y competencias para desempeñarse como las empresas

o negocios requieren, los testimonios de los trabajadores independientes (cuentapropistas) se enfocaron sobre la *saturación* en la interacción de la oferta y la demanda laboral, sosteniendo que es que la sobrepoblación de profesionales en el mercado les empujó a emprender su propio negocio. “Tengo formación agropecuaria y mucha experiencia en trabajo de campo, en la agricultura y el cuidado animal; lastimosamente (...) no hay muchas posibilidades de trabajo estable, (...) fuentes de trabajo, entonces busco por mi cuenta y aprovecho las posibilidades que se presentan” (C. Miranda, San Juan Ñeembucu, 8/09/2018).

## 5.2. Entre desfasaje y docilidad: la trampa de la empleabilidad

Desde la perspectiva económica, la empleabilidad es un conjunto de factores basados principalmente en la formación, que cumplen las expectativas de los empleadores respecto a la cualificación de sus trabajadores. (Moreno Mínguez, 2015) El concepto está estrechamente vinculado con el de capital humano que considera al individuo, en tanto trabajador, como factor que genera valor añadido a la empresa.

Siendo capacidad de la economía reducida para absorber la totalidad (o la mayoría) de los trabajadores egresados del nivel educativo y del superior, en estrecha asociación con la precariedad de programas de incentivo a la inversión en fuentes de empleo para profesionales recientemente egresados, Cerrato Reyes et al. identifican la centralidad que adquirió el criterio de empleabilidad de los profesionales en la gestión de los recursos humanos, haciendo de los factores personales uno de sus componentes fundamentales, además de las características sociodemográficas, las habilidades y destrezas, la movilidad geográfica y la flexibili-



dad laboral, todos con el propósito de asegurar el acceso, la permanencia y la promoción en el empleo. Asimismo, se identifica factores externos como el escenario macroeconómico, las políticas públicas y los entornos comunitarios como incidentes en la seguridad del empleo (Cerrato Reyes; Argueta; Zavala, 2017).

El mercado laboral, en estructuras económicas heterogéneas, genera fricciones debido a la no correspondencia entre las credenciales profesionales en la oferta y los requerimientos de cualificación de la demanda. Ante este escenario, que caracterizó a la mayoría de los países latinoamericanos, cundió con fuerza el discurso de la empleabilidad. Este apareció como una fórmula que desplaza el problema de la asimetría entre la oferta y la demanda en los mercados de trabajo para imputar la responsabilidad de la dificultad en el acceso al empleo a la población trabajadora. En efecto, el término operacionaliza a modo de categoría residual, los rasgos empíricos de los empleos estables previos a las reformas neoliberales y que fueron propios de las condiciones laborales en las economías del estado de bienestar, añadiendo como distintivo de su especificidad conceptual, una dimensión cuasi esotérica que deja en la indefinición y ambivalencia los múltiples atributos que la población trabajadora debe cultivar para emprender, a modo de peregrinación, una búsqueda personal de acceso al empleo.

La noción retira la atención sobre el empleo y sus condiciones objetivas para colocarla sobre el desempleo. Es, en efecto, una *reinención del desempleo*, un nuevo marco de significación de esa condición. Como refiere Serrano, “la atención va a ser dirigida a las implicaciones del cambio operado en el centro de gravedad en el análisis del desempleo, al pasar de ser discutido en términos de ‘falta de empleo’ al de ‘carencia de empleabilidad’» (Serrano,

2000, p. 2). En efecto, el reverso de la empleabilidad es por eso el “emprededurismo”, porque instaura con eficacia ideológica un compromiso y una responsabilidad personal -como si de la nada se adquiriera la condición de propietario capitalista- para enfrentar un proceso desfavorable que es colectivo y cuya causa es estructural. Convertirse en “empleable” y volverse “emprededor” son dos caras de la misma moneda que opera como instrumento de cambio entre una época en la que el riesgo (v.gr. el desempleo) era una variable endógena sobre la que se podía tener control y una época en que se convierte en una variable exógena y requiere un nuevo contexto de significado que reafirma lo que Anthony Giddens denomina la “seguridad ontológica” (Giddens, 1995).

Boltanski y Chiapello referían que lo específico de la época del capitalismo en la nueva fase de acumulación (la crisis del estado de bienestar) es su “espíritu” de compromiso con las relaciones capitalistas disociado de las formas institucionales y resignificado como consigna personal. “(...) la mayor parte de las nuevas modalidades de obtener beneficios y las nuevas profesiones, inventadas a lo largo de los últimos treinta años y que generan hoy una parte importante de los beneficios mundiales, han hecho énfasis en lo que la gestión de recursos humanos denomina la ‘implicación del personal’. La calidad del compromiso (...) depende más bien de los argumentos que puedan ser invocados para justificar no sólo los beneficios (...) a título individual, sino también las ventajas colectivas (...). Llamamos espíritu del capitalismo a la ideología que justifica el compromiso con el capitalismo” (Boltanski y Chiapello, 2002).

