



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

NUEVA SECCIÓN:
ANALISTA INVITADO

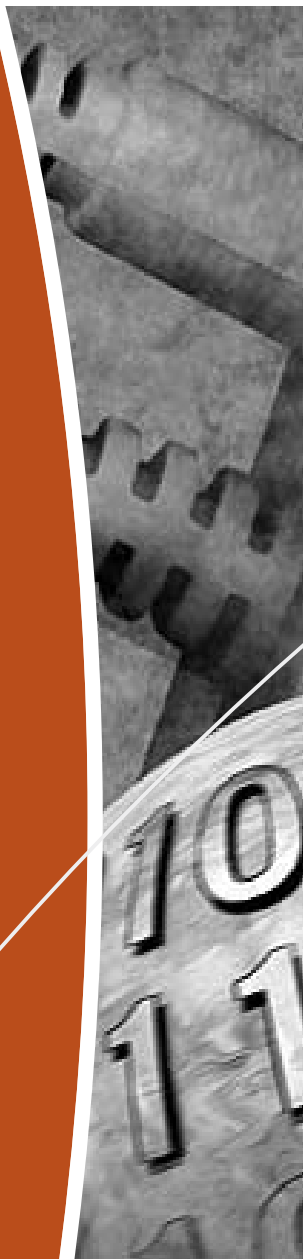
ANÁLISIS DE
COYUNTURA
MENSUAL

ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Nº 20

MAYO 2014





Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

Organismo no gubernamental dedicado a la investigación, difusión y capacitación en temas económicos sobre Paraguay y la región.

POLÍTICA	La universidad que necesita redención	4
SOCIAL	Preocupante incremento del ingreso laboral de niños y adolescentes rurales	6
ECONOMÍA Sector Real	Las dos caras del crecimiento económico	10
Sector Fiscal	Caja fiscal: urgentes reformas ante su inminente colapso	13
Sector Financiero	¿El índice de morosidad refleja realmente la calidad de los activos en las instituciones financieras?	17
Sector Externo	África: nuevo mercado para el Paraguay	19
Analista invitado	Formalidad vs informalidad: la eterna pelea	23

DIRECTOR DEL CADEP:
Fernando Masi

Equipo Editorial:
Carla Bogado, Dionisio Borda, Fernando Masi, Julio Ramírez, José Carlos Rodríguez, Verónica Serafini.

Diseño y diagramación:
Entre Paréntesis

Economía y Sociedad, Análisis de Coyuntura Mensual es la revista digital del CADEP, de acceso gratuito. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

Los análisis y las opiniones contenidos en los mismos no reflejan necesariamente la posición institucional del CADEP y son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

La publicación de *Economía y Sociedad* es posible gracias al apoyo del programa *Think Tank Initiative (TTI)* del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

PRESENTACIÓN

ECONOMÍA Y SOCIEDAD PRETENDE CONTRIBUIR AL ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE DEBATE, OFRECIENDO A SUS LECTORES UN ANÁLISIS MENSUAL DEL PROCESO ECONÓMICO Y POLÍTICO DEL PAÍS. ESTA REVISTA DIGITAL DEL CENTRO DE ANÁLISIS Y DIFUSIÓN DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA, CADEP, INCLUYE LAS ÁREAS: POLÍTICA, SOCIAL Y ECONÓMICA. ESTA ÚLTIMA, DESGLOSADA EN CUATRO SECTORES: REAL, FISCAL, FINANCIERO Y EXTERNO. PROFESIONALES COMPROMETIDOS CON EL PAÍS ABORDAN AQUÍ LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LOS ACONTECIMIENTOS Y BUSCAN PROMOVER SU DISCUSIÓN ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES SOCIALES Y AGENTES ECONÓMICOS.

En este número nos acompaña la analista Cynthia González Ríos, que abordará un tema de su especialidad. Así, Economía y Sociedad asume el compromiso de acercarle a su lector el análisis de nuevos temas para el debate.

Las respuestas y sugerencias de los lectores serán bienvenidas. Con esta iniciativa el CADEP, coherente con su principio de no reflejar intereses sectoriales ni políticos, espera aportar al debate público análisis objetivos que contribuyan a crear pensamiento crítico y a canalizar las demandas ciudadanas.

Asunción, mayo de 2014

LA UNIVERSIDAD QUE NECESITA REDENCIÓN

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

LA UNIVERSIDAD, COMO INSTITUCIÓN, ES UNA DE LAS ASIGNATURAS PENDIENTES QUE TIENE EL PARAGUAY CONSIGO MISMO, CON SU FUTURO, CON SU DESARROLLO, CON SU DEMOCRACIA, CON SU INTEGRIDAD Y SU EXCELENCIA.

La elección del último rector en la Universidad Nacional de Asunción fue una tristeza. Esta universidad necesita redención. Dos candidatos enfrentaron dos tendencias del mismo oficialismo partidario. No hubo máscaras. Apenas hubo disimulo. Los líderes políticos intervinieron con pena y sin gloria. Ganó el candidato del poder partidario.

La universidad paraguaya ha cambiado, pero sólo en parte su cambio ha sido positivo. Hay un evidente desarrollo cuantitativo. Una encuesta de hace dos años ya registraba 52 universidades, hoy son más. Cuando se inició la democracia había solo dos universidades. De las existentes actualmente hay 8 que son públicas y 44 privadas. Las universidades están en 70 municipios y ofrecen 122 carreras diferentes. La oferta del sistema universitario consiste en 45 títulos de tecnicaturas, 1.348 grados, 63 maestrías, 21 doctorados y 99 especializaciones con diferentes especificaciones.

De acuerdo con la última encuesta nacional, realizada por el vice-ministro José Nicolás Morínigo, en el año 2011 la matrícula incluía a 196 mil estudiantes. Hoy deben sobrepasar los 200 mil. A inicios del siglo había solo 70 mil estudiantes universitarios. El incremento fue de 180%. Estos datos no incluyen al alumnado de los institutos superiores, que también otorgan títulos académicos de licenciaturas y maestrías. La distribución de matrícula en las universidades públicas ubica a la Universidad Nacional de Asunción como la mayor de todas, muy por encima de las demás. En el año 2011 la UNA había matriculado a más de 40 mil estudiantes. El líder en número de matriculados entre las instituciones privadas es la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", que tiene 23 mil estudiantes. Hay un claro predominio de la matrícula de las universidades privadas. Ellas tienen 132 mil estudiantes, cuando las universidades públicas llegan a 64 mil.

Pero el crecimiento cualitativo, crecimiento en calidad, ha sido bastante más modesto. De las tres funciones clásicas asignadas a la universidad por la Constitución Nacional, que tediosamente se repiten en todas las leyes así como en los estatutos y reglamentos universitarios: la docencia, la investigación y la extensión universitaria; nuestras universitarias se dedicaban casi exclusivamente a la docencia y casi nada a la investigación. La calidad de la enseñanza es difícil de evaluar con indicadores objetivos e incontestables. Pero hay un hecho notable y fehaciente que dice mucho en contra de la calidad universitaria. De más de mil carreras, sólo 20 de ellas estaban acreditadas hace dos años. Tampoco la Universidad Nacional de Asunción ni la Universidad Católica, que eran las más antiguas y populosas, habían acreditado la inmensa mayoría de sus casas de estudio. Ni tan siquiera en aquellas carreras que afectan –como la ley dice– la vida y la seguridad de la gente, como es el caso de las ciencias de la salud o las ingenierías. Las universidades violan la ley, no se acreditan.

