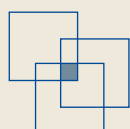


NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Leve reducción del empleo informal y principales desafíos en Paraguay

Una persistente aunque leve reducción del empleo informal se verificó en Paraguay en los últimos años, como producto de políticas de fortalecimiento institucional que ampliaron la cobertura de pensiones. Su perfeccionamiento, junto con la promoción de un crecimiento robusto y estable y el avance en la reducción de la heterogeneidad productiva, resulta imprescindible para lograr mejoras significativas y permanentes.



Índice

Presentación	3
1. El contexto económico y la volatilidad del crecimiento	4
2. La informalidad del empleo en Paraguay	5
3. Factores asociados a la disminución del empleo informal	7
4. Conclusiones y desafíos	9

Presentación

El trabajo en condiciones de informalidad es un problema persistente en América Latina y el Caribe. Después de una década de crecimiento económico y reducción en las tasas de desempleo, aún hay 130 millones de personas ocupadas que tienen empleos informales, sin protección social ni derechos laborales.

Pero esto no significa que no haya habido avances en materia de formalización.

En América Latina y el Caribe ha habido aumento del empleo formal, del trabajo asalariado, de la cobertura en protección social. Ahora es importante acelerar este proceso pues durante mucho tiempo en esta región la informalidad creció y se consolidó.

No podemos olvidar que la reducción de la informalidad es un componente esencial de los esfuerzos por reducir la desigualdad y la exclusión social.

La experiencia de estos últimos años confirma que el crecimiento económico es esencial para generar más empleos de mejor calidad, pero no es suficiente. Para reducir la informalidad hay que poner en práctica políticas y acciones deliberadas e integradas que articulen las económicas con las socio laborales y complementen el crecimiento económico, en el marco de una dimensión sostenible del desarrollo.

De hecho, los avances registrados en materia de formalización han tenido como componente clave las políticas implementadas en diversos países. Este proceso de formalización no ha sido uniforme. En algunos países se observaron procesos más acelerados y en periodos relativamente cortos. En otros, los avances han sido más lentos.

En 2013 la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe inició el **Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, FORLAC**. Este programa tiene tres componentes: a) generación y diseminación de conocimiento en torno las políticas de formalización, b) asistencia técnica a países específicos y c) fortalecimiento de trabajadores y empleadores en formalización.

Las Notas OIT - FORLAC que aquí presentamos forman parte del primer componente. Analizamos experiencias de política pública. Se ha tratado de identificar aquellas más notables según la discusión académica o política.

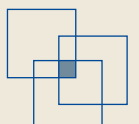
Las estrategias de formalización requieren de un contexto económico favorable pero también de políticas articuladas que permitan enfrentar un fenómeno que es multidimensional y altamente heterogéneo.

La persistencia de una alta informalidad nos indica que el desafío es grande, y que es necesario aplicar medidas que produzcan resultados sostenibles.

La OIT espera que con la difusión de estas experiencias, se promueva una mayor discusión en torno a las estrategias que los países pueden utilizar para facilitar el tránsito a la formalidad en la región.

Elizabeth Tinoco
ADG
Directora Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe



1. El contexto económico y la volatilidad del crecimiento

Luego de dos “décadas perdidas” entre los años ochenta y noventa, el PIB empezó a crecer en 2003 con una tendencia moderada y muchas fluctuaciones. En el periodo 2003-2011, la tasa de crecimiento promedio anual fue de 4,1%, y tuvo una variación entre 2,1% en 2005 y 13,1% en 2010¹, posterior a la crisis financiera internacional en que la economía paraguaya tuvo una caída de 4,0%. Las fluctuaciones económicas disminuyen la previsibilidad, lo que afecta a la actividad económica y, por esa vía, a la capacidad del mercado para generar empleos de calidad² (CEPAL, 2011).

La volatilidad está dada básicamente por dos factores ajenos a la política económica: el clima y la dependencia externa. El importante peso que tiene la producción agropecuaria en el PIB, al que se agrega una escasa diversificación, hace que las inclemencias climáticas se constituyan en una variable relevante para el desempeño económico. La caída y posterior recuperación económica entre 2009 y 2010 fue producto, primero, de una prolongada sequía y, posteriormente, de un régimen de lluvias benévolo.

