

Análisis de la calidad del empleo en Paraguay

Analysis of the quality of employment in Paraguay

Julio Fernández Frutos (*)

(*) Economista. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Asunción, Paraguay. Mail: julio.fernandez@undp.org

Recibido:01/10/15; Aceptado: 05/10/15

Resumen

En el año 2013 el Programa de las Naciones para del Desarrollo con sede en Paraguay difundió el Informe Nacional de Desarrollo Humano: Trabajo Decente y Desarrollo Humano (INDH 2013). El mencionado informe contiene datos hasta el año 2011 y demostró el estrecho vínculo entre el grado de desarrollo humano y la calidad del empleo a nivel nacional y departamental¹. Una de las mayores dificultades del informe consistió en encontrar un indicador para medir el Trabajo Decente (TD). La complejidad del concepto hizo difícil encontrar un indicador que operativice su medición. El aporte de este estudio: Análisis de la Calidad de Empleo en Paraguay es múltiple: por un lado actualiza la información hasta la fecha de la última encuesta de hogares difundida (2014) y por otro lado, explora aspectos no considerados en el INDH 2013 como por ejemplo el análisis del ICE por ramas de actividad económica y profundiza otros aspectos como la calidad del empleo en el sector público versus el sector privado y por departamentos.

Palabras clave: trabajo decente, calidad del empleo, desarrollo humano

Abstract

In 2013 the United Nations Programme for Development based in Paraguay disseminated the National Human Development Report: Decent Work and Human Development (INDH DWHD 2013). That report contains data up to 2011 and demonstrated the close link between the level of human development and quality of employment at national and departmental levels. One of the major difficulties of the report was to find an indicator to measure decent work (TD DW). The complexity of the concept made it difficult to find an indicator to operationalize measurement. The contribution of this study: Analysis of Quality of Employment in Paraguay is manifold: first update information to date on the latest survey of households released (2014) and on the other hand, explores aspects not considered in the 2013 INDH DWHD such as the analysis of IQW branches of economic activity and deepens other aspects such as the quality of employment in the public sector versus the private sector and department.

Key words: decent employment, job quality, human development

¹ Para los departamentos con representatividad muestral en las encuestas de hogares de la DGEEC.

Introducción

El Trabajo Decente se define precisamente como : “Trabajo i) productivo para hombres y mujeres en condiciones de ii) libertad, iii) equidad, iv) seguridad y v) dignidad humana. Los autores del INDH 2013 lograron diseñar un Indicador de Calidad de Empleo (ICE) como aproximación al Trabajo Decente, dejando en claro que no es sinónimo del mismo, pero puede constituirse en un piso del TD. El Indicador de Calidad de Empleo (ICE) presenta cuatro filtros sucesivos y acumulativos conducentes a un porcentaje de personas con ICE. Los niveles sucesivos del ICE son: i) población ocupada; porque se trata de personas que trabajan

y de la calidad del empleo; ii) no pobreza; porque el TD implica una vida con mínimos de bienestar; iii) tenencia de seguro de salud; porque es primordial la salud para la vida personal, familiar y para la producción; y iv) aporte a un seguro para jubilación; porque se acumula para una vejez que es inevitable pero que debe contar con este piso o mínimo de bienestar. En otras palabras, tienen ICE aquellas personas ocupadas con niveles de ingreso que le permiten superar los niveles de pobreza, y que al mismo tiempo tienen acceso a un seguro de salud y aportan para la jubilación.

Tabla 1. Indicador de calidad de empleo nivel nacional. Año 2014

ICE	Personas	Porcentaje
Total Población Ocupada ² (TPO)	3.178.940	100 %
TPO no pobre	2.658.629	83,6 %
TPO no pobre con seguro médico	1.004.082	31,6 %
TPO no pobre con seguro médico y aporte a jubilación (ICE)	606.902	19,1 %

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC.

En la Tabla 1 se observa que la población ocupada en Paraguay en 2014 fue de 3.178.940 personas. El 83,6% de los ocupados en Paraguay no es pobre; sin embargo, es alto el porcentaje de personas sin acceso a los derechos laborales. Solamente el 31,6% de los ocupados accede seguro médico y apenas el 19,1% de los ocupados, no pobres, con seguro médico tiene al mismo tiempo aporte a la jubilación. Estos datos reflejan que más de 2.570.000 trabajadores ocupados durante el año 2014 no accedían al mínimo los derechos laborales para ser caracterizados con ICE.