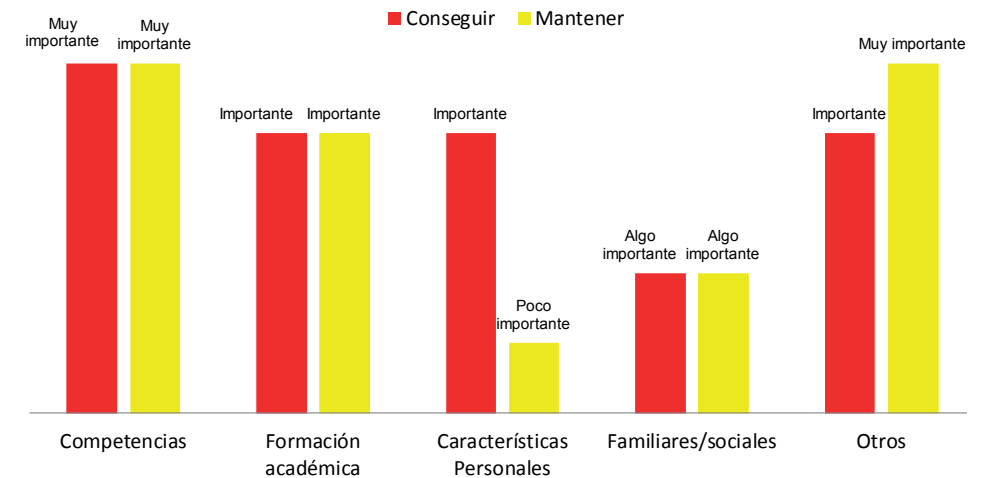
En un estudio de Paredes (2015) sobre los perfiles laborales de los egresados de la Universidad Nacional de Asunción, la autora analiza las condiciones objetivas de entrelazamiento

del mercado laboral paraguayo y los factores socioculturales que operan en el momento de la contratación de profesionales, planteando críticamente la empleabilidad como condición para la *seguridad de empleo* (inserción, permanencia y promoción) en un marco objetivo en el que la escasez de puestos de trabajo y de baja propensión a la inversión para la expansión, elevan los requerimientos de la demanda y saturan los nichos laborales con relativa rapidez.

En el análisis de Paredes, la perspectiva de los egresados fue teórico-metodológicamente clave, dado que traduce los aspectos más valorados de los aspirantes al empleo, desconociendo varios determinantes para el acceso al empleo, mantenerse en los mismos y obtener una remuneración más o menos acorde a sus expectativas. Entre estos agentes, los conocimientos y capacidades demostrados basados en la formación académica son importantes, pero subrayan que las características de origen (los hogares) tienen un peso relevante en la contratación y retención. Así también, las características personales son importantes para acceder, aunque no así para mantenerse en el empleo. Otros factores como la dedicación con exclusividad, la formación en el exterior y la proveniencia geográfica, fueron calificados como significativos para conseguir, pero también para mantener un empleo (Gráfico 14). Hay que subrayar que el peso de los testimonios subjetivos no está –hasta nuevo aviso– en los atributos personales para responder a las demandas de los empleadores sino en la correlación entre las cualificaciones obtenidas en la formación y su gestión en relaciones donde esos atributos sí cobran relevancia para obtener y guardar el empleo.

A este respecto, la empleabilidad se cristaliza como una zona de promesas a condición que, durante la búsqueda de empleo,

### Distribución de los egresados según valoración de los aspectos indicados al momento de conseguir o mantener el empleo



Fuente: Paredes M. G. (2015).

durante el acceso y prueba, durante la inducción y la incorporación, cobra más importancia el afán de permanencia que la misma retribución (Paredes, 2015). Dado lo irrisoria de la escala salarial, es atendible “lo insuficiente que resulta la remuneración para suscitar el compromiso y avivar el entusiasmo por la tarea asignada. El salario constituiría, a lo sumo, una razón para permanecer en un empleo, no para implicarse en él” (Boltanski y Chiapello, 2002, p. 8), razón por la que la implicación subjetiva en el empleo -en un escenario de escasez de puestos- pasó a constituir un criterio crucial de reclutamiento. Es ahí donde el discurso de la empleabilidad surte el efecto ideológico de interiorizar con eficacia la justificación de la flexibilización y la precariedad laboral, remitiéndose a factores psicosociales y emocionales de *management* de recursos humanos.

## Características de empleabilidad demandadas por los empleadores.

Aspectos	Descripción
Formación académica	Los puestos laborales de cualquier sector económico requieren específicamente que el egresado empleable sea un profesional que posea: Sólida formación académica, técnica y manejo de herramientas informáticas y tecnológicas de apoyo aplicadas al área (TICs) actualizadas que complementan el trabajo profesional. Manejo de un idioma extranjero, el idioma inglés que le da un valor agregado al profesional dentro del proceso de internacionalización de la educación superior respecto a investigación y gestión del conocimiento. Dominio del idioma guaraní sobre todo en algunas áreas que como profesionales tienen que relacionarse con pacientes o usuarios, productores, clientes, alumnos.
Experiencia laboral	Experiencia práctica (práctica profesional) en el área a desempeñarse, es decir las habilidades y destrezas propias de la profesión (aplicación de la teoría a la práctica).
Competencias	Valoran la experiencia práctica y tener habilidades y destrezas relacionadas a la actividad a desempeñar en el puesto al que se postula.
	Las competencias blandas (habilidades que van más allá de las técnicas de un oficio y están vinculadas con la parte emocional, la conducta, las motivaciones, los valores y cultura del ser humano) para desempeñar con eficiencia y soltura las actividades del puesto en la institución o empresa.
	Las principales competencias deseadas son: Creatividad, Iniciativa, Proactivo y Espíritu emprendedor, Aprendizaje autónomo, Independiente, Trabajo bajo presión, Capacitación continua, Flexibilidad para adaptarse, Liderazgo y Toma de decisiones
Otras características	La vocación, empatía, capacidad de escuchar, compromiso, sentido de pertenencia, ética y valores
	La actitud positiva (autoestima) en el egresado al momento de solicitar un puesto laboral porque es un factor determinante para decidir la contratación de los mismos más que la formación académica.