La segunda variable relevante para explicar la volatilidad es el comportamiento económico de los países vecinos (MERCOSUR), dado el tamaño de la economía paraguaya en comparación con aquellos y la importante apertura de la misma al exterior. Esto hace que los vaivenes de las economías vecinas repercutan rápidamente en la paraguaya.

La soja, el trigo, el girasol y el ganado vacuno son los principales rubros de producción y explican gran parte de las exportaciones. En la última década, estos rubros han tenido un buen desempeño, tanto por las condiciones externas –ya que sus precios internacionales han ido creciendo–, como en el ámbito interno –por la creciente productividad y ampliación del volumen de producción. Esta dinámica ha hecho que su peso relativo en el PIB se haya incrementado en detrimento del sector secundario (industria), que ha venido disminuyendo. Respecto del sector terciario (servicios), este aumentó levemente su participación relativa.

El análisis del tamaño de las empresas que operan en Paraguay ayuda a comprender mejor las características del mercado laboral y la informalidad imperante. El último dato disponible³ muestra que más del 60% de la población ocupada trabaja solo o en empresas que tienen entre dos y cinco trabajadores, y menos del 10% trabaja en empresas medianas y grandes (más de 50 trabajadores).

El tamaño de la empresa es claramente definitorio de la cobertura de jubilación: a mayor tamaño, la cobertura se amplía. En las medianas y grandes empresas (con más de 50 empleados), más de dos tercios de las personas asalariadas aporta a un sistema de jubilación o pensión, cifra que se reduce significativamente a 12,0% en el caso de aquellas personas ocupadas en empresas con cinco o menos empleados⁴.

De esta manera, una estructura productiva sustentada en micro y pequeñas empresas, con un fuerte énfasis en la agroexportación con escaso valor agregado –altamente vulnerable al clima y al desempeño de las economías vecinas– y con un sector industrial que va perdiendo peso impone fuertes restricciones a la generación de empleos de calidad, y, por añadidura, a la rápida disminución de la informalidad en Paraguay. Como se verá en el siguiente apartado, este fenómeno ha disminuido, aunque muy lentamente a pesar de varios años de crecimiento económico.

1 Banco Central del Paraguay (2012). *Boletín de Cuentas Nacionales. Serie 2002-2011. Año base 1994*. Asunción.

2 CEPAL (2011). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*. Santiago de Chile.

3 DGEEC (2012). Resultados preliminares. Encuesta Permanente de Hogares 2012.

4 DGEEC (2012). *Boletín de empleo*. Encuesta Permanente de Hogares 2012.

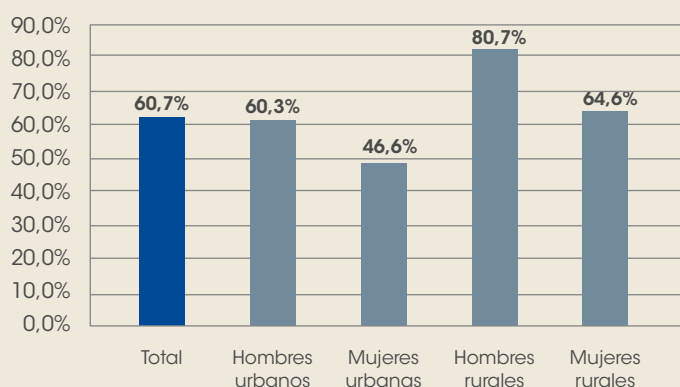
2. La informalidad del empleo en Paraguay

Una de las características estructurales del mercado laboral paraguayo es la informalidad, en cualquiera de las formas en que se mida este fenómeno. Si bien existen diferentes perspectivas desde las cuales comprender este tema, en este documento se define al empleo informal como aquel conjunto de trabajadores asalariados que carecen de seguridad social y, específicamente, que no aportan a ningún programa de jubilación.

Siguiendo esta definición, y tomando en cuenta los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares 2011 –que muestra que apenas el 39,3% de la población ocupada asalariada (excluido el trabajo doméstico) estaba adscrita a algún programa de jubilación–, observamos que la informalidad afecta al 60,7%, como se ilustra en el Gráfico 1.

Respecto del sexo, se puede ver que las mujeres presentan un mayor nivel de cobertura de jubilación que los hombres (50,9% contra 33,9%), comportamiento que guarda relación con el predominio femenino en el sector terciario, el mismo que incluye el trabajo en instituciones del sector público, entre las que se destacan las educativas y de salud. En cuanto al espacio, se observa que el sector urbano concentra gran parte de la población asalariada asegurada (44,7% frente a 22,6% del sector rural).

