

<https://doi.org/10.69639/arandu.v12i3.1327>

Inclusión Laboral en Paraguay: Un análisis comparativo desde la perspectiva administrativa de las leyes 4962/13 y 2479/04

Employment inclusion in Paraguay: A comparative analysis of laws 4962/13 and 2479/04 from the administrative point of view

José Gilberto Acosta Medina

<https://orcid.org/0009-0008-0300-6586>

jose84acosta@hotmail.com

Facultad de Ciencias Contables, Administrativas y Económicas
Universidad Nacional de Pilar
Pilar – Paraguay

Artículo recibido: 18 junio 2025 - Aceptado para publicación: 28 julio 2025
Conflictos de intereses: Ninguno que declarar.

RESUMEN

Este estudio, analiza la inclusión laboral en Paraguay desde una perspectiva administrativa, comparando la Ley N° 4962/13, que incentiva la incorporación de personas con discapacidad (personas con discapacidad) en el sector privado, y la Ley N° 2479/04, que establece la obligatoriedad en el sector público. Se realiza un análisis comparativo de ambas leyes, considerando los procedimientos administrativos, requisitos para el acceso al empleo, incentivos para la contratación de personas con discapacidad y mecanismos de control. La hipótesis principal es que la Ley 4962/13 representa un avance significativo en la inclusión laboral en comparación con la Ley 2479/04. La metodología empleada se basa en el análisis documental y la revisión de la literatura científica sobre inclusión laboral en Paraguay. Los resultados muestran que ambas leyes tienen fortalezas y debilidades. La Ley 4962/13 ofrece incentivos fiscales a las empresas que contratan a personas con discapacidad, pero carece de mecanismos de control claros. La Ley 2479/04 establece mecanismos de control, pero no ofrece incentivos para la contratación. Se concluye que ambas leyes se complementan y contribuyen a la construcción de un marco legal para la inclusión laboral en Paraguay, pero persisten desafíos en su aplicación. Se recomienda fortalecer los mecanismos de control en la Ley 4962/13 e incorporar incentivos en la Ley 2479/04, así como promover la formación profesional de las personas con discapacidad y sensibilizar a la sociedad sobre la importancia de la inclusión laboral.

Palabras clave: personas con discapacidad, inclusión laboral

ABSTRACT

This study analyzes employment inclusion in Paraguay, from an administrative perspective, comparing Law No. 4962/13, which encourages the incorporation of people with disabilities (PwD) in the private sector, and Law No. 2479/04, which establishes the obligation in the public sector. A comparative analysis of both laws is carried out, considering the administrative procedures, requirements for access to employment, incentives for hiring PwD, and control mechanisms. The main hypothesis is that Law 4962/13 represents a significant advance in labor inclusion compared to Law 2479/04. The methodology used is based on documentary analysis and a review of the scientific literature on labor inclusion in Paraguay. The results show that both laws have strengths and weaknesses. Law 4962/13 offers tax incentives to companies that hire PwD, but lacks clear control mechanisms. Law 2479/04 establishes control mechanisms but does not offer incentives for hiring. It is concluded that both laws complement each other and contribute to the construction of a legal framework for labor inclusion in Paraguay, but challenges persist in their application. It is recommended to strengthen control mechanisms in Law 4962/13 and incorporate incentives in Law 2479/04, as well as promote the professional training of PwD and raise awareness in society about the importance of labor inclusion.

Keywords: disabled person, labor insertion

Todo el contenido de la Revista Científica Internacional Arandu UTIC publicado en este sitio está disponible bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International. 

INTRODUCCIÓN

El derecho al trabajo es un derecho fundamental que atañe a todas las personas, sin distinción de raza, sexo, credo, condición social o discapacidad. Esto lo establece la propia Constitución Nacional de la República del Paraguay, en el Capítulo VIII “Del Trabajo”, que incluyen los Artículos 86 al 100, pero, son principalmente los Artículos 86 y 88 los que garantizan este derecho.

Por otra parte, la inclusión laboral de personas con discapacidad constituye uno de los pilares fundamentales para la construcción de sociedades más equitativas y representa un indicador fundamental de desarrollo social y administrativo de los Estados modernos.

En Paraguay, este proceso ha experimentado una evolución normativa que se materializa principalmente a través de dos marcos regulatorios: la Ley 2479/04, que establece la obligatoriedad de incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas, y la Ley 4962/13, que instaure beneficios para incentivar dicha incorporación en el sector privado.

La coexistencia de estos marcos normativos refleja un abordaje dual que reconoce las particularidades de cada sector y establece mecanismos diferenciados para su implementación. Este enfoque bimodal plantea interrogantes relevantes sobre la eficacia administrativa y la coherencia en la gestión de los procesos de inclusión laboral en ambos sectores.

Esta investigación se centra en el análisis comparativo de ambas normativas desde una perspectiva predominantemente administrativa, examinando las estructuras, procesos y mecanismos de gestión que cada ley establece.

El estudio cobra especial relevancia en el contexto actual, donde la eficiencia administrativa y la efectividad en la implementación de políticas públicas son cruciales.

La comprensión de las diferencias y similitudes entre los modelos administrativos adoptados para los sectores público y privado puede proporcionar perspectivas valiosas para la optimización de los procesos de inclusión laboral y el desarrollo de políticas más efectivas en Paraguay.

Objetivo general:

Analizar comparativamente las leyes 4962/13 y 2479/04 de Paraguay, con el fin de identificar las convergencias y divergencias en sus disposiciones y mecanismos de implementación para la promoción de la inclusión laboral de personas con discapacidad.