Fuente: Paredes, M.G. (2015).

Por otra parte, el estudio detectó que la oferta técnica y profesional de las instituciones de educación superior no presentan problemas en la respuesta a la demanda de los empleadores. Es más, en entrevistas a los mismos, muchos expresaban su conformidad e incluso su satisfacción con los niveles de la universidad pública. Dominados por su condición de dominadores –para parafrasear a Marx–, los empresarios aggiornados afirman que los aspirantes al empleo no poseen sus mismas características y sus mismas disposiciones, problema –más imaginario que real– que instalan con el discurso eufemístico de la falta de “competencias blandas”. Entre éstas, algunas como la “actitud colaborativa”, la “autoestima personal”, la “aptitud al cambio”, entre otras, operan como criterios muy fluctuantes y ambiguos para justificar topes a las retribuciones, transitoriedad de las contrataciones y control sobre los lugares de trabajo (Paredes, 2015). Los rasgos relevantes de la perspectiva de los empleadores se exponen a continuación (cuadro 16).

Los hallazgos indican que la empleabilidad involucra factores de entorno (mercado laboral) del que las instituciones educativas y la misma población tienen poco control, con factores de agencia, según la cual las elecciones e inserción en actividades y ocupaciones se adecuan, por un *efecto embudo* a la demanda de las áreas de mayor dinamismo del mercado de trabajo. La escasa cantidad (y calidad) de carreras especializadas para las ramas de los servicios, la infraestructura y las agroindustrias, imponen rigurosos niveles de selección para ocupaciones de medicina, ingenierías y ciencias agrarias, relacionados con las mismas.

En este escenario es posible afirmar que la educación juega una función doble: en parte transfiere efectivamente conocimientos y capacidades a los sujetos para su empleo en la ocupación laboral, pero en parte señala una cualidad de subordinación y consentimiento

al requerimiento de adaptación de parte de las empresas, función relevante en el desarrollo de la “empleabilidad” de los trabajadores. En efecto, ante las *expectativas de los empleadores* en particular y de la demanda laboral en general, la educación induce hábitos, actitudes y valores que luego, según el nivel educativo, sirven de señalización de los diferentes niveles de especialización y capacidad.

Esta dualidad funcional de la educación en el mercado de trabajo, choca deontológicamente con los principios de reflexividad, crítica y democracia, que interpelan los fundamentos de la lógica mercantil. “El perfil profesional solicitado por los empleadores lleva a plantear que la educación deberá generar un ambiente (...) que convoca la enseñanza y el aprendizaje como resultado de la acción de los sujetos en la adquisición de conocimientos y en la experiencia concreta en situaciones de trabajo” (Paredes, 2015, p.108).

La valoración de la formación técnica-profesional y de las cualificaciones en el proceso de trabajo indica que el *capital cultural*, referido a su estado incorporado, incide en el acceso a mayores o menores oportunidades laborales y salariales, el cual estando relacionado a la herencia familiar de cada individuo, se distribuye desigualmente habida cuenta del atributo de clase de dicho capital: lo que los trabajadores han podido asimilar y lo que pueden hacer por sí mismos, están favorecidos (o no) por la inversión en estrategias, habilidades y conocimientos que las familias realizan con sus descendientes para disponer de mayor (o menor) capacidades de aprender, interactuar y desempeñarse en el trabajo (Bourdieu et. al., 1981).

Parafraseando a Vargas, citado por Paredes (2015) “la perspectiva tradicional de que la universidad debe formar generalistas implica el riesgo que ella, como institución educativa, se halle en un punto medio donde produzca profesionales que no son lo suficientemen-

#### Recuadro. ***Entre lo personal y lo laboral: la evaluación subjetiva de la empleabilidad***

Además de la formación académica requerida en los puestos de trabajo, los factores de orden sociocultural que inciden en las evaluaciones de selección o de desempeño laboral son los comunitarios y domésticos, resultantes de las transformaciones de los vínculos locales, de los cambios de composición de los hogares y de los nuevos arreglos familiares, todos los cuales repercuten en la mirada de los empleadores sobre los trabajadores. “Los problemas personales, familiares y de pareja afectan cuando el empleado no sabe manejar eso por su cuenta y cuando no sabe separar la vida privada de la vida laboral” (L. Escobar, Fernando de la Mora, 12/11/18).

La eficacia ideológica de la empleabilidad se constata en una concepción de sí mismos y de su compromiso con el capitalismo. En palabras de una trabajadora, “(...) el profesional debe tener una formación integral, es decir, además de su capacitación ocupacional, debe tener ciertas cualidades de participación, de empatía, de solidaridad y otros que hacen que el trabajador sea integro en toda su vida” (L. Rios, San Lorenzo, 20/11/18).