Gráfico 1: Paraguay. Informalidad en 2011
(En porcentajes del empleo asalariado)



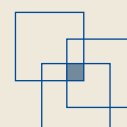
Fuente: elaboración propia según Encuesta Permanente de Hogares 2011.

El examen de la evolución de la cobertura del sistema de jubilación o pensión entre los años 2007 y 2011 evidencia una mejora sostenida en cuanto al nivel de aseguramiento (jubilación) de las personas asalariadas. La variación positiva en dicho periodo es de aproximadamente un punto porcentual por año, pues ha pasado de 34,1% en 2007 a 39,3% en 2011⁵.

Este resultado se asocia, en parte, a los cambios ocurridos en la estructura del empleo. Por un lado, el aumento de empleo dio lugar a ocupaciones con mayor cobertura legal de seguridad social, y por otro, la principal institución del sector, el Instituto de Previsión Social (IPS), hizo mayores esfuerzos para obtener buenos resultados. En este sentido, se verifica un descenso del peso relativo del trabajo “solo” o en microempresas (de dos a cinco personas), y un aumento en empresas medianas y grandes (más de 50 personas).

Más del 80% del aumento en el número de trabajadores y trabajadoras con cobertura de jubilaciones se registró en el sector terciario, específicamente en las ramas de comercio, restaurantes y hoteles, y en servicios comunales, sociales y personales. En esta última rama, adquiere relevancia el trabajo en el sector público, que muestra un incremento de casi 30%

⁵ DGEEC (2012). *Boletín de empleo*. Encuesta Permanente de Hogares 2012.



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

entre 2007 y 2011. La cobertura del sistema de jubilación o pensión de los asalariados aumenta cuanto mayor es el tamaño de la empresa donde trabajan⁶.

La alta informalidad rural se relaciona con la participación relativa que tiene el trabajo en pequeñas fincas. El Censo Agropecuario Nacional 2008 (CAN) estimó, en 2008, unas 235.000 fincas de 20 hectáreas o menos en la región Oriental, y de 50 hectáreas o menos en la región Occidental. En estas fincas trabaja no solo el jefe de hogar, sino también el resto de la familia. El CAN relevó que en ellas trabajan alrededor de 680 mil personas de 15 años o más.

La agricultura familiar no contaba con cobertura de ningún programa de seguridad social hasta el mes de agosto de 2013, cuando una nueva ley generó la posibilidad de incorporación voluntaria del trabajo independiente al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del IPS; incorporación que no incluye las prestaciones médicas ni asistenciales. Sin embargo, se prevé que las condiciones de pobreza y la vulnerabilidad climática que caracterizan a las familias de estas fincas serán un obstáculo para la incorporación, pues el costo de la contribución equivale al 13% de un salario mínimo, piso más bajo de la contribución⁷.

Otros estudios recientes⁸ dan cuenta del nivel de las características principales de la informalidad y de las dificultades que ha tenido el país para reducirla. Al respecto, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2013 presenta la evolución y situación actual de la economía informal, utilizando tres categorías analíticas (no excluyentes): empleo informal, sector informal, y empleo informal fuera del sector informal y en el hogar. El empleo informal (sin jubilación) afectaba en 2011 al 81,3% de la población ocupada de 15 años y más; el empleo en el sector informal –realizado en unidades productivas de hasta cinco personas– llegaba al 62,9%; y el empleo informal fuera del sector informal –realizado en unidades productivas de seis o más personas o en el hogar–, al 21,3%. Cabe señalar que el nivel más alto de informalidad es el que incorpora como variable relevante a la cobertura de jubilación o pensión⁹.

En el empleo informal no se verifican diferencias relevantes por sexo: el 81,8% de los hombres se encuentra en esta situación, frente al 80,6% de las mujeres. Sin embargo, la brecha se amplía en desventaja para los hombres cuando se analiza el empleo en el sector informal; pero cuando se incorpora el hogar, la situación de las mujeres empeora debido a su importante peso relativo en el trabajo doméstico, ocupación que no cuenta con mecanismos de acceso a ninguno de los programas existentes.

