

**PARAGUAY****LAS INVERSIONES PÚBLICAS COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICA ANTICÍCLICA FRENTE A LA CRISIS**Gerhard Reinecke<sup>1</sup>

Frente a la crisis económica, las autoridades paraguayas han incrementado los niveles de asignación de recursos y de ejecución de las inversiones públicas. Si se logran ejecutar en su totalidad los recursos asignados a las inversiones públicas en el presupuesto 2009, se crearía un impacto estimado de unos 16.000 puestos de trabajo adicionales durante todo el año. Esta estimación no incluye la ejecución de recursos adicionales de los organismos internacionales de cooperación financiera y de las entidades energéticas binacionales, cuya utilización está sujeta a la aprobación parlamentaria.

A ello se suman los efectos de un conjunto de medidas para incrementar el uso de mano de obra en vez de maquinaria en las inversiones públicas, a través de un mejor acceso de las micro y pequeñas empresas a las contrataciones públicas y la introducción de un sistema de mantenimiento rutinario de caminos. Más allá de la crisis económica actual, estas iniciativas constituyen mejoras significativas en la política económica del país, aunque los efectos en el empleo a corto plazo pueden ser modestos o de difícil medición. En este contexto, también adquiere especial relevancia la introducción de un sistema de medición del impacto de las inversiones públicas en el empleo.

**1. Introducción**

Las inversiones públicas forman parte de una agenda de políticas económicas a favor del empleo tanto en una perspectiva de largo plazo como en la respuesta coyuntural a las crisis económicas. Esta nota ilustra para el caso de Paraguay algunas medidas y oportunidades en la presente coyuntura, así como también algunos desafíos, limitaciones y tensiones entre el corto y el largo plazo.

Desde una perspectiva de largo plazo, se puede constatar que las inversiones públicas en los países en desarrollo generalmente se ejecutan con más maquinaria y menos mano de obra de lo que sería socialmente deseable. Por esta razón, la OIT está entregando asesoría a los gobiernos para incrementar la participación de microempresas y la creación de empleo a través de mejoras en el diseño de los proyectos, los procedimientos de licitación y en el entorno regulatorio relacionado a las contrataciones públicas.<sup>2</sup> A su vez, durante las crisis económicas tales como la actual crisis financiera internacional, crece la valorización de las inversiones públicas como elemento clave de los paquetes anticíclicos que buscan compensar en forma parcial la baja de la actividad económica del sector privado.

1 Especialista Principal en Políticas de Empleo de la Oficina Subregional de la OIT en Santiago. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

2 Para más información, ver <http://www.ilo.org/public/spanish/employment/recon/eiip/about/lbt.htm>.

## 2. Descripción de los programas I: Políticas permanentes

Desde hace algunos años las autoridades paraguayas están trabajando en la aplicación del enfoque de inversiones públicas intensivas en empleo en las políticas nacionales.<sup>3</sup> Desde la asunción del Presidente Fernando Lugo en agosto de 2008 estos esfuerzos se han intensificado, procurando que el empleo tenga un papel más significativo en las políticas económicas y sociales.<sup>4</sup> En este sentido, se pueden mencionar los siguientes avances:

### Mejoras en los procedimientos de contratación pública

Es sabido que uno de los obstáculos para que las micro y pequeñas empresas -que suelen ejecutar las obras encargadas de manera más intensiva en mano de obra y menos intensiva en maquinaria que las empresas más grandes- tengan acceso efectivo a las contrataciones públicas está en los procedimientos de contratación. En respuesta a este problema se han realizado reformas en distintos niveles:

- Si bien la Ley que regula las contrataciones públicas en el Paraguay no se ha modificado, se ha dictado el Decreto 1434/2009 que busca dar acceso preferencial a las micro, pequeñas y medianas empresas en las contrataciones públicas, definiendo este tipo de empresas y dándoles la oportunidad de entregar una segunda oferta cuando el precio de su primera oferta haya superado el de una empresa de mayor tamaño hasta en un 5%.<sup>5</sup>
- A nivel administrativo, se ha formulado un documento llamado “carta invitación estándar para procesos de contratación directa”, con el que se busca ordenar los requisitos que se exigen a las empresas contratadas por el Estado en esta modalidad de montos relativamente bajos, evitando exigencias exageradas que impiden la participación de las empresas de menor tamaño.