Materiales y Métodos

A partir de los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares y la Encuesta Continua de Empleo de la Dirección General

de Estadística, Encuestas y Censos; sumado a conceptualizaciones propias del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se analizan los puntos más resaltantes del Indicador de la Calidad del Empleo (ICE).

Evolución del ICE en el periodo 2001-2014

Los primeros 6 años de la década del 2000 han sido años de estancamiento en materia de calidad de empleo en Paraguay. El pico histórico fue el año 2013 al llegar al 20,2% de ICE luego de 5 años de crecimiento ininterrumpido. El año 2014; sin embargo, evidencia una caída respecto al 2013.

La tendencia creciente es auspiciosa; sin

²A diferencia de la DGEEC, se considera a la población ocupada de 15 y más años de edad.

Figura 1. Evolución del ICE en el periodo 2001-2014

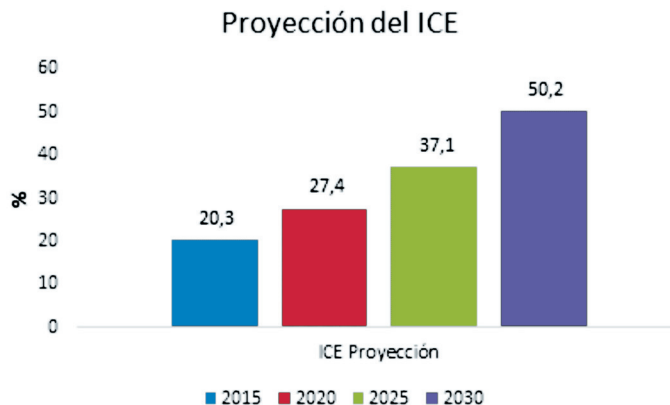


Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC.

embargo si la tasa de crecimiento de la calidad de empleo se mantiene conforme al promedio de los últimos 5 años, en el año 2030 el país alcanzará 50% de ICE; es decir, 1 de cada 2 ocupados tendrá ingresos que le permitan salir de la pobreza y adicionalmente

tendrán acceso a un seguro de salud y estarán aportando a una caja para la jubilación. Esta proyección es suponiendo que no hay política pública intencional para acelerar el proceso de formalización de la economía y del mercado laboral.

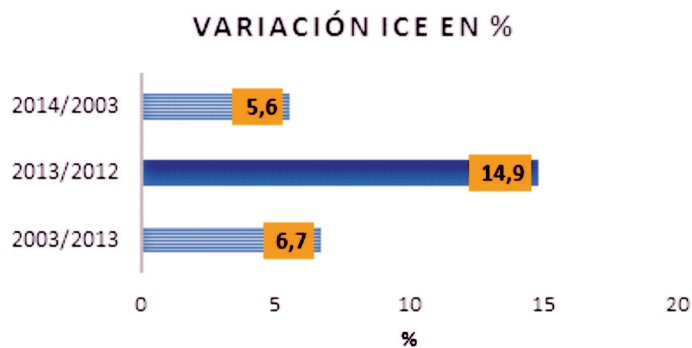
Figura 2. Proyección del ICE 2015-2050.



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC.

La proyección presentada puede ser acelerada con vigoroso crecimiento económico a través de la participación empresas formales que respeten los derechos laborales. El año 2013, es un año importante para el análisis porque representa un cambio radical en la tendencia. Si el ICE creciera al ritmo del año 2013, en el

año 2021 alcanzaría al 50% de la población ocupada (9 años antes que la proyección anterior ilustrada en el gráfico 2) y en el año 2025 se acercaría al 90%. Sin embargo, no debe olvidarse que el año 2013 fue un año de record histórico de crecimiento económico.

Figura 3. Variación ICE en %

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC.

Resultados y Discusión

Indicador de calidad de empleo por sectores público/privado

El siguiente análisis considera a los ocupados según trabajen en el sector público o el sector privado. Los trabajadores ocupados en el sector público representan el 7,2%

del total de ocupados en el país (2014); sin embargo, representan casi el 38% de todos los trabajadores con ICE del país. Según el cuadro de abajo, de cada 100 trabajadores en el sector público, casi 72 tienen ICE; por otro lado, en el sector privado, por cada 100 trabajadores solo 13 pueden categorizarse con ICE.

Tabla 2. Índice de Calidad del Empleo. Ocupados Sector Público y Privado. 2014.

