



Organización
Internacional
del Trabajo

PARAGUAY

MESA DE DIÁLOGO SOCIAL

JUNIO 2014

POLÍTICAS DE EMPLEO

Paraguay se ha caracterizado históricamente por carecer de una política de empleo articulada. Sin embargo, existen elementos y avances iniciales sobre los cuales se puede construir. Con acuerdos entre los actores y legitimidad del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en su rol de diseño, ejecución y coordinación de políticas se puede avanzar mucho más rápido.

1

El principal problema de los empleos en Paraguay no está en su cantidad, sino en su calidad.

En Paraguay los problemas del mercado laboral se expresan más por el subempleo, la informalidad y las bajas remuneraciones de muchos empleos que por el desempleo abierto. Así, en 2013, la tasa de desempleo se situó en el 5% (DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2013), nivel moderado en la región. A su vez, la tasa de participación, es decir, el porcentaje de las personas en edad de trabajar que trabaja o está buscando trabajo, se encuentra por encima del promedio de América Latina, tanto para hombres como para mujeres.

Cuadro 1. DATOS BÁSICOS DEL MERCADO LABORAL PARAGUAYO, 2013
(Porcentajes)

	Hombres	Mujeres	Total
Tasa de participación laboral	73.8	51.9	62,6
Tasa de desempleo	4.5	5.7	5.0
Porcentaje de asalariados que aportan aun sistema de jubilación	38.6	53.5	43.7
Porcentaje de asalariados con contrato	50.4	70.1	57.1

Fuente: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2013.

Se puede afirmar, por lo tanto, que el principal problema del mercado de trabajo paraguayo no está en la cantidad de los empleos, sino que en su calidad en términos de ingresos, protección social, formalidad y respeto a los derechos básicos de los trabajadores. El trabajo decente es un factor central para el desarrollo humano. Sin embargo, los datos disponibles apuntan a un déficit de trabajo decente muy superior a la tasa de desempleo, con inserciones laborales especialmente precarias para los jóvenes, la población rural y algunos grupos de mujeres como las trabajadoras domésticas (PNUD/OIT, 2013; OIT-FORLAC, 2014).

Por ejemplo, de las personas ocupadas en 2013, el 5,8% trabajaba menos de 30 horas, queriendo trabajar más horas. Pero hay datos más preocupantes sobre la realidad del empleo, a pesar de los cambios favorables que se han podido observar en los últimos años: en 2013, solo el 43,7% de los asalariados aportaba a un sistema de jubilación (en 2007: 34,1%) y el 44,0% de los asalariados ganaba menos que el salario mínimo en su ocupación principal (en 2009: 48%).

El hecho de que solo el 16% de todos los ocupados en Paraguay trabajen en empresas de más de 20 personas es uno de los factores estructurales que contribuyen a este panorama, pero hay varios más, tales como la relativa debilidad de la administración e inspección laboral, los bajos niveles de sindicalización y cobertura de negociación colectiva así como el desarrollo incipiente de las políticas de empleo.

En esta nota se analizará solo el último tema mencionado, las políticas de empleo, contribuyendo de esta forma a la Mesa de Diálogo Social sobre generación de empleo que el gobierno de Paraguay y los actores sociales han acordado llevar a cabo.

2

La orientación de las políticas socioeconómicas hacia la generación de empleo decente va más allá de un Ministerio de Trabajo y los actores sociales del mercado laboral, pero hay un rol de orientación y coordinación de los esfuerzos que aún no se ha aprovechado plenamente.

En cualquier economía de mercado, la creación de empleo se tiene que originar principalmente en las empresas privadas. Sin embargo, al Estado le cabe un rol importante en la ejecución de políticas para optimizar el funcionamiento del mercado laboral (ver mensaje 3 más adelante) y en la orientación “pro empleo” de las políticas económicas y de inversión pública. Se puede conceptualizar este segundo rol como “políticas de empleo en el sentido amplio”.

No existe consenso sobre las políticas económicas más conducentes al progreso económico y la creación de empleo; más bien se observa una dispersión de opiniones según distintas orientaciones académicas e ideológicas, tanto a nivel global como en el caso particular de Paraguay. Con respecto a la política macroeconómica, la Resolución Tripartita sobre la promoción de empresas sostenibles, enfatiza que las políticas monetarias, fiscales y cambiarias deberían garantizar unas condiciones económicas estables y predecibles. Según este texto, adoptado por la Conferencia Internacional de Trabajo en el año 2007, una gestión económica racional debería equilibrar los dos objetivos de crear más y mejores empleos y de combatir la inflación. También es necesario evaluar y diseñar políticas para estimular la inversión productiva a largo plazo, aumentar la demanda agregada como fuente de crecimiento económico y mejorar la incidencia de las políticas comerciales en el empleo y el trabajo decente.