### Introducción de un sistema de mantenimiento rutinario de caminos con microempresas

En varios países de América Latina la construcción y el mantenimiento de caminos ha sido el principal campo de aplicación del enfoque de inversiones públicas intensivas en empleo. En Paraguay se está introduciendo un sistema de mantenimiento rutinario de caminos con microempresas.<sup>6</sup> El mantenimiento rutinario se distingue del mantenimiento periódico o correctivo en que se realiza con mayor frecuencia cuando todavía no han ocurrido daños mayores en la vía, y consiste principalmente en trabajos de limpieza y reparaciones menores que se pueden realizar con poca maquinaria y con uso de mano de obra local que ayuda a mantener el camino en buen estado por más tiempo.

Para introducir el sistema de mantenimiento rutinario se forman microempresas, promocionadas y capacitadas en una primera fase por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). Para estos efectos se creó una nueva Unidad de Microempresas en el MOPC y se iniciaron en el año 2008 las primeras experiencias de empresas piloto en caminos de ripio.

En una modalidad alternativa se seleccionaron algunos tramos de caminos pavimentados en la zona central del país y el MOPC procedió a seleccionar y contratar trabajadores -incluyendo tanto hombres como mujeres- para formar cuadrillas de mantenimiento rutinario. Los trabajadores reciben un jornal en base al salario mínimo por 40 horas semanales, y se les contrató un seguro de accidentes de trabajo. Sin embargo, no cuentan con afiliación al Instituto de Previsión Social. El trabajo consiste principalmente en la limpieza de la franja de dominio (eliminación de vegetación, destape de desagües, etc.). El MOPC está convirtiendo estas cuadrillas paulatinamente en microempresas.

Hasta el momento, la cantidad de personas trabajando en el mantenimiento rutinario de caminos es relativamente baja y no supera los 350 trabajadores. El objetivo del MOPC es que se creen empresas sostenibles en el tiempo y que el sistema pueda ser aplicado paulatinamente a la totalidad de caminos de similares características técnicas en el país.

### Avances en la introducción de la dimensión de empleo en la gestión de las inversiones públicas

Una paradoja en las políticas socioeconómicas de muchos países consiste en que la creación de empleo es un objetivo declarado, pero no existen los mecanismos y herramientas para evaluar y monitorear el impacto en el empleo. Para superar esta debilidad el Ministerio de Hacienda de Paraguay está trabajando con la OIT en la introducción de un

3 Ver Aguilera y Cartier (2006) y Yeng, Sosa y Cartier (2007).

4 Además, el papel central del empleo en las políticas públicas del país se refleja en la creación de la Mesa de Creación de Empleo Juvenil, bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia y Trabajo, en el fortalecimiento sustantivo del Servicio Nacional de Empleo dependiente del mismo Ministerio, así como la inclusión de objetivos de empleo en el Plan Estratégico Económico-Social 2008-2013.

5 [http://www.dncp.gov.py/app/q\\_a\\_pls.jsp](http://www.dncp.gov.py/app/q_a_pls.jsp)

6 Ver Salomón *et al.* (2009).

sistema que permita priorizar, evaluar y monitorear la creación de empleo en las inversiones públicas. La introducción completa del sistema se dará a futuro en el marco de la introducción de un Sistema de Inversión Pública (SIP), dentro del cual uno de los indicadores de priorización de los proyectos en infraestructura será la cantidad de empleos generados y la medición del empleo sería un componente del monitoreo.

### **3. Descripción de los programas II: Respuestas a la crisis**

Al igual que en otros países, la inversión pública como mecanismo de defensa del empleo ha tomado un rol central en las respuestas de las autoridades paraguayas frente a la crisis económica. Las principales medidas tomadas son el incremento de los montos destinados a las inversiones públicas durante el año 2009, un programa que prevé la asignación descentralizada de recursos para la ejecución de obras públicas a través de Municipios y Gobernaciones, así como la introducción rápida de cuadrillas de mantenimiento rutinario de caminos a través de la contratación directa de trabajadores.