Otras concepciones son aquiescentes con un sesgo de género que, en la práctica, discrimina y subordina a las mujeres respecto de sus pares varones. Las mismas trabajadoras expresan el reconocimiento de las “faltas”, por lo tanto, asumen su “deber” de corregirlas: “(...) las mujeres somos demasiado problemáticas por eso no quieren más [en las empresas] tomar mujeres para el trabajo; la mayoría son hombres en el área de calidad. En el área de producción hay igual proporción de empleados por sexo porque ahí hay trabajos en que las mujeres se destacan más que los hombres” (A. Paredes, 26/11/18).

te vastos para saber de todo, ni suficientemente especializados para dominar una disciplina dada”. En base a esta perspectiva, el sistema educativo paraguayo forma trabajadores para el mercado laboral con un énfasis generalista, con características disciplinares rígidas y con baja capacidad de adaptación a la tendencia de especialización de la división del trabajo en la estructura productiva. Ahora bien, las ramas de actividad con tendencia al aumento de los niveles de formación técnica y profesional se caracterizan por la especialización, lo que repercute en el incremento de la productividad. En la concepción de los empleadores, “los saberes y competencias generalistas no allanan el terreno para el acceso al empleo y para la permanencia en el mismo, sino todo lo contrario, se requieren conocimientos específicos y competencias especializadas que el sistema educativo aun no apuntala o lo hace insuficientemente” (K. Kobuschi, Asunción, 20/08/18).

La ideología organizacional, más que los saberes adquiridos en el sistema educativo, es la que incide con fuerza y eficacia en la adecuación de la fuerza de trabajo al mercado laboral realmente existente, es decir a sus características empíricas, siendo crucial los criterios extra-académicos de la empleabilidad (“experiencia corporativa”, “competencias blandas”, “inteligencia emocional”) que se resumen en la docilidad en el trabajo y el compromiso con las relaciones capitalistas de producción, cuya disposición no es responsabilidad del sistema educativo sino de las condiciones sociales de origen de los sujetos, según las cuales éstos son apreciados y recompensados.

**L**a tendencia de la estructura económica paraguaya en apuntalar paulatinamente perfiles educativos de alta formación, es un proceso dual y no debe prestarse a confusiones. El aumento de la escolaridad generalizada no implicó necesariamente la transformación de la estructura productiva, ni siquiera de las condiciones para el desarrollo de la misma. En primer lugar, porque la cualificación efectiva de la fuerza laboral fue decreciendo conforme se incrementaron las credenciales educativas. En segundo lugar, porque el mercado de trabajo fue adquiriendo una heterogeneidad en la oferta y la demanda, con un sustrato desigual de la productividad, del sistema de incentivos y de las oportunidades socioeconómicas.

El incremento de la escolaridad no fue acompañado del incremento de la calidad educativa, por lo que, al interior de la población con niveles medios y altos de años de estudio, los nichos más competitivos del mercado de trabajo los “filtra” por criterios institucionales que sirven de proxy a la demanda de calificación laboral con competencias académicas y prácticas eficaces: la educación privada. Ahora bien, este criterio fue perdiendo

también progresivamente en el sistema educativo paraguayo relevancia en la respuesta a la demanda calificada de fuerza laboral y se debe, entre otros, a la escasa inversión pública y la degradación de la educación pública, que arrastró a la educación privada a una menor inversión relativa. “La demanda en Paraguay es por trabajadores capacitados. Las altas ‘tasas de retorno a la educación secundaria privada’ y las diferencias salariales por nivel educativo muestran una demanda efectiva por trabajadores mejor educados (...) los empleadores se preocupan por el nivel educativo de sus trabajadores” (Schiefelbein, 2007, p. 205).

Ciertas categorías sociales incrementan sus credenciales y, correlativamente, sus competencias profesionales, lo que les otorga reales calificaciones negociables en el mercado e incrementa sus oportunidades socioeconómicas, mientras otras categorías aun adquiriendo credenciales, no elevan sus competencias técnicas ni profesionales, de modo que sus capacidades de mercado permanecen reducidas. El efecto de este proceso es que permitió, en el periodo analizado, la emergencia de sectores sociales intermedios que accediendo a calificaciones demandadas los posicionó en ramas de mayor productividad y competitividad. Por la escasez de ese tipo de calificaciones (de competencias profesionales) esos nichos económicos de alto perfil conllevan altos niveles de incentivos para retener a dichos sectores sociales y, en suma, genera las condiciones para la constitución estable de nuevas categorías ocupacionales en la estructura productiva y de categorías sociales en la estructura social (clases medias emergentes). El impacto de este proceso en la estructura socioocupacional, sin embargo, conlleva la desigualdad social, que varía insensiblemente dado que los nichos de menor productividad y competitividad acceden a bajos volúmenes de capital, incluido el “capital humano” que en

términos de competencias profesionales experimentó de una inflación credencialista, sin efecto sobre el valor agregado y sobre el incremento en la retribución al trabajo. Este problema, denominado como el problema de la *heterogeneidad estructural*, constituye el principal desafío en materia de las características de la economía paraguaya.

En suma, el incremento de población escolarizada, como efecto de la masificación educativa resultante de la reforma del sistema educativo de los años noventa, desembocó en un proceso dual que afectó al mercado de trabajo y a la estructura productiva misma: aumentaron las credenciales educativas por una parte, conllevando un aumento concomitante de las calificaciones negociables en el mercado, pero las competencias profesionales netas disminuyeron, generando una demanda –que también aumentó en términos absolutos, porque aumentó la población y el producto– de fuerza laboral de altos niveles de incentivo que no se expandió dado el peso preponderante de los sectores primarios y terciarios de la economía, por lo tanto, generó un cierre social relativo<sup>9</sup> en términos de la estructura social.

