

SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



© 2015 Adobe Systems Incorporated. Adobe Stock.

Contenido

Características principales y desafíos

Programas activos del mercado de trabajo

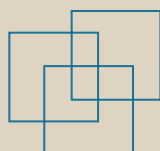
Estrategias de puesta en relación entre oferta y demanda de empleo, colocación y activación

Integración de las cuestiones de género en la prestación de los servicios públicos de empleo

Regulación de las agencias de empleo privadas

Anexo: Evolución institucional del servicio público de empleo en Paraguay

Bibliografía



Paraguay

Características principales y desafíos¹

- Situación del mercado de trabajo y del empleo

Paraguay es un país de ingresos medianos bajos de América del Sur, con un importante sector primario muy dependiente del comercio exterior. En 2013, tenía una población de 6,7 millones y una fuerza de trabajo de 3,4 millones (DGEEC, 2014). La tasa de crecimiento media anual del 4,8 por ciento registrada durante el decenio de 2014 se vio favorecida por el contexto

¹ Este documento forma parte de una iniciativa conjunta entre el Servicio de Empleo y Mercados de Trabajo, Departamento de Política de Empleo, y el Equipo de Trabajo Decente para el Cono Sur de América Latina de la OIT para la elaboración de una serie de Notas sobre los Servicios Públicos de Empleo de países seleccionados de América Latina y el Caribe. Este número fue preparado por Zulum Avila, Especialista en Servicios de Empleo (OIT), y contó con las aportaciones de la DGE-Paraguay, Gerhard Reinecke y Ernesto Abdala de la OIT. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de la autora y no necesariamente representan el pensamiento de la OIT.

de estabilidad macroeconómica, pero la desigualdad sigue siendo un desafío pendiente (FMI, 2014). De las cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo, el empleo informal y sus consecuencias son más importantes que el desempleo en sí mismo. En 2013, el nivel de empleo informal en los sectores no agrícolas se mantuvo alto, en un 65,8 por ciento del total del empleo; a título comparativo, la media regional registrada en 2012 fue del 47,7 por ciento (OIT, 2013). El subempleo por insuficiencia de horas de trabajo y los salarios bajos son problemas persistentes que reducen la productividad de la mano de obra y la calidad del empleo para los jóvenes con pocas calificaciones, las mujeres, los trabajadores domésticos y las personas que viven en zonas rurales. En 2013, la tasa de subempleo fue del 19,0 por ciento, - casi cuatro veces superior a la tasa general de desempleo del 5,0 por ciento (GN, 2014). Esta diferencia refleja el déficit de trabajo decente y pone de manifiesto la necesidad de aumentar la inversión en empleabilidad.

- **Establecimiento de bases institucionales para abordar el déficit de trabajo decente**

El empleo informal en Paraguay se ha asociado a la debilidad institucional y a la ausencia, por largo tiempo, de un organismo público especializado en asuntos relacionados con el empleo y la mano de obra (OIT, 2014). El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) se estableció recientemente, en 2014. La creación del MTESS conllevó la disolución del antiguo Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), creado en 1948, y la separación de la administración de la justicia y el registro civil de las cuestiones relacionadas con el empleo. El MTESS es, en la actualidad, el organismo rector en las cuestiones relacionadas con la política de empleo, la seguridad social, la administración y la inspección del trabajo, la formación profesional y los servicios de empleo, así como con el seguimiento del mercado de trabajo.

Este cambio institucional sienta las bases para abordar el déficit de trabajo decente, promover un mejor funcionamiento del mercado de trabajo y ampliar el acceso al empleo. Con todo, el cambio conlleva un riesgo de reorientación en las prioridades políticas y las estrategias de implementación. Ocurre demasiado a menudo que la implementación de las políticas públicas en Paraguay, inclusive en el ámbito del empleo y el funcionamiento del mercado de trabajo, se ve debilitada por la falta de continuidad. Un clima administrativo estable que favorezca las políticas de largo plazo es una condición previa para garantizar el progreso continuado y la sostenibilidad de las

intervenciones dirigidas a mejorar el mercado de trabajo para todas aquellas personas con empleos de baja calidad.

