

## **El uso de tecnologías intensivas en empleo en las inversiones públicas de Paraguay<sup>1</sup>**

La falta de oportunidades de empleo ha sido uno de los principales problemas de la economía paraguaya en los últimos años. Si bien la tasa de desempleo abierto es relativamente baja, las presiones demográficas exigen una importante creación de empleo para evitar un dramático deterioro de la situación. Además, tanto en las zonas rurales como urbanas, el déficit de trabajo decente se expresa con mayor fuerza a través del subempleo y la informalidad laboral. Como consecuencia, un 38.2 por ciento de la población vive en condiciones de pobreza según la última medición de la Encuesta Permanente de Hogares 2005.

En este contexto, aunque existen varios programas que apuntan a una mejoría de la situación laboral, aún no existe un conjunto articulado de políticas de empleo. Uno de los ejes centrales en una futura política de empleo podrían ser políticas y programas que aumenten la intensidad de empleo de las inversiones públicas en infraestructura, manteniendo los estándares de precio y calidad. Para ello, la OIT ha desarrollado una metodología que ha sido aplicado con éxito en varios países, algunos de ellos con características socio-laborales bastante similares a las paraguayas.

Esta metodología forma una opción práctica para la creación de empleo en el corto plazo, complementando otras estrategias macroeconómicas e institucionales cuyo impacto será más bien de mediano y largo plazo. Las tecnologías intensivas en empleo buscan la optimización del uso de mano de obra complementada por equipo apropiado en el mejoramiento y mantenimiento de obras de infraestructura, reemplazando equipo pesado de tal forma que la generación de empleo es intensificada, mientras la calidad y el costo de la obra son garantizados.

La experiencia de la OIT en la aplicación de las tecnologías intensivas en empleo durante los últimos 30 años ha mostrado que, dependiendo del país y del sector, puede resultar en la generación de hasta 3 a 5 veces más empleo directo, además de aumentar la generación de empleo indirecto en la provisión de servicios y materiales y como resultado del consumo local de salarios (entre 2 y 4 empleos indirectos para cada empleo directo). Aunque los empleos directos tiendan a ser temporales por la naturaleza de las obras, la actividad de inversión pública es permanente por lo que el impacto de la aplicación exitosa de la metodología también sería permanente. Además, los ingresos y habilidades creados resultan en una dinamización de la economía local, y con ello la generación de empleos más duraderos. Este proceso es estimulado mediante el fomento de capacidades empresariales y técnicas durante el proyecto. Suplementariamente, las tecnologías intensivas en empleo pueden llegar a ser entre 10 y 30% menos costoso, y como resultado del uso de recursos locales, resultan en un ahorro de divisas de hasta 60%.

---

<sup>1</sup> Esta nota se basa en el informe "Paraguay: El uso de tecnologías intensivas en empleo en las inversiones públicas" de Nelson Aguilera y Serge Cartier, Santiago, OIT, 2006 (información actualizada a mayo de 2006).