Y esa no es toda la parte oscura. La docencia está centrada en carreras tradicionales. De las 1.348 carreras de grado, 745 eran de ciencias sociales, con predominio de la docencia y las ciencias económicas. El sistema universitario puede ser cuestionado por no hacer sino docencia y también por la falta de pertinencia por no diseñarse para el desarrollo del país. No hay una adecuación de las carreras ni de los currículos al mercado laboral y las perspectivas de desarrollo. Lo que no da para sorprenderse. Una universidad manejada por la oferta y la demanda, o por criterios no académicos, no lleva a la calidad, ni a la pertinencia.

Finalmente, no en último lugar, falta una universidad crítica, capaz de tomar iniciativa y brillar con luz propia para iluminar y aportar algo bueno para los cambios que el Paraguay necesita, en relación a los males crónicos que nos afectan. Hay procesos políticos, sociales y económicos que andan mal, sobre los cuales la universidad no dice nada, no piensa o, peor, es cómplice. El Paraguay de la desigualdad y la pobreza, de la injusticia social, del destroz ecológico, del clientelismo político y de la corrupción, no tiene en la universidad un núcleo pensante, un núcleo ético, una juventud comprometida ni una docencia orientadora.

La universidad engorda mucho más que lo que crece. La universidad pública está infiltrada por criterios de gobierno que recuerdan a la política tradicional de la ambición pura; la universidad privada está regida por el afán de lucro desregulado. En ninguno de los casos se rige por el mérito académico, por el servicio a la sociedad, por la excelencia, por los valores de la investigación en los campos la ciencia, la técnica y las humanidades. Hay excepciones gloriosas, pero el sistema funciona apostando a la baja calidad educativa y a reproducir una sociedad que a nadie conviene. Un crecimiento acelerado, espontáneo, con privatización, con mercantilización, con descentralización, con secularización, con internacionalización y con heterogeneidad, presenta una universidad donde hay de todo. En la cual a nadie llama la atención que las jefaturas coloradas operen políticamente para apoderarse de la mayor universidad del país.

PREOCUPANTE INCREMENTO DEL INGRESO LABORAL DE NIÑOS Y ADOLESCENTES RURALES

VERÓNICA SERAFINI
GEOGHEGAN¹

LA POBREZA EXTREMA DISMINUYE DEBIDO AL AUMENTO DE LOS INGRESOS LABORALES.

Aunque muy volátil, el desempeño de la economía paraguaya ha seguido una persistente tendencia positiva durante una década, excepto por el año 2009 cuando el Producto Interno Bruto acusó una drástica caída derivada de la crisis mundial. Pero este tropiezo fue rápidamente contrarrestado por las extraordinarias tasas de crecimiento de 13,1% en 2010 y 13,6% en 2013.

A pesar del sostenido y, por momentos, elevado crecimiento económico, la pobreza extrema se mantuvo estable en un nivel relativamente alto, en contraste con la experiencia de los demás países de la región, los que lograron reducirla de manera importante.

Los datos de pobreza dados a conocer recientemente por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos parecen mostrar que el crecimiento económico del año 2013 pudo haber incidido en la reducción de la pobreza extrema en el sector rural. En efecto, el ingreso laboral (en la actividad económica principal) aumentó de manera importante en los estratos de menores niveles de ingresos, como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 1. PROMEDIO DE INGRESOS EN EL ÁREA RURAL, EN LA ACTIVIDAD PRINCIPAL, SEGÚN DECILES

DECILES	2011	2013	VARIACIÓN
Total	1.457.624	1.455.722	-0,1%
1 más pobre	209.248	314.826	50,5%
2	353.379	516.710	46,2%
3	468.197	627.437	34,0%
4	599.481	729.353	21,7%
5	649.085	814.803	25,5%
6	823.340	937.616	13,9%
7	1.056.782	1.120.667	6,0%
8	1.221.257	1.384.710	13,4%
9	1.526.133	1.805.978	18,3%
10 más rico	4.726.671	4.075.934	-14,0%

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2013.

¹ Este artículo ha sido elaborado con el apoyo de Lilian Meza.

PERO LOS INGRESOS LABORALES AUMENTARON PRINCIPALMENTE POR EL TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE

Este resultado inicialmente positivo pasa a ser preocupante cuando se analiza la edad de quienes aumentaron sus ingresos. El siguiente cuadro muestra que los ingresos laborales se incrementaron principalmente en los grupos de edad que comprenden a los niños y adolescentes y a las personas adultas mayores.

CUADRO 2. PROMEDIO DE INGRESOS EN EL ÁREA RURAL, EN LA ACTIVIDAD PRINCIPAL, POR GRUPOS DE EDAD

GRUPOS DE EDAD	2011	2013	VARIACIÓN
Total	1.457.372	1.455.373	0,1%
10-13	246.127	609.825	147,8%
14-17	642.513	904.411	40,8%
18-29	1.320.153	1.295.907	1,8%
30-59	1.735.706	1.694.052	2,4%
60 y más	805.534	899.779	11,7%

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2013.

Pero este resultado no debería llamar la atención si se tiene en cuenta que la pobreza extrema rural está altamente infantilizada, donde el 40,4% tiene menos de 14 años de edad y la suma llega a más de la mitad cuando se agregan los adolescentes. Con este perfil demográfico, cualquier impacto del crecimiento sobre el empleo y los ingresos laborales permeará en el trabajo infantil y adolescente, el primero prohibido y el segundo protegido por normas especiales.

En dos artículos anteriores, en esta misma revista, ya habíamos alertado acerca de la importancia de considerar esta realidad en el momento de diseñar una política de reducción de la pobreza extrema. La inclusión económica como estrategia principal puede conducir a efectos no deseados como éste. Por eso, las políticas exitosas en países latinoamericanos se enfocaron primero en las políticas de protección social, salud y educación focalizadas en la niñez y juventud, para después o paralelamente complementarlas con políticas de ingreso focalizadas en la población adulta.

CUADRO 3. POBLACIÓN EN EXTREMA POBREZA EN EL ÁREA RURAL POR GRUPOS DE EDAD

GRUPOS DE EDAD	2011	
Total	782.009	100,0%
0-13	315.699	40,4%
14-17	93.042	11,9%
18-29	112.462	14,4%
30-59	202.353	25,9%
60 y más	58.453	7,5%

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2011.

Según la Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANA 2011)², el Paraguay cuenta con 1.880.109 niños y adolescentes de 5 a 17 años de edad (40,8% de la población total del país). De ellos, 416.425 (22,4%) se encuentran en situación de trabajo infantil, con una mayor incidencia en varones (30,2%) que en mujeres (14,8%). Casi la mitad (49,2%) se ocupa en la rama de actividad económica de la agricultura, la ganadería, la caza y la pesca (204.727 niños/as y adolescentes), realizando esencialmente tareas de cultivos generales y cría de animales.