Las mejoras en materia de empleabilidad son fundamentales para liberar el potencial de la fuerza de trabajo del Paraguay en los próximos decenios. Se calcula que la proporción de población en edad de trabajar (15-64 años) seguirá aumentando a buen ritmo hasta 2040-2045 (PNUD; OIT, 2013). Como el acceso al trabajo decente es un derecho constitucional, un objetivo central del MTESS es ayudar a los trabajadores de hoy y a las generaciones futuras a obtener y mantener empleos formales. La intención es mejorar la prestación de servicios de formación y empleabilidad, reduciendo con ello los desajustes entre las competencias y el empleo y la subutilización de la fuerza de trabajo, acelerando la reinserción en el mercado de trabajo y aumentando la capacidad de respuesta a las necesidades de los empleadores en materia de mano de obra.

- **Una red nueva de servicios de empleo**

Tras la serie de recientes cambios institucionales en el ámbito de la política de empleo, la Dirección General de Empleo (DGE), una división del MTESS, surgió como autoridad responsable de formular las políticas relativas al mercado de trabajo y proporcionar servicios de empleo. Así también, a fin de consolidar la sede de la Oficina Nacional de Empleo (ONE) se aumentó el gasto público destinado a nuevas instalaciones, equipos y formación para el personal con

cargo al presupuesto ordinario en 2014.² En junio de 2015 existían 25 puntos de acceso a los servicios de empleo y la formación profesional (MTESS, 2015). La gama de servicios disponibles en cada uno varía, se ofrece desde apoyo en la búsqueda de empleo, colocación y asesoramiento a formación de corta duración, programas para perfeccionar las calificaciones profesionales y desarrollo de la iniciativa empresarial. La DGE administra 11 de los 25 puntos de acceso a servicios de empleo, así como la oficina central de Asunción.

La infraestructura existente para impartir cursos de formación de corta duración y poner en práctica programas para actualizar las competencias profesionales

incluye una red nacional de 52 centros de formación, 14 de los cuales proporcionan información sobre el empleo. Estos centros están orientados a trabajadores de 18 años o más y son administrados por dos órganos técnicos pertenecientes al MTESS. El Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) imparte cursos de formación de corta duración en campos técnicos y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) coordina la impartición con proveedores de formación privados. La DGE tiene dos aliados potenciales en el SNPP y el SINAFOCAL, que podrían proporcionar la infraestructura y los fondos necesarios para ampliar la prestación de servicios de empleo a todo el país. Se calcula que en 2010, el número de trabajadores que recibieron formación en



© 2014 MOPC.

estos centros equivalió al 3 por ciento del total de la fuerza de trabajo (PNUD; OIT, 2013).

Las nuevas estructuras institucionales se han establecido en paralelo a la capacidad ya existente. En este entorno existe el riesgo de que la prestación de servicios no se ajuste a las necesidades del mercado de trabajo, poniendo de manifiesto la necesidad de una mayor coherencia y una mejor coordinación. Como respuesta, la DGE está desarrollando un modelo de

ventanilla única para la prestación de servicios con objeto de abordar los problemas de fragmentación y falta de coordinación. Este concepto gira en torno a la idea de proporcionar productos de empleabilidad genéricos, incluidos servicios de empleo y programas de formación profesional, a través de una red funcional de puntos de servicio interconectados.

Si bien se han realizado reformas significativas desde la creación del MTESS, hasta la fecha el proceso de

2 La partida presupuestaria del antiguo MJT se triplicó entre 2008 y 2012. Con todo, el MJT solo recibía el 1,2 por ciento de los fondos del Gobierno central. Los fondos destinados a reforzar las oficinas de empleo y la DGE procedían de proyectos internacionales de cooperación para el desarrollo administrados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

cambio y expansión en los servicios de empleo ha sido lento. Para conseguir mejorar la calidad y el impacto de los servicios de empleabilidad es preciso un nivel de financiación mayor, así como un aumento de la inversión en la mejora tanto de la capacidad

operativa interna como de la coordinación con otras partes y organismos interesados que participen en la implementación de las políticas sociales y de empleo a escala local.