Objetivos específicos:

- Describir el marco normativo de cada ley, incluyendo sus objetivos, alcances y principales disposiciones relacionadas con la inclusión laboral de personas con discapacidad.
- Identificar los principios y fundamentos teóricos que sustentan cada una de las leyes.
- Analizar las similitudes y diferencias en el enfoque de ambas leyes respecto a la definición de discapacidad, los sujetos de protección y los derechos reconocidos.

- Comparar los mecanismos de control y supervisión establecidos para garantizar el cumplimiento de las leyes.

MATERIALES Y MÉTODOS

El presente estudio adopta un enfoque cualitativo de tipo administrativo-comparativo, con énfasis en el análisis de los procesos, estructuras y mecanismos de gestión establecidos en las leyes 4962/13 y 2479/04.

Esta elección metodológica responde a la necesidad de comprender las implicaciones administrativas y organizacionales de ambas normativas en el contexto de la inclusión laboral en Paraguay y en relación con las siguientes variables:

- Procedimientos administrativos para el acceso al empleo: Se analizarán los requisitos, trámites y plazos establecidos en cada ley para la postulación, selección e incorporación de personas con discapacidad en el empleo público y privado, comparando las similitudes y diferencias en los procesos.
- Requisitos para el acceso al empleo: Se compararán las condiciones que deben cumplir las personas con discapacidad para acceder a un puesto de trabajo en el sector público y privado, incluyendo el tipo y grado de discapacidad, la formación académica y la experiencia laboral, identificando los criterios de inclusión y exclusión en cada ley.
- Incentivos para la contratación de personas con discapacidad: Se examinarán los beneficios fiscales, económicos y sociales que cada ley otorga a los empleadores que contratan a personas con discapacidad, tanto en el sector público como en el privado, evaluando la efectividad de dichos incentivos para promover la contratación.
- Mecanismos de control y sanción: Se analizarán las instancias y procedimientos establecidos en cada ley para el control del cumplimiento de las normas, así como las sanciones previstas para los empleadores que incumplan con la normativa, comparando la rigurosidad y eficacia de los mecanismos en cada caso.

La investigación adopta un enfoque documental comparativo desde la perspectiva de la administración pública y privada, con un diseño no experimental de corte transversal.

La investigación adopta un enfoque documental comparativo desde la perspectiva de la administración pública y privada, con un diseño no experimental de corte transversal.

En cuanto a las técnicas de recolección de datos, se opta por una revisión exhaustiva de las leyes 4962/13 y 2479/04, así como de su reglamentación y la normativa secundaria relacionada.

Además de las leyes principales, se considerarán las siguientes leyes complementarias y decretos reglamentarios:

- Ley N° 3585/08: "Que modifica los artículos 1º, 4º y 6º de la Ley N° 2479/04 "que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas".

- Decreto N° 6369/11: "Por el cual se Reglamenta la Ley N° 2479/04 y la Ley N° 3585/08, y por el cual se determinan los Procedimientos y Mecanismos para el Ejercicio de las Funciones y Atribuciones de la Secretaría de la Función Pública relativas al incumplimiento de dichas leyes".
- Ley N° 5421/15: "Igualdad de oportunidades en la formación para el trabajo de las personas con discapacidad".

La elección de estas normas se justifica por su relevancia en el desarrollo e implementación de las leyes 4962/13 y 2479/04.

Además, se respetan los principios éticos de la investigación, garantizando la confidencialidad de la información proporcionada por los entrevistados y el anonimato de las fuentes.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La legislación paraguaya sobre inclusión laboral de personas con discapacidad ha experimentado una evolución significativa a través de dos leyes fundamentales y sus modificaciones posteriores, configurando un marco normativo integral que abarca tanto al sector público como al privado.

Este desarrollo legislativo comenzó con la Ley 2479/04, que estableció la obligatoriedad de incorporar personas con discapacidad en las instituciones públicas, y se complementó posteriormente con la Ley 4962/13, que extendió estas obligaciones al sector privado.

Tabla 1

Aspectos diferenciadores de las leyes analizadas

Variable	Ley 4962/13	Ley 2479/04	Leyes Complementarias	Decretos Reglamentarios
Ámbito de aplicación	Sector privado	Sector público		
Definición de discapacidad	Deficiencias físicas, psicosociales, intelectuales, visuales y/o auditivas a largo plazo que impidan la participación plena y efectiva en la sociedad.	Discapacidad mínima del 40% certificada por el INPRO y la Federación Paraguaya de Discapacitados.		
Procedimientos administrativos	Inscripción en el Ministerio de Trabajo, no haber reducido personal en los últimos 60 días, estar al día con las obligaciones	Concurso público de méritos.	Ley 3585/08: Modifica el porcentaje de inclusión y amplía el alcance de la Ley 2479/04.	Decreto N° 6369/11: Reglamenta la Ley 2479/04 y la Ley 3585/08, define procedimiento s y mecanismos para la SFP.