#### **Incremento de los montos de inversión pública**

En el presupuesto 2009, formulado antes de que la economía paraguaya se viera inserta en un contexto de crisis internacional, el monto asignado a inversión pública de los organismos de la Administración Central es de 1.967.731 millones de guaraníes (US\$ 394 millones),<sup>7</sup> monto inferior al presupuestado en el ejercicio 2008. Como reacción a la crisis, las autoridades gestionaron créditos adicionales de las instituciones internacionales de cooperación financiera (principalmente Banco Mundial y BID) que incrementarán la asignación para la inversión pública para el 2009 y los años siguientes en un total de alrededor de US\$ 100 millones.

Sin embargo, la experiencia histórica en el país demuestra que la ejecución efectiva de las inversiones públicas durante el año 2008 y los años anteriores en promedio apenas supera el 50% de lo presupuestado, por lo que en el corto plazo el desafío central está en la ejecución plena de los recursos disponibles más que en la asignación de recursos adicionales. Por lo tanto, el Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones y el Ministro de Hacienda anunciaron esfuerzos especiales para acelerar la ejecución, sin que ello signifique cambios legales del marco regulatorio en el cual se ejecutan estos recursos.

La ejecución de inversiones públicas durante los meses enero a junio de 2009 mostró algún resultado de estas gestiones, ya que se han ejecutado US\$ 103.7 millones en inversiones públicas, 34% más que durante el mismo período del año 2008. Si se proyecta este resultado al año completo, el efecto de esta mayor ejecución -sin ningún proyecto adicional y sin haber incrementado la intensidad en empleo de las inversiones- se crearían alrededor de 6.500 puestos de trabajo durante todo el año. Si se lograra ejecutar el presupuesto 2009 en su totalidad, la creación de empleo adicional en comparación con el 2008 sería de 16.000 puestos, lo que corresponde a casi el 10% de los desempleados a fines de 2008.<sup>8</sup> Simultáneamente se está acelerando la introducción de un sistema de mantenimiento rutinario de caminos con mano de obra local (ver sección 2 anterior).

#### **Ejecución de obras a través de Municipios y Gobernaciones**

La inversión pública descentralizada tiene ventajas frente a la modalidad centralizada a través de los Ministerios del Gobierno Central. Algunas de estas ventajas son especialmente relevantes en un contexto de crisis. Primero, los procesos de decisión descentralizados suelen generar un mayor compromiso de la población local con las obras y su buen uso y mantenimiento. Segundo, se suelen implementar obras de menor tamaño y contrataciones de montos menores, lo que a su vez suele implicar menor necesidad de maquinaria pesada y mayor creación de empleo en relación al monto invertido. Tercero, las contrataciones descentralizadas tienen mayor probabilidad de ser ejecutadas por empresas locales con trabajadores de la zona, con la consiguiente reactivación de la economía local.

Frente a la crisis el Gobierno Central propone proyectos de inversiones en infraestructura municipales con uso intensivo de mano de obra a través de dos programas de inversión pública descentralizada, adicionales a las inversiones descentralizadas que ya se están ejecutando con recursos municipales o de las Gobernaciones. Primero, se firmaron convenios entre las entidades energéticas binacionales Yaciretá e Itaipú, el Ministerio de Hacienda y las Gobernaciones de seis Departamentos del país (Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Misiones y Ñeembucú) para la asignación de un total de US\$ 6 millones (US\$ 1 millón por Departamento). Según los convenios, el programa desarrollará proyectos que requieran mano de obra masiva, tales como construcción de empedrados, adoquinados, puentes, alcantarillados, muros de contención, mataderos, construcciones urbanas y obras similares, incluyendo reparaciones que generen gran demanda de mano de obra. Segundo, como parte de los créditos adicionales que el Ministerio de Hacienda gestionó con el Banco Mundial, se están asignando US\$ 34 millones para inversiones públicas

<sup>7</sup> Cálculos basados en una tasa de cambio de 1 US\$ = 5.000 guaraníes.