Este proceso dual empieza a tener características de crisis en las acciones colectivas de la sociedad civil que accedió a las credenciales que ofreció la reforma educativa, pero que se vieron restringidas por los criterios de acceso al mercado de trabajo formal, éste limitándose a lo que la productividad de la economía permite. En una estructura heterogénea y de productividades dispersas, la desigualdad social es un hecho estructural que se halla atenuado por la emergencia reciente (2012-2017) de sectores socioeconómicos intermedios, que disponen de los

---

9 En este sentido aumentó la clase media, pero poco.



atributos para la definición de sus incentivos, de sus capacidades de mercado, en suma, de las nuevas posiciones en la estructura social que les redonda en bienestar.

La hipótesis principal del estudio rezaba que *el sistema educativo paraguayo dispone de una capacidad instalada sólo para la formación de la fuerza laboral del segmento informal del mercado de trabajo*. En efecto, la incapacidad del sistema educativo en desarrollar competencias profesionales se debe a las características heterogéneas de la estructura productiva y que la inflación de las credenciales, así como de las expectativas educativas, van a contramano de un proceso regresivo en la calidad de la formación educativa.

En este marco se constató que la demanda de altos precios por el uso de su fuerza de trabajo por parte de los trabajadores no es lo suficientemente eficaz para provocar una compensación por el lado del aumento de la productividad del trabajo y la consecuente inversión productiva por parte de los inversores. Asimismo, el mecanismo de segmentación funciona como una limitación *estructural del aumento de productividad del trabajo, ya que la demanda de empleo es hasta tal punto elevada que opera como mecanismo de control de los salarios por parte de los empleadores*. El sistema educativo, en consecuencia, *no se instituye como un campo que irrumpe y rompe con el círculo vicioso, sino que lo alimenta, con bajos niveles de enseñanza, deficiencia en el aprendizaje y baja calidad de la infraestructura, la capacidad docente y, sobre todo, del proyecto educativo en tanto proyecto social*.

*La estructura económica y social define marcadamente la conformación del mercado de trabajo, condicionando el acceso a los recursos de capital y a los de formación eficaz, así como mantiene*

*el atraso de la estructura productiva por la baja propensión de inversión por parte de los que disponen del capital económico. Éste, termina entrando en el mercado especulativo financiero como fondo de renta o bien se destina a mercados externos. La continuidad del régimen de concentración de la tierra y la desigual distribución del ingreso, se hallan en la base de la continuidad de este esquema que repercute en la heterogeneidad estructural de la economía.*



## RECOMENDACIONES

**A** través de este estudio se ha constatado que el sistema educativo no desarrolla competencias profesionales (acceso a empleo formal con nivel educativo adecuado) debido a las características heterogéneas de la estructura productiva (la creciente demanda de mayor formación impuesta por la competitividad de la economía global), el nivel del credencialismo (los títulos que otorgan un estatus simbólico indicando capacidad o cualidad para determinados puestos), y las disparidades en el mercado de trabajo considerando los enfoques económicos y sociológicos que sitúan a la educación como vía de ascensión social, se recomiendan acciones para ser incluidas en el diseño de las políticas públicas de educación y empleo.

En el estudio, se ha evidenciado que existen factores que inciden en la empleabilidad de la población en edad de trabajar (PEA) además del perfil educativo, que afectan en la construcción de capacidades productivas y en las posibilidades de obtener así como permanecer en el empleo.

Es necesaria la articulación entre la academia y las unidades productivas para potenciar los conocimientos necesarios para generar mayor valor agregado a los procesos con el fin de aumentar la productividad de los trabajadores y profesionales.

De esta manera, aunque es sabido que las características educativas inciden en la inserción laboral y la estructura productiva se halla condicionada por las cualificaciones de los individuos en el mercado laboral, es necesario apuntalar *la línea de conexión entre la educación y el empleo* con acciones enfocadas a los ciclos de la trayectoria laboral de la PEA (inserción, permanencia y promoción) y que constituyan componentes de políticas de empleo.

El análisis del desempeño laboral de la población económicamente activa ocupada del país según las ramas de actividad económica, indicaba que la composición etaria de la PEA tiene a la población adulta (de 30 a 64 años de edad) como el segmento de más peso, lo que implica que aprovechar las demandas de los sectores de elevada productividad y lograr la promoción de los trabajadores o su movilidad laboral, es necesario fortalecer mecanismos de profesionalización y de formación continua.

Además, es necesario que se desarrollen y califiquen los servicios públicos, dotando fuerza a la organización del sistema educativo, en especial a los programas de capacitación y adiestramiento que incluyan la planificación de estrategias de inserción laboral, de desplazamiento espacial y movilidad social, todos los cuales redundan en el bienestar del principal sector trabajador.

Ahora bien, otra importante proporción de la PEA ocupada está constituida por adolescentes y jóvenes que deberían estar insertos en el sistema educativo, por lo que son necesarias políticas

públicas que coadyuven con la política educativa para asegurar el compromiso de la población juvenil con su proceso educativo e implementar acciones que aseguren a los egresados del nivel medio de la educación formal insertarse en el mercado sea para iniciar una carrera ocupacional o bien para adquirir experiencia y proyectar un futuro profesional.

Es necesario fortalecer el Consejo Nacional de Educación y Trabajo encargado de la política de la educación y formación técnico profesional responsable del Catálogo de perfiles profesionales SNCP instrumento de articulación de las diferentes ofertas formativas. Asimismo, se requiere extender la cobertura de la Dirección General de Empleo y del SINAFOCAL mediante la descentralización nacional de la capacitación ocupacional, al menos en zonas con menores niveles de cualificaciones y que constituyen condicionantes del acceso al empleo.