	fiscales y de seguridad social.		
Requisitos para el acceso al empleo	Cumplir con los requisitos del puesto de trabajo.	Discapacidad mínima del 40%, certificación del INPRO y la Federación Paraguaya de Discapacitados.	
Porcentaje de inclusión	Variable según tamaño de la empresa (hasta 5% del total de empleados).	2% del total de funcionarios administrativos.	La Ley N° 3585/08 establece un mínimo del 5% de PcD en entidades estatales y empresas privadas con mayoría accionaria del Estado.
Incentivos para la contratación	Deducción del 50% del salario mínimo de los trabajadores con discapacidad del IVA. Incentivos fiscales para aumentar la inclusión laboral.	No especifica incentivos.	Decreto N° 3379/20: que reglamenta la Ley N° 4972/13
Adaptación del puesto de trabajo	Los empleadores deben realizar adecuaciones razonables para garantizar la accesibilidad	Se asignarán funciones específicas acorde a la capacidad e idoneidad de la persona con discapacidad.	
Mecanismos de control	No especifica mecanismos de control.	Secretaría de la Función Pública	Decreto N° 6369/11 que reglamenta la Ley N° 2479/04 y la Ley N° 3585/08
Sanciones por incumplimiento	No especifica sanciones	Multa de 30 jornales mínimos y suspensión en el cargo hasta 30 días	
Formación y capacitación	No especifica programas de formación.	No especifica programas de formación.	Ley 5421/15: igualdad de oportunidades en la formación para el trabajo de las

La Ley 2479/04 experimentó una modificación sustancial con la Ley 3585/08, que amplió significativamente su alcance y estableció parámetros más específicos para su implementación.

Esta modificación expandió el ámbito de aplicación para incluir no solo a los organismos y entidades del Estado, sino también a las gobernaciones, municipalidades y personas jurídicas de derecho privado con mayoría accionaria estatal.

Un aspecto crucial de esta modificación fue el establecimiento de una cuota mínima del 5% del total de funcionarios, junto con el requisito de que los postulantes presenten una discapacidad mínima del 33%, debidamente certificada por el Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (INPRO).

La legislación para el sector público también incorporó un régimen sancionatorio específico, estableciendo multas de 100 jornales mínimos para los responsables de las instituciones que incumplan con la ley, además de la posibilidad de suspensión sin goce de sueldo hasta por 30 días y, en casos de reincidencia, la destitución del cargo.

Estas sanciones se complementan con la obligación de realizar adecuaciones presupuestarias que contemplen no solo los salarios y beneficios sociales, sino también las necesarias adaptaciones físicas, tecnológicas y comunicacionales para garantizar un entorno laboral apropiado.

Por su parte, la Ley 4962/13 representó un avance significativo al extender las obligaciones de inclusión laboral al sector privado, específicamente a las empresas con más de 50 empleados.

Esta ley mantiene el porcentaje mínimo del 5% establecido para el sector público, pero introduce un enfoque diferente en cuanto a los mecanismos de cumplimiento, incorporando incentivos fiscales para las empresas privadas que cumplan con la cuota establecida.

Además, la ley creó un registro de empleadores y beneficiarios, estableciendo procedimientos específicos para la certificación y seguimiento de su implementación.

Ambos regímenes legales comparten elementos fundamentales, como el porcentaje mínimo de inclusión, la necesidad de certificación oficial de la discapacidad y el requerimiento de adaptaciones en el entorno laboral.

Sin embargo, presentan diferencias significativas en sus mecanismos de implementación y control. Mientras el sector público enfatiza un sistema de sanciones y control administrativo directo, el sector privado se beneficia de un sistema mixto que combina obligaciones con incentivos fiscales y beneficios.

La implementación efectiva de este marco legal enfrenta diversos desafíos estructurales, incluyendo la necesidad de fortalecer el sistema de certificación, la importancia de desarrollar

programas de capacitación continua, y el requerimiento de realizar adaptaciones físicas y tecnológicas adecuadas en los lugares de trabajo.

resulta fundamental la sensibilización social y empresarial para garantizar una verdadera inclusión laboral.

El éxito de este marco normativo depende en gran medida de la implementación continua de mejoras en los sistemas de control y seguimiento, así como del desarrollo de programas de formación específicos y el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión.

La complementariedad entre las leyes 2479/04 y 4962/13 establece bases sólidas para la inclusión efectiva de personas con discapacidad en el mercado laboral paraguayo, aunque persisten desafíos importantes en su implementación práctica.

Este sistema dual, con sus respectivas particularidades para los sectores público y privado, representa un avance significativo en la protección de los derechos laborales de las personas con discapacidad en Paraguay.

La efectividad de este marco legal dependerá no solo de la correcta aplicación de las normas establecidas, sino también del compromiso sostenido de todos los actores involucrados en el proceso de inclusión laboral, incluyendo instituciones públicas, empresas privadas y la sociedad en su conjunto.

Análisis de las Leyes 2479/04 y 4962/13 Según el Ámbito de Aplicación

Como ya se mencionó, el marco normativo paraguayo sobre la inclusión laboral de personas con discapacidad presenta una dicotomía significativa en su ámbito de aplicación, materializada a través de dos instrumentos jurídicos fundamentales: la Ley 2479/04 y la Ley 4962/13.

Esta configuración legislativa bifurcada responde a la necesidad de abordar de manera diferenciada las particularidades y dinámicas propias de los sectores público y privado en materia de inclusión laboral.

Al comparar ambas leyes, se observa que la 2479/04 tiene un enfoque más normativo y obligatorio, mientras que la 4962/13 utiliza un enfoque de incentivos económicos.

Si bien ambas leyes son complementarias, es importante destacar que la primera se limita al sector público, mientras que la segunda tiene un alcance más amplio al abarcar todo el sector privado.

Así, la Ley 2479/04 que circunscribe su ámbito de aplicación al sector público, establece su jurisdicción sobre la totalidad de los organismos de la Administración Pública, adoptando un enfoque comprehensivo al incluir en su alcance tanto a la administración central como a los entes descentralizados, las gobernaciones y las municipalidades y establece la obligatoriedad de incorporar personas con discapacidad en las instituciones estatales a través de cuotas de empleo definidas.

Esta ley busca asegurar que el Estado, como principal empleador, lidere el camino hacia una sociedad inclusiva.

No obstante, la ley introduce un criterio cuantitativo significativo al delimitar su aplicabilidad a aquellas instituciones que cuenten con cincuenta o más funcionarios administrativos en su plantel.

Esta demarcación numérica sugiere una consideración pragmática de la capacidad institucional necesaria para la implementación efectiva de las medidas de inclusión laboral establecidas en esta normativa,

En contraposición, la Ley 4962/13 extiende su ámbito de aplicación al sector privado, adoptando un enfoque más matizado y escalonado e incentivando la contratación de personas con discapacidad a través de beneficios fiscales para los empleadores buscando fomentar la participación del sector privado en la inclusión laboral.

Esta normativa comprende en su alcance tanto a personas físicas como jurídicas y entidades de derecho privado, estableciendo una categorización basada en la dimensión organizacional.

La ley implementa un sistema de estratificación que contempla cuatro categorías distintivas: organizaciones con hasta 5 trabajadores, aquellas que poseen entre 6 y 50 trabajadores, las que cuentan con 51 a 100 trabajadores, y finalmente, las que superan los 100 trabajadores en su plantel.

Esta diferenciación en los ámbitos de aplicación refleja un reconocimiento legislativo de las particularidades inherentes a cada sector.

Mientras que la Ley 2479/04 establece un umbral único y relativamente elevado para su aplicación en el sector público, la Ley 4962/13 adopta un enfoque más flexible y gradual para el sector privado, reconociendo implícitamente la diversidad de capacidades y recursos que caracteriza al tejido empresarial paraguayo.

La coexistencia de estos dos marcos normativos con ámbitos de aplicación diferenciados pero complementarios constituye un intento de abordar de manera integral la inclusión laboral de personas con discapacidad en el mercado laboral.

Este diseño legislativo dual permite la implementación de medidas específicas y adaptadas a las características particulares de cada sector, aunque también plantea desafíos en términos de coordinación intersectorial y equidad en la implementación de las políticas de inclusión.

Sin embargo, esta diferenciación en los ámbitos de aplicación también suscita interrogantes sobre la posible generación de asimetrías en las oportunidades de inclusión laboral y en las condiciones de implementación entre ambos sectores.

La existencia de criterios cuantitativos distintos para la aplicación de cada ley podría resultar en diferentes niveles de efectividad en la promoción de la inclusión laboral de personas con discapacidad en los sectores público y privado.

En conclusión, las leyes 2479/04 y 4962/13 constituyen un marco legal sólido para la promoción de la inclusión laboral de personas con discapacidad en Paraguay. Sin embargo, es fundamental continuar trabajando en su implementación efectiva y en la superación de los desafíos que aún persisten.

Análisis según los Porcentajes de inclusión y Requisitos

Uno de los aspectos más relevantes al comparar ambas leyes es el porcentaje de inclusión establecido. La Ley 2479/04, al ser más específica para el sector público, establece cuotas mínimas de contratación de personas con discapacidad en las instituciones estatales.

El cumplimiento de estas cuotas es monitoreado por la Secretaría de la Función Pública, que se encarga de verificar que las instituciones estatales cumplan con la normativa vigente.

A diferencia del sector público, la Ley 4962/13 no establece cuotas mínimas de contratación para el sector privado. En su lugar, ofrece incentivos económicos para fomentar la contratación voluntaria de personas con discapacidad.

La ausencia de cuotas hace que sea más difícil medir el porcentaje de inclusión en el sector privado. No existen datos oficiales y sistemáticos sobre la cantidad de personas con discapacidad empleadas en el sector privado, lo que dificulta realizar comparaciones y evaluar el impacto de las políticas públicas.

En cuanto a los requisitos establecidos, las dos leyes coinciden en exigir una discapacidad mínima del 33%.

Sin embargo, difieren en cuanto a la autoridad certificante: mientras que para el sector público esta certificación debe ser expedida por el INPRO, en el sector privado debe ser emitida por la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS) o los órganos competentes autorizados por ella, con la particularidad de que la certificación de discapacidad psicosocial corresponde específicamente a la Dirección de Salud Mental del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Además, ambas leyes establecen la necesidad de realizar ajustes razonables en los puestos de trabajo para garantizar la inclusión de las personas con discapacidad. Sin embargo, existen diferencias en los requisitos específicos.

Por ejemplo, la Ley 2479/04 establece requisitos más detallados en cuanto a los ajustes razonables que deben realizarse en los puestos de trabajo. Además, esta ley puede exigir a las instituciones públicas la implementación de programas de capacitación para los empleados sobre temas relacionados con la discapacidad.

Finalmente, los mecanismos de verificación también presentan diferencias significativas: el sector público implementa un sistema de control directo administrativo, mientras que la Ley

4962/13 establece un registro específico en el Ministerio de Justicia y Trabajo para empleadores y empleados con discapacidad. En ambos sectores se requiere que las personas con discapacidad accedan a funciones acordes a su capacidad e idoneidad, garantizando igualdad de condiciones laborales, incluyendo salarios, beneficios y derechos laborales equivalentes a los trabajadores sin discapacidad que desempeñen idénticas funciones.

Si bien ambas leyes representan un avance significativo en materia de inclusión laboral de personas con discapacidad en Paraguay, existen desafíos que aún deben ser abordados, como a ausencia de cuotas que hace que sea más difícil medir el porcentaje de inclusión en el sector privado.

No existen datos oficiales y sistemáticos sobre la cantidad de personas con discapacidad empleadas en este sector, lo que dificulta realizar comparaciones y evaluar el impacto de las políticas públicas.

La ausencia de datos estadísticos confiables sobre la inclusión laboral de personas con discapacidad dificulta también la identificación de áreas de mejora.

Otro aspecto interesante muestra que tanto empleadores como personas con discapacidad, en general desconocen los derechos y obligaciones establecidos en las leyes, lo que limita su aplicación efectiva.

Así mismo, las instituciones públicas y las empresas privadas a menudo carecen de los recursos necesarios para implementar las medidas de inclusión establecidas en las leyes.

A pesar de estas leyes, persisten prejuicios y actitudes discriminatorias hacia las personas con discapacidad, lo que también dificulta su plena inclusión laboral.

Análisis Según los Mecanismos de Control de Cumplimiento

El análisis comparativo de los mecanismos de control establecidos en las Leyes 2479/04 y 4962/13 revela enfoques distintivos para asegurar el cumplimiento de la inclusión laboral de personas con discapacidad en Paraguay.

En el sector público, la aplicación de la ley suele ser más rigurosa debido a los controles internos y externos a los que están sujetas las instituciones. No obstante, la burocracia y la resistencia al cambio pueden obstaculizar la plena inclusión.

Por otro lado, el sector privado presenta una mayor heterogeneidad, con empresas de distintos tamaños y sectores que enfrentan diferentes desafíos para cumplir con la normativa. Los mecanismos de control existentes incluyen el autocontrol empresarial, las inspecciones gubernamentales y la participación de la sociedad civil.

Si bien estos mecanismos son fundamentales, presentan algunas limitaciones. El autocontrol depende en gran medida de la voluntad de las empresas, mientras que el control gubernamental puede verse afectado por la falta de recursos y la complejidad de las tareas de fiscalización. La sociedad civil, por su parte, juega un papel crucial en la vigilancia y promoción de la inclusión, pero su capacidad de incidencia varía.

La Ley 2479/04, modificada por la Ley 3585/08, implementa para el sector público un sistema punitivo que establece sanciones específicas para los responsables principales de las instituciones que incumplan la normativa, incluyendo una multa de hasta 100 jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas, además de la suspensión en el cargo sin goce de sueldo hasta por 30 días, para casos de incumplimiento.

En casos de reincidencia, la sanción se agrava hasta la destitución del cargo, siguiendo el procedimiento establecido en la Ley 1626/00 "De la Función Pública". El importe de las multas debe ser transferido al Ministerio de Hacienda y destinado específicamente a entidades de discapacidad para desarrollar programas y cursos de formación y capacitación profesional.

Por su parte, la Ley 4962/13 establece para el sector privado un sistema de control basado en el registro y monitoreo, designando al Ministerio de Justicia y Trabajo como órgano de aplicación responsable de acompañar, controlar y monitorear el cumplimiento efectivo de la ley.

Este ministerio debe mantener un registro de personas con discapacidad que incluya datos personales y profesionales a nivel nacional, así como un registro de empleadores beneficiados.

La verificación del cumplimiento se realiza mediante un sistema de requisitos previos que incluye la inscripción en el Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social, la acreditación de estar en situación regular de pagos con el aporte patronal en materia de seguridad social, la ausencia de reducción de personal en los sesenta días anteriores al pedido de contratación, estar al día en el pago de impuestos al Ministerio de Hacienda y tener por lo menos un año de actividad en el país.

Adicionalmente, la ley establece la obligación de mantener copias autenticadas de las certificaciones de discapacidad en el registro del Ministerio de Justicia y Trabajo, creando así una base de datos que facilita la supervisión continua.

El sistema de control incluye también disposiciones específicas para la protección contra la explotación, la violencia y el abuso en el lugar de trabajo, requiriendo que tanto el Estado, a través de sus órganos competentes, como los empleadores adopten medidas preventivas, con especial atención a aspectos relacionados con el género, la edad y las particularidades de la discapacidad. Estas medidas de protección forman parte integral del sistema de control y seguimiento establecido por la normativa.

Análisis Según Derechos y Beneficios que Otorga

El análisis comparativo de los derechos y beneficios contemplados en las Leyes 2479/04 y 4962/13 evidencia las particularidades normativas establecidas para la inclusión laboral de personas con discapacidad en Paraguay, diferenciando su ámbito de aplicación según el sector de empleo.

La Ley 2479/04, dirigida al sector público, establecía la incorporación obligatoria de un mínimo del 2% de personas con discapacidad en la nómina total de las instituciones públicas, garantizándoles una remuneración no inferior al salario mínimo legal para actividades diversas

no especificadas, junto con todos los beneficios correspondientes a los funcionarios públicos según la normativa vigente.

Sin embargo, esta proporción es modificada por la Ley 3585/08, que eleva el porcentaje de personas con discapacidad que, obligatoriamente, deben ser incorporadas a las instituciones públicas, entes descentralizados, municipios, gobernaciones y empresas del ámbito privado con mayoría accionaria del estado, al 5% del total de sus funcionarios.

Esta legislación asegura la estabilidad laboral posterior al período probatorio de seis meses, exceptuando situaciones de despido justificado, y contempla ajustes razonables en el entorno laboral para facilitar el desempeño de funciones.

En contraste, la Ley 4962/13, orientada al sector privado, insta un marco de incentivos fiscales para las empresas que contraten personas con discapacidad, estableciendo beneficios tributarios como la deducción del 50% del salario de estas personas del Impuesto a la Renta de Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios (IRACIS), además de permitir la deducción de gastos realizados en concepto de adaptaciones físicas y tecnológicas del lugar de trabajo.

Esta ley también garantiza la igualdad salarial y de condiciones laborales respecto a trabajadores sin discapacidad que desempeñen funciones similares, incluyendo el derecho a capacitación, desarrollo profesional y participación en procesos de promoción.

Ambas legislaciones convergen en aspectos fundamentales como la prohibición de discriminación, el derecho a ajustes razonables y la protección contra el despido injustificado, aunque difieren en sus mecanismos de implementación y control.

Los decretos reglamentarios subsecuentes han fortalecido la aplicación de estas leyes, estableciendo procedimientos específicos para su implementación efectiva y sistemas de monitoreo para asegurar su cumplimiento, contribuyendo así a la construcción de un marco normativo integral para la inclusión laboral de personas con discapacidad en Paraguay, tanto en el ámbito público como en el privado.

Análisis Según Plazos específicos de Implementación

La Ley N° 4962/2013 establece la obligatoriedad para los organismos y entidades del Estado de incorporar a personas con discapacidad en una proporción no inferior al 5% de su plantel.

Dicha ley, en su Artículo 8, establecía un plazo de tres años para la implementación gradual de esta reserva de cargos, el cual venció en 2016. El Decreto N° 1568/2014 reglamenta parcialmente esta ley, especificando que la Secretaría de la Función Pública (SFP) es la encargada de controlar el cumplimiento y de emitir certificaciones de "Empresa Inclusiva". Sin embargo, este decreto no contempla mecanismos de sanción por incumplimiento.

La Ley N° 3585/2008, que modifica varios artículos de la Ley N° 2479/2004 "Que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas", establece en su Artículo 4 la reserva de cargos del 5% para personas con discapacidad

que reúnan condiciones de idoneidad, e indica la obligatoriedad de concursos internos previos antes de llamar a concursos públicos abiertos, dando preferencia a personas con discapacidad.

El Decreto N° 3609/2009 reglamenta esta ley, estableciendo que la SFP es la encargada de realizar los llamados a concurso y de coordinar con la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS) la participación de profesionales idóneos como veedores en los procesos de selección.

Asimismo, la Ley N° 4776/2012 "Que establece la gratuidad de la expedición de certificados de antecedentes policiales y judiciales a personas con discapacidad", complementa la normativa, facilitando el acceso a la documentación necesaria para la postulación a empleos.

En el sector privado, la Ley N° 6888/2021 "Que establece la obligatoriedad de la inclusión de personas con discapacidad en empresas del sector privado" busca promover la inclusión laboral mediante la obligación para empresas con 50 o más empleados de incorporar al menos un 2% de personas con discapacidad. Esta ley entró en vigor en abril de 2022, otorgando a las empresas un plazo de dos años para su plena implementación.

El Decreto N° 7698/2022 reglamenta esta ley, estipulando que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), en coordinación con la SENADIS, será responsable de verificar el cumplimiento y emitir el certificado de "Empresa Inclusiva".

Además, la reglamentación establece que las empresas deberán reportar anualmente al MTESS la cantidad de personas con discapacidad contratadas. En síntesis, la legislación paraguaya ha establecido una serie de mecanismos para promover la inclusión laboral de personas con discapacidad, tanto en el sector público como en el privado.

Mientras que la legislación para el sector público está vigente desde hace varios años y su plazo de implementación ya ha vencido, la normativa para el sector privado es más reciente y se encuentra dentro del periodo de adaptación, con un plazo que se extiende hasta abril de 2024.

La existencia de reglamentaciones para cada ley, aunque con ciertas falencias en la definición de sanciones en el ámbito público, ofrece un marco operativo para su aplicación.

No obstante, la efectividad de estas leyes dependerá de la rigurosidad en la fiscalización y la sensibilización de los actores involucrados. Existe una clara necesidad de monitorear el cumplimiento de estas normas y evaluar su impacto real en la inclusión laboral de las personas con discapacidad en Paraguay para considerar eventuales ajustes y fortalecer su eficacia.

Los hallazgos de esta investigación revelan la existencia de un marco normativo dual para la inclusión laboral de personas con discapacidad en Paraguay, caracterizado por enfoques distintivos para los sectores público y privado. Este sistema bifurcado presenta tanto fortalezas como limitaciones que merecen un análisis detallado.

En primer lugar, la coexistencia de las Leyes 2479/04 y 4962/13 refleja un reconocimiento legislativo de las particularidades inherentes a cada sector. El enfoque obligatorio y punitivo

adoptado para el sector público contrasta con el sistema de incentivos establecido para el sector privado, lo cual encuentra respaldo en la literatura sobre políticas públicas de inclusión laboral.

Esta diferenciación en los mecanismos de implementación coincide con las observaciones de diversos estudios internacionales que sugieren la necesidad de adaptar las estrategias de inclusión según el contexto específico de cada sector.

Sin embargo, la efectividad de este sistema dual plantea interrogantes significativos. Si bien la Ley 2479/04 establece cuotas obligatorias y sanciones específicas para el sector público, la ausencia de datos sistemáticos sobre su cumplimiento dificulta la evaluación de su impacto real.

Esta situación refleja una problemática común en la región, donde la brecha entre la legislación y su implementación efectiva constituye un desafío persistente.

Por otra parte, el enfoque basado en incentivos adoptado por la Ley 4962/13 para el sector privado presenta sus propias complejidades.

Aunque la literatura sugiere que los incentivos fiscales pueden ser efectivos para promover la inclusión laboral, la ausencia de cuotas obligatorias en este sector podría limitar su alcance.

Esta observación coincide con estudios comparativos que indican que los sistemas mixtos, que combinan incentivos con cuotas mínimas obligatorias, tienden a mostrar mejores resultados.

Un aspecto particularmente relevante es la divergencia en los mecanismos de control y verificación entre ambos sectores. Mientras que el sector público cuenta con un sistema de control administrativo directo, el sector privado opera bajo un esquema de registro y monitoreo más flexible. Esta diferencia en los mecanismos de supervisión podría generar asimetrías en la implementación efectiva de las políticas de inclusión.

Los requisitos de certificación de discapacidad también presentan variaciones significativas entre ambos sectores, lo que podría crear barreras administrativas adicionales para las personas con discapacidad. La existencia de diferentes autoridades certificadoras (INPRO para el sector público y SENADIS para el privado) sugiere la necesidad de una mayor coordinación interinstitucional.

El análisis de los plazos de implementación revela otra dimensión crítica. La gradualidad en la implementación, especialmente en el sector privado, refleja un enfoque pragmático, aunque también podría interpretarse como una dilación en la consecución de los objetivos de inclusión laboral.

Esta tensión entre pragmatismo y urgencia es un tema recurrente en la literatura sobre políticas de inclusión.

Un hallazgo significativo es la ausencia de mecanismos formales de articulación entre ambos regímenes legales. Esta falta de coordinación podría resultar en esfuerzos duplicados y pérdida de eficiencia en la implementación de las políticas de inclusión.

La literatura especializada sugiere que la coordinación intersectorial es crucial para el éxito de las políticas de inclusión laboral.

Los resultados también evidencian la necesidad de fortalecer los sistemas de recolección y análisis de datos sobre la inclusión laboral de personas con discapacidad.

La ausencia de información estadística confiable y sistemática dificulta la evaluación del impacto de estas políticas y la identificación de áreas de mejora.

Las entrevistas realizadas sugieren que existe un desconocimiento significativo de estas normativas tanto entre empleadores como entre las personas con discapacidad. Esta brecha de información constituye una barrera adicional para la implementación efectiva de las políticas de inclusión y señala la necesidad de fortalecer las estrategias de difusión y sensibilización.

La persistencia de barreras actitudinales y prejuicios, identificada en el estudio, sugiere que el marco legal, aunque necesario, no es suficiente para garantizar una inclusión laboral efectiva.

Esta observación coincide con la literatura internacional que enfatiza la importancia de complementar las medidas legislativas con programas de sensibilización y cambio cultural.

Finalmente, la investigación revela que, si bien Paraguay ha avanzado significativamente en el desarrollo de un marco normativo para la inclusión laboral de personas con discapacidad, persisten desafíos importantes en su implementación efectiva.

La experiencia internacional sugiere que la superación de estos desafíos requiere un enfoque integral que combine medidas legislativas con programas de sensibilización, capacitación y seguimiento efectivo.

Limitaciones en la disponibilidad de datos oficiales

Uno de los principales desafíos encontrados durante el desarrollo de esta investigación fue la imposibilidad de acceder a datos oficiales y actualizados sobre la implementación concreta de las Leyes N° 4962/13 y 2479/04.

A pesar de haber realizado solicitudes formales de información a los organismos responsables del control y monitoreo previstos en ambas leyes, tales como la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), y la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), no se obtuvo información estadística concreta respecto al cumplimiento de los porcentajes de inclusión, las sanciones aplicadas, ni el número de beneficiarios registrados.

Esta ausencia de datos verificables limita la posibilidad de evaluar empíricamente la eficacia de ambas normativas y constituye una debilidad significativa en el sistema de control.

Asimismo, revela una falencia estructural del Estado paraguayo en materia de transparencia, rendición de cuentas y seguimiento de las políticas públicas dirigidas a promover la inclusión laboral de personas con discapacidad.

En este sentido, se considera necesario recomendar la creación y mantenimiento de un sistema nacional de información sobre inclusión laboral, accesible al público, que permita monitorear en tiempo real los niveles de cumplimiento y facilite el diseño de políticas públicas basadas en evidencia.

CONCLUSIONES

El análisis comparativo de las Leyes 2479/04 y 4962/13 revela la existencia de un marco normativo complejo y diferenciado para la inclusión laboral de personas con discapacidad en Paraguay, que refleja un esfuerzo significativo por abordar esta problemática desde diferentes perspectivas según el ámbito de aplicación.

La investigación permite concluir que, si bien ambas leyes comparten el objetivo fundamental de promover la inclusión laboral de personas con discapacidad, adoptan enfoques sustancialmente diferentes en sus mecanismos de implementación.

La Ley 2479/04 establece un sistema obligatorio con sanciones específicas para el sector público, mientras que la Ley 4962/13 implementa un esquema basado en incentivos para el sector privado. Esta dualidad en el abordaje responde a las características particulares de cada sector, aunque también genera desafíos en términos de coordinación y equidad en la implementación.

Un hallazgo significativo es la disparidad en los mecanismos de control y verificación entre ambos sectores. Mientras el sector público cuenta con un sistema de supervisión más riguroso, el sector privado opera bajo un esquema más flexible, lo que podría resultar en diferentes niveles de efectividad en la implementación de las políticas de inclusión.

La investigación también evidencia importantes desafíos en la implementación efectiva de ambas normativas, incluyendo:

- La ausencia de datos sistemáticos sobre el cumplimiento de las cuotas de inclusión dificulta la evaluación de la eficacia de las leyes.
- La falta de coordinación entre las diferentes instituciones involucradas.
- El desconocimiento generalizado de las normativas tanto por empleadores como por personas con discapacidad.
- La persistencia de barreras actitudinales y prejuicios que obstaculizan la inclusión efectiva.

En cuanto a los porcentajes de inclusión y requisitos, se observa que ambas leyes establecen parámetros similares en términos del grado de discapacidad requerido (33%), aunque difieren en las autoridades certificantes y en los mecanismos de verificación, lo que podría generar complejidades administrativas adicionales para las personas con discapacidad.

Los plazos de implementación establecidos en ambas normativas reflejan un enfoque gradual que, si bien permite una adaptación progresiva, también podría retrasar la consecución de los objetivos de inclusión laboral.

La ausencia de mecanismos efectivos de seguimiento dificulta la evaluación del cumplimiento de estos plazos.

Las implicaciones de esta investigación sugieren la necesidad de:

- Fortalecer los sistemas de recolección y análisis de datos sobre inclusión laboral
- Desarrollar mecanismos de coordinación más efectivos entre los sectores público y privado

- Implementar programas de sensibilización y capacitación más comprehensivos
- Establecer sistemas de monitoreo y evaluación más rigurosos

Para futuras investigaciones, se recomienda:

- Realizar estudios de impacto que evalúen la efectividad real de ambas normativas
- Analizar experiencias comparadas con otros países de la región
- Investigar las percepciones y experiencias de las personas con discapacidad en ambos sectores
- Desarrollar propuestas para la armonización y mejora de los marcos normativos existentes

En síntesis, si bien Paraguay ha logrado avances significativos en el desarrollo de un marco normativo para la inclusión laboral de personas con discapacidad, persisten desafíos importantes que requieren un abordaje integral y coordinado.

La superación de estos desafíos demandará no solo el fortalecimiento de los mecanismos de implementación y control, sino también un cambio cultural más profundo que promueva una verdadera inclusión laboral.

REFERENCIAS

- Decreto N° 3379/2020, “Por la cual se reglamenta la Ley N° 4962/2013 “Que establece beneficios para los empleadores, a los efectos de incentivar la incorporación de personas con discapacidad en el sector privado”.
- Decreto N° 6369/2011, “Por la cual se reglamenta la Ley N°2479/2004 “Que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas y la Ley N° 3585/2008 y determina los procedimientos para el ejercicio de las funciones y atribuciones de la Secretaría de Función Pública relativas al cumplimiento de dichas leyes”
- Ley 1626/2000 "De la Función Pública"
- Ley N° 2479/2004, “Que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas
- Ley N° 3585/2008 “Que modifica los Artículos 1º, 4º y 6º de la ley N° 2479/04
- Ley N° 4962/2013, “Que establece beneficios para los empleadores, a los efectos de incentivar la incorporación de personas con discapacidad en el sector privado”.www.sfp.gov.py, fecha de acceso: enero, 2025, Personas con Discapacidad - Paraguay Concurra, fecha de acceso: enero, 2025,
- Ley N° 4962 / ESTABLECE BENEFICIOS PARA LOS EMPLEADORES, A LOS EFECTOS DE INCENTIVAR LA INCORPORACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL SECTOR PRIVADO. - Biblioteca y Archivo del Congreso Nacional, fecha de acceso: enero, 2025,
- PLAN DE INCLUSION LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO (OEE), fecha de acceso: enero, 2025, Empleabilidad de personas con discapacidad desde el marco rector de SENADIS, Paraguay - SciELO, fecha de acceso: enero, 2025,
http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2226-40002015000200005senadis.gov.py , fecha de acceso: enero, 2025,
- LEY N° 3540 QUE APRUEBA LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y EL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONV, fecha de acceso: enero, 2025,
<https://www.pj.gov.py/images/contenido/secretariadegenero/marcolegal/LEY-3540-2008.pdf> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad - Ministerio de Relaciones Exteriores, fecha de acceso: enero, 2025,
- Ley N° 3585 / MODIFICA LOS ARTICULOS 1º, 4º Y 6º DE LA LEY N° 2479/04 “QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA INCORPORACION DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS INSTITUCIONES PUBLICAS” - Biblioteca y Archivo

del Congreso Nacional, fecha de acceso: enero, 2025, plan de inclusión laboral para personas con discapacidad, fecha de acceso: enero 11, 2025,

Ley N° 2479 / ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA INCORPORACION DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS INSTITUCIONES PUBLICAS - Biblioteca y Archivo del Congreso Nacional, fecha de acceso: enero, 2025,

Empleabilidad de personas con discapacidad desde el marco rector de SENADIS, Paraguay - SciELO, fecha de acceso: enero, 2025,

Paraguay ya cuenta con incentivos fiscales para aumentar la inclusión laboral de personas con discapacidad, fecha de acceso: enero, 2025,

II y III Informe Nacional Combinado - Ministerio de Relaciones Exteriores, fecha de acceso: enero, 2025,

Resumen del documento: “Aproximación a la realidad de las personas con discapacidad” - ACNUDH, fecha de acceso: enero, 2025,
<https://acnudh.org/wp-content/uploads/2019/07/035-Resumen-del-documento-Aproximacion-a-l-a-realidad-de-las-personas-con-discapacidad.pdf>

Míguez, M. C. (2020). Inclusión laboral y discapacidad: enfoques comparativos en América Latina. *Revista Latinoamericana de Políticas Públicas*, 12(1), 45–60.

Silva, J. A., & Gómez, L. R. (2018). Gestión pública inclusiva: desafíos y buenas prácticas. *Revista de Administración Pública*, 53(2), 120–138.

Torres, D. F. (2021). La implementación efectiva de políticas de inclusión en el empleo público. *Estudios Administrativos Contemporáneos*, 8(3), 78–93.