Programas activos del mercado de trabajo

Paraguay se encuentra aún en las primeras etapas de desarrollo de políticas y programas del mercado de trabajo que pueden ampliarse para preservar el empleo, indemnizar a los trabajadores por la pérdida de ingresos y acelerar la reinserción en el mercado de trabajo, como se puso de manifiesto durante la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009. Las intervenciones actuales en el mercado de trabajo se centran en tres áreas principales: 1) servicios de búsqueda de empleo y colocación; 2) formación profesional y desarrollo de la iniciativa empresarial, y 3) formalización de las pequeñas empresas y las microempresas. Las deficiencias de estos programas, que el MTESS está intentando superar, incluyen una coordinación institucional insuficiente, cobertura limitada, poca capacidad para adaptar la prestación a poblaciones objetivo y financiación escasa.

El Plan Nacional de Desarrollo 2030, adoptado en 2014, integra por vez primera el empleo en las políticas económicas y los programas de inversiones públicas. Ello se refleja en nuevas actividades y programas, como los que proporcionan una serie de servicios a los trabajadores jóvenes, y en la expansión de los programas de transferencias monetarias condicionadas para llegar a las poblaciones socialmente desfavorecidas, incluidos los trabajadores informales, las personas con discapacidad, los exconvictos y las poblaciones empobrecidas como resultado de inundaciones. Un ejemplo es el programa que está estableciendo el MTESS para promover el trabajo temporal entre los pescadores de las comunidades rurales que incluirá un componente de formación y vínculos con las oficinas de empleo. La intención para el futuro es aumentar la cobertura de las políticas del mercado de trabajo y desarrollar un enfoque más holístico en la implementación de los programas de promoción social y del empleo.

- **Impulsar las oportunidades de empleo para los jóvenes**

En Paraguay, el déficit de trabajo decente lo sufren en particular los jóvenes. En 2011, la tasa de desempleo correspondiente a los jóvenes de entre 15 y 24 años

de edad era 2,4 veces superior a la de la población en su conjunto (13,0 y 5,5 por ciento, respectivamente). Lo que es aún más preocupante es que el 52,5 por ciento de estos jóvenes no estaba recibiendo educación formal (PNUD; OIT, 2013). La transición a un trabajo de calidad para este segmento de la población sigue siendo problemática, dado que se trata de personas en situación de desventaja no solo debido a que carecen de las calificaciones que solicitan los empleadores, sino también por su falta de experiencia probada. La mejora del acceso al mercado de trabajo para los jóvenes es una prioridad del programa del Gobierno y, con este fin, en los últimos años, Paraguay ha desarrollado de manera progresiva un cierto nivel de conocimientos y capacidad institucionales en la implementación de intervenciones activas y sociales en el mercado de trabajo.

La Mesa de Trabajo de Empleo Juvenil (MTEJ), creada en 2008, ha sido decisiva para la puesta en práctica de estas medidas. Por ejemplo, ha allanado el camino a la adopción de la Política Pública de Empleo Juvenil 2011-2020, que establece cuatro pilares de acción para facilitar la transición de los jóvenes al empleo formal: 1) promoción del empleo; 2) desarrollo de la empleabilidad; 3) promoción de la iniciativa empresarial, e 4) inclusión de aspectos transversales como la igualdad de género y la inclusión de la



discapacidad. Lamentablemente, por razón de las carencias institucionales, la inestabilidad política y los cambios gubernamentales de 2012-2013, los avances en la implementación de la política están siendo muy lentos.

El Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración, aplicado entre 2009 y 2013, estaba dirigido a los jóvenes marginales que vivían y trabajaban en condiciones de pobreza en centros semi urbanos y en comunidades rurales e indígenas, y contribuyó de manera decisiva a la formulación de la Política Pública de Empleo Juvenil. Algunos organismos gubernamentales trabajaron juntos con el apoyo de una serie de organizaciones de las Naciones Unidas, dirigidas por la OIT, para atender a 10.000 jóvenes (F-ODM, 2013). El MTESS desempeñó un papel activo en dichas intervenciones a través de las oficinas públicas de empleo, el SINAFOCAL y el SNPP. El tipo de intervenciones activas en el mercado de trabajo y los servicios prestados por el programa conjunto iban de formación profesional y asesoramiento, asesoramiento técnico y acceso a servicios bancarios, apoyo a la iniciativa empresarial y formalización de microempresas, a transferencias monetarias y trabajos comunitarios. El paquete de servicios estaba dirigido a mejorar las perspectivas de empleo de las poblaciones objetivo,

y en algunos casos también incluía la formación de personal para los proveedores de servicios. A pesar de todo, las deficiencias institucionales provocaron dificultades en el mantenimiento de la continuidad en la prestación de servicios.