La articulación entre la educación formal y la formación técnica-profesional es una debilidad del mercado de trabajo. La misma requiere apuntalarse a través de modalidades de contratación de jóvenes que consoliden en la práctica las habilidades y destrezas adquiridos, así como el desarrollo de competencias sociales y la elevación de autoconfianza. La política pública puede apoyar esa articulación a través de dispositivos que asuman una responsabilidad de capacitación y de intermediación entre los postulantes y los empleadores, asegurando la reunión de perfiles de cualificación desde la oferta, así como garantizando las condiciones laborales desde la demanda.

Se requiere la promoción de capacidades emprendedoras desde el sistema educativo, incentivando la generación de negocios en pequeños establecimientos, que históricamente absorbieron la

fuerza laboral pero que requiere aumentar sus condiciones de formalización y en consecuencia su productividad.

En suma, definir estrategias en el sistema educativo para atender la demanda laboral pero también para responder a los requerimientos civiles y democráticos, orientan los desafíos no sólo a las deudas pendientes en materia de la formación técnica y profesional sino sobre todo a las que conciernen la formación ciudadana, que empujen a los diferentes actores sociales, en especial de los segmentos juveniles, a asumir responsabilidades y compromisos como protagonistas de la construcción de una sociedad democrática en su integralidad.

## BIBLIOGRAFIA

Arias C. (2016). Pobreza en Paraguay: contribución de la educación media en el acceso a las oportunidades para su superación. *Población y Desarrollo*, 22 (43).

Asplund R. y Perera P. (1999). *Returns to Human Capital in Europe. A Literature Review*, Helsinki: ETLA.

Banco Interamericano de Desarrollo (2018). *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿Una oportunidad para la región?* Washington: BID.

Berry A. et al. (2017), *Losing ground in the employment challenge: The case of Paraguay*, New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Berry A. (2012). Productividad, diversidad y crecimiento económico incluyente. En Abente Diego y Borda Dionisio, *Los retos del futuro. Asumiendo los legados del Bicentenario*. Asunción: Ministerio de Hacienda.

Bertranou F., Marinakis A. y Reinecke G. (2003). Mercado de trabajo, instituciones y pobreza: interrelaciones y desafíos en Paraguay, en Organización Internacional del Trabajo. *Paraguay: Empleo y protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza*. Asunción: OIT.

Boltanski L. y Chiapello E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.

Bourdieu P. (2006). *Travail et travailleurs en Algerie*. Editions de Minuit, Paris.

Borda D., Contreras M. I. y González C. (2018). Millennials en América Latina y el Caribe: ¿Trabajar o estudiar? En Banco Interamericano de Desarrollo. *Escuchando a los jóvenes de América Latina y el Caribe: el caso de Paraguay*. Asunción: BID.

Borda D., González C. y García D. (2015). *Inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo*, Asunción: CADEP.

Borda D., González C., Ramírez J. y Perera M. (2011). *Comportamiento del empleo e ingresos en el Paraguay. Análisis de una década (1997-2008)*. Asunción: CADEP.

Borda D. y Masi F. (2003). *El Trabajo precario. Mercado laboral en América Latina y Paraguay*. Asunción: CADEP.

Brunet, I., Böcker Zavaró, R. (2014). Competitividad, Competencias y Fin del Ciclo Fordista. *International Journal of Sociology of Education*, 3(1).

Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (1998). *Guía de implementación de pasantías para jóvenes. Red de programas públicos de capacitación y empleo juvenil de América Latina y el Caribe*. Santiago: CINTERFOR/OIT.

CEPAL (2014). *Pactos para la Igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago: ECLAC/CEPAL.

CEPAL (2012). *Productividad laboral y distribución*, CEPAL/OIT, Santiago.

Cerrato Reyes, K., Argueta, L., y Zavala, J. (2017). Determinantes de la empleabilidad en el mercado laboral. *Economía y Administración*, 7(1).

Cernuzzi L., Vargas E. A. & González V. (2008), *Educación superior y desarrollo del capital humano*. Asunción: CADEP.

Collins R. (1989). *La sociedad credencialista. Sociología histórica de la educación y estratificación*. Madrid: Akal.

Contreras D., Melo E., Ojeda S. (2005) ¿Estimando el retorno a la educación o a los no observables? Evidencia de datos de panel. *Estudios de Economía*, 32.

Coleman H.; Campbell E.; Hobson C.; McPartland J.; Mood A.; York T. (1966), *Equality of Educational Opportunity*, Washington: U.S. Government Printing Office.

Cortês Neri, M. y Hecksher, M. (2014). Educación en Brasil. ¿En qué y cómo invertir los nuevos recursos? En Gregosz D. *Los desafíos de educación preescolar, básica y media en América Latina*. Santiago: KAS/SOPLA.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos-Paraguay (2018). *Encuestas permanentes de hogares 1997, 2002, 2007, 2012, 2017*, Data set recuperado de: <http://www.dgeec.gov.py/microdatos/index.php>

Donoso S. y Schiefelbein E. (2007). Análisis de los modelos explicativos de retención de estudiantes en la universidad: una visión desde la desigualdad social. *Estudios pedagógicos*, 33(1).