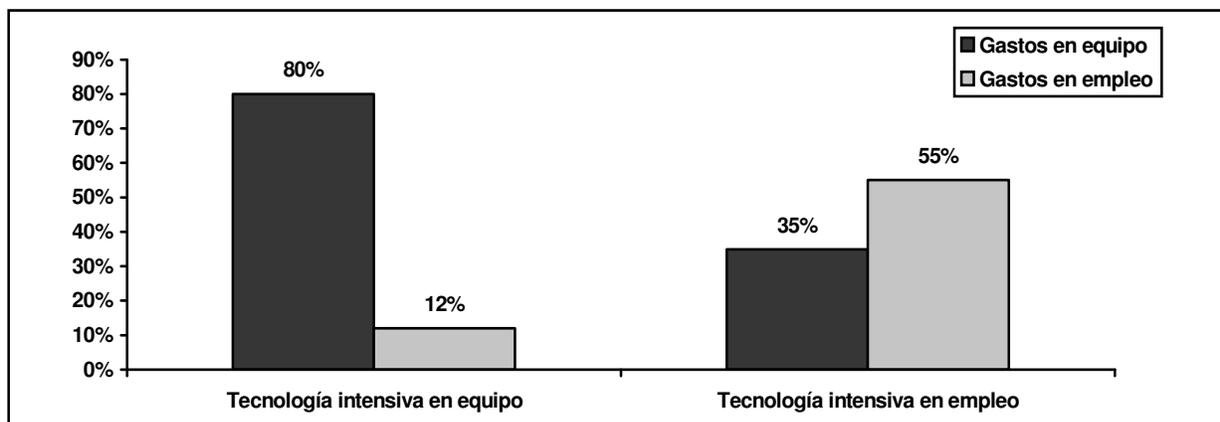


Gráfico 1: Experiencia internacional de distribución del gasto en el mejoramiento de caminos de ripio (proyecto OIT en Ghana)

Para el periodo 2006-2009, el Gobierno de Paraguay tiene previsto un estimado de 2,500 millones de dólares americanos en inversiones públicas, entre préstamos y recursos nacionales al nivel central y subnacional, la mayoría de ellas destinadas a infraestructura. De estas inversiones en infraestructura se ha estimado en poco más de mil millones de dólares los proyectos aptos para aplicar las tecnologías intensivas en empleo, o sea un promedio de 260 millones de dólares anuales. Considerando que parte de estos proyectos es destinada a actividades distintas a obras (capacitación, personal), la inversión concreta en obras aptas para la aplicación de tecnologías intensivas en empleo se estima en unos 130 millones de dólares anuales.

Fuente de inversiones	Total de inversiones	TIE
Prestamos comprometidos	\$ 808,760,443	\$ 279,539,458
Nuevos prestamos	\$ 471,737,500	\$ 81,162,500
Recursos propios centrales	\$ 839,032,000	\$ 462,436,000
Recursos propios departamentales	\$ 172,500,264	\$ 43,125,066
Recursos propios municipales	\$ 290,020,000	\$ 194,313,400
<b>Total</b>	<b>\$ 2,582,050,207</b>	<b>\$ 1,060,576,424</b>

Cuadro 1: Inversiones públicas previstas en Paraguay para el periodo 2006-2009

Con la aplicación de tecnologías intensivas en empleo en estas inversiones, y teniendo en cuenta estimaciones sobre el uso inicial de empleo en la inversiones en Paraguay, el gasto en mano de obra podría aumentarse en hasta 30% del total (dependiendo del tipo de obra). Ello, en una estimación conservadora y aplicando el salario mínimo legal, resulta en una estimación de 17 mil empleos anuales, o sea 10% del desempleo abierto del país. En una estimación optimista y con un salario ajustado al salario promedio de las zonas de intervención (75% del salario mínimo) podría resultar en la generación de un equivalente de 34 mil empleos anuales (21% del desempleo abierto).

Presupuesto anual de inversiones	Incremento del gasto en mano de obra		Salario diario	Días de trabajo adicionales	Días laborables por año	Años de trabajo generado
	%	US\$				
\$132,572,053	10%	\$13,257,205	\$6.00	2,209,534	260	8,498
			\$4.50	2,946,046		11,331
	20%	\$26,514,411	\$6.00	4,419,068		16,996
			\$4.50	5,892,091		22,662
	30%	\$39,771,616	\$6.00	6,628,603		25,495
			\$4.50	8,838,137		33,993

Cuadro 2: Potencial de generación de empleo en las inversiones públicas en infraestructura aptas para la aplicación de tecnologías intensivas en empleo en Paraguay

Sin embargo, para un aplicación exitosa de las tecnologías intensivas en empleo en las inversiones públicas en Paraguay, se requiere superar una serie de factores limitantes, los más importantes siendo la falta de una política nacional de empleo, un marco legal que favorece la gran empresa utilizadora de equipo pesado, y la falta de experiencia y capacidades nacionales.