Cuadro 1: Paraguay. Evolución de la economía informal: 2001 y 2011 (En porcentajes de la población ocupada)

	Total		Hombres		Mujeres		Urbana		Rural	
	2001	2011	2001	2011	2001	2011	2001	2011	2001	2011
Empleo informal	87,1	81,3	87,5	81,8	86,5	80,6	80,5	73,4	95,3	93,2
- Empleo en el sector informal	67,5	62,9	71,1	66,1	61,8	58,4	54,0	50,8	84,3	81,3
- Empleo informal fuera del sector informal	21,1	21,3	17,9	18,9	26,3	24,8	28,2	26,2	12,3	13,9

Fuente: PNUD/OIT (2013). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Paraguay 2013. Trabajo decente y desarrollo humano. Asunción.

⁶ DGEEC (2012). *Boletín de empleo*. Encuesta Permanente de Hogares 2012.

⁷ Este aporte es equivalente a Gs. 208.000 (US\$ 47), monto promedio pagado a las familias en extrema pobreza que están dentro del programa Tekoporá (transferencias monetarias con corresponsabilidad), y al 59,0% del valor de la línea de pobreza rural, debajo de la cual se encuentra el 44,8% de la población campesina, según la información proveída por la DGEEC a través del Boletín "Principales resultados de Pobreza y distribución del ingreso 2012".

⁸ PNUD, OIT (2013). "Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Trabajo decente y desarrollo humano". Asunción. González, Cynthia (2010). "El empleo informal en el Paraguay: Evolución, características y consideraciones de políticas públicas". KAS, CADEP. Asunción. DGEEC (2012). "Boletín de empleo". Encuesta Permanente de Hogares 2012.

⁹ La OIT estima que el empleo informal, como proporción del empleo no agrícola, alcanzó a un 65,8% en 2011, y que también ha mostrado una tendencia decreciente al pasar de un 70,7% en 2009 a un 66,5% en 2012.

Atendiendo al área de residencia, el sector rural es el más afectado por el empleo informal, con un índice de 93,2% frente al 73,4% que registra el área urbana; en otras palabras, el empleo en el sector informal afecta a ocho de cada 10 personas en el campo, mientras que en el sector urbano, a cinco de cada 10. En ambos casos tiene preeminencia el empleo en el sector informal –en unidades productivas de hasta cinco personas–, aunque en el área urbana tiene un peso mayor el empleo informal fuera del sector informal (en unidades productivas de seis y más personas o en el hogar).

En los últimos 10 años (2001-2011) se observa una disminución del empleo informal y en el sector informal, mientras que el empleo informal fuera del sector informal se ha mantenido. En todo caso, si bien la lentitud de este avance logró reducir porcentualmente la informalidad, no logró hacerlo en valores absolutos, ya que el crecimiento poblacional fue más rápido. La mejora registrada se produjo sin distinción de sexo, pero con respecto al área de residencia, los avances se concentraron en el sector urbano.

Además del área de residencia y del sexo, son también importantes las desigualdades que se producen a partir del nivel socioeconómico y del grupo etario. Al respecto, se observó, por un lado, que la informalidad afecta más a jóvenes y a las personas pobres; por otro lado, que los avances registrados en el periodo de su estudio (1997/98-2008) beneficiaron más a los hombres adultos y a las personas no pobres¹⁰.

3. Factores asociados a la disminución del empleo informal

La informalidad muestra una reducción sostenida pero lenta. Si bien no es posible aislar la influencia del crecimiento económico –sobre todo el del sector terciario–, se puede señalar que este resultado obedeció también, en gran medida, a la conjunción de una mayor demanda ciudadana por cambios normativos que ampliaron la cobertura a colectivos laborales excluidos, y a la implementación, a partir de 2003, de un nuevo modelo de gestión en el IPS, principal institución de seguridad social del país. Estos tres factores dieron como resultado un incremento en el número de nuevos cotizantes del régimen general en esta institución.

La seguridad social cuenta con ocho instituciones, aunque son dos las más importantes, ya que concentran al 92,4% de la población asegurada: el IPS (49,1%) y la caja fiscal (43,3%)¹¹. Las demás son las cajas municipal, ferroviaria, bancaria, parlamentaria y las de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) e Itaipú. El IPS se creó para dar cobertura a trabajadores y trabajadoras del sector privado en relación de dependencia, pero en los últimos años ha ido incorporando colectivos del sector público (empresas descentralizadas, municipalidades, funcionarios de la Fiscalía). El IPS cuenta con varios regímenes, el mayor de los cuales incluye jubilaciones/pensiones y salud; aunque existen colectivos, como el de las trabajadoras domésticas, que solo tienen derecho a prestaciones de salud. Las otras cajas solo incluyen jubilaciones y/o pensiones.