Un resultado clave del Programa conjunto fue el fortalecimiento de nueve oficinas públicas de empleo y la adopción de un plan de sostenibilidad para la prestación de servicios a los jóvenes. Se instauraron algunos procedimientos operativos, y se compartió información con los organismos gubernamentales y otras partes interesadas, como las cooperativas de trabajadores, las empresas y los centros docentes. No obstante, a pesar de estos avances, la disponibilidad de los sistemas y servicios de asistencia previstos para ayudar a los jóvenes a acceder al empleo sigue siendo irregulares.

Como resultado de los esfuerzos desplegados por el MTEJ, en 2013 se promulgó la Ley sobre inserción al empleo juvenil (núm. 4951). Esta ley introduce una serie de medidas destinadas a promover el acceso al empleo indefinido para los jóvenes. También tiene por objeto establecer un sistema de cuotas que exige a las empresas que en sus plantillas tengan como mínimo un 5 por ciento de trabajadores jóvenes

con arreglo a uno de los regímenes existentes, todos ellos orientados a combinar el trabajo y la formación: pasantías remuneradas, formación en el lugar de trabajo, empleo subvencionado, contratos de “primeros empleos” y contratos para períodos de aprendizaje. Tras ser examinado por los órganos legislativos, se produjo un animado y controvertido debate público y parlamentario en el país sobre cuáles eran los mejores modos de mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes. Los interlocutores sociales diferían sobre la efectividad de imponer una obligación legal a las empresas para abrir las posibilidades laborales a poblaciones objetivo. Hasta la fecha, el

consenso no parece fácil de alcanzar, y la ley sigue sin implementarse. La DGE participa activamente en la renovación del interés que la impulsó, y se prevé su implementación en el curso de 2015.

Se está haciendo un inventario de todos los programas y ayudas disponibles en Paraguay para promover la participación en el mercado de trabajo. Se trata de un inventario que proporcionará a los asesores de empleo una mejor comprensión de los apoyos disponibles para las personas que buscan trabajo y los empleadores.

Estrategias de puesta en relación entre oferta y demanda de empleo, colocación y activación

Existen tres factores que influyen en la calidad del vínculo entre oferta y demanda de mano de obra en Paraguay. En primer lugar, muchas personas que buscan trabajo no están adquiriendo las competencias que los empleadores necesitan, lo que tiene un efecto directo en la calidad del empleo generado. El desajuste de las competencias puede atribuirse en cierta medida al bajo nivel educativo. Según un indicador de la calidad del empleo desarrollado por la OIT y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2011, de los trabajadores con 0 a 9 años de educación formal, solo el 4,0 por ciento tenía un trabajo de calidad. Este indicador mejora significativamente, situándose en un 20,1 por ciento, para aquellos que tienen de 10 a 12 años de escolarización, mientras que para los que tienen más de 13 años de educación formal, aumenta al 46,0 por ciento. Más y mejores competencias a menudo suelen estar vinculadas a mejores perspectivas de empleo, a excepción de los jóvenes con educación superior, que registran tasas de desempleo más altas. En 2011, la proporción de la población económicamente activa con 13 o más años de educación formal (20,0 por ciento) era solo la mitad de la que tenía menos de 6 años de escolarización (40,6 por ciento). Solo uno de cada seis trabajadores tenía estudios universitarios u otro tipo de educación superior (PNUD; OIT, 2013).