Dubet F. (2004), *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste ?*. Paris : Seuil-La République des idées.

Duru-Bellat M. (2006). *L'inflation scolaire. Les désillusions de la méritocratie*, Paris : Seuil-La République des idées.

Fanelli J.M. (2012). *Crecimiento y Equidad en Paraguay*. Asunción: M.H. Disponible en: [http://www.economia.gov.py/application/files/1514/6557/8804/Fanelli\\_Crecimiento\\_Equidad\\_Py.PDF](http://www.economia.gov.py/application/files/1514/6557/8804/Fanelli_Crecimiento_Equidad_Py.PDF)

Farooq G. (1986). *Población y empleo en países en desarrollo*. Ginebra: OIT.

Fogel R. (2016). La estructura social y su reflejo en el campo político. En Ortiz Luis, *Desigualdad y Clases sociales. Estudios sobre la estructura social paraguaya*, Asunción: CEADUC-CLACSO-ICSO.

Giddens A. (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.

Goetz K. y Vázquez F. (2014). La intensificación de la urbanización en el Paraguay profundo: el despertar de las ciudades del interior, *Revista de Investigación en Ciencias Sociales*, 1(1).

Grootings P. (1994). De la cualificación a la competencia: ¿de qué se habla? *Revista Europea de Formación Profesional*, N° 1.

Muñoz O. (2009). Factores determinantes de la participación laboral: aspectos conceptuales. *Tendencias*, 10(1).

Harmon C., Walker I. y Westergaard-Nielsen N. (2001). *Education and Earnings in Europe. A Cross Country Analysis of the Return to Education*. Cheltenham: Edward Elgar.

Hobsbawn E. (1979). *Trabajadores. Estudio de historia de la clase obrera*. Barcelona: Crítica.

Lavados I. et al. (2004). *Competencias de egresados universitarios*. Santiago: CINDA.

Martínez M.E. (1997). El papel de la educación en el pensamiento económico, *Revista Aportes*, 3-4.

McConnell C. y Brue S. (2007). *Economía Laboral*. Madrid: McGraw Hill.

Mincer J. (1974). *Schooling, Experience and Earnings*. New York: National Bureau of Economic Research.

Mincer J. (1958). Investment in Human Capital and Personal Income Distribution, *Journal of Political Economy*, 66(4).

Ministerio de Educación y Ciencia (2018). *Programa de apoyo a la política del sector educativo en Paraguay*. Asunción: MEC.

Ministerio de Educación y Ciencia/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2018). *Construcción del Catálogo Nacional de Perfiles Profesionales. Informe de Acciones*. Asunción: MEC-MTESS.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2018). *Principales Indicadores del Mercado Laboral*. Asunción: MTESS.

Organización de Estados Iberoamericanos (2011). *Estudio sobre la oferta de Educación Técnica-Profesional en el Paraguay, 2010*. Asunción: OEI.

Ortiz L. (2018). La estructura social paraguaya ante los cambios en el sistema educativo. (Inédito).

Ortiz L. (2016). *Desigualdad y clases sociales. Estudios sobre la estructura social paraguaya*. Asunción: CEADUC-CLACSO-ICSO.

Ortiz L. (2014). La educación escolar en Paraguay. El sistema educativo ante los desafíos de la desigualdad. En Gregosz David, *Los desafíos de educación preescolar, básica y media en América Latina*. Santiago: KAS/SOPLA.

Ortiz L. (2005). Las estructuras sociales del empleo. En Asociación Paraguaya de Estudios de Población, *Algunos enfoques sobre el empleo y el capital social. Resultados de investigaciones*, Asunción: UNFPA/ADEPO.

Organización Internacional del Trabajo (2017). *El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y Lineamientos para su fortalecimiento*. Montevideo: OIT-CINTERFOR.

Paredes M. G. (2015). Empleabilidad de los egresados de la Universidad Nacional de Asunción: factores asociados y exigencias en el trabajo. *Revista de Investigación en Ciencias Sociales*, 2(4).

Paredes M. G. (2015). *Factores asociados a la empleabilidad de los egresados de la Universidad Nacional de Asunción*. Tesis presentada para la obtención del Grado de Doctora en Educación con énfasis en Gestión de la Educación superior. Asunción: UNA.

Pscharopoulos G. (1994). Returns to Investment in Education. A Global Update. *World Development*. 22.

Robles M. (2002). *El empleo en Paraguay: evidencias de las encuestas de hogares*. Fernando de la Mora: DGEEC.

Ruppert E., Watson S., De Padua D. (2017). *La transformación dinámica del empleo en Paraguay*. Washington: BM.

Schiefelbein E. (2007), Educación y empleo en el Paraguay. en Borda Dionisio y Masi Fernando. *Economía y Empleo en el Paraguay*. Asunción: CADEP.

Serrano A. (2000). El concepto de empleabilidad en la estrategia europea de lucha contra el desempleo: una perspectiva crítica, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 21.

Serafini V. (2016). Clase, género y pobreza. Algunas ideas para el debate. En L. Ortiz, *Desigualdad y clases sociales. Estudios sobre la estructura social paraguaya*. Asunción: CEADUC/CLACSO/ICSO.

Troiano H. (2005), Consistencia y orientación del perfil profesional, percepción del mercado laboral y reacciones previstas ante posibles dificultades de inserción, *Papers*, 76, 167-197.

Yanez M., Bedoya J., Zarza D. (2018). *Paraguay: Invertir en capital humano. Una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales*. Asunción: BM.