Algunas lecciones en esta materia se pueden sacar también de las crisis que han afectado a la economía global en los últimos años. Así, los países de América Latina han sido exitosos en enfrentar la crisis financiera internacional del año 2009 con políticas económicas anticíclicas. Estas políticas consisten en aumentar el gasto público en períodos de crisis. Este gasto, en inversiones públicas y programas especiales, contribuyó a limitar el impacto negativo de la crisis en la situación de empleo de la región y a permitir el rápido retorno a una senda de creación de empleo. Durante las fases de expansión del ciclo económico en cambio, se requiere moderar el gasto de tal forma de tener una posición financiera sólida que permita el gasto adicional en situación de crisis.

En parte vinculado al punto anterior, la metodología de la OIT de inversiones públicas intensivas en empleo es una herramienta para optimizar el impacto de las inversiones públicas en el empleo. Cabe destacar que si bien cada obra tiene una duración determinada, la actividad de inversión pública es una tarea permanente del Estado, por lo que el efecto de las medidas bajo este enfoque también es de carácter permanente. En Paraguay se han aplicado varias medidas en esta lógica, para facilitar el acceso efectivo de las MyPEs a las contrataciones públicas y para ejecutar tareas como las de mantenimiento de caminos en forma intensiva en mano de obra.

Tanto en el caso de las políticas anticíclicas como en las políticas de inversión pública, se recomienda institucionalizar las políticas públicas como políticas de Estado permanentes. Para poder cumplir con su rol de coordinación e información en



estos temas se recomienda que exista un espacio en el cual el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) pueda interactuar como instancia rectora con otras instituciones públicas, tales como el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

3

Para implementar políticas de empleo se necesita institucionalidad. Se requiere fortalecer la Dirección General de Empleo, la red de oficinas de empleo y la ventanilla única.

Respecto de las políticas de empleo en el sentido restringido (a ser ejecutadas por el Ministerio de Trabajo y sus órganos dependientes) se pueden mencionar de igual forma algunas áreas de atención prioritarias para el gobierno y los actores sociales en Paraguay. Es importante considerar que la mayoría de las medidas que se pueden listar aquí no tendrán como efecto una mayor creación neta de empleo pero sí contribuyen a un mejor funcionamiento del mercado laboral y con ello aumentan la calidad de los empleos. Por ejemplo, los servicios de intermediación pueden disminuir el desempleo friccional (generado por el tiempo de búsqueda de una persona pierde su empleo hasta encontrar el siguiente, aun habiendo demanda para su perfil en el mercado, entre un empleo y otro) y mejorar la calidad de la inserción laboral.

Una Red de Oficinas de Empleo debería ser el instrumento principal de gestión de políticas activas y pasivas hacia el mercado de trabajo. Estas oficinas desarrollarían dos funciones básicas: la primera es el servicio de intermediación laboral, que consiste en asistir al desocupado en la búsqueda de empleo a través de bolsas de trabajo, su inscripción en un registro y ayudarlo en la confección de su currículum, informarlo acerca de cuáles son sus oportunidades laborales, entre otras tareas. La segunda es la orientación al desocupado hacia los programas activos disponibles (por ejemplo, de capacitación). En definitiva, aunque por sí mismas no crean empleo, las oficinas de empleo son las agencias que coordinan todo el abanico de acciones relevantes para los desocupados. Según varios estudios internacionales, es uno de los instrumentos más efectivos (en relación al costo que implica) dentro de la política de empleo. En la actualidad, existen algunas oficinas de empleo, tanto en Asunción como en el interior del país, pero tanto por la densidad de la red de oficinas como por la gama de los servicios que pueden ofrecer, aún no pueden garantizar una adecuada atención e todos los beneficiarios potenciales. La existencia de infraestructura en las oficinas regionales del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) podría contribuir a la construcción de una red de cobertura nacional.

Otro tema importante también relacionado al fortalecimiento de la institucionalidad de las políticas de empleo, es la gestión de los registros administrativos de los beneficiarios de distintos programas (sean estos de capacitación, intermediación o empleo temporal) con la finalidad de mejorar la orientación y el estudio de impacto de las distintas medidas así como para detectar posibles duplicaciones e ineficiencias. Para este propósito se ha diseñado una modalidad y un soporte técnico de ventanilla única cuya implementación está en curso. Se recomienda seguir avanzando en este sentido así como en otras medidas para fortalecer la Dirección General de Empleo.