Sectores	Ocupados con ICE	Total ocupados	% con ICE por Sector Público o Privado
Sector Público	227.956	317.503	71,8
Sector Privado	378.946	2.861.081	13,2
Total	606.902	3.178.584	19,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC.

En el sector privado pocos son los que acceden a los derechos laborales que son un “piso” para ser considerados con ICE. El cuentapropismo, la informalidad, la falta de contratos laborales formales, explican en parte la situación del mercado laboral paraguayo.

En la tabla siguiente nos ilustra la evolución de los ocupados con ICE según labor en el sector público o privado en los últimos 5 años. La mayor cantidad de ocupados en el sector

público con ICE se verifica en el año 2013. Los datos del cuadro deben interpretarse con algún cuidado: el 40,6% de ICE Público implica del total del ICE lo explica el sector público, los restantes 59,4% están explicados por los ocupados en el sector privado; pero no debe perderse de vista que los 378.946 trabajadores con ICE del sector privado, representan solo 13,2% de todos los trabajadores ocupados en el sector privado.

Tabla 3. Índice de Calidad del Empleo. Distribución de ocupados por Sector Público y Privado. 2014.

Años	Total	ICE Publico Personas	ICE Privado Personas	ICE Publico (%)	ICE Privado (%)
2009	398.720	171.364	227.356	43,0	57,0
2010	410.846	170.396	240.450	41,5	58,5
2011	480.606	196.388	284.218	40,9	59,1
2012	553.328	206.220	347.108	37,3	62,7
2013	644.030	272.033	371.997	42,2	57,8
2014	606.902	227.956	378.946	40,6	59,4

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC

La tabla anterior evidencia que durante el año 2014 se redujo en alrededor de 40.000³ el número de ocupados con ICE; pero esta reducción se debe a la significativa reducción de personal público. El número de ocupados con ICE en el sector privado volvió a crecer en 2014; con menor intensidad que en años anteriores (apenas 1,8%). Con esto se verifica un crecimiento ininterrumpido durante los últimos 5 años⁴; pero el nivel del ICE es todavía muy bajo en el sector privado.

Indicador de Calidad de Empleo por ramas de actividad económica

Una mirada de la calidad del empleo desde el punto de vista de las ramas de actividad económica es fundamental para comprender mejor de los bajos niveles de ICE en Paraguay. La tabla de abajo nos muestra que las ramas económicas que más dinamizaron la economía nacional en los últimos años; por un lado la rama agropecuaria (por las cuantiosas exportaciones) y por el otro lado, la construcción por su efecto multiplicador, son precisamente las ramas que menos calidad de empleo generan.

Tabla 4. Índice de Calidad del Empleo por rama de actividad económica. 2014.

Ramas de Actividad Económica	Empleo sin ICE	Empleos con ICE	Total
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	678.636	22.926	701.562
Industrias Manufactureras	274.913	87.097	362.010
Electricidad, Gas y Agua	5.847	10.761	16.608
Construcción	216.961	12.249	229.210
Comercio, Restaurantes y Hoteles	703.688	129.604	833.292
Transporte, Almacén y Comunicaciones	80.089	43.217	123.306
Finanzas, Seguros, Inmuebles	120.797	57.423	178.220
Servicios Comunales, Sociales y Personales	489.015	243.625	732.640
NR	2.092		2.092
Total	2.572.038	606.902	3.178.940

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC.

³Según las encuestas de hogares de 2013 y 2014.

⁴Por falta de espacio no se incluye una serie más larga; pero es importante mencionar que el año 2003 fue el peor año en términos de ICE en el sector privado.

La tabla 4 es ilustrativa porque presenta al total por ramas, pero separando Empleo sin ICE y Empleo con ICE. Para el año 2014 en la rama agropecuaria solo el 3,3% de los ocupados tenía ICE y casi el 97% sin ningún tipo de acceso a derechos laborales. La misma situación se observa en la rama Construcción, solo el 5% con ICE y el 95% sin ningún tipo de acceso a derecho laboral. Esta situación plantea serios problemas en el presente y más complicaciones para el futuro cuando la mayor parte de estos ocupados alcance la tercera edad. Los número reflejan que el país tiene alrededor de 650.000 ocupados en la rama agropecuaria y más de 200.000 albañiles con empleos muy precarios. Precisamente trabajos en éstas actividades implican al

mismo tiempo desgastes físicos progresivos y una mayor propensión a enfermedades. Las ramas de actividad económica con ocupados que acceden a derechos laborales son Servicios Comunales, Sociales y Personales (principalmente son trabajadores públicos), Comercio, Restaurantes y Hoteles e Industrias Manufactureras.