Además de afectar de manera directa al proyecto de vida de la niñez y la adolescencia, el trabajo infantil limita el crecimiento económico al disminuir la acumulación de capital humano. El principal efecto es la deserción del sistema educativo: la asistencia escolar se reduce del 93,4% de quienes no trabajan a 84,4% en el caso de quienes trabajan.

El trabajo infantil también afecta a la salud. Del total de niños y adolescentes en esa situación, el 42,1% reportó haber tenido alguna lesión o enfermedad como consecuencia del trabajo realizado, siendo notoria la diferencia por sexo (47% niños y adolescentes varones y 32% niñas y adolescentes mujeres). Las principales repercusiones son el agotamiento o cansancio (31,7%), los dolores de espalda o musculares (16,8%) y fiebre o dolores de cabeza (15,5%).

LA RELEVANCIA DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Este resultado muestra la relevancia de las políticas de protección social en la lucha contra la pobreza, tal como lo demostraron los países que lograron reducirla. Si bien las políticas de protección social difieren según sean los autores e instituciones que las desarrollan, el objetivo común en todas ellas es garantizar la mitigación de los riesgos económicos y sociales que enfrenta una persona

² Zavattiero, Claudina (2013). *Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay*. OIT, DGECC. Asunción.

o familia a lo largo de su ciclo de vida. Para Cecchini y Martínez³ los objetivos de una política de protección social son garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción; y procurar la universalización del trabajo decente (p.18).

A su vez, la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas⁴ dice que el objetivo de las políticas de protección social es dar respuestas a *“diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”* (p. 3). La Unión Europea⁵ agrega que consiste en *“mitigar la vulnerabilidad de la vida de las personas mediante la seguridad social, ofreciendo protección contra los riesgos y las adversidades de la vida; mediante la asistencia social, ofreciendo pagos y transferencias en especie para apoyar y ayudar a los más pobres; y mediante esfuerzos de inclusión, para mejorar el acceso de los marginados a la asistencia y la seguridad social”* (p.1).

En cualquiera de los casos, la política tiene por lo menos dos pilares: el de la seguridad social (contributiva) que en el Paraguay, al estar dirigida al trabajo formal, deja fuera de su cobertura a gran parte de la población; y el de la asistencia social (no contributiva) cuyo esfuerzo está focalizado en la población en situación de pobreza que no cuenta con condiciones para acceder a la seguridad social. Esta población requiere de programas que mitiguen los riesgos que la pobreza ocasiona, como la exclusión en salud, la deserción escolar y la ausencia de ingresos en la vejez.

En nuestro país la implementación de este pilar se inició en 1995 con los programas Tekoporá y Abrazo y continuó con el de la pensión alimentaria de adultos mayores. Estos programas son todavía de baja cobertura y, sobre todo, incompletos en su abor- daje, ya que deben ir acompañados de un fuerte aumento de la oferta de los servicios sanitarios, educativos y otros.

Sin políticas de protección social, la salida de la pobreza dependerá solo de la escasa probabilidad de que los niños y adolescentes pobres permanezcan en el sistema educativo y tengan buena salud, factores que determinan la acumulación de capital humano futuro; y, entonces, estará en riesgo la sostenibilidad del crecimiento a me- diano y largo plazo.

Aquella vieja idea de que a los pobres extremos no hay que darles pescado sino enseñarles a pescar, ya que lo importante es que trabajen y generen sus propios ingresos, puede ser útil si el objetivo es reducir la pobreza en el corto plazo, como se demostró en 2013, pero altamente perniciosa para el desarrollo futuro del país.

³ Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011). *Protección social inclusiva en América Latina*. CEPAL/GIZ. Santiago de Chile.

⁴ Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas (2000). *El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización*. Informe del Secretario General. (E/CN.5/2001/2), Comisión de Desarrollo Social, 39 período de sesiones.

⁵ Unión Europea (2010). *La protección social para el desarrollo inclusivo*.

LAS DOS CARAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

DIONISIO BORDA

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LA ÚLTIMA DÉCADA HA PERMITIDO EL DESARROLLO DE ALGUNOS SECTORES QUE CONCENTRAN MUCHAS RIQUEZAS Y VIENE CONCITANDO EL INTERÉS DE INVERSIONISTAS EXTRANJEROS DE HACER NEGOCIOS EN EL PARAGUAY. SIN EMBARGO, SE NECESITA FORTALECER EL ESTADO PARA QUE EL CRECIMIENTO SE CONVIERTA EN DESARROLLO ECONÓMICO, TENGA IMPACTO EN EL BIENESTAR DE LA GENTE Y GENERE OPORTUNIDADES PARA TODOS. ES IMPERATIVO CORREGIR LAS DEBILIDADES INSTITUCIONALES PARA QUE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO SEA SUSTENTABLE, EQUITATIVO E INCLUSIVO.

MARCHA ASCENDENTE

La economía paraguaya ha experimentado un largo periodo de crecimiento 2003-2013, a un ritmo de 4,8% de promedio anual, motorizado por el gran impulso del sector agropecuario, principalmente por la expansión de la producción granelera (soja, maíz, trigo, girasol y arroz) y ganadera. Este crecimiento ha posibilitado la dinamización del sector financiero, de transporte, almacenamiento, maquinarias agrícolas, provisión de insumos, servicios técnicos, frigoríficos y, más recientemente, de las industrias de transformación de aceite y harina de soja.

Otro sector en plena expansión es el de las maquilas vinculadas a la fabricación de autopartes, confecciones, calzados, etc. que, en contraste con la producción agropecuaria, genera más puestos de trabajo y califica la mano de obra que tiene pocas posibilidades de inserción laboral en otras actividades económicas. El bajo costo de producción del país atrae a inversionistas extranjeros que vienen con el principal objetivo de penetrar el mercado brasileño.

También el sector de la construcción está en auge, coincidente con el desarrollo empresarial y la expansión de la clase media, con efecto multiplicador en el empleo y con mayor distribución de ingresos en la cadena de producción en comparación con otros sectores. Las construcciones demandan mucha mano de obra y movilizan varios otros sectores de la economía que, conjuntamente con las obras de infraestructura estatal, son estratégicos desde el punto de vista social por su impacto en el mercado laboral.

El sector de servicios, que comprende a los bancos, empresas financieras, casa de seguros y compañías de telefonía móvil, entre otros, también se ha desarrollado como derivación del continuo crecimiento experimentado por la economía paraguaya en el último decenio.

INERCIA PREOCUPANTE

Sin embargo, este crecimiento de la última década ha tenido escaso impacto en la generación de puestos de trabajo y, en consecuencia, el país ha seguido sin aprovechar el bono demográfico dado por la alta población joven en edad de trabajar, con 20,2% de personas de 15 a 24 años de acuerdo con los datos de 2013.

En el periodo 2003-2013 la subocupación, categoría que abarca a la gente que trabaja menos de 30 horas semanales o gana menos que el salario mínimo legal, ha sido del orden del 23,6% de la Población Económicamente Activa. Una economía que no utiliza plenamente su fuerza laboral disponible, o con baja productividad o mala remuneración del trabajo, no ayuda a crear una capacidad de consumo capaz de movilizar la producción doméstica.

La matriz de producción actual tampoco genera una distribución equitativa del ingreso y, en consecuencia, el crecimiento económico se traduce en mayor concentración de ingresos, ampliándose la brecha entre pobres y ricos. Se suma a esto que la estructura tributaria refuerza la inequidad en vez de corregirla, porque los impuestos indirectos que gravan los bienes y servicios predominan sobre los impuestos directos que gravan los ingresos y patrimonios.

Otro aspecto preocupante de este crecimiento económico rápido es el deterioro del medio ambiente que se manifiesta en diferentes ámbitos. Se observa, por una parte, la deforestación masiva para dar paso a la producción agropecuaria en gran escala, con efectos perversos sobre la productividad de las tierras, la calidad de los cursos de agua y la salud de la población rural pobre. Por otra parte, la cada vez mayor contaminación del medio ambiente urbano como resultado de la expansión del parque automotor y la nula regulación de las emisiones tóxicas de los vehículos automotores. La falta de aplicación de las regulaciones medioambientales tiene un alto costo económico y social para el país, y seguirá teniéndolo si el gobierno no toma medidas drásticas para ponerlas en vigencia.

La escasa protección social de la población pobre constituye otra deuda pendiente de los gobiernos de la era democrática. La población rural, urbana e indígena está librada a su suerte en situaciones de emergencias climáticas y de enfermedades. Los niños, adolescentes y adultos mayores no están siendo atendidos plenamente por los servicios públicos.

Si bien es cierto que el gasto público en educación, salud y programas focalizados ha aumentado considerablemente, quedan muchas tareas por hacer para mejorar las condiciones de vida de la población de escasos recursos. Por ejemplo, la seguridad social que cubre solo 21% de la fuerza laboral y cuyos servicios distan mucho de ser aceptables necesita ser ampliada y mejorada cuanto antes.

El auge de la inseguridad ciudadana y de los accidentes de tránsito, con altos costos económicos y sociales, es otro resultado del crecimiento económico de baja calidad y de la ausencia de la planificación estratégica que han llevado a la degradación de la sociedad. Las frecuentes pérdidas de vidas humanas y la multiplicación de casos de invalides son consecuencia de la falta de la acción más decidida del Estado en sus funciones de prevención y control.

Los problemas señalados reflejan la debilidad institucional del Estado, que no ha sido capaz de acompañar y capitalizar mejor esta etapa de bonanza económica. Por tanto, el desafío para el gobierno y la sociedad consiste en fortalecer el Estado como agente regulador de la economía y responsable del bienestar de la población, de modo que los beneficios del crecimiento y de la mayor generación de la riqueza no sigan siendo el privilegio de unos pocos.

JULIO RAMÍREZ

CAJA FISCAL: URGENTES REFORMAS ANTE SU INMINENTE COLAPSO



LOS NUEVOS RECLAMOS DEL MAGISTERIO DE MEJORES CONDICIONES DE JUBILACIÓN REABREN EL DEBATE SOBRE EL DERECHO A UN RETIRO DIGNO DE LA VIDA LABORAL Y LA SOSTENIBILIDAD DE LOS ACTUALES SISTEMAS DE PENSIÓN PÚBLICOS. EN UN PAÍS DONDE LA JUBILACIÓN ES UN PRIVILEGIO, LAS REIVINDICACIONES DE DICHO SECTOR SE ENMARCAN MÁS BIEN EN UNA VISIÓN PARCIALISTA, CON INDICIOS DE PRESIONES DE TINTE POLÍTICO, ANTES QUE EN UNA VISIÓN SISTÉMICA PARA LA CREACIÓN DE UNA POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL.

LA COBERTURA DEL SISTEMA DE JUBILACIONES

El Paraguay está entre los países con peores indicadores de cobertura social de América Latina. Los mismos son como sigue:

1. Solamente el 21,3% de la Población Económicamente Activa (PEA) cotiza en una caja de jubilación (EPH 2011¹), mientras que el promedio en América Latina es de 36,7% y hay países que llegan a índices muy superiores, como Chile (73,1%), Uruguay (66,8%), Costa Rica (66,5%), Brasil (52%) y Argentina (47,5%)².
2. Cuando se mira solamente la población ocupada el número de cotizantes se incrementa a 43,7% (EPH 2013) pero, una vez más, está por debajo del promedio de la región (57,6%) y muy lejos de países como Chile (89,8%), Uruguay (83,8%), Costa Rica (80,1%), Brasil (74,0%) y Argentina (66,8).
3. El peor indicador es, sin embargo, el de la cantidad de personas que reciben una jubilación. De acuerdo con datos de 2013, apenas el 10,4% de la población de 65 y más años de edad percibe ingresos por jubilación (50.000 personas). Esta proporción se incrementa a 34% si se considera también la pensión no contributiva para adultos mayores, que en marzo de 2014 alcanzaba a 113.355 personas. En Argentina el 90,4% de la población de esta franja etaria está cubierta y en Brasil el 86,3%.

¹ Encuesta Permanente de Hogares 2011.

² Los datos de los demás países fueron extraídos de Rofman, R. y Oliveri, M. L. (2011). *La Cobertura de los Sistemas Previsionales en América Latina: Conceptos e Indicadores*. Banco Mundial. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 7.

LA SITUACIÓN DE LA CAJA FISCAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA

El mapa de la seguridad social en el Paraguay es complicado y desordenado, por lo cual no se puede hablar de un sistema propiamente. Basta considerar solamente la Caja Fiscal del Ministerio de Hacienda³ para tener una idea de la complejidad del problema.

El problema central de la Caja Fiscal⁴ es que está basada en un sistema de *“reparto con beneficios definidos”*, en el cual los contribuyentes activos del sistema financian a los pasivos. Este sistema presenta un problema de inherente insostenibilidad financiera porque, en la medida que aumenta la población activa y disminuye la pasiva, los aportes tienden a ser insuficientes para cubrir las transferencias en concepto de jubilación. Esta situación se ve reforzada por el hecho de que existe un desbalance entre las tasas de contribución y el monto de las pensiones.

Un segundo problema de este sistema es la distorsión de los objetivos de redistribución y progresividad. Como usualmente las pensiones de los que tienen mejores salarios son mayores, y las contribuciones son muy bajas con relación a la jubilación pagada, ésta se transforma en un subsidio a los que ganan más.

Dicha disparidad genera un déficit financiado con el dinero de los impuestos, haciendo que todos los contribuyentes del fisco subsidien a los individuos de mayores ingresos. Además se debe considerar que *“la regresividad también se agudiza por el método de cálculo de las pensiones con base en el salario de los últimos años de trabajo, ya que la posibilidad de sub-declarar los salarios durante los años previos y contribuir fuertemente en los últimos años les reporta mayores beneficios a los trabajadores de altos ingresos que a los de bajos ingresos, quienes cuentan con menos margen para esas manipulaciones”*⁵.

A estas situaciones se suma la baja rentabilidad de los fondos de la Caja Fiscal, dadas las fuertes restricciones legales para la inversión de sus reservas. Dichas rigideces se flexibilizaron mínimamente con las colocaciones realizadas para capitalizar la Agencia Financiera de Desarrollo, pero aún así difícilmente los rendimientos compensen los déficits del sistema.

Por lo tanto, la discusión sobre el futuro de la Caja Fiscal va mucho más allá de las reivindicaciones de los maestros del sector público. Contando ya con privilegios, como el de no necesitar una edad específica para jubilarse, ahora los docentes reclaman que se incremente de 83% a 90% la ya elevada tasa de sustitución (porcentaje del salario que llevan como jubilación y que es de 70% en promedio para los demás sectores) y se reduzca de cinco a tres años el periodo para calcular el promedio que se adopta como remuneración base.

³ Incluye civiles: funcionarios y empleados del sector público, magistrados judiciales, magisterio nacional, docentes universitarios; Fuerza pública: Policía, Fuerzas Armadas y empleados judiciales.

⁴ Y de todas las demás cajas de jubilación.

⁵ BID-INDES. *“La realidad Fiscal: El futuro del sistema de Pensiones”*. Washington D.C., 2012.

Aún antes de obtener estos beneficios adicionales, en los primeros tres meses del año la caja de jubilaciones del magisterio registró un déficit de unos US\$ 6 millones, que por ahora está siendo financiado por los sectores civiles superavitarios (empleados públicos, magistrados y docentes universitarios). Pero, si no se corrige esta disparidad, el deterioro de la Caja Fiscal desembocará en un colapso en el 2018, lo que significa que el Estado deberá subsidiar las jubilaciones de todos los aportantes. Esta situación se ve agravada por el hecho de que actualmente las jubilaciones son indexadas por los aumentos salariales del sector público. Así, cuando suben los sueldos también se incrementan los montos de las jubilaciones.

Pero los maestros no son los únicos favorecidos en la Caja Fiscal. Otros sectores con fuertes privilegios son la Policía y las Fuerzas Armadas, que se benefician con menos años de aporte, una tasa de sustitución del 100% y tratamiento especial para los herederos. Como resultado de ello, la caja de jubilaciones de las fuerzas públicas acumuló en el 2013 un déficit de US\$ 97 millones que representó el 3% de los ingresos tributarios. Esta comparación es pertinente, pues dicho déficit es financiado directamente con los impuestos.

REFORMAS NECESARIAS

Las soluciones de los complejos problemas de la seguridad social en el Paraguay, que son dolorosas pero necesarias, exigen el consenso entre el gobierno y los sectores afectados. El sistema de reparto es de por sí insostenible, pero la experiencia ha demostrado que el de capitalización individual tampoco es la solución óptima⁶.

La propuesta concreta del actual gobierno consiste en ordenar, regular y estandarizar los sistemas públicos existentes mediante la creación de la Superintendencia de Pensiones que velará por la igualdad de requisitos y beneficios para todos los aportantes. Además, el nuevo ente regulador ampliaría las opciones de colocación de los fondos de forma que puedan realizarse inversiones más rentables pero que no sean excesivamente aventureras.

La salida en el largo plazo pasaría por implementar un sistema mixto de reparto y de capitalización individual con un componente fijo que asegurará una pensión mínima para todos quienes alcancen la edad de jubilación. Si bien éste podría seguir siendo deficitario, el desequilibrio financiero sería comparativamente menor al actual y tendría la ventaja de la progresividad en beneficio de los sectores de menores ingresos.

⁶ *Idem.*

Por su parte, el componente complementario o de capitalización brindará opciones de aporte adicionales a través de los años y flexibilizará las posibilidades de inversión. La idea es que los jóvenes contribuyan en principio un porcentaje menor de sus salarios, pero que tengan opciones más riesgosas y rentables de inversión y luego, a medida que se acerquen a la edad de jubilación, los aportes se incrementen con portafolios de inversiones de bajo riesgo. La entidad reguladora del Estado a ser creada tendrá un papel fundamental en la supervisión de las entidades o cajas de jubilación, especialmente de los costos administrativos y del manejo de los fondos de pensión.

CARLA
BOGADO YUBI

¿EL ÍNDICE DE MOROSIDAD REFLEJA REALMENTE LA CALIDAD DE LOS ACTIVOS EN LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS?

A TRAVÉS DE LA RESOLUCIÓN N° 13 DEL 24 DE ABRIL DE 2014, EL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY (BCP) AMPLIÓ EL ALCANCE DE LA RESOLUCIÓN N° 1 DEL 28 DE SETIEMBRE DE 2007 SOBRE CLASIFICACIÓN DE ACTIVOS, RIESGOS CREDITICIOS, PREVISIONES Y DEVENGAMIENTO DE INTERESES.

EDicha ampliación establece procedimientos más estrictos para evitar que las renovaciones, reestructuraciones y refinanciamientos de deudas (RRRs) sean utilizadas como maquillajes para disfrazar el aumento de los riesgos crediticios, cuando éste debería ser registrado como morosidad y, eventualmente, demandar la constitución de provisiones por futuras pérdidas. Esta oportuna nueva reglamentación llega cuando hay preocupación de varios sectores por el elevado endeudamiento que se viene registrando, sobre todo en el segmento de los créditos de consumo.

Las renovaciones pueden aplicarse a deudas con o sin atrasos de pagos. Cuando no hay atrasos, son utilizadas usualmente como una manera de “fidelizar” a los buenos clientes luego de la cancelación de una parte importante del préstamo. Pero cuando se trata de deudas con atrasos, las renovaciones podrían corresponder a operaciones de “bicicleteo” y un mayor control de la manera en que se efectúan podría hacer aflorar la morosidad no declarada del sistema financiero.

Por su parte, la refinanciación es la solución a la que se recurre cuando hay un atraso mayor de 60 días, operación que obliga al deudor a pagar la totalidad de los intereses vencidos y otros cargos exigibles, además de efectuar la amortización de una parte del capital. Finalmente, la reestructuración es el recurso que cabe cuando el prestatario se ve imposibilitado de pagar la deuda. En ese caso la entidad financiera puede modificar parcial o totalmente los términos del crédito con el fin de otorgarle al cliente un alivio financiero que podría consistir en la ampliación del plazo de vencimiento, la disminución de la tasa de interés, la reducción de la cuota o alguna otra facilidad que permita la cancelación del préstamo.

A fines de marzo de 2014 el nivel de morosidad del sistema financiero estaba en 2,19% en el sector de los bancos y en 4,73% en el de las empresas financieras. Y las RRRs mostraban los siguientes índices:

RATIOS DE CALIDAD DE ACTIVOS	BANCOS		FINANCIERAS	
	DIC/2013	MAR/2014	DIC/2013	MAR/2014
Renovados/Cartera	11,69%	11,63%	4,55%	4,15%
Refinanciados/Cartera	1,02%	1,06%	1,06%	1,11%
Reestructurados/Cartera	1,60%	1,47%	1,09%	0,95%
RRR/Cartera	14,31%	14,17%	6,69%	6,21%
Vencidos + RRR/Cartera	16,32%	16,36%	10,81%	10,94%

Fuente: Elaboración propia con datos del BCP.

Si bien las RRRs de los bancos están en un nivel medio de 16,36%, las de algunas instituciones como GNB, Sudameris e Itapuá llegan a más de 20%. En el caso de las financieras, los coeficientes de Ara de Finanzas, Tu Financiera y Finlatina se encuentran muy por encima del promedio de 10,94%, elevándose a más del 30% el de la última citada.

Como puede observarse, las RRRs de los bancos y de las financieras están constituidas en gran parte por créditos renovados. Ello sugiere o podría indicar que las renovaciones serían la manera más sencilla de “solucionar” problemas que en realidad requieren ya tratamientos más drásticos como la refinanciación la reestructuración de la deuda.

El BCP establece taxativamente que la renovación, refinanciación o reestructuración de una deuda deben ser producto de una nueva evaluación crediticia, de acuerdo con los requerimientos de la Resolución 1 del 28 de setiembre del 2007. Dicha evaluación debe contemplar estudios que tengan por objetivo determinar la capacidad de pago y el flujo operativo del cliente.

Se trata, pues, de una medida que debe ser bien recibida porque apunta a una mayor transparencia y eficiencia del sector financiero y, sobre todo, a proteger a los ahorristas contra políticas de ventas muy agresivas que luego puedan tener un impacto negativo en la calidad de los activos de las instituciones financieras.

Es importante recalcar, sin embargo, que la Resolución N 13 del BCP solo será efectiva si la Superintendencia de Bancos establece adecuadas y permanentes medidas de control para garantizar que las nuevas normas de renovaciones, reestructuraciones y refinanciaciones sean acatadas y cumplidas cabalmente, y su aplicación no dependa solamente de la buena voluntad de las instituciones financieras.

FERNANDO MASI

ÁFRICA: NUEVO MERCADO PARA EL PARAGUAY

EN EL PROCESO DE DIVERSIFICACIÓN GEOGRÁFICA DE SUS EXPORTACIONES EN LA ÚLTIMA DÉCADA, EL PARAGUAY HA ENCONTRADO EN ÁFRICA UN MERCADO INTERESANTE Y PROMISORIO. LA PARTICIPACIÓN DE ÁFRICA EN EL TOTAL DE LAS VENTAS EXTERNAS DEL PARAGUAY ALCANZA YA UNA CIFRA IMPORTANTE. VARIOS FACTORES SE UNEN PARA PENSAR EN UNA POLÍTICA COMERCIAL QUE POTENCIE NUESTRAS VENTAS A ESE CONTINENTE.

Considerado como el continente más atrasado en desempeño económico y desarrollo político institucional, África ha mostrado en los últimos años señales de superación: Realizó reformas económicas internas que aliviaron el problema de la deuda externa e ingresó a un rápido proceso de urbanización, de incipiente desarrollo industrial y de expansión del sector servicios. Inició una dinámica de menor participación de la agricultura tanto en el PIB como en el empleo y la transición demográfica hacia menores tasas de fecundidad y mortalidad¹.

En la última década la economía africana ha venido creciendo a una tasa anual del 5%, convirtiéndose en la tercera región de mayor crecimiento en el mundo después de Asia y Medio Oriente. El consumo per cápita en África aumentó de US\$ 500 en el 2002 a US\$ 1.200 en el 2012².

Aún así, África sigue siendo un continente muy heterogéneo en términos de crecimiento económico y desarrollo social. El mayor crecimiento fue experimentado por países como Angola (suroeste) y Etiopía (noreste), seguidos por República del Congo (región central), Nigeria (noroeste), Zambia, Tanzania y Mozambique (sureste). Por supuesto, Sudáfrica sigue siendo la economía de mayor peso en el PIB continental³.

¹ Depetris-Chauvin, N. "China's lessons and impacts on Africa's economic transformation". Presentación realizada en el Seminario China's new development model: impacts on Africa and Latin America. RED MERCOSUR-BID. Buenos Aires, 25-26 de Marzo 2014.

² World Bank. World Development Indicators, 2014.

³ Edwards, L. "Challenges Africa faces in relation to its national resource endowment and development needs". Presentación realizada en el Seminario China's new development model: impacts on Africa and Latin America. RED MERCOSUR-BID. Buenos Aires, 25-26 de Marzo 2014.

Tradicionalmente dependiente de Europa y Estados Unidos en términos de comercio, inversiones y cooperación financiera y técnica, el espacio africano ha comenzado a ser disputado y compartido por economías emergentes en los últimos años. Lógicamente, una de estas economías es China, que se ha convertido en uno de los actores más importantes en términos de comercio e inversiones.

China es el principal mercado de destino de las exportaciones africanas, concentradas básicamente en productos naturales (minerales y agrícolas). A su vez, las exportaciones chinas al África son mayormente manufacturas. El 11% de las importaciones africanas proviene actualmente de China, cuyas inversiones en África se han orientado principalmente a las manufacturas y servicios, convirtiéndose China en uno de los principales motores de la industrialización de África. Los otros dos sectores de inversión directa de China en Africa son la minería (petróleo y otros metales) y la infraestructura física y energética.

En América del Sur, la economía emergente con más peso en África es Brasil, que en los últimos diez años ha comenzado una ofensiva importante de comercio e inversiones dentro de la lógica de relacionamiento Sur-Sur de la administración Lula. El mercado africano se expande a un ritmo más acelerado que el comercio mundial y demanda principalmente productos manufacturados. Actualmente el 5% de las exportaciones brasileñas se dirige al África⁴.

El incremento bilateral del comercio Brasil-África también se produce en la última década y se concentra en países del sur, del oeste y del norte de África. El 44% de las exportaciones brasileñas al África consiste en rubros agroindustriales como azúcar, carne congelada, aceites vegetales y cereales, mientras que el 18% son productos manufacturados. Los países africanos de habla portuguesa (Angola, principalmente) son, mayormente, los receptores de las exportaciones de servicios del Brasil, como infraestructura física y energética y saneamiento ambiental. A su vez, el Brasil ocupa el quinto lugar entre los países inversores en África, concentrándose esa inversión en el sector servicios y en la extracción de minerales⁵.

La conexión brasileña-africana ha tenido su influencia en movimientos de servicios y comercio entre el Paraguay y África en la última década. Empresas paraguayas de construcción se han establecido en África consorciadas con compañías brasileñas, lo mismo que mano de obra paraguaya. En los últimos meses asistimos a otro fenómeno de la conexión brasileña-africana en Paraguay: la presencia de estudiantes universitarios de Angola que llegan al país vía Brasil⁶.

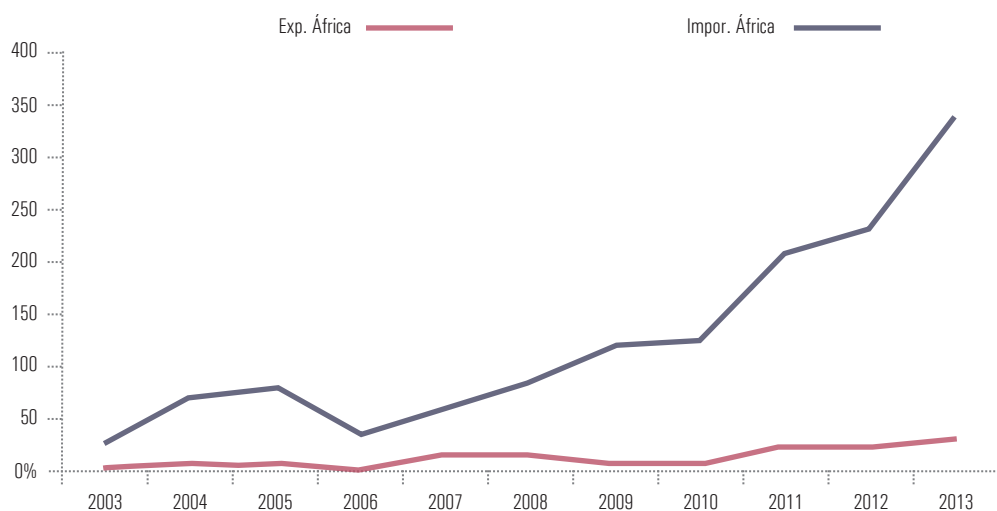
⁴ "África: bom desafio para uma estratégia de política externa consistente do Brasil". Editorial. Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE). No. 116- julho-setembro 2013, p. 2. Rio de Janeiro, Brasil.

⁵ Da Motta Veiga, P. "A África na agenda econômica do Brasil: comércio, investimentos e cooperação". RBCE No. 116, 4-20 pp. Rio de Janeiro, Brasil.

⁶ No existen datos acabados sobre este movimiento de capitales y personas, solo conocimiento sobre experiencias puntuales.

En términos del comercio, África recibe hoy el 5% de las exportaciones totales del Paraguay, una cifra respetable teniendo en cuenta que mercados importantes como Estados Unidos tienen menor grado de participación en las exportaciones de nuestro país. Las exportaciones del Paraguay al África, que tan solo alcanzaban US\$ 28 millones en el 2003, han crecido hasta llegar a US\$ 334 millones en el 2013. Y, como las importaciones desde África eran menores y se han mantenido estancadas durante todo el período señalado, hay un importante superávit comercial a favor del Paraguay.

PARAGUAY: BALANZA COMERCIAL CON ÁFRICA, EN MILLONES DE US\$



Fuente: Nueva Base de Datos OBEI-CADEP.

Como en el caso brasileño, la mayor parte de las exportaciones paraguayas al África son agrícolas y agro-industriales: soja, trigo, cereales, aceites y carne congelada. Todos estos productos constituyen el 83% de las ventas externas del Paraguay a ese continente (OBEI-CADEP). En el año 2012, el 45% de las exportaciones paraguayas al África se concentraba en los países árabes del norte (Túnez, Marruecos y Argelia), 14% en Angola, 9% en la República del Congo, 8% en Kenia, 5% en Nigeria y tan solo 3% en Sudáfrica. Llama la atención la escasa participación de Sudáfrica en el total de las exportaciones paraguayas al África considerando que el Mercosur tiene firmado un acuerdo de preferencias comerciales con ese país. El restante 16% de las exportaciones paraguayas a ese continente está distribuido en numerosos otros países.

PARAGUAY: PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN LAS EXPORTACIONES AL ÁFRICA, 2012

PAÍSES	US\$ MILLONES	PARTICIPACIÓN
Norte de África (Túnez, Argelia y Marruecos)	105	45%
Angola	33	14%
República del Congo	20	9%
Kenia	18	8%
Nigeria	12	5%
Sudáfrica	8	3%
Otros países	37	16%
TOTAL	233	100%

Fuente: Base de Datos OBEI-CADEP.

Varios son los factores que deben llamar la atención a los hacedores de la política comercial del Paraguay para un mejor y mayor aprovechamiento del mercado africano en los próximos años. En primer lugar, el sostenido crecimiento de los países africanos, principalmente de los de ingresos medios y medios bajos. En segundo lugar, el dinamismo del comercio exterior africano y la creciente demanda de productos de economías emergentes y de países de América Latina que va reemplazando gradualmente a las economías desarrolladas como fuentes de importación de productos industriales. En tercer lugar, la posibilidad de encadenamientos productivos con el Brasil para una mayor penetración en los mercados africanos, principalmente en manufacturas y servicios.

África es un ejemplo claro de cómo las exportaciones paraguayas se han diversificado geográficamente desde el 2000. Otros países y regiones que han aparecido en este proceso de diversificación son Rusia, Turquía, el Medio Oriente y países del sudeste asiático. En su proceso de salida de la trampa de la pobreza, África es un continente promisorio para el aumento de las exportaciones del Paraguay y para pensar en esas ventas más allá de la agro-industria.

POR CYNTHIA
GONZÁLEZ RÍOS

FORMALIDAD VS INFORMALIDAD: LA ETERNA PELEA



TAL COMO SUCEDE Y PREOCUPA A LOS DEMÁS PAÍSES LATINOAMERICANOS, EL EMPLEO EN EL PARAGUAY SUFRE DE ALTA INFORMALIDAD CRÓNICA. ¿POR QUÉ? PORQUE UNA GRAN CANTIDAD DE EMPLEADORES Y TRABAJADORES REALIZA SUS ACTIVIDADES ECONÓMICAS AL MARGEN DE LA LEY, EN PERJUICIO DEL SECTOR PÚBLICO, DE LOS TRABAJADORES Y DE LOS MISMOS EMPLEADORES. LA INFORMALIDAD EN LA QUE INCURREN LOS EMPLEADORES PARA OBTENER ALGÚN BENEFICIO ADICIONAL AFECTA NEGATIVAMENTE A LAS RECAUDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO Y, A LA VEZ, GENERA COMPETENCIAS DESLEALES ENTRE LAS EMPRESAS. LA INFORMALIDAD DE LOS EMPLEOS, POR SU PARTE, SE EXPRESA EN EL ESCASO ACCESO DE LOS TRABAJADORES A LA SEGURIDAD SOCIAL (JUBILACIÓN Y SEGURO DE SALUD), EN BAJOS SALARIOS Y EN JORNADAS LABORALES MÁS LARGAS QUE LAS PERMITIDAS, SIN PAGOS EXTRAORDINARIOS, SIN DERECHOS POR MATERNIDAD, SIN VACACIONES PAGADAS. ASÍ, LAS PRECARIAS CONDICIONES DE TRABAJO Y LOS ESCASOS O INEFICIENTES MECANISMOS DE PROTECCIÓN SOCIAL TERMINAN ARREBATANDO LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS -ENTENDIDO EN EL LENGUAJE DE AMARTYA SEN COMO EL “DOMINIO DE LAS FAMILIAS SOBRE UN CONJUNTO DE BIENES Y SERVICIOS”¹- Y MINIMIZANDO SUS POSIBILIDADES DE MEJORAR SUS CAPACIDADES Y SU CALIDAD DE VIDA.

Algunos números sustentan lo antedicho. La tasa de subempleo total, vinculada al incumplimiento del salario mínimo y horas trabajadas así como al de horas de trabajo deseadas, se encuentra en alrededor de 20%. El subempleo de los hombres es de 19% y el de las mujeres 23%. La mitad de los trabajadores asalariados del sector privado y el 12% de los trabajadores del sector público gana menos que el salario mínimo. La mitad de los asalariados no tiene contratos laborales. A su vez, el 60% de los empleos asalariados son informales ya que estos trabajadores no aportan a un sistema de jubilación, principalmente aquellos vinculados a micro y pequeñas empresas. Esta cifra es notoriamente elevada y merece una especial atención. Sin embargo, la mayor vulnerabilidad recae en los trabajadores independientes (cuentapropistas agropecuarios y no agropecuarios, trabajadores familiares no remunerados y empleados domésticos), quienes se encuentran desprotegidos antes los riesgos propios asociados a la

¹ Sen, Amartya (1983). *Los bienes y la gente*. Comercio Exterior, Vol. 33, núm. 12. México.

vejez, sin garantías de una salida digna del mercado laboral. Al mismo tiempo, sólo el 28% de los trabajadores independientes no agropecuarios (mayormente cuentapropistas y algunos patrones captados en las encuestas de hogares) cuenta con el Registro Único de Contribuyentes, o sea, está registrado en el Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MT) de reciente creación, que suple a un Viceministerio que históricamente contó un paupérrimo presupuesto (sólo 6% del presupuesto total 2013 del Ministerio de Justicia y Trabajo), cumple, entre otros roles, un papel protagónico en la conducción de la política de regulación laboral. Sin embargo, su debilidad presupuestaria, sus limitadas capacidades técnicas y la escasa coordinación intergubernamental para el control del cumplimiento de las normativas laborales hacen que la informalidad de los empleos, al menos de los asalariados, siga intacta. Las inspecciones laborales del MT adolecen de frágiles mecanismos de control, falta de procedimientos operativos eficientes, escaso número de inspectores -alrededor de 22 inspectores para más de 200 mil empresas, lo cual implica 1 inspector por cada 9 mil empresas- bajas remuneraciones salariales proclives a fomentar la corrupción y limitada sistematización de los registros y procesos administrativos.

En este contexto y ante la realidad de un limitado retorno de los beneficios de la formalidad en términos de acceso a servicios públicos eficientes y acceso de la población más desfavorecida a la protección social, la transición hacia la formalidad se torna en un importante desafío que exige, en primer lugar, honestidad de las autoridades públicas, transparencia de los procesos y gestiones y coordinación interinstitucional dentro del sector público; en segundo lugar, el diseño de un sistema de incentivos a la formalización de empresas y trabajadores; en tercer lugar, mejorar la representatividad y la participación técnica de los trabajadores en los espacios de diálogo en torno a la formalización y promocionar la información sobre los derechos y obligaciones laborales y empresariales; y, en cuarto lugar, sin pretensiones de hacer una lista exhaustiva de recomendaciones, la voluntad política y el compromiso presupuestario para desarrollar esta política. Cumplir con estas condiciones tiene su grado de dificultad pero, sin duda, estas últimas mencionadas son los determinantes más importantes y más controversiales del inicio y conservación de un proceso de cambio hacia una economía formal.

La coordinación interinstitucional a favor de la formalización de las empresas y los empleos debiera involucrar, por etapas, a la Dirección de Registros Públicos y Personas Jurídicas, al Ministerio de Hacienda, el Instituto de Previsión Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En los últimos meses tanto el Ministerio de Hacienda como el Instituto de Previsión Social han ajustado sus mecanismos y frecuencias de control del cumplimiento tributario y de los aportes patronales y obreros, respectivamente. Entre tanto, el Ministerio de Trabajo, con su bajo nivel presupuestario, difícilmente podría fortalecer las condiciones de inspección laboral. Un punto relevante para el control de las normativas desde el MT tiene

relación con la producción, gestión y monitoreo de los registros administrativos generados dentro de la misma institución; este hecho requiere la adopción de tecnología informática adecuada, la incorporación de personal calificado y una capacitación intensiva en informática del personal existente en la institución. Volviendo al tema presupuestario del MT, no estaría demás reflexionar sobre la posibilidad de canalizar parte o la totalidad de los recursos financieros del SNPP y SINAFOCAL al nuevo Ministerio de Trabajo, en un marco de reforma de estos programas/instituciones de capacitación laboral que enfrentan desafíos de eficacia, eficiencia y de impacto² que no conciben con su disponibilidad de recursos financieros. Basta como ejemplo que en el 2012 ambas instituciones manejaron recursos por más de 22 millones de USD, es decir, cuatro veces más que el presupuesto del Viceministerio de Trabajo de ese momento.

En cuanto a la representatividad de los trabajadores, el rol de los sindicatos como promotores y contralores de la formalización de los empleos es clave para desarrollar esta política. Pero, al igual que las autoridades públicas y las empresas, los sindicatos tienen algún grado de responsabilidad en la recurrente informalidad del mercado de trabajo. Recordemos, que en los últimos 15 años la baja cobertura de la seguridad social aumentó de 11% de los ocupados en 1997/8 a sólo 18% de los ocupados en el 2012. Si bien se han visto movilizaciones de la clase obrera, en el pasado y recientemente, abogando por sus legítimos derechos, desafortunadamente muy pocas de todas las reivindicaciones han sido resueltas. La organización de los trabajadores en el Paraguay y la concientización de sus derechos son un gran desafío por delante para los mismos sindicatos y para las políticas públicas. Un indicio de este hecho es baja tasa de pertenencia sindical de los asalariados. De un total aproximado de 1.600.000 trabajadores asalariados, en el mejor de los casos, sólo el 5% forma parte de un sindicato³, de los cuales la mayoría (73%) pertenece al sector público.

El desafío de reducir la informalidad y ampliar el empleo formal es una obligación de todos los actores de la economía. Sin embargo, la responsabilidad central recae en las autoridades del gobierno, quienes deben fomentar políticas públicas conducentes a la formalización y capaces de generar oportunidades de empleos dignos para todos los trabajadores, no sólo para mejorar sus condiciones de vida y sus capacidades, sino también para garantizar nuestra democracia futura.

³ González, C. (2012). *Evaluación rápida del SNPP y SINAFOCAL. Econometría, 2013. Evaluación de impacto de los servicios nacionales de formación profesional en el Paraguay. Informe final.*

⁴ *Encuesta Permanente de Hogares, 2012. DGEEC.*



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

Piribebuy 1058 entre Colón y Hernandarias
Tel.: (595-21) 494 140 / 496 813 / 452 520
cadep@cadep.org.py / prensa@cadep.org.py
www.cadep.org.py



entre paréntesis

estudio de diseño
(0981) 145770
marina@entreparesis.com.py