En segundo lugar, más del 60 por ciento de los paraguayos económicamente activos trabaja en pequeñas empresas y microempresas, donde la productividad tiende a ser baja y prevalece el trabajo informal. Esto también significa que la base económica para la generación de empleo productivo y trabajo decente es débil. En tercer lugar, en este entorno es menos probable que las personas que buscan empleo o los empleadores utilicen los canales formales de contratación. En 2009, solo el 20 por ciento de las personas económicamente activas utilizaba los canales formales para buscar trabajo. Las personas con 12

años o menos de educación formal que buscaban trabajo (50 por ciento de la población económicamente activa) se apoyaban más en las redes familiares y sociales, mientras que solo el 25 por ciento de los que tenían 13 o más años de educación utilizaba este método (PNUD; OIT, 2013). Ampliar la prestación de los servicios de empleo financiados con cargo a recursos públicos ayudará a que la información sobre el mercado de trabajo esté disponible más fácilmente, contribuyendo a reducir los desajustes y la subutilización de la fuerza de trabajo del Paraguay.

- **Servicios para los buscadores de empleo**

El cliente típico de la ONE tiene un nivel de calificaciones medio-bajo y/o es un joven que busca su primer trabajo o intenta conseguir uno más estable. Desde la creación del MTESS, la ONE está ampliando su capacidad para poder servir a más personas. Entre abril y diciembre de 2014 se registraron 10.193 personas, de las cuales el 10 por ciento obtuvo una colocación. En ocho meses, la ONE atendió al mismo número de personas que buscaban empleo que el antiguo Servicio Nacional de Empleo (SENADE) durante el período 2010-2012 (Vera, 2012). No obstante, hasta la fecha los consejeros de empleo siguen llevando a cabo manualmente el procedimiento de poner en relación a las personas con los puestos de

trabajo. La introducción de programas informáticos para administrar las vacantes y los perfiles laborales de conformidad con un sistema de clasificación profesional ayudaría a acelerar los procesos de trabajo, a aumentar el número de personas atendidas y a mejorar la calidad de la puesta en relación entre oferta y demanda de empleo. La DGE ha lanzado una campaña publicitaria en la radio y la televisión pública, así como pancartas en zonas públicas durante el Foro Nacional de Empleo celebrado en 2014, con objeto de promover sus servicios. Existen planes para lanzar un nuevo portal de empleo que permitirá a la DGE ampliar su cobertura geográfica e introducir la modalidad de autoservicio.

En la actualidad, la prestación está fuertemente concentrada en la oficina de empleo de la capital, la ciudad de Asunción, donde está registrado el 50



© Diego Cervo / Shutterstock.com

por ciento de todas las personas que buscan empleo y a la que corresponde el 73 por ciento de todas las colocaciones de 2014. La ventanilla única es el punto de entrada para la asistencia y el asesoramiento en la búsqueda de empleo, así como para la derivación a formación profesional y apoyo a la colocación. A las

personas que buscan empleo las atiende un consejero de empleo que las pone en contacto con los servicios según sea necesario; los servicios incluyen talleres de búsqueda de empleo, sesiones informativas en grupo y formación profesional. La oficina de empleo organiza una evaluación preliminar de los candidatos teniendo

presentes las peticiones específicas de las vacantes registradas, así como talleres de formación de corta duración para los candidatos preseleccionados. Así, por ejemplo, en 2014, 25 trabajadores colocados como operarios de centros de llamadas siguieron cursos de formación con el SNPP para poder empezar a trabajar al nivel de competencias que requería el empleador. Este tipo de prestación de servicios está cobrando importancia en el marco de las ventanillas únicas. La ONE también brinda orientación y asesoramiento profesionales a través de charlas con estudiantes de secundaria, la mayoría de los cuales se encuentran en el proceso de decidir qué carrera profesional seguir. En 2014, 583 estudiantes de escuelas ubicadas en seis departamentos administrativos distintos tuvieron acceso a estos servicios de información y asesoramiento (MTESS, 2014).

• Servicios para los empleadores

La DGE está trabajando para establecer una colaboración más dinámica entre sus oficinas regionales y los empleadores locales con objeto de aumentar el registro de vacantes de empleo. Las oficinas de empleo también han participado activamente en la promoción de regímenes de iniciativa empresarial y trabajo por cuenta propia bajo los auspicios de las acciones previstas para promover las oportunidades de empleo para los jóvenes. Entre las actividades principales se encuentra la organización de formación técnica para jóvenes interesados en diseñar e implementar proyectos empresariales. En 2011, la DGE implementó la primera 'Feria de Empleo' en colaboración con la Mesa Nacional para la Generación de Empleo Juvenil y la Asociación de Incubadoras de Empresas y Parques Tecnológicos del Paraguay. Se trata de una iniciativa que tiene por objeto crear un vínculo más manifiesto de las universidades y centros de formación con las fuentes de financiación. A partir de esta experiencia, la ONE ha promovido la organización de ferias de empleo como método rentable para reunir a empleadores y a personas que buscan empleo, acelerando los procesos de contratación y proporcionando acceso *in situ* a servicios complementarios, como información sobre formación profesional y programas de ayuda al empleo. En 2012, 1.500 personas establecieron contacto con programas para trabajos temporales y se financiaron 250 proyectos de trabajo por cuenta propia a través de las ferias de