La tabla 5 ilustra la evolución en el quinquenio (2009-2014). Para los años 2009-2013 en la muestra de las encuestas de hogares de la DGEEC el número de casos fue insuficiente. Esto último, es un dato en sí mismo: casi no hay ICE en la rama mencionada. La rama con mayor ICE es Electricidad, Gas y Agua, pero nuevamente la rama está representada por grandes empresas públicas.

Tabla 5. Índice de Calidad del Empleo por rama de actividad económica. 2009-2014(%)

Rama de Actividad Económica	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	*	*	*	*	*	3,3
Industrias Manufactureras	18,0	19,6	25,9	25,5	24,5	24,1
Electricidad, Gas y Agua	48,8	55,6	58,1	74,8	88,9	64,8
Construcción	2,6	*	4,4	4,3	6,5	5,3
Comercio, Restaurantes y Hoteles	10,0	11,7	12,0	14,1	14,7	15,6
Transporte, Almacén. y Comunicaciones	33,6	29,5	25,0	30,7	42,2	35,0
Finanzas, Seguros, Inmuebles	26,0	33,0	32,3	37,8	37,9	32,2
Servicios Comunales, Sociales y Personales.	31,2	28,4	32,2	32,3	36,0	33,3
Total	14,1	14,6	16,3	17,6	20,2	19,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC. *Insuficiente número de casos muestrales.

Indicador de Calidad de Empleo por departamentos

La mirada geográfica es también fundamental para el diagnóstico más preciso y para orientar las políticas públicas. El siguiente cuadro

ilustra la situación del año 2014. La ciudad capital y del Departamento Central concentran la mayor cantidad de personas ocupadas con ICE.

Tabla 6. Índice de Calidad del Empleo por departamentos. 2014.

Departamentos	ICE	PEAO	ICE %
Asunción	76.540	253.570	30,2
San Pedro	10.928	154.987	7,1
Caaguazú	19.412	222.274	8,7
Itapúa	35.743	260.799	13,7
Alto Paraná	58.891	375.544	15,7
Central	286.031	1.102.504	25,9
Resto del país	119.357	809.262	14,7
Total País	606.902	3.178.940	19,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC

A pesar de lo mencionado, también es lamentable mencionar que tanto en Asunción como en el Departamento Central, alrededor del 70% de los ocupados no tienen ICE. Los departamentos más rezagados en 2014 son San Pedro y Caaguazú con 7,1% y 8,7% de ICE; sin embargo, en Caaguazú hay un número significativamente mayor de ocupados precarios que en San Pedro (Caaguazú es más poblado). Alto Paraná e Itapúa, departamentos que experimentaron rápido progreso en las últimas década tienen niveles de 15,7 y 13,7 % de ICE respectivamente. Se debe considerar que el dato del ICE es un promedio departamental. No existe actualmente posibilidad de inferir ICE de Encarnación (separado del Departamento) o el ICE de Ciudad del Este (separado de Alto Paraná).

La siguiente tabla nos permite analizar la evolución del ICE por departamentos (incluyendo el ICE de la capital). Los departamentos que han experimentado mayores cambios son Itapúa y Caaguazú con más del 85% de mejoría en el nivel del ICE. El caso de Caaguazú se debe al punto de partida (2009) muy bajo de solo 4,7% de ICE. Se observa un avance muy lento en Asunción y Central y una relativa convergencia a nivel país; en otras palabras, se han acortado las distancias; pero todavía permanecen con menor ICE los departamentos de San Pedro y Caaguazú. Si la tendencia se mantiene habrá mayor convergencia en el mediano plazo; aunque como se demostró al comenzar este estudio, para el año 2030 todavía tendríamos a la mitad de la población ocupada carente de ICE (suponiendo que no haya cambios radicales).

Tabla 7. Índice de Calidad del Empleo por departamentos. 2009-2014 (%)

Departamentos	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Asunción	28,2	25,6	30,7	32,6	38,8	30,2
San Pedro	4,4	5,6	5,7	5,6	8,6	7,1
Caaguazú	4,7	8,9	8,4	6,7	9,8	8,7
Itapúa	7,4	7,3	9,8	9,8	10,7	13,7
Alto Paraná	11,9	13,4	12,2	15,9	16,6	15,7
Central	22,5	22	24,2	26,7	29,7	25,9
Resto	6,8	8,1	10,1	9,7	11,8	14,7
Total	14,1	14,6	16,3	17,6	20,2	19,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC.