<sup>8</sup> Se ha tomado como base de cálculo para esta estimación un gasto en mano de obra de un 30% del monto total invertido.

descentralizadas en cada uno de los 17 Departamentos del país, a razón de US\$ 2 millones por cada Departamento. Al ejecutar estos dos programas descentralizados en un período de un año, se crearían alrededor de 4.800 puestos anuales de trabajo.<sup>9</sup>

Debido a que la aprobación parlamentaria es muy reciente, todavía no se ha iniciado la ejecución de los dos programas. En el caso de las obras a ser financiadas con recursos de las entidades binacionales, el texto de los convenios ya estipula la división de tareas entre Gobernaciones, Ministerio de Hacienda y entidades binacionales. Asimismo, se mencionan algunos criterios para la asignación de recursos a proyectos específicos, relacionados a la situación de pobreza, desempleo y subempleo. Sin embargo, la ejecución de los programas se enfrentará a importantes desafíos debido a debilidades institucionales, empezando por la formulación de los proyectos y la estimación del monto destinado a mano de obra y la creación de empleo correspondiente. Por otro lado, la exigencia de una ejecución rápida en el contexto de la crisis crea una tensión con las medidas paralelas que se pueden tomar para fortalecer la institucionalidad, ya que los resultados de tales medidas rara vez son instantáneos.

## 4. Evaluación

En un contexto de crisis económica, las respuestas de las autoridades para incrementar la creación de empleo a través de las inversiones públicas son acertadas y coinciden con las recomendaciones tanto de la OIT como de otros organismos internacionales respecto de las políticas económicas anticíclicas.

A su vez, el incremento de la inversión pública como herramienta de creación de empleo frente a la crisis tiene un rezago propio al ciclo de formulación y aprobación de proyectos, así como de posterior contratación y ejecución. Asimismo, en actividades nuevas que el Estado antes no realizaba, tales como el mantenimiento rutinario de caminos, es muy difícil llegar en el corto plazo a una escala relevante en comparación con la cantidad de personas en situación de desempleo y subempleo. Por ello, en el corto plazo, la variable más importante no es la cantidad de recursos adicionales asignados, sino la velocidad de ejecución de los recursos ya disponibles.

A pesar de que las autoridades paraguayas están fortaleciendo su capacidad de gestión de las inversiones públicas, incorporando la dimensión de la creación de empleo, muchas de las mejoras no alcanzarán a estar plenamente operativas en las respuestas a la actual crisis económica. Esta limitación también afecta la medición del impacto de las medidas tomadas, que en el mejor de los casos se podrá efectuar con algún grado de precisión ex post, una vez que las inversiones hayan sido ejecutadas.

## 5. Conclusiones

La información resumida en esta nota permite ilustrar tanto el alcance como las limitaciones de la creación de empleo a través de las inversiones públicas. Es indudable que la inversión pública puede ser una herramienta poderosa para crear empleo y dinamizar la economía en tiempos de crisis económica. Las autoridades paraguayas han demostrado a través de sus acciones su voluntad política para aprovechar esta herramienta.

También queda claro que el impacto positivo se incrementa en la medida en que haya mayor capacidad de ejecutar inversiones a nivel descentralizado, mayor capacidad de medición del impacto en el empleo para fines de priorización, monitoreo y evaluación, y mayor capacidad institucional para acelerar la ejecución de las inversiones en función de la coyuntura económica. Para todas estas dimensiones, el caso paraguayo entrega ejemplos para los logros así como de desafíos pendientes que pueden ser útiles para otros países en vías de desarrollo.

## Bibliografía

Nelson Aguilera y Serge Cartier (2006) *Paraguay. El uso de las tecnologías intensivas en el empleo en las inversiones públicas* (Santiago, OIT).

Emilio Salomón et al. (2009) *Marco conceptual para la implementación del sistema rutinario con microempresas en Paraguay* (Santiago, OIT), no publicado.

José Yeng, Enrique Sosa y Serge Cartier (2007) *Estudio legal sobre la participación de micro y pequeñas empresas en las contrataciones públicas en el Paraguay* (Santiago, OIT).

<sup>9</sup> La duración inicial de los convenios con las entidades binacionales es de nueve meses, pero se prevé la posibilidad de una extensión. Para las inversiones públicas descentralizadas se ha tomado como base de cálculo un gasto en mano de obra de un 40% del monto total invertido.