Aunque el empleo es central en los discursos políticos, no existe una política articulada de empleo en Paraguay dentro de la cual se podría promover la generación de empleo en las inversiones públicas. Eso se manifiesta, por ejemplo, en la falta de una entidad ampliamente reconocida (incluyendo a asignación de fondos) como líder en la generación de empleo, la ausencia del Ministerio de Justicia y Trabajo en el Gabinete Social, y la baja priorización dada a la generación de empleo en la Estrategia de Reducción de Empleo y la Desigualdad. Para fomentar la generación de empleo, se recomienda el desarrollo de una política nacional de empleo, la cual ponga la generación de empleo como meta para toda entidad pública, así como la creación de algún foro interinstitucional de empleo responsable de poner en práctica la política. Mientras la ley ahora solamente permite la evaluación de inversiones públicas en base al precio, se recomienda incluir la generación de empleo como criterio con el fin de estimular la generación de empleo en las inversiones públicas.

El marco legal actual favorece a las empresas con mayor capacidad empresarial y financiera, siendo estas generalmente empresas grandes intensivas en equipo y maquinaria. Aunque la misma legislación pretende fomentar la contratación de micro y pequeñas empresas, las distintas leyes crean barreras legales mediante costosos tramites administrativos y requisitos prohibitivos que dificultan extremadamente la participación de las mismas. Especialmente la Ley de Contrataciones Públicas (Ley 2051) obstaculiza la contratación de micro y pequeñas empresas y comunidades por las bajas cuantías permitidas bajo la modalidad de contratación directa, y por los altos requisitos en cuanto a postores y garantías, siendo los requisitos de esta Ley unos de los más limitantes de la región. Igualmente, el proceso de formalización y registro de empresas resulta ser muy costoso en términos de tiempo y dinero, confinando a muchas empresas al sector informal. Para contrarrestar este hecho, se recomienda la simplificación administrativa y el desarrollo de legislación a favor de la micro y pequeña empresa, la cual induce a su formalización y su acceso a la contratación pública. Esta legislación puede tomar la forma de una “Ley de la Micro y Pequeña Empresa”, o confinarse a una adaptación de la legislación actual mediante reglamentaciones adicionales.

<b>Forma de concurso</b>	<b>Paraguay</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Perú</b>
Licitación Pública	más de \$65,000	más de \$134,048	más de \$255,682	más de \$255,110
Concurso de Oferta	\$13,000 - \$65,000	\$20,000 - \$134,048	\$112,555 - \$255,682	\$25,668 - \$255,110
Contratación Directa	menos de \$13,000*	menos de \$20,000	menos de \$112,555	menos de \$25,668

Cuadro 3: Cuantías de las licitaciones públicas

<b>Garantía</b>	<b>Paraguay</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Perú</b>
de mantenimiento de la oferta	3%-5%	-	-	-
de fiel cumplimiento	5%-10%	5%	-	-

Cuadro 4: Garantías requeridas bajo la modalidad de Contratación Directa

Por último, con el objetivo de crear experiencia y capacidades nacionales, así como para definir en mayor detalle los factores limitantes y el grado de su impacto, se recomienda realizar unos proyectos piloto. Con el Ministerio de Obras Públicas y el Banco Mundial se está evaluando la posibilidad de incorporar algunos componentes intensivos en empleo en el proyecto de mejoramiento de caminos que está en preparación. Igualmente se está discutiendo con algunos municipios y las universidades nacionales la viabilidad de una cooperación en la aplicación del enfoque y la creación de capacidades. Estas iniciativas requieren del respaldo del Gobierno para ser exitosas, lo que implica una promoción y disseminación de información sobre el enfoque entre los tomadores de decisiones del sector público.

Las prioridades de varios Ministerios del Gobierno paraguayo y los comentarios técnicos recogidos en las presentaciones del informe en Paraguay indican que la metodología de inversiones públicas intensivas en mano de obra puede contribuir en forma importante a mejorar la situación del mercado de trabajo en Paraguay.

---

\* Al contrario de otros países en la región donde se requiere solamente un postor, en el caso de Paraguay se requiere un mínimo de 3 postores, requisito que en los otros países existe solamente para concursos de oferta.