empleo. En 2014 y 2015 se organizaron dos ferias de empleo dedicadas en la industria hotelera y el turismo rural en colaboración con el SNPP.

La ONE ofrece a los empleadores servicios de preselección y evaluaciones técnicas para captar las competencias, capacidades cognitivas, actitud, motivación e intereses profesionales de los candidatos. Se trata de un servicio valorado muy positivamente por los empleadores, ya que proporciona información objetiva sobre la capacidad de los candidatos para desempeñar tareas relacionadas con los puestos vacantes. Un pequeño grupo de profesionales en el seno de la ONE es el responsable de hacer pruebas en coordinación con los consejeros de empleo. La capacidad para evaluar previamente a los candidatos a los puestos de trabajo e impartir formación con anterioridad a su incorporación al empleo o celebrar sesiones de información para los candidatos seleccionados ha ayudado a la ONE a establecer una relación más estrecha con los empleadores, incluidas empresas multinacionales especializadas en piezas sueltas para automóviles o sistemas de cableado, y astilleros globales. Con todo, 90 de cada 100 vacantes registradas por la ONE son para pequeñas y medianas empresas del sector de los servicios, incluidos establecimientos comerciales, supermercados, centros de llamadas, servicios personales y comunitarios, industrias y laboratorios.

La mejora de la calidad de la información sobre el mercado de trabajo y la promoción del acceso al mismo para los empleadores, las personas que buscan empleo y los actores clave es otro ámbito en el que la DGE sigue desarrollando su capacidad, no solo para potenciar la prestación de servicios, sino también con miras a planificar, supervisar y evaluar las actividades. Con este fin, se forma al personal de la oficina de empleo para que sepa utilizar encuestas en el hogar, censos económicos y otras fuentes de información sobre el mercado de trabajo ya disponibles. En colaboración con el SINAFOCAL, están rediseñándose los contenidos técnicos de los programas de formación profesional a partir de estudios realizados por el Observatorio Laboral, para determinar qué sectores son los que registran mayor demanda de mano de obra. Algunas conclusiones iniciales señalan a que el sector de la manufactura tiene dificultades para encontrar personal con las competencias necesarias para ocupar determinados puestos. La DGE también está desarrollando instrumentos para ayudar a los

consejeros de empleo a evaluar las necesidades de las personas que buscan empleo, en particular aquellas que se enfrentan a obstáculos importantes

para conseguir un trabajo. También está previsto implementar un sistema para supervisar y medir los resultados.

Integración de las cuestiones de género en la prestación de los servicios públicos de empleo

Durante el pasado decenio, el número de mujeres que accedieron al mercado de trabajo en Paraguay aumentó considerablemente. En 2011, el 50 por ciento de las mujeres eran económicamente activas, inclusive en las zonas rurales. La educación de las niñas y las mujeres también ha mejorado. La media de años de educación formal de las mujeres económicamente activas es superior a la media de los hombres, de 9,4 y 8,7 años respectivamente (Heikel; Piras, 2014). No obstante, a pesar de los logros alcanzados, los avances han sido más lentos para las mujeres que viven y trabajan en zonas rurales, las que tienen niveles de educación formal bajos y las que tienen un empleo informal. Así, por ejemplo, la mitad de todos los trabajadores asalariados, incluidos los trabajadores domésticos, la mayoría de los cuales son mujeres, carecen de contrato escrito y solo el 10 por ciento de los mismos está cubierto por el sistema de protección social (PNUD; OIT, 2013).