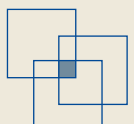
Cabe señalar que la cobertura jubilatoria del IPS enfrenta dos problemas. Por un lado, la exclusión de importantes categorías ocupacionales, como empleadores y trabajo por cuenta propia (incluidos a partir de agosto de 2013); trabajo no remunerado; trabajo doméstico¹²; y empleo público (en proceso de incorporación progresiva pero que cuenta con la opción de la caja fiscal). Por otro, la evasión en el empleo privado, cuya estimación para 2008 se encontraba alrededor de los dos tercios¹³.

¹⁰ González, C. 2010. Op cit.

¹¹ Ibídem.

¹² Esta exclusión es grave si se considera que, según la Encuesta Permanente de Hogares 2011, el 37,1% de la población ocupada pertenece al trabajo por cuenta propia; el 12,2% es trabajador no remunerado; el 7,6 se encuentra en el trabajo doméstico; y el 5,8% es empleador o empleadora.

¹³ Almada, Carmen Frutos de (2008). Taller extensión de la Protección Social a Trabajadores del Sector Agrícola Belem do Pará (Brasil) 14-18 de julio de 2008.



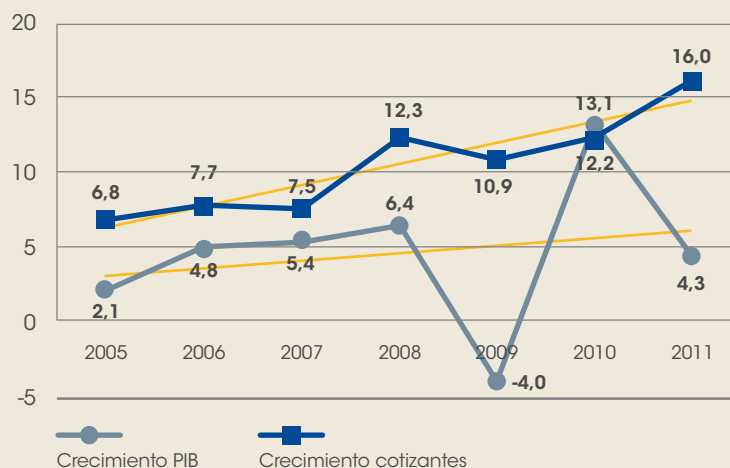
NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Con el objetivo de ampliar su cobertura, desde el año 2003 el IPS inició un proceso de reformas institucionales. Almada y Ferreira¹⁴ señalan que, a partir de este nuevo modelo, aumentó la credibilidad institucional y mejoraron los controles, lo que hizo factible una menor evasión y, a su vez, derivó en un mayor aseguramiento. Este nuevo modelo se basó en cinco directrices: i) Mejorar y modernizar la gestión institucional orientada a la excelencia en la prestación de servicios a sus asegurados y beneficiarios; ii) Ampliar la cobertura poblacional del servicio social; iii) Potenciar el desarrollo integral de las capacidades y oportunidades de los recursos humanos como actores principales para el alcance de las metas; iv) Garantizar la generación de los recursos para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones actuales y futuras; v) Promover una cultura de administración sustentada en valores de honestidad, transparencia y equidad, a través del ejemplo y el compromiso de sus autoridades.

Un indicador del mejoramiento de la gestión, que puede haber impactado en la confianza de la ciudadanía, ha sido la reducción de los plazos de concesión del beneficio de jubilación ordinaria, que pasó de 750 días, en 2003, a 31 días en mayo de 2011. Esta disminución fue posible gracias a la digitalización de los expedientes y planillas de aportes de los trabajadores desde el año 1943¹⁵.