## ANEXO 1

Proporción de población ocupada por condición ocupacional, periodo 1997-2017.

Actividad económica	1997	2002	2007	2012	2017	Media
Ocupada	70	62	66	75	75	71
Sub-ocupadada visible	6	8	5	6	5	6
Sub-ocupadada invisible	11	15	23	14	14	15
Desocupada	13	16	6	5	5	8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Encuestas de hogares 1997-8, 2002, 2007, 2012, 2017. Elaboración propia.



**ANEXO 2**

Medias de años de estudio de la población ocupada según condición ocupacional por sexo, periodo 1997-2017.

Actividad económica	1997			2002			2007			2012			2017		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Ocupada	8	9	8	8	9	8	9	9	9	9	10	10	10	10	10
Sub-ocupada visible	7	7	7	7	7	7	8	9	8	8	8	8	9	9	9
Sub-ocupada invisible	6	6	6	7	8	7	8	9	8	8	9	9	9	10	9
Desocupada	7	7	7	7	7	7	9	9	9	9	11	10	10	10	10
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>

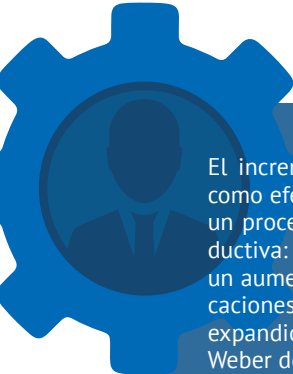
Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Encuestas de hogares 1997-8, 2002, 2007, 2002, 2007, 2002, 2012, 2012, 2017. Elaboración propia.

**ANEXO 3**

Medias de ingresos de la población por actividad económica desagregada según sexo

Actividad económica	1997			2002			2007			2012			2017		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Ocupada	814.617	632.211	752.794	1.078.526	628.754	925.692	1.378.342	993.204	1.233.707	1.997.598	1.489.248	1.795.247	2.714.469	2.012.910	2.442.973
Sub-ocupada visible	308.436	256.227	279.233	274.203	223.784	244.471	569.276	387.121	449.585	945.754	543.438	692.853	1.138.643	863.184	965.074
Sub-ocupada invisible	305.580	323.532	314.137	453.347	445.823	450.072	773.778	696.712	741.946	1.022.591	940.808	985.173	1.288.109	1.147.409	1.226.960
Desocupada	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0
<b>Total</b>	<b>676.173</b>	<b>434.810</b>	<b>578.887</b>	<b>812.853</b>	<b>413.997</b>	<b>649.416</b>	<b>1.148.733</b>	<b>789.889</b>	<b>1.001.690</b>	<b>1.751.549</b>	<b>1.226.793</b>	<b>1.526.810</b>	<b>2.345.714</b>	<b>1.679.665</b>	<b>2.073.307</b>

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Encuestas de hogares 1997-8, 2002, 2007, 2002, 2007, 2002, 2012, 2012, 2017. Elaboración propia.



El incremento de la población escolarizada y de la población titulada, como efecto de la reforma educativa de los años noventa, desembocó en un proceso dual que afectó al mercado de trabajo y a la estructura productiva: por un lado, aumentaron las credenciales educativas generando un aumento concomitante de la oferta laboral y, por otro lado, las cualificaciones netas se estancaron generando una demanda laboral que no se expandió al mismo ritmo que la oferta, todo lo cual se tradujo en lo que Weber definió como un *cierre social*.

En este marco, la demanda de los trabajadores de una retribución salarial más elevada no es atendida porque no está acompañada del aumento de la productividad total de los factores y del aumento de la productividad del trabajo que, conjuntamente, incentivan el aumento de la inversión productiva desde los sectores del capital. Todo lo contrario: la segmentación del mercado de trabajo funciona como una limitación *estructural* para el aumento de la productividad del trabajo, dada una oferta laboral abundante y una demanda laboral escasa, situación que opera como mecanismo de control, por parte de los empleadores, del alza de los salarios, o efecto *población de reserva* como lo definió Marx.

El perfil educativo de la población está, en consecuencia, desfasado de los requerimientos del segmento formal del mercado laboral, el cual, ante la masificación educativa, estipuló crecientes exigencias profesionales para controlar el acceso a los escasos puestos de trabajo de mayor productividad. En este marco, el discurso de la *empleabilidad* sedimenta esas exigencias agregando atributos de carácter extra-profesional que legitiman la posición y el discurso de los empleadores.

El sistema educativo, en consecuencia, no se instituye como un factor determinante que rompe con el círculo vicioso, sino que lo mantiene incólume. Su diseño institucional y pedagógico respondió a objetivos de la política pública que estuvieron disociados de los condicionamientos económicos y de los rasgos de la estructura social. La *inflación credencialista*, entendida como el incremento de los títulos sin el aumento real de su valor, es solo el efecto de este proceso.

El desafío está en orientar los esfuerzos no sólo a las deudas pendientes en materia de formación técnica y profesional sino sobre todo a la formación ciudadana, que aliente a los diferentes actores sociales, en especial a los jóvenes, a asumir responsabilidades y compromisos como protagonistas en la construcción de una sociedad democrática, justa e inclusiva.



Centro de Estudios Antropológicos  
de la Universidad Católica (CEADUC)  
Biblioteca de Estudios Paraguayos

**ICSO**  
Instituto  
de Ciencias  
Sociales  
Paraguay