Las mujeres que acceden al mercado de trabajo se enfrentan a diferencias por motivos de género en el acceso a la protección social, el empleo, la formación, el desarrollo profesional y los salarios. La división tradicional de los roles profesionales y sociales por razones de género sigue prevaleciendo en Paraguay. El servicio doméstico, el trabajo familiar y el trabajo por cuenta propia suelen desempeñarlos mujeres. La ratificación por Paraguay en 2013 del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) y la promulgación de una ley específica sobre el empleo en el servicio doméstico en 2015 ilustran la implicación activa del Gobierno en mejorar las condiciones de trabajo en ocupaciones en las que predomina la mano de obra femenina. Con todo, la cobertura de los programas existentes orientados a las mujeres sigue siendo limitada. Se han desplegado esfuerzos para establecer vínculos entre los servicios y los programas sociales que puedan facilitar la entrada de las mujeres en el empleo formal. Así, por ejemplo, una prioridad de la agenda gubernamental es ampliar la disponibilidad de servicios de cuidado

de niños. En 2011 se lanzó una guía para promover la inclusividad y prevenir la discriminación en los servicios prestados por la administración pública, que se utiliza para formar a los funcionarios.

El MTESS trabaja en estrecha colaboración con el Ministerio de la Mujer para sensibilizar al personal y los funcionarios técnicos de la DGE sobre la importancia que reviste promover el acceso de la mujer al trabajo indefinido. Los servicios de asesoramiento profesional tienen por objeto ofrecer a la mujer perspectivas más amplias en relación con su carrera y sus oportunidades laborales. La DGE está orientando estos servicios a los estudiantes que deben tomar decisiones relacionadas con su carrera profesional o acceder al mercado de trabajo. La impartición de cursos de formación profesional por el SINAFOCAL está dirigiéndose a más mujeres y promoviendo su participación en ocupaciones no tradicionales. El personal docente también participa en talleres destinados a aumentar la sensibilización en relación con las cuestiones de género (Heikel; Piras, 2014).



© 2015 Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación

Regulación de las agencias de empleo privadas

En Paraguay, el Código del Trabajo (Ley núm. 213 de 1993) es el instrumento principal de la legislación que regula y establece las normas para el funcionamiento del mercado de trabajo, incluidas las relaciones contractuales y la intermediación laboral (OIT, 2015). Esta ley establece que el servicio público de empleo y las agencias privadas de empleo están facultadas para prestar servicios de puesta en relación de la oferta y la demanda de empleo a las personas sin formar parte en la relación de trabajo que pueda surgir de la misma.³ De conformidad con las normas internacionales relacionadas con los servicios de empleo, la legislación establece que los servicios a los trabajadores deben prestarse sin cargo alguno. Además, el artículo 25 del Código del Trabajo define “intermediario” como la persona física o jurídica que contrata o interviene en la contratación de los servicios de otra u otras para ejecutar trabajos en beneficio de un empleador. El código del trabajo considera a los intermediarios como “empleadores”, aunque puedan parecer empresarios independientes, con objeto de establecer una responsabilidad compartida entre las partes respecto de la totalidad las obligaciones legales y contractuales que establece la legislación en vigor para con el trabajador. El código del trabajo establece asimismo que, al celebrar un contrato de trabajo, todos los intermediarios deben declarar el nombre de la tercera persona por cuenta de quien actúan (Uriarte; Colotuzzo, 2009).

3 Título II, capítulo VII, “De los derechos y obligaciones que derivan del contrato de trabajo”, artículo 67, k).

Como el servicio público de empleo es uno de los principales medios para prestar apoyo directamente a los empleadores y a los trabajadores a través de las políticas de empleo y del mercado de trabajo, se está reforzando la ONE y se está ampliando la red de oficinas de empleo por todo el país. Con la mejora de la capacidad institucional general del MTESS y la ONE, el objetivo es lograr avances en relación con la aplicación del Convenio sobre el servicio del empleo, 1964 (núm. 122) y el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), que entraron en vigor en Paraguay en 1969 y 2013 respectivamente. El Convenio núm. 189 tiene por objeto mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos que, en la mayoría de los casos, son difíciles de proteger porque su trabajo suele desempeñarse en hogares privados y/o muchos de ellos son migrantes. El artículo 15 de dicho convenio hace referencia a los trabajadores contratados a través de agencias privadas de empleo e insta a los países ratificantes a regular la actividad de dichas agencias y a promover buenas prácticas en su actividad relacionada con los trabajadores

domésticos. Dichas disposiciones están vinculadas a los principios establecidos en el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), ninguno de los cuales ha sido ratificado por Paraguay.