Este fortalecimiento institucional también facilitaría la efectiva implementación de políticas ya existentes, como la política de empleo juvenil de 2012 que surgió en su origen de un amplio consenso social pero ha tenido escasa aplicación en la práctica. Se recomienda impulsar la implementación de la política de empleo juvenil para dinamizar el mercado de trabajo para los jóvenes, incrementar su empleabilidad e impulsar su cultura emprendedora.

Finalmente, a pesar de que el país actualmente no se encuentra en un período de crisis coyuntural, se podría considerar el establecimiento de un programa de empleo temporal que combine los objetivos de inserción laboral, capacitación y ejecución de tareas de utilidad pública. Este programa cumpliría con distintos papeles según el ciclo económico, apoyando a personas con especiales dificultades de inserción en las fases expansivas del ciclo y dando un apoyo de empleos e ingresos más amplio en tiempos de crisis.



4

La capacitación y formación profesional es el brazo más fuerte de la política de empleo en Paraguay, pero falta ajustar la oferta a la demanda.

Desde hace varias décadas existe un sistema institucional para la formación profesional y capacitación de los trabajadores (SNPP y Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral) que goza de mucha autonomía y de un volumen considerable de recursos. De este punto de vista, destaca como el componente más desarrollado entre las políticas de empleo en el país.

Tradicionalmente, este sistema disponía de un presupuesto proveniente de un impuesto de un 1% sobre la nómina salarial del sector formal de la economía, varias veces superior al de todos los demás órganos de la administración laboral. Sin embargo, el sistema no ha tenido un comportamiento plenamente satisfactorio ya que su coordinación con otras instituciones y órganos del sector público y privado parece ser escasa. Además, no existen suficientes mecanismos de vinculación con el tejido productivo y con las oficinas de empleo que aseguren que los cursos impartidos correspondan efectivamente a las necesidades del mercado laboral en términos de los vacantes y la demanda de competencias desde los sectores productivos.

El hecho de que exista un fondo que obtiene su financiamiento a partir de un impuesto sobre la nómina salarial, implica que se trata de recursos específicamente asignados para desarrollar políticas de empleo. Esta forma de asignación permite una ventaja de estabilidad de fondos, porque se dispone de recursos de manera corriente, establecidos por ley. Sin embargo, en la situación actual existe una rigidez que restringe el uso de estos recursos a la capacitación y la formación profesional, independientemente del momento del ciclo económico en el cual el país se encuentre. En este contexto, se podría considerar la revisión de la asignación de recursos a través de la constitución de un fondo que también permita financiar políticas activas de empleo de otro tipo (tales como programas de empleo de emergencia en situaciones de crisis coyunturales en el mercado laboral) en el marco de una visión integrada.

5

Un documento de política de empleo no soluciona por sí solo el problema, pero ayudaría a hacer converger los esfuerzos.

En la actualidad, Paraguay no tiene una política de empleo articulada, aunque sí tiene algunas políticas y programas relevantes en este ámbito.

En el contexto de los esfuerzos para fortalecer el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, sería oportuno contar con un documento de política de empleo con algunos instrumentos concretos. Una política de empleo cumpliría con dos propósitos principales: primero, daría una prioridad al objetivo de mejorar las condiciones del mercado de trabajo, en vez de considerarlas simplemente como un paliativo de otras políticas como ocurre a menudo. Segundo, daría coherencia a los programas, políticas e iniciativas en temas de empleo que muchas veces pasan por diferentes actores y sin mayor conexión entre ellos.

El factor más importante para avanzar en la formulación de una política de empleo sin duda sigue siendo el compromiso político del gobierno, especialmente del MTESS. El gobierno podría hacer un planteamiento público en este sentido, invitando los actores sociales –especialmente sindicatos y organizaciones de empleadores– a juntarse al esfuerzo. En este contexto, es esencial debatir la disponibilidad de recursos.

REFERENCIAS

Dirección General de Estadísticas y Censos (varios años) *Encuesta permanente de hogares* (Asunción, DGEEC).

OIT-FORLAC (2014) *La reducción de empleo informal y principales desafíos en Paraguay* (Lima, OIT-FORLAC).

PNUD/OIT (2013) *Informe nacional sobre desarrollo humano Paraguay 2013. Desarrollo humano y trabajo decente* (Asunción, OIT/PNUD).

Reinecke, Gerhard (2009) *Paraguay: Las inversiones públicas como herramienta de política anticíclica frente a la crisis*, serie Notas sobre la Crisis (Santiago, OIT).