A nivel nacional, el aumento de 14,1% a 19,1% representó un aumento de 35% en 5 años. Asunción que todavía sigue con ICE bajo si se compara con otras capitales sudamericanas solo creció en 7% en todo un quinquenio. Alto Paraná mejoró 31 % pero todavía está con un ICE 50% más bajo que el nivel de Asunción.

Conclusiones

En el año 2014 alrededor del 80% de los ocupados tenían empleos que no pueden considerarse empleos de calidad por la falta de acceso a los derechos laborales básicos; es decir, casi el 80% carecía de ICE.

La evolución del ICE en el periodo 2001-2014 ha sido lenta, aunque progresiva. Trece años después se mejoró en 35% pasando de 14,1% a 19,1%

Si se supone que el ritmo de crecimiento del ICE se mantiene conforme al avance en el quinquenio 2009/2014, en el año 2030, Paraguay habrá alcanzado un ICE de 50%. Si el ritmo es mayor y cercano al avance entre los años 2012 y 2013 (año de alto crecimiento) Paraguay alcanzaría el 50% de ICE en el año 2021; sin embargo, es una proyección muy optimista. La atracción de Paraguay para inversiones extranjeras (por la ventajas impositivas y bajas cargas sociales) debe impulsar políticas públicas que fomenten la formalización laboral y el cumplimiento de todos los derechos de los trabajadores y trabajadoras. Existen diferencias radicales entre ocupados en el sector público y ocupados en el sector privado. Los funcionarios y empleados públicos solo representan el 7,2% del total de ocupados en el país (2014); sin

embargo, representan casi el 38% de todos los trabajadores con ICE del país. En este sentido, la caída del ICE (luego de 5 años de crecimiento) se debió a la reducción de casi 40.000 empleos públicos⁵ que estaban con ICE en 2013.

El análisis por rama de actividad económica evidencia que los sectores más dinámicos y más rentables (en las últimas décadas) son los que menos empleo de calidad generan. La política pública debería tomar medidas que garanticen el cumplimiento de los derechos laborales. Alrededor de 200.000 empleados de la construcción carecen de protección; lo mismo se puede decir de la rama agropecuaria. Cada rama tiene su particularidad y la política pública debe considerar las especificidades (muchos agricultores son cuentapropistas y requieren una atención diferenciada).

A nivel de regiones, se puede decir que continúan con mayor rezago en materia de ICE los departamentos de San Pedro y Caaguazú; pero que debido al lento mejoramiento de Asunción y Central, se verifica una convergencia en materia de ICE.

Finalmente es fundamental recordar que existe una alta correlación entre Desarrollo Humano y Calidad del Empleo. Las proyecciones de este estudio muestran que el desarrollo humano en Paraguay puede tener frenos originados en el mercado laboral y la política pública debe concentrar sus esfuerzos en la formalización del mercado laboral y al mismo tiempo destinar la mayor cantidad de recursos en mejorar la formación de los trabajadores nacionales; con ello, no solo estará favoreciendo al trabajo decente, en simultáneo estará favoreciendo el mejoramiento de los niveles de desarrollo humano de Paraguay.

⁵Según los datos de las encuestas de hogares de 2013 y 2014.

Referencias Bibliograficas

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2014). Principales resultados de Pobreza y Distribución de Ingreso. Fernando de la Mora. Paraguay. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo/ Organización Internacional del Trabajo (PNUD/ OIT) (2013). Informe Nacional de Desarrollo Humano 2013: Trabajo Decente y Desarrollo Humano. Asunción. Paraguay. Disponible en: <http://www.py.undp.org>
- Paraguay. Secretaría Técnica de Planificación (STP)-Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2013). Principales resultados de Pobreza y Distribución de Ingreso. Fernando de la Mora. Paraguay. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py>
- Reinecke, G. (2009). Paraguay: Las inversiones públicas como herramienta de política anticíclica frente a la crisis. Notas sobre la crisis, núm. 5. Disponible en: <http://www.oit.org.pe/2/wp-content/descargas/5%20-%20Paraguay.pdf>
- Reinecke G. 2011. “Paraguay: Propuestas para una política de empleo” en Aportes para la Agenda de Mediano y Largo Plazo del Paraguay en su Bicentenario. Ministerio de Hacienda, Asunción, agosto, pp. 48-63.