Por otro lado, a partir de reformas normativas, tanto parlamentarias como internas al IPS – derivadas de la demanda de algunos colectivos laborales y de la propia política pública–, fueron incorporados nuevos aportantes al Fondo de Jubilaciones y Pensiones, tales como estibadores de puertos, funcionarios de la Fiscalía General del Estado, docentes privados y artistas¹⁶. En 2002, el número de aportantes al seguro social se redujo en relación al año anterior, mientras que a partir de 2003, el número de nuevos cotizantes fue aumentando a razón de 12% anual. Entre 2004 y 2011, el número de cotizantes del IPS pasó de 200.492 a 401.652, mientras que el número de población protegida ascendió de 584.320 a 1.124.753¹⁷.

Gráfico 2: Tendencias del crecimiento del PIB y de la cobertura del IPS: 2005 - 2011 (Variaciones porcentuales anuales)



Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por el IPS y del Boletín de Cuentas Nacionales del BCP.

14 Almada, Carmen Frutos de y Pedro Ferreira (2007). El trabajador por cuenta propia y su incorporación al seguro social en el Paraguay. 5ª Conferencia Internacional sobre Investigaciones en Seguridad Social. Varsovia, 5 al 7 de marzo de 2007, "La seguridad social y el mercado de trabajo: ¿un desfase irreconciliable?"

15 Presidencia de la República. Informe de gestión 2011. Asunción, 2011.

16 Ley Nro. 3193/07 (estibadores de puertos), Ley Nro. 3.515/08 (funcionarios de la Fiscalía General del Estado), Ley Nro. 4.370/11 (docentes privados/as), Ley Nro. 4.199 /10 (artistas).

17 Información proporcionada por el IPS.

Adicionalmente a estas incorporaciones, otras reformas legales influyeron positivamente en una mayor cobertura de jubilación. En 2004 Paraguay ratificó¹⁸ el Convenio por el cual se garantiza la reciprocidad de trato entre los países del MERCOSUR, a partir del cual un trabajador que haya aportado en un país miembro del acuerdo pueda acceder a los beneficios de la seguridad en otro.

En 2009 se aprobó también la reciprocidad de trato entre las diferentes cajas fiscales e IPS¹⁹, la cual establece que un trabajador que haya aportado a diferentes cajas del sistema, sin cumplir en ninguna el tiempo de aportes necesario para acceder a los respectivos beneficios, tiene derecho, al cumplir 65 años de edad, a solicitar el reconocimiento del tiempo de servicios cotizados a cada caja. En consecuencia, el trabajador puede acceder, prorata tempore, a una pensión de retiro, o bien sus derechohabientes pueden pedir, si fuera el caso, la pensión por fallecimiento acordada para los beneficiarios.

Finalmente, la aprobación de la Ley Nro. 3.404/07, de continuidad del beneficio, permite que un asegurado que se retire de su trabajo y no haya reunido los requisitos para obtener una jubilación ordinaria tendrá derecho a solicitar al IPS su continuidad en el seguro, de manera que pueda contar con una jubilación extraordinaria. Igualmente, la aprobación de la Ley Nro. 4.290/11, que establece la jubilación reducida, permite que a aquellos trabajadores que hayan cotizado al IPS por un periodo menor al establecido se les reconozca una compensación proporcional. Durante este periodo también se incrementó el número de funcionarios públicos, que en su mayoría se incorporaron a alguna de las cajas fiscales.

Además de los avances en el marco normativo, se fortalecieron las áreas de fiscalización de las dos instituciones con competencias para ello: el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) y el IPS. A partir de 2008, se implementó el Operativo Trabajo Decente²⁰ desde el MJT, que coordinó la participación conjunta de otras instituciones sectoriales involucradas en el control de las ramas de actividad priorizadas, tales como la de transporte público, construcción, trabajo agropecuario y turismo, entre otros. No es posible, sin embargo, estimar el efecto de estas acciones en el aumento del número de cotizantes, debido a que el mismo puede ser directo en las empresas involucradas, e indirecto en otras por el efecto "demostración".

Las principales acciones que el IPS ha llevado a cabo para disminuir la evasión, además de las fiscalizaciones y la digitalización de sus archivos y legajos, ha sido el cruzamiento de su información con la de entidades del sector público que se relacionan con empresas privadas; es el caso de la Secretaría de Tributación (SET) del Ministerio de Hacienda (MH) y de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP). Estas acciones no han sido formalizadas legalmente ni incorporadas en algún mecanismo de gestión de información dinámico. Por esta razón, los controles se deben realizar cada cierto tiempo y son vulnerables a la rotación de autoridades y funcionarios.