En la actualidad, no existe un registro oficial de las agencias privadas de empleo que operan en el país, lo que dificulta el recurso a proveedores fiables por parte de buscadores de empleo y empleadores. La ratificación de los convenios núm. 88 y núm. 181 apoyaría la creación de las estructuras necesarias para fortalecer el empleo pleno y sostenible (OIT, 2012). Además, permitiría una mejor articulación de las intervenciones públicas y privadas, en particular una colaboración más estrecha entre las agencias de empleo privadas y la ONE, a través del establecimiento de reglas más claras y transparentes para los proveedores privados y para la protección de los trabajadores, incluidos los trabajadores domésticos. La participación de los interlocutores sociales será un factor decisivo para lograr este equilibrio público-privado.

ANEXO

EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO EN PARAGUAY

1971	Creación del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)
1976	Creación del Servicio Nacional de Empleo (SENAE)
2000	Creación del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)
2003	Reforma del SNPP ^{a/}
2011-2013	Refuerzo de la red de oficinas de empleo y los puntos de contacto Introducción de la base de datos Establecimiento de una ventanilla única para la promoción del empleo juvenil
2014	Creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ^{b/} Creación de la Dirección General de Empleo (DGE) y la Oficina Nacional de Empleo ^{c/}

a/ Como resultado de esta reforma, se le asignó al SNPP el 70 por ciento de la partida presupuestaria del MJT destinada a formación, financiada gracias a un impuesto sobre los salarios, dejando al SINAFOCAL con el 30 por ciento (PNUD; OIT, 2013).

b/ Decreto núm. 2346 de 2014.

c/ Ley núm. 5.115/13.

Bibliografía

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). 2014. Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2013 (Asunción).
- Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM). 2013. *Reporte narrativo final. Programa Conjunto Juventud: Capacidades y oportunidades económicas para la inclusión social* (Asunción).
- Gobierno Nacional (GN). 2014. Plan Nacional de Empleo Paraguay 2030 (Asunción).
- Heikel, M.V.; Piras, C. 2014. Nota técnica de género en Paraguay, Banco Interamericano de Desarrollo (Washington, DC).
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2012. Solicitud directa de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) relativa al Convenio sobre el servicio del empleo, 1964 (núm. 122): Paraguay (Ratificación: 1969), adoptado 2011, publicado Conferencia Internacional del Trabajo, 101.a reunión, Ginebra, 2012
- —. 2013. Rueda de prensa de presentación del programa de Promoción de la Formalización en América Latina, FORLAC, 27 de agosto (Lima).
- —. 2014. Notas sobre políticas de empleo: Paraguay, Mesas de Diálogo Social (Asunción).
- —. 2015. Perfil por país: Paraguay Principales textos de derecho laboral en la base de datos NATLEX. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/natlex/country_profiles.nationalLaw?p_lang=es&p_country=PRY [28 de agosto de 2015].
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2014. El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la Consulta del Artículo IV con Paraguay correspondiente a 2014, comunicado de prensa núm. 15/63, 20 de febrero de 2015.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). 2015. Formalización, capacitación y creación de empleo fueron puntos desarrollados por el Ministro Guillermo Sosa en Ginebra. Disponible en: <http://www.mtess.gov.py/index.php/noticias/formalizacion-capacitacion-y-creacion-de-empleo-fueron-punto-desarrollados-por-el-ministro-guillermo-sosa-en-ginebra> [agosto de 2015].
- —. 2014. Informe de gestión 2014 (Asunción).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); OIT, 2013. Informe nacional sobre desarrollo humano Paraguay 2013. Trabajo decente y desarrollo humano (Asunción).
- Uriarte, E.; Colotuzzo, N. 2009. Descentralización, tercerización, subcontratación (Lima, OIT).
- Vera, C. 2012. Paraguay: Servicios públicos de empleo. “Un desarrollo con muy buenas perspectivas de crecimiento” (Bruselas, Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo).