



EL EMPLEO INFORMAL EN EL PARAGUAY:
EVOLUCIÓN, CARACTERÍSTICAS Y
CONSIDERACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Autor: Cynthia González ¹

Agosto de 2010

Este documento fue elaborado en el marco del Programa Regional sobre Políticas Sociales, SOPLA, de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Río de Janeiro.

¹Economista, miembro investigador permanente del CADEP.

La autora agradece a la Econ. Leila Rodríguez por sus aportes técnicos para el desarrollo de este documento.

1. Introducción

Abordando la informalidad desde el punto de vista del empleo con acceso a la seguridad social, el presente estudio expone el grado de desarrollo de este fenómeno en el Paraguay, las características de los trabajadores informales, las causas relacionadas y la identificación de espacios específicos de acción para las políticas públicas tendientes a reducir la informalidad.

El análisis de este fenómeno se realiza con datos de corte transversal procedentes de Encuestas de Hogares de 1997/8 al 2008. Éstas son recogidas por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, institución oficial encargada de las estadísticas públicas del país.

La informalidad en el Paraguay es preocupantemente elevada, afecta al 84% de la población ocupada total, lo que equivale a más de 2 millones 251 mil personas que no tienen acceso a la seguridad social. En la última década, la informalidad apenas se redujo en 4 puntos porcentuales. Dado el carácter multidimensional de la informalidad, las causas y las acciones públicas deben abordarse de manera integral para la creación de buenos puestos de trabajo en términos de ingresos y de acceso a los beneficios otorgados por el Estado.

A continuación, en la sección 2, se desarrolla el aspecto conceptual que orienta este estudio, y se explora la evolución del empleo informal en la última década. Posteriormente, en las secciones 3 y 4 se analizan las características de los trabajadores informales y las causas que influyen en el desarrollo de la informalidad, respectivamente. Finalmente, en la sección 5 y 6, se recopilan algunas recomendaciones de políticas públicas y las conclusiones.

2. Evolución del empleo informal en la última década (1998-2008)

Con la definición de sector informal introducida por la OIT, en su informe de 1972, la temática desarrolló una trayectoria conceptual que finalmente evolucionó hasta lo que actualmente se conoce como “economía informal” que integra la regulación de los trabajadores y las empresas. De esta forma, la economía informal se define como “el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades productivas económicas que tanto en la legislación como en la práctica están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto”². Esta definición, implica que el desempeño al margen de la ley de los trabajadores y las empresas los excluye de ciertos beneficios y los exonera de ciertas obligaciones. Los trabajadores no registrados no acceden a la protección social que por derecho les corresponde, en tanto, que la permanencia de las empresas fuera del alcance de la regulación soslaya las obligaciones correspondientes como los pago de impuestos y la observación de la reglamentación laboral (pago de salarios mínimos, contribuciones a la seguridad social, contratos de trabajo, pagos no salariales, etc.).

A partir de este enfoque, en este trabajo se ha adoptado esta definición, enfatizando la informalidad desde el punto de vista del empleo o del trabajador, en cuanto que su puesto de trabajo no se encuentra registrado en los organismos correspondientes y por ende, no goza de los beneficios de la protección social. Operativamente, *los empleos o trabajadores informales son aquellos que no aportan a un sistema de seguridad de jubilación o pensión, aún cuando quisieran hacerlo. Es decir, en términos pragmáticos, no están registrados en ninguno de los programas de jubilaciones y pensiones administrados por las 8 instituciones responsables: Instituto de Previsión Social (IPS), la Caja Fiscal, la Caja Municipal, la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), la Caja de Itaipú, la Caja Ferroviaria, la Caja Parlamentaria y la Caja Bancaria.*

La importancia del IPS y la Caja Fiscal en cuanto a número de cotizantes se puede cotejar con los datos de las encuestas de hogares (2007). Del total de cotizantes a un sistema de jubilación, que implicaría a alrededor de 396 mil trabajadores, 49,1% aporta al IPS, 43,3%

² Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal de la 90ª Conferencia General de la OIT (2002).

a la Caja Fiscal, 1% a la Bancaria, 1,2% a la Municipal, 5% a la privada y 0,3% a otro tipo de institución.

De acuerdo a Saldain (2003), en el Paraguay no existe un sistema de seguridad social como tal³, sino varios programas de jubilación y pensión administrados por instituciones sin vínculos entre sí, lo que deriva en una importante restricción al acceso a la protección social no solamente para los trabajadores y sus familias sino para población en general.

Conforme a los datos de la Encuesta de Hogares de 2008, el empleo informal desde el punto de vista del registro o cotización a la seguridad social ha disminuido levemente en el último decenio, desde 88%, en 1997/8 a 84% en el 2008. Este último porcentaje, equivale a cerca de 2 millones 251 mil personas que se encuentran con problemas de acceso a la seguridad social (Cuadro 1). Asimismo, el empleo informal representa el 79% de la Población Económicamente Activa (PEA) del 2008. Los esfuerzos por la reducción del empleo informal, o en contraste, los esfuerzos por la formalización del empleo han sido insignificantes en los últimos años.

Casi la totalidad del empleo rural se desarrolla al margen de la normativa de seguridad social (95% en 1998 y 93% en el 2008) y de manera constante en los últimos diez años. Por su parte, la informalidad del empleo urbano se ha reducido en 11 puntos porcentuales, de 88%, en 1998 a 77% en el 2008.

³ El Manual de Asegurado del IPS hace referencia a la diferencia entre Seguro Social y Seguridad Social en el cual el Seguro Social es un conjunto de beneficios y prestaciones establecidos a favor de los trabajadores asegurados a una Caja y que eventualmente, como en el caso del IPS, se extienden a los familiares del trabajador; en tanto que la Seguridad Social es un Sistema de Protección Social que pretende amparar a todos los habitantes de una nación, sin exclusiones ni limitaciones.

Cuadro 1
Empleo informal en la fuerza laboral. 1998-2008

Indicador	1998			2008		
	Área rural	Área urbana	Total	Área rural	Área urbana	Total
PEA	817,785	1,192,576	2,010,361	1,113,554	1,738,486	2,852,040
Ocupado	791,823	1,112,536	1,904,359	1,077,460	1,615,389	2,692,849
Empleo informal (EI)	751,194	918,338	1,669,531	1,005,409	1,245,820	2,251,229
% EI / Ocupados	94.9	82.5	87.7	93.3	77.1	83.6
% EI / PEA	91.9	77.0	83.0	90.3	71.7	78.9

Fuente: Encuestas de Hogares 1997/8-2008, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)

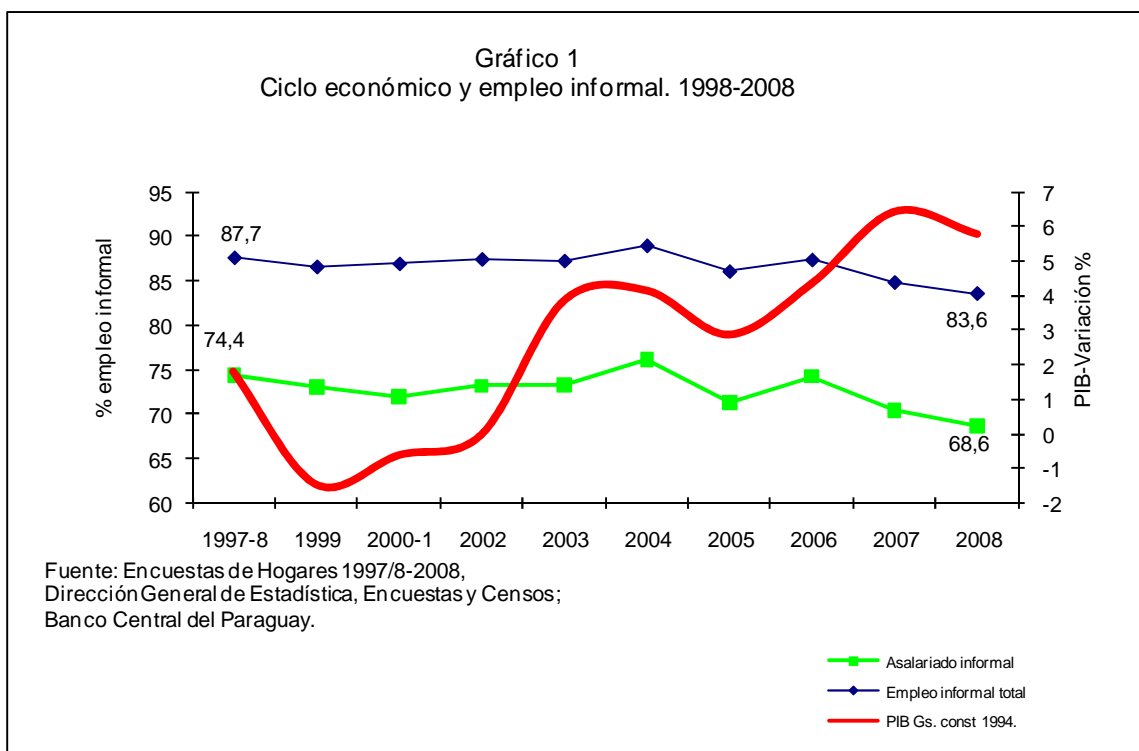
Nota: Se considera ocupados a la población de 15 años y más de edad.

El empleo informal afecta principalmente a los trabajadores independientes. Éstos están amparados por la ley en cuanto que pueden cotizar de forma voluntaria a la seguridad social administrada por el Instituto de Previsión Social. Sin embargo, prácticamente la totalidad de los independientes no acceden a los beneficios del Estado. En relación a los trabajadores asalariados, aún cuando las empresas tienen la obligación de registrarlos en la seguridad social y observar las demás normas laborales, los asalariados informales se mantenían en alrededor de 69% del total asalariado en el 2008. En el Gráfico 1 se puede observar, la disminución de la informalidad de los trabajadores en relación de dependencia.

Las fluctuaciones económicas de la década reciente han influido en el empleo total. Durante la recesión (1998-2002) han aumentado levemente los trabajos independientes, mientras que durante la recuperación, iniciada en el 2003, los autoempleos han tendido a reducirse. Por su parte, los trabajos asalariados han sido más dinámicos en la última década. La crisis económica se ajustó vía creación de empleos asalariados, principalmente en las microempresas, caracterizadas por su frecuente operación al margen de la ley, baja productividad y poca capacidad de generación de empleos con seguridad social. De hecho, esto es congruente con la tendencia estable de la informalidad laboral entre el 97/8 y el 2002 observado en el Gráfico 1. Durante la reactivación (2003-2008), sin embargo, la informalidad muestra una tendencia levemente decreciente, con una fuerte vinculación al crecimiento de las microempresas y el sector público. Es posible que el mejoramiento de la economía haya estimulado el trabajo

asalariado tanto del sector formal como del informal, lo que justifica la reducción del empleo asalariado informal desde 73%, en el 2003, hasta 69%, en el 2008.

Si se tratara de la informalidad desde el punto de vista productivo, se diría que en la última década la economía se ha informalizado aún más, en cuanto que los empleos han sido creados más rápidamente por las micro-unidades de producción de baja productividad que por el sector “formal” considerado de alta productividad. Siendo así, el impacto de la informalidad se debe observar, principalmente, en los ingresos de los trabajadores y consecuentemente en el bienestar de sus familias.



3. Características de los trabajadores informales

Tasa de informalidad según grupos diferenciados y distribución de atributos.

Por un lado, la informalidad en el mercado laboral paraguayo, desde la óptica de acceso a la seguridad social, es preocupantemente elevada y en la última década no ha habido importantes esfuerzos en revertir esta situación. Por otro lado, se constata que el sistema de seguridad social no logra favorecer a los más vulnerables. Por el contrario, brinda protección a grupos “privilegiados”. En este sentido, la informalidad evolucionó de manera diferenciada entre distintos segmentos de población, destacándose tres resultados bien marcados: leve reducción de la informalidad de grupos de población vulnerable, aumento de la informalidad de grupos vulnerables y aumento de la formalización de grupos no vulnerables.

En el primer caso, la tasa de informalidad se redujo menos en el grupo de las mujeres trabajadoras, en el segmento de los jóvenes de 20 a 29 años de edad y en el grupo de adultos mayores, así como en el grupo de los trabajadores en condiciones de pobreza extrema (Cuadro 2). En el segundo caso, hubo un aumento de la tasa de informalidad de la población menos educada (primaria y secundaria) y los jóvenes de 15 a 19 años de edad. Por último, los grupos favorecidos por la formalización (reducción de la informalidad) son los trabajadores masculinos, los más educados (con nivel de educación terciaria), los adultos de 30 a 59 años de edad, los trabajadores pobres no extremos y los trabajadores no pobres. En resumen, las personas pertenecientes a grupos vulnerables: adolescentes, jóvenes, adultos mayores y pobres, predominantemente conforman las filas de los empleos informales.

Al interior del grupo de trabajadores informales y no informales se observan algunos atributos. Acorde a la estructura del mercado de trabajo, existen más hombres informales (60%) que mujeres informales (40%). La mitad de los trabajadores informales tienen algún grado aprobado de educación primaria o simplemente no lo tienen, mientras que la mitad de los trabajadores no informales o protegidos, tienen algún curso de educación terciaria (formación docente, policial, militar o universitaria completa o incompleta).

La informalidad está presente en todas las edades de los trabajadores, es decir, atraviesa todo el ciclo de vida laboral. Esto significa que los actores económicos más jóvenes del mercado laboral tendrían más probabilidades de ingresar a un trabajo informal. Se podría decir, que el primer paso al mundo laboral de la mayoría de los jóvenes se da a través de un empleo informal y en el transcurso de los años algunos se incorporan a los empleos protegidos. Esto ocurre hasta los 30 y 39 años de edad y luego comienza el ciclo de retorno hacia la informalidad, aunque no se puede saber si esto ocurriría en forma voluntaria o involuntaria. Un dato adicional a los trabajadores es el grado de satisfacción laboral. Como es esperable, se constata que los ocupados informales tienen una tasa de satisfacción menor en relación a los ocupados con empleos no informales (con seguridad social) (46.3% vs 63.5%).

Cuadro 2
Características de los ocupados informales de 15 años y más de edad. 1997/8-2008

Atributos	Tasa de informalidad (%)		Distribución % del empleo (2008)		
	1997/8	2008	Informal	No informal	Total
Total de ocupados	87.7	83.6	2251229	441620	2692849
SEXO					
Mujeres	87.0	83.6	39.4	39.5	39.4
Hombres	88.0	83.6	60.6	60.5	60.6
Nivel de educación					
Sin estudios	99.3	97.2	3.0	0.4	2.6
Primaria (1-6)	95.5	95.7	49.5	11.3	43.3
Secundaria (7-12)	82.6	82.9	37.3	39.3	37.6
Terciaria (13 y más años de estudios)	56.3	51.4	10.2	49.0	16.5
RANGOS DE EDAD					
1 15 - 19	97.6	98.2	13.0	1.2	11.1
2 20 - 29	84.4	83.6	26.1	26.2	26.1
3 30 - 39	83.4	73.6	19.5	35.7	22.1
4 40 - 49	86.1	79.2	17.0	22.7	17.9
5 50 - 59	90.8	85.9	13.4	11.2	13.0
6 60 y más	95.3	95.0	11.0	3.0	9.7
CONDICIÓN DE POBREZA					
Pobre extrema	99.7	99.0	15.6	0.8	13.2
Pobre no extremo	97.4	92.9	16.8	6.5	15.1
No pobre	84.3	78.8	67.6	92.7	71.7
GRADO DE SATISFACCIÓN LABORAL					
% que no desea cambiar de trabajo		-	46.3	63.5	49.1

Fuente: Encuestas de Hogares 1997/8-2008. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Informalidad por categoría de ocupación y tamaño de las empresas

Al analizar la incidencia de la informalidad en las categorías de ocupación y tamaño de las empresas donde se emplean los trabajadores, se destaca el grupo de trabajadores independientes carentes de beneficios sociales, conformado por los familiares no remunerados, los cuentapropistas, patronos y los empleados domésticos (incluidos excepcionalmente en esta categoría porque en realidad son asalariados de hogares). Por otro lado y acorde a la vasta evidencia al respecto, los empleos informales se asocian de forma opuesta al tamaño de las empresas. Así, el 94% de los empleos generados en microempresas, 72% de los creados en las PYMES y 44% de las grandes empresas privadas, son puestos de trabajo informales, por no estar registradas en la seguridad social.

Las microempresas, al igual que los ocupados independientes, tienen las más bajas coberturas del seguro jubilatorio. Por ley, las microempresas están obligadas a asociar a sus empleados al sistema de jubilación, sin embargo, la voluntad de los patronos es clave en esta decisión, así como ocurre en las empresas más grandes.

Esta visión de la informalidad basada en el no cumplimiento de las normativas legales relacionadas tanto a los trabajadores como a las empresas, no son totalmente propios de un determinado sector económico. Las trasgresiones legales ocurren en todos los sectores y empresas de cualquier tamaño. Así como los empleos informales son más frecuentes en las microempresas también lo son en el sector agropecuario, en la construcción, en el comercio y en la pequeña industria. En todos los casos, más de la mitad de los empleos de cada sector quebrantan todas o al menos una de las reglas que protege al trabajador: tenencia de contrato laboral, aportes a la seguridad social, pagos de salario mínimo, etc.

El incumplimiento de estas normativas tampoco es exclusivo del sector privado. Una proporción no menos importante de trabajadores del sector público se encuentran al margen de la ley. En 1997/8 el grado de informalidad por falta de seguro social en el sector público alcanzaba casi el 30%. En el transcurso de los años hubo reformas que

lograron aumentar la formalización en el Estado, lo cual contrajo el nivel de informalidad hasta 19%, en el 2008.

Trabajadores y empresas informales: formalización parcial

Las empresas informales en Paraguay serían aquellas que no están registradas en el Registro Único de Contribuyentes del Ministerio de Hacienda (para los efectos de la carga impositiva), en el Ministerio de Trabajo de Justicia y Trabajo (para las inspecciones de las condiciones laborales) y en el Instituto de Previsión Social (para la cobertura de la seguridad social de los empleados).

Las empresas privadas del país formalizadas parcialmente tienen relación directa con el nivel de productividad o tamaño de la empresa. Es decir, las microempresas de bajo nivel de productividad son frecuentemente más informales que las empresas de mayor tamaño y mayor productividad. La formalización visto como un insumo de la producción, como lo estableciera Perry, et al (2007), no tendría importancia para las microempresas en tanto no reporte beneficios a su actividad y en tanto pueda seguir al margen de la ley debido a la propia incapacidad del Estado para llegar hasta ellas.

Análogamente a la incapacidad de control del Estado, las empresas optimizan su formalización registrándose en sólo algunas de las instituciones relacionadas al trabajo y las empresas. Una unidad productiva puede inscribirse en el Registro Único de Contribuyentes del Ministerio de Hacienda y no hacerlo en las oficinas del Ministerio de Justicia y Trabajo y el Instituto de Previsión Social. Una prueba de esto son los registros estadísticos administrativos de las 3 instituciones. La Subsecretaría de Tributación del Ministerio de Hacienda señala un total de 13.711 empresas inscriptas en el 2002, mientras que los registros del Ministerio de Justicia y Trabajo y el Instituto de Previsión Social apuntaron 1.391 y 1.376 empresas, respectivamente, en el mismo año.

La amplia brecha de registros entre el Ministerio de Hacienda y los demás entes podría deberse, por un lado, a que el Ministerio de Hacienda incluye a las sociedades físicas y jurídicas de contribuyentes que elevan el número de empresas, y por otro, tiene una capacidad de control relativamente superior a las otras instituciones.

El Registro Único de Contribuyentes (RUC), credencial de existencia de la empresa en el Paraguay, es exigido en las transacciones comerciales, así como en las municipalidades e instituciones financieras intermediarias. De esta manera, se estimula la formalización y también facilita el control cruzado del Ministerio de Hacienda (Borda, 2003). Según las encuestas de hogares del 2008, cerca del 64 % de los asalariados trabajan en empresas privadas que cuentan con el RUC (Cuadro 3), lo cual implica que estas empresas están registradas en el Ministerio de Hacienda. Al mismo tiempo, el 65% de esos asalariados de las empresas con RUC son puestos de trabajos informales, es decir, no cotizan a la seguridad social. Una prueba adicional de la formalización parcial de las empresas.

Cuadro 3
Grado de formalización de las empresas privadas
(%)

Empresas privadas	Empleo		Total de empleos en empresas privadas	
	Informal	No informal	Número	%
No registradas	96.0	4.0	333565	35.8
Registradas (con RUC)	64.8	35.2	597906	64.2
Total	76.0	24.0	931472	100.0

Fuente: Encuesta de Hogares 2008, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Nota: se considera la población ocupada de 15 años y más de edad, del sector privado.

Ingresos de los trabajadores informales

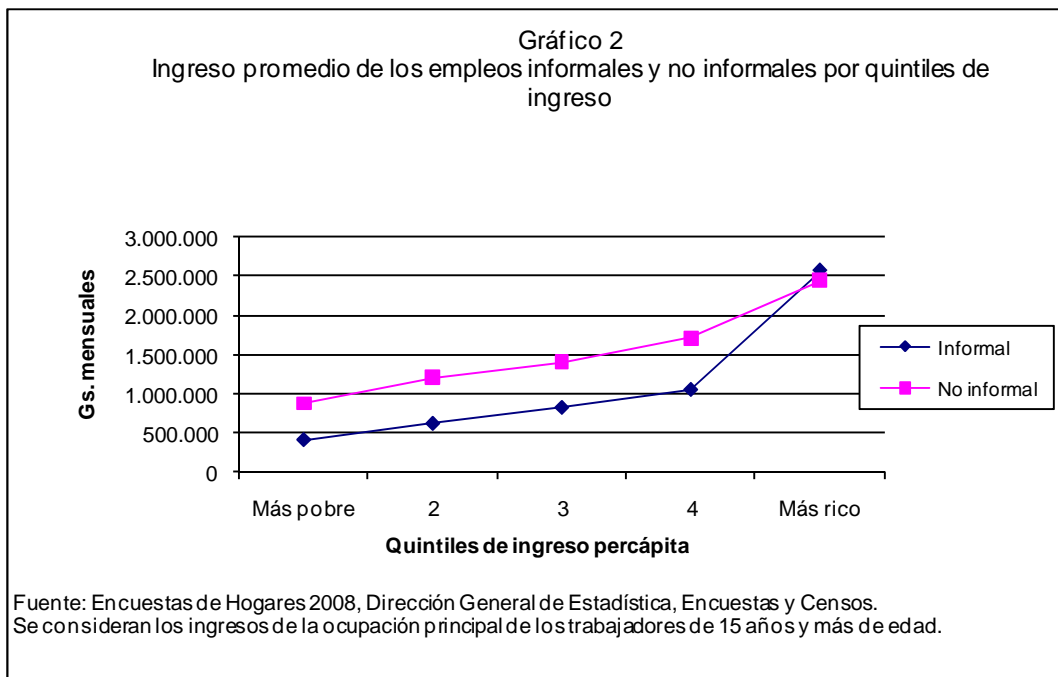
Los ingresos laborales distribuidos por quintiles, muestran las diferencias de ingresos entre los trabajadores informales (sin acceso a la seguridad social) y no informales (con acceso a la seguridad social) de la economía. Los ingresos de los trabajadores no informales claramente son superiores a los ingresos de los informales, hasta el cuarto quintil, segmento coincidente con la clase media alta de los trabajadores (Gráfico 2). Sobre este quintil se volverá más adelante, mientras tanto, se debe notar que la brecha entre ambos grupos se reduce a partir del segundo quintil hasta llegar al segmento más rico, donde los ingresos informales superan a los ingresos de los no informales.

Así, el promedio de ingresos de los trabajadores no informales del quintil más pobre es dos veces mayor a los ingresos de los informales. Esta diferencia se reduce a 1,6 en el

cuarto quintil, hasta que finalmente los ingresos informales superan en 5% a los ingresos no informales. La presencia de los patronos y cuentapropistas empresarios, profesionales calificados, comerciantes, entre otros, determinan que los ingresos de los informales del quintil más rico sean superiores a su contraparte. Si se excluye a los independientes, se observa que la relación entre los ingresos de los asalariados no informales e informales del quintil más rico sigue siendo importante (1,3).

Vale la pena mencionar que la seguridad social actual está dirigida a trabajadores de la economía moderna y sus familias, quienes no necesariamente están ubicados en los estratos más pobres. De hecho, sólo 16% de los ocupados totales aportan al sistema de jubilación, de los cuales, el 80% pertenecen al cuarto y quinto quintil más rico.

Por otro lado, se destaca que el promedio total de ingresos de los informales es inferior al salario mínimo legal e inferior al valor promedio estimado de las líneas de pobreza mensual para una familia de 5 miembros. A excepción del quintil de ingresos más alto, los ingresos de los estratos inferiores no superan el salario mínimo. En contraste, el ingreso promedio mensual total de los no informales se encuentra por encima del salario mínimo y la línea de pobreza; no obstante, los ingresos de trabajadores de los quintiles más pobres (1 y 2) quedan por debajo de ambos. Aquí no se trata de aumentar los ingresos para cotizar a la seguridad social, sino de formalizar o asegurar a aquellos excluidos de los beneficios sociales, principalmente a los trabajadores más pobres, independientemente de sus niveles de ingresos.



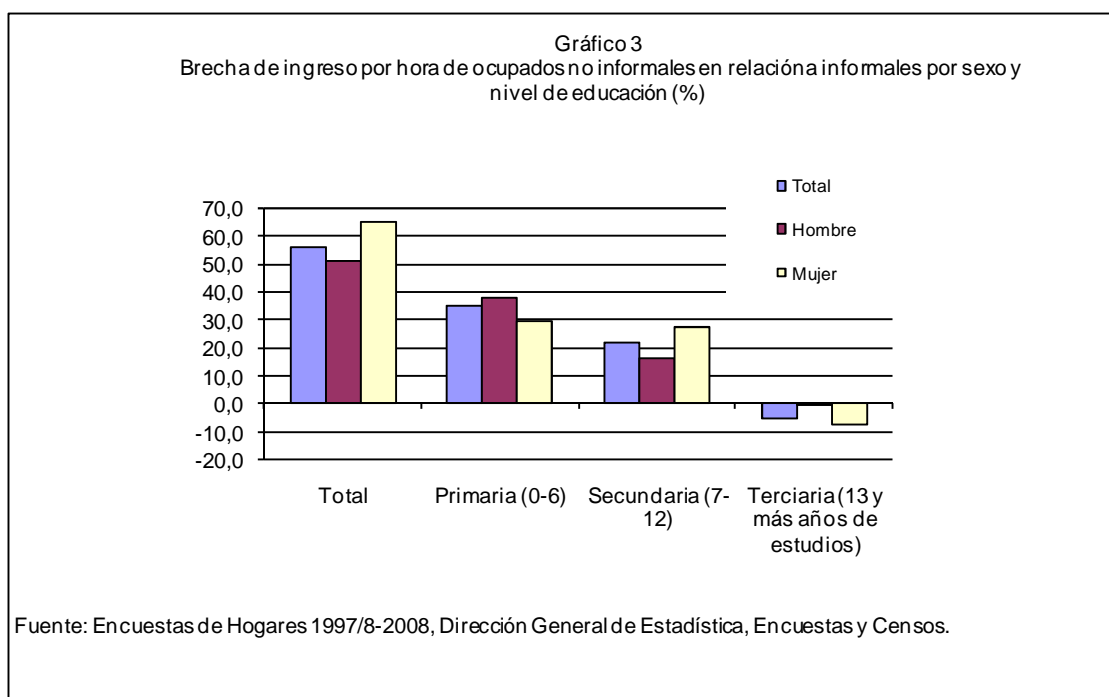
Por último, la educación, la capacitación y formación laboral son claves para aumentar los ingresos, superar la pobreza y reducir la informalidad. Existen diferencias de ingresos entre los trabajadores informales y no informales por sexo y educación. En general, la brecha de ingresos entre trabajadores informales y no informales es de 56% en favor de estos últimos. Las diferencias de ingresos son más notorias entre las mujeres informales y no informales que entre los hombres (Gráfico 3). Las mujeres no informales o que acceden a la seguridad social tienen ingresos que superan en 65% a los ingresos de las mujeres informales. Entretanto, la brecha de ingresos entre los hombres informales y no informales fluctúa alrededor de 51%, en beneficio de los no informales.

La brecha de ingresos de los trabajadores informales y no informales por nivel de educación muestra un comportamiento poco esperado en el nivel de estudios superior. Los trabajadores informales con educación terciaria tienen ingresos que son levemente superiores a los ingresos de los trabajadores no informales de igual educación (6%). Por su parte, los ingresos de los trabajadores no informales con educación primaria superan en 35% a su contraparte informal. De forma similar, los trabajadores no informales con

educación secundaria tienen ingresos que son superiores en 22% a los ingresos de sus homólogos informales.

Combinando los atributos de sexo y educación de los trabajadores, se destaca que las mujeres con educación primaria y secundaria no informales tienen ingresos superiores de 28% y 30%, respectivamente, a los ingresos de las mujeres con igual educación pero con puestos de trabajo informal. En cuanto a los ingresos de las mujeres con educación terciaria, las informales superan en 8% a las no informales.

Por su parte, la diferencia de ingresos entre los hombres no informales e informales con educación primaria oscila alrededor de 38%, y con educación secundaria en 16%, en detrimento de los informales. Por último, la brecha entre hombres con educación terciaria es poco notoria.



4. Causas del empleo informal

La informalidad analizada desde la perspectiva de los trabajadores sin acceso a la seguridad social, implica sondear sus causas desde esa dimensión en el ámbito de la

asignación de riesgos en el mercado laboral. No obstante, es innegable que las líneas de acciones dirigidas a reducir la informalidad son transversales a otros ámbitos relacionados, como la asignación de recursos y la correspondiente interacción entre distintas entidades reguladoras y los demás actores económicos. En términos generales, los orígenes de la informalidad en el Paraguay concuerdan en gran medida con las discutidas en la literatura económica. Ciertamente algunos factores tienen mayor peso que otras. A continuación se tratan las que se consideran de mayor importancia para explicar el alto grado de informalidad.

Como vía de ajuste a la recesión económica del 95 al 2002 **proliferaron las microempresas con masiva creación de empleos precarios** en términos de bajos ingresos y de desprotección laboral. Posteriormente, el mejoramiento económico de los últimos años, entre el 2003 y 2008, trajo consigo puestos de trabajos formales e informales; desarrollándose principalmente en torno al dinamismo de las microempresas, que se habían convertido en un escape a la crisis económica. La trayectoria creciente de las microempresas siguió hasta la actualidad. Los empleos de este sector se caracterizan predominantemente por su baja productividad, bajos salarios, escasos niveles de educación y exentos del amparo de la legislación laboral. La formalización de los empleos depende de la formalización de las empresas. Los **altos costos de formalización** y los **escasos incentivos de inserción al circuito formal** de la economía, en términos de los beneficios que le reporte este acto, tienen importancia en la decisión de las microempresas sobre seguir operando al margen de la ley, junto con sus trabajadores.

Registrar una nueva empresa en el Paraguay, significa costos elevados, relacionados a la apertura, costos laborales, costos no laborales y costos en tiempo. Además, implica tratar de cumplir con toda la colección de leyes relacionadas a las empresas (17 leyes, decretos, resoluciones, etc.) y por ende, el Código laboral. Por esta razón y por el bajo nivel de inspección o control del Estado, las empresas, principalmente las más pequeñas, se involucran parcialmente con la formalización.

Otra causa de la informalidad laboral, no menos importante que la anterior, se vincula a la **exclusión que genera la propia estructura de la seguridad social**. La misma está compuesta por varias instituciones con nula coordinación entre ellas y bajos

niveles de cobertura de los trabajadores en general. En la sección anterior, se ha evidenciado que protege a un reducido segmento de trabajadores menos vulnerables, de estratos económicos más altos y discrimina a los que más requieren de esta protección. En tercer orden se encuentra **la falta o débil representación de los trabajadores ante los entes reguladores o decisores** en materia laboral, que erosiona las posibilidades de acceso a los beneficios de los empleos formales (Ferranti, et al. 2004, Perry et al 2006, en OIT, 2003). Los trabajadores informales probablemente sean los menos organizados, por tanto, sus demandas de acceder a los beneficios del Estado son las menos atendidas.

La **baja calificación educativa** de los trabajadores impide que estos accedan a trabajos formales, mejor remunerados o más protegidos. La educación es uno de los determinantes más importantes de la productividad laboral. Aún cuando en los últimos años, han aumentado los años de estudios de la fuerza laboral, hay mucho por hacer en cuanto a la calidad de la educación formal y la capacitación y formación para el trabajo, que permitirían acceder a puestos de trabajos formales.

En otro orden de causas de la informalidad, se encuentran las **debilidades del marco institucional**. En este contexto, la informalidad laboral es el resultado de una gama de irregularidades institucionales que giran en torno a la descoordinación entre organismos reguladores, la ausencia de una política de empleo, la existencia de un sinnúmero de leyes para las empresas, la legislación laboral inadecuada y la debilidad del Estado para controlar el cumplimiento de las reglas.

5. Consideraciones para políticas públicas

En este estudio, la informalidad significa no acceder a la seguridad social e implícitamente la formalidad implica aportar a la seguridad social, sea para reducir los riesgos de invalidez, sobrevivencia y pobreza en la vejez. En este marco de análisis las consideraciones para políticas públicas deberían desplegarse en torno al rediseño del sistema de previsión social y los incentivos a la contribución social. Sin embargo, la informalidad es multidimensional, es un fenómeno complejo y su reducción exige estrategias coordinadas que superan los límites de una reforma sectorial. Implica una serie de reformas o políticas interrelacionadas, desde el ámbito macroeconómico

hasta lo microeconómico, que deben ser desarrolladas, según las prioridades, en un periodo de corto, mediano y largo plazo. A continuación se exponen algunas medidas a ser consideradas en el combate a la reducción de la informalidad y promoción de la formalidad.

Incentivar el crecimiento económico intensivo en mano de obra y mejorar la productividad laboral

Dada la creciente fuerza laboral y sus problemas característicos de desempleo, subempleo e informalidad, la incapacidad del actual sistema productivo, basado en tecnología intensiva en capital y tierra, la baja productividad de la inversión, subutilización de recursos financieros, la ineficiencia del gasto público y las capacidades limitadas de los recursos humanos, resulta obligatorio realizar reformas destinadas a desarrollar una economía capaz de crear empleo, y en una óptima situación crear empleos de calidad deseables, decentes, formales o protegidos.

Lograr este objetivo implica un gran desafío a las políticas públicas. Para ello, en el corto y mediano plazo, será importante coordinar y sincronizar un conjunto de políticas claves destinadas al uso eficiente de los recursos disponibles (mano de obra, tierra, capital, etc), a crear competitividades y capacidad de producción que agilicen el crecimiento económico. Entre las políticas señaladas por Berry (2005) se encuentran la política monetaria y fiscal, dentro de la cuales el manejo adecuado de la cantidad de dinero en la economía, la tasa de interés y el gasto público contribuyen al bienestar de la población, vía estímulo de la inversión, el crecimiento, la demanda agregada, demanda de mano de obra, empleo e ingresos. Luego, una política de acceso a la tierra, crédito, asistencia técnica, apoyo a clusters, inversión en infraestructura, entre otras, permitirán el desarrollo de sectores de suma importancia como la agricultura de pequeña y mediana escala y el sector de micro, pequeñas y medianas empresas no agrícolas, sobre los que recaen las mayores posibilidades de creación de empleo y absorción de gran parte de la fuerza laboral rural y urbana.

A estas políticas se suman la necesidad de una política de mercado laboral, principalmente las activas⁴, que desde la mirada de Reinecke (2005), dadas las características del mercado laboral paraguayo⁵, deberían priorizarse los programas de contención de desempleo, el aumento de las inversiones públicas intensivas en empleo, principalmente en las áreas de construcción y mantenimiento de infraestructura, la generación de una red de oficinas de empleo, la implementación de una política de capacitación a ocupados y desocupados y programas especiales de empleo juvenil. Se enfatiza este segmento de población por su mayor probabilidad de inserción a los puestos de trabajo informal.

Una política de educación de buena calidad y la formación y capacitación técnica, en el marco de una política de mercado laboral son una combinación importante y un requerimiento ineludible para aumentar la productividad laboral y satisfacer las necesidades de las empresas. La educación formal ha atravesado un proceso de reforma a partir del 1995 y ha logrado aumentar los años de estudios de la población económicamente activa de las nuevas generaciones. Sin embargo, la cobertura y calidad educativa aún tiene sus limitaciones.

Aplicar un sistema de incentivos a la formalización y sanciones por incumplimiento de las leyes

Por el lado de los incentivos, las consideraciones para políticas públicas se dirigen a la reducción de los costos de formalización. La inclusión de una empresa al circuito formal de la economía implica superar diversas barreras de entrada vinculadas al cumplimiento de una gama de leyes, decretos y resoluciones para las empresas que a su vez varían según su naturaleza (sociedades, unipersonal), según su tamaño (PYMES, Microempresa), según su localización (Asunción, Interior) y según la actividad específica de la empresa (industria, comercio, servicio, exportación) (Borda, 2003).

⁴ Las políticas activas se orientan a acelerar el proceso de enlace entre la oferta y demanda de trabajo, a la recalificación de la fuerza de trabajo para mantenerse en sus puestos de trabajo o aumentar sus posibilidades de encontrar un empleo de mejores condiciones así como a la creación de puestos de trabajo. Estas buscan reducir el desempleo, ajustar las capacidades de los trabajadores a la demanda de las empresas así como a generar incentivos para la creación de nuevos puestos de trabajo.

⁵ Debilidad institucional, alta informalidad, fuerza laboral grande y creciente, descoordinación interagencial, entre otras.

Por mencionar un ejemplo, el registro legal de una empresa requiere la realización de trámites en diversas instituciones (por lo general en el Ministerio de Hacienda, Dirección General de Registros Públicos y de Personas Jurídicas, la Municipalidad de localización de la empresa, el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Instituto de Previsión Social, este último en caso de tener trabajadores en relación de dependencia), lo cual resulta ineficiente en términos de costos en tiempo y dinero.

En función a las verdaderas posibilidades de las empresas, las simplificaciones administrativas y de las leyes, los requerimientos de apertura, los trámites relacionados, estos últimos por ejemplo, a través de ventanillas únicas, o el uso de tecnología informática, a costos diferenciados por tamaño de empresas, constituyen un buen incentivo para la formalización y traen consigo ahorro en recursos tanto para el Estado como para las empresas. Dada la importancia de las microempresas en la estructura productiva del país, ameritaría diseñar regímenes diferenciados por tamaño de la empresa, para la aplicación de la carga impositiva y el cumplimiento de las normativas laborales.

En ese sentido, es oportuno en el corto plazo hacer una revisión de los costos laborales y protección social que afecta a las empresas, con algún grado de flexibilidad para las microempresas, sin pretender reducir los beneficios de los trabajadores. La implementación de este tipo de medidas, de relajación de las normativas laborales, implica realizar un buen diagnóstico de su impacto, a la luz de las opiniones encontradas al respecto (Kucera, 2008). Es probable que estas medidas deban ser acompañadas de otras acciones de refuerzo para evitar incentivos perversos y potenciar el acceso de empresas y trabajadores a los beneficios de la formalización de la economía.

El grado de evasión de las leyes empresariales y laborales conlleva costos económicos y sociales de gran magnitud (evasiones fiscales, salarios por debajo del mínimo, empleos informales, etc). Por tanto, un avance importante sería llevar a la práctica la aplicación y el cumplimiento estricto de las leyes para empresas y el código laboral, junto con las sanciones correspondientes, considerando ciertas flexibilidades para las empresas que deben surfear en la economía globalizada, pero sin perjuicio de la protección de los trabajadores (Perry, et al, 2007). Para desarrollar un buen

sistema de incentivos y sanciones, el Estado debe realizar importantes inversiones en infraestructura, coordinación entre instituciones, ordenamientos de las instituciones, personal capacitado, entre otros.

Política dirigida al fortalecimiento institucional

El desarrollo de políticas dirigidas a incentivar el crecimiento económico, el empleo y la productividad de los trabajadores, como la aplicación del sistema de incentivos y sanciones para la formalización requieren en primer lugar de una fuerte coordinación entre los entes reguladores. Actualmente, las políticas y los entes reguladores en general se hallan descoordinadas entre sí o superpuestas en sus acciones ocasionando ineficacias (en cuanto al logro de las metas establecidas), ineficiencias (relacionado al logro de las metas a costos razonables) y efectos nulos en la reducción de la inequidad pasando por alto las poblaciones vulnerables que deberían ser el objetivo central de las acciones públicas tendientes a reducir las desigualdades.

En este contexto y retomando la reducción de la informalidad por la falta de acceso a la seguridad social, el diagnóstico recogido de varios estudios resumidos en Saldain (2003) dan cuenta de la inexistencia de un sistema de seguridad como tal y de la coexistencia de programas sin conexión alguna entre ellas.

La seguridad social en el Paraguay, adolece de falencias de diseño, ineficacia en la cobertura, extrema rigurosidad de condicionamientos de acceso a las prestaciones y otros problemas como el método de cálculo y ajuste para mantener el poder adquisitivo de las mismas, que no compensan las contribuciones realizadas a lo largo de la vida laboral activa. Como se señala en el estudio de Saldain, el desafío de la reforma estructural de los regímenes de previsión social está en función a la sostenibilidad de los programas, a lograr un mayor alcance en cobertura poblacional, equitativa e inclusiva, con prestaciones acordes a las necesidades y contribuciones.

El sistema de seguridad social debe rediseñarse en función de las necesidades y capacidad de contribución de empresas, trabajadores y la sociedad en general, de manera que logre sus objetivos sociales de inclusión a los grupos más vulnerables. Aun cuando la exclusión de la seguridad social es amplia en todos los segmentos

poblacionales, en el caso de los trabajadores, en particular se han visto excluidos los adolescentes, los jóvenes, los adultos mayores, los trabajadores más pobres y los trabajadores independientes, principalmente del área rural. Para lograr efectivizar estas propuestas, el Estado debe hacer un mayor esfuerzo en cumplir con sus funciones, hacer cumplir las leyes y generar confianza en cuanto a los servicios y beneficios que por derecho corresponde a los ciudadanos.

Retomando las políticas dirigidas a aumentar la productividad laboral, vale destacar que en el Paraguay no existe una política de empleo o bien existe una gama de acciones vinculadas al empleo, a la capacitación, a la inserción laboral, distribuidas al interior de distintas políticas, planes o estrategias desarrolladas independientemente por diversas instituciones. El Ministerio de Justicia y Trabajo, a través del Vice-Ministerio de Trabajo es la institución encargada de fijar y ejecutar la política y programas de empleo en el Paraguay, teóricamente. El diseño e implementación de la política de empleo deberá coordinarse con las instituciones responsables de la política económica, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, y las encargadas de la promoción de igualdad, la Secretaría de la Mujer, el Vice Ministerio de la Juventud, entre otras⁶.

En el ámbito de la seguridad social, en la práctica debería existir una coordinación más estrecha entre Vice Ministerio de Trabajo y el Instituto de Previsión Social, debido a que ambos organismos deben registrar e inspeccionar la nómina de trabajadores. Se ha señalado anteriormente, que los datos difieren entre las 3 instituciones encargadas, Ministerio de Hacienda, Vice Ministerio de Trabajo y el Instituto de Previsión Social. Proveer recursos humanos capacitados y presupuestos para mejorar la inspección y aplicar las sanciones pertinentes estaría dentro de las prioridades de acción.

Parte de la debilidad institucional está relacionada a la esfera jerárquica de manejo de los asuntos del mercado de trabajo. Este, intenta ser conducido desde las limitaciones de un viceministerio, que no cuenta con los recursos físicos, humanos y financieros para ser funcional al diseño e implementación de una política de empleo. Una política

⁶ OIT & Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Informe Consolidado. Empleo e Igualdad de Oportunidades en los países del MERCOSUR y Chile. 2008.

de esta naturaleza debe mejorar las condiciones del mercado de trabajo y orientar los programas e iniciativas relacionados al empleo que surgen comúnmente de distintas instituciones o actores, pasando por alto la vinculación entre ellas.

En este sentido, debe optimizar la inserción y orientación laboral de los desocupados, lograr la capacitación y formación profesional y técnica de ocupados y desocupados, garantizar los beneficios sociales y armonizar los mecanismos que faciliten la creación de empleos productivos bajo condiciones decentes. Es un desafío muy importante el que debe enfrentar el Vice-Ministerio de Trabajo o el Estado en materia de rediseñar los entes de regulación laboral y el mercado de trabajo.

Aún cuando no exista una política de empleo explícita con grado de articulación entre las agencias mencionadas, existen esfuerzos de coordinación entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Justicia y Trabajo para reorganizar algunos programas que actualmente funcionan en forma fragmentada y fortalecen a las instancias responsables de la ejecución de políticas activas de empleo. Éste es el caso de la Secretaría Nacional de Empleo (SENADE), dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL).

1. Conclusiones

El objetivo de este trabajo ha consistido en explorar el empleo informal desde la perspectiva del acceso a la seguridad social, identificar las características de los trabajadores informales, las causas relacionadas y delinear algunas acciones de políticas públicas tendientes a la formalización de la economía.

El mercado laboral paraguayo es extremadamente informal. En el último decenio, el empleo informal se ha reducido levemente, dando cuentas del escaso esfuerzo realizado en el ámbito de la seguridad social. Los empleos informales representaban el 88% de los ocupados totales en 1997/8 y se redujeron a 84% en el 2008. Este último porcentaje, equivale a cerca de 2 millones 251 mil trabajadores que no están cubiertos por la seguridad social.

Los pocos empleos formales corresponden a los trabajadores menos vulnerables, del área urbana, pertenecientes a los quintiles más ricos (4 y 5), mientras que el mercado laboral rural prácticamente se desarrolla al margen de la formalidad. Como se ha destacado, la informalidad en el mercado de trabajo es muy amplia, afecta a casi la totalidad de los trabajadores, predominantemente a trabajadores independientes y en no menos importante proporción a los asalariados, a los trabajadores de microempresas, del sector agropecuario, de la construcción, el comercio y la pequeña industria.

El ciclo económico de los últimos diez años ha traído consigo una leve reducción de la informalidad de una parte de la población vulnerable (mujeres trabajadoras, jóvenes de 20 a 29 años de edad y adultos mayores), un aumento de la informalidad de otra parte de la población vulnerable (trabajadores menos educados y jóvenes de 15 a 19 años de edad) y un leve incremento de la formalización de grupos no vulnerables (adultos de 30 a 59 años de edad, trabajadores pobres no extremos y trabajadores no pobres)

Los trabajadores informales tienen menos capital humano acumulado en relación a los no informales. La mitad de los informales tienen como máximo educación primaria, en tanto que la mitad de los no informales, tienen algún curso de educación terciaria. Dada la trayectoria en forma de U de la informalidad a través de ciclo de vida laboral, los jóvenes

tienen mayores probabilidades de ingresar a un trabajo informal así como los trabajadores a partir de los 40 años y más de edad.

La tasa de formalización parcial de las empresas oscila alrededor de 65%, es decir, constituyen los puestos de trabajos de empresas formales registradas en el Ministerio de Hacienda por los cuales no se aportan a ninguna caja de la seguridad social.

Los ingresos de los trabajadores informales hasta el cuarto quintil son relativamente inferiores a los ingresos de los no informales. En el quintil más alto, superan a los no informales por efecto de los altos ingresos de los patrones y cuentapropistas empresarios, profesionales y comerciantes. La brecha de ingresos entre trabajadores informales y no informales es de 56%, a favor de los últimos. La diferencia es mayor entre mujeres informales y no informales que entre hombres informales y no informales. Los trabajadores informales con educación terciaria es el único grupo por nivel de educación que tiene ingresos levemente superiores a los ingresos de los trabajadores no informales de igual educación.

Las causas identificadas de la informalidad durante la última década: son la generación de empleos precarios en microempresas, los altos costos y la falta de incentivos de la formalización, la exclusión que genera la propia estructura de seguridad social, la débil representación de trabajadores ante los entes reguladores, la baja calificación educativa y la debilidad del marco institucional.

La política pública tiene un gran desafío en su tarea de reducir la informalidad, por su perspectiva multidimensional, integral, vinculada a ámbitos macroeconómicos y hasta microeconómicos. Las sugerencias de políticas se configuran alrededor de los incentivos para el crecimiento económico intensivo en trabajo y mejorar la productividad de los trabajadores, la aplicación de un sistema de incentivos a la formalización y sanciones por incumplimiento de leyes, así como el fortalecimiento institucional.

En este contexto, adquieren importancia la coordinación y sincronización del conjunto de políticas públicas como la monetaria, la fiscal, el acceso a la tierra, la política de mercado laboral, la de educación de buena calidad y la formación y capacitación para el trabajo. Así mismo, en el orden del sistema de incentivos y sanciones, se sugiere la reducción de

costos de formalización para estimular la entrada de las empresas al circuito formal de la economía, principalmente la entrada de las microempresas.

Finalmente en relación al fortalecimiento institucional, sería oportuno enfatizar la coordinación entre los entes reguladores (Ministerio de Hacienda, IPS, Viceministerio de Trabajo), el rediseño de la seguridad social con el fin de cumplir con su rol social de inclusión de los grupos más vulnerables, así como el fortalecimiento presupuestario del Viceministerio de Trabajo para contar con recursos físicos, humanos y financieros o el planteamiento de reorganizar los entes reguladores del mercado de trabajo.

2. Referencias

- Berry, Albert. (1997). "SME Competitiveness: The power of Networking and Subcontracting". Washington, D.C.: Interamerican Development Bank (IDB)
- _____ (1998). "Políticas para las PYMES Latinoamericanas". En Serie Docente N° 17. Santiago: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- _____ (2002). "Valoración de políticas de apoyo a la pequeña empresa: primera aproximación a una metodología regional." En Serie de Buenas Prácticas del Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- _____ (2004). "La Industria y las MPyMEs en Paraguay. Su Potencial para la Creación de Empleo Bien Remunerado". En Documento de Trabajo N° 3: Centre for International Studies (CIS) y Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).
- _____ (2005). "Elementos centrales de una política de empleo decente en el Paraguay.". En *Estado, Economía y Sociedad: Una mirada Internacional a la Democracia Paraguaya*, ed. Masi, Fernando y Abente, Diego. Asunción: CADEP.
- Borda, Dionisio. (2003). "MIPYMES: Diagnóstico y políticas para su formalización". En *Paraguay: Empleo y Protección Social. Desafíos Institucionales para Reducir la Pobreza*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Daza, José Luis (2005). *Economía Informal, Trabajo No declarado y Administración del Trabajo*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Gasparini, Leonardo y Leopoldo Tornarolli (2009). "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata". *Revista Desarrollo y Sociedad*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- González, Cynthia. (2007). "Paraguay: Informe de Empleo 2005. Bajo desempleo con Alta Informalidad". OIT y Dirección General de Estadística Encuestas y Censos (DGEEC). Asunción.

- Kucera, David y Roncolato, Leanne. (2008). "El trabajo Informal. Dos Asuntos clave para los Programas Políticos". Revista Internacional del Trabajo. Vol. 127, Nº 4. Ginebra: OIT
- Lewis, William. (2004). *The Power of Productivity. Wealth, Poverty and the Threat to Global Stability*. Chicago: University of Chicago Press.
- Maloney, William. (2004). "Informality Revisited". Policy Research Working Paper Nº 2965. Washington, DC: World Bank
- Masi, Fernando (2002). "Sector Informal y Cuentapropismo en el Paraguay". Revista de Análisis Economía y Sociedad. Año 3. Asunción: DGEEC)
- Orsatti, Alvaro y Rosario Calle (2004). "La Situación de los Trabajadores de la Economía Informal en el Cono Sur y el Área Andina". En Documento de trabajo Nº 179. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe-Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV).
- OIT (2003). "Informe general de la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo". En Documento de conferencia. Ginebra
- ____ (2003). *Paraguay: Empleo y Protección Social. Desafíos Institucionales para Reducir la Pobreza*. Santiago.
- ____ (1993). "Resolución de las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la decimoquinta conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo." Ginebra.
- ____ (1972). *Employment, Income and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Ginebra.
- Perry, Guillermo, y otros. (2007). *Informalidad: Escape y Exclusión*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ramírez, Julio (2008). "Las PYMES Exportadoras Paraguayas: situación actual, perspectivas y desafíos." En *Apertura comercial y Capacidades Productivas*, Raquel Artecona (compiladora). Santiago: CEPAL.
- Saldain, Rodolfo (2003). "Análisis de las reformas propuestas al sistema de jubilaciones y pensiones." En *Paraguay: Empleo y Protección Social. Desafíos Institucionales para Reducir la Pobreza*. Santiago: OIT
- Sánches, Andrea (2003). "Cobertura de la protección social en salud, jubilaciones y pensiones". En *Paraguay: Empleo y Protección Social. Desafíos Institucionales para Reducir la Pobreza*. Santiago: OIT

- Tandler, Judith (2002). "Small Firms, the Informal Sector, and the Devil's Deal." Institute of Development Studies at Sussex (IDS), vol. 33, N°3. Brighton: University of Sussex.
- Tokman, Victor (2001). *De la Informalidad a la Modernidad*. Santiago: OIT.