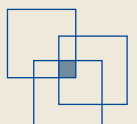
4. Conclusiones y desafíos

La evidencia revisada muestra que, en los últimos años, las reformas institucionales han sido efectivas para disminuir la informalidad –sobre todo aquellas medidas que permitieron aumentar la cobertura de la seguridad social–, aunque cabe señalar que un entorno de crecimiento económico estable y sostenido también ha contribuido a lograr mayores avances. No obstante lo anterior, el propio sistema de seguridad social presenta problemas importantes para que dicho proceso evolucione con mayor rapidez.

18 Convenio de Reciprocidad de Trato entre Cajas Previsionales del MERCOSUR, que fue sancionado como Ley N° 1513 el 13 de diciembre de 2004.

19 Ley Nro. 3.856/09 de reciprocidad de trato entre cajas paraguayas.

20 Presidencia de la República. Informe de gestión 2009. Asunción, 2009.



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Entre los desafíos más importantes destacan la evasión por el incumplimiento de las normas vigentes, la debilidad de las instituciones con competencias fiscalizadoras –MH, MJT, IPS– y la de los mecanismos de control cruzado entre las mismas: Ministerio de Hacienda (Secretaría de Tributación, Dirección Nacional de Contrataciones Públicas), MJT y el IPS. El objetivo es revertir el escaso apego a la ley del sector empresarial.

A los retos antes señalados se agrega la falta o débil representación de los actores laborales ante los entes reguladores o decisores en materia laboral, y el efecto exclusión que se deriva del énfasis de las normas vigentes en la adscripción a la seguridad social –jubilación– por la vía del empleo en relación de dependencia, lo que deja fuera a una parte importante de la población económicamente activa.

Además, se debe considerar la necesidad de fortalecer las políticas dirigidas a las micro, pequeñas y medianas empresas para que mejoren su productividad y sus posibilidades de asumir los costos de la formalización, así como aspectos culturales de una parte importante de la población que aún no ha tomado conciencia de la trascendencia de contar con protección social (contributiva).

Considerando las debilidades señaladas, es posible identificar algunas áreas institucionales que deben fortalecerse, a fin de potenciar los efectos positivos registrados en los últimos años en la ampliación de la cobertura de la protección social. En primer término, es necesario fortalecer la institucionalidad de la fiscalización, por medio de la mejora del manejo de la información interna del IPS y la incorporación de mecanismos interinstitucionales de control cruzado y de coordinación sistemática y permanente. Junto a ello, se requiere evaluar el sistema de incentivos vigentes, de modo que se garantice que el costo de las sanciones contribuya con la disminución de la evasión.

En materia de cobertura, es preciso difundir las modalidades de acceso al IPS vigentes para aquellos que cuentan con el derecho a la protección pero registran una baja cobertura, especialmente a los nuevos colectivos recientemente incorporados. En esta misma línea, se debe diseñar e implementar un plan de mediano y largo plazo que garantice la ampliación de la cobertura del IPS a los colectivos laborales que actualmente demandan su acceso (jóvenes con primer empleo, bomberos, enfermeras, entre otros); así como diseñar e implementar una modalidad de acceso al IPS para la población en situación de pobreza –en su mayoría trabajadora por cuenta propia o no remunerada, y particularmente en el sector rural– atendiendo a su capacidad de pago.

Como complemento de lo anterior, también se requiere facilitar la formalización de las empresas a través de la simplificación de trámites; reducción de costos y tiempo; provisión de mayor información sobre condiciones y costos; además de concientizar a la ciudadanía (trabajadores jóvenes y adultos, empleadores, entre otros) sobre la importancia de la seguridad social para mantener calidad de vida durante la vejez.

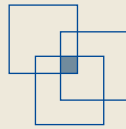
Si bien la implementación de las medidas señaladas apunta a consolidar y ampliar los avances obtenidos en la disminución del empleo informal en el último tiempo, también se requiere operar en al menos dos ámbitos complementarios: por una parte, priorizar las condiciones que permitan generar un crecimiento económico robusto y estable en el tiempo; por otra, avanzar progresivamente en remover las heterogeneidades productivas y las condiciones de trabajo que exhibe la economía paraguaya, las mismas que operan como barreras estructurales para lograr reducciones más significativas y permanentes del empleo informal.



Organización
Internacional
del Trabajo

FORLAC

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Oficina Regional para América Latina y el Caribe