

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO



Paraguay

Empleo y protección social.
Desafíos institucionales para
reducir la pobreza

PARAGUAY

Empleo y protección social.

Desafíos institucionales para reducir la pobreza

Paraguay

Empleo y protección social.
Desafíos institucionales para
reducir la pobreza

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2, anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

Paraguay
Empleo y protección social. Desafíos institucionales
para reducir la pobreza
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2003
ISBN 92-2-314290-3

EMPLEO / POBREZA / PROTECCION SOCIAL / MERCADO
LABORAL / SALARIOS / PYMES / PARAGUAY

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT, así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones, pueden obtenerse en calle Luis Carrera 1131, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: etm@oit Chile.cl

Vea nuestro sitio en la red: www.oit Chile.cl

Indice

Prólogo	11
Capítulo I	
Mercado de trabajo, instituciones y pobreza: Interrelaciones y desafíos en Paraguay	15
<i>Fabio Bertranou, Andrés Marinakis y Gerhard Reinecke</i>	
A. Introducción	15
B. Interrelaciones entre pobreza y mercado de trabajo	16
C. La protección social	32
D. Enfrentar la debilidad institucional: Un requisito	37
Bibliografía	42
Capítulo II	
Mercado laboral en Paraguay	45
<i>Jaime Gatica y Carlos Carrera</i>	
A. Introducción	45
B. Diagnóstico del mercado laboral	45
C. Conclusiones	81

Capítulo III**El régimen de salarios mínimos** 87*Mario Damill y Roberto Frenkel*

A. Introducción	87
B. Los regímenes de salarios mínimos y el caso de Paraguay	88
C. Grado de cobertura del régimen de salario mínimo	101
D. El salario mínimo, los salarios medios y la inflación	109
E. Conclusiones: la política con relación al salario mínimo y sus repercusiones	115
Bibliografía	120
Anexo 1: Resoluciones de reajuste del salario mínimo adoptadas en agosto de 2002	121
Anexo 2: Series estadísticas básicas	134
Anexo 3: Reajustes de los salarios mínimos y de los salarios medios de la manufactura	142

Capítulo IV**MIPYMES: Diagnóstico y políticas para su formalización** 153*Dionisio Borda*

A. Introducción	153
B. Papel de las MIPYMES en la economía y el mercado de trabajo	154
C. Evolución del entorno de regulación	164
D. Costos y beneficios de la formalización	206
E. Sugerencias para las reformas de las políticas y del marco regulatorio de las MIPYMES	215
Bibliografía	224
Anexo 1: Sociedad simple, colectiva y en comandita simple	226
Anexo 2: Requisitos de llenado y registración (IVA e impuesto a la renta)	226
Anexo 3: Impuesto de las actividades agropecuarias	227
Anexo 4: Patente municipal: escala de liquidación del monto del activo	228
Anexo 5: Regulación de salarios extraordinarios	229
Anexo 6: Duración de las jornadas por horario, seguridad e higiene	229
Anexo 7: Vacaciones según antigüedad	230
Anexo 8: Contenido del Reglamento Interno del Código Laboral	231
Anexo 9: Consultas a empresas sobre regulación laboral, pago de impuestos y reformas	232

Capítulo V	
Cobertura de la protección social en salud, jubilaciones y pensiones	239
<i>Andrea Sánchez</i>	
A. Introducción	239
B. Cobertura de salud	240
C. Cobertura de jubilaciones y pensiones	254
D. Conclusiones	267
Bibliografía	269
Anexo metodológico. Metodología y descripción de datos usados	271
Capítulo VI	
Análisis de las reformas propuestas al sistema de jubilaciones y pensiones	281
<i>Rodolfo Saldain</i>	
A. Introducción	281
B. Diagnósticos	282
C. Dos iniciativas de reforma	290
D. Principios para el diseño de un sistema de pensiones en Paraguay	292
Bibliografía	303
Capítulo VII	
Evaluación actuarial y proyecciones 2000-2050 del régimen de jubilaciones y pensiones administrado por el Instituto de Previsión Social	359
<i>Carlos Grushka y Deborah Altieri</i>	
A. Introducción	359
B. Marco legal del IPS	361
C. Bases técnicas y metodología	365
D. Escenario base	370
E. Escenarios alternativos	376
F. Conclusiones y recomendaciones	381
Bibliografía	383

PRÓLOGO

Con la publicación de este libro culmina una etapa importante del esfuerzo conjunto realizado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para comprender mejor el funcionamiento tanto del mercado de trabajo como del sistema de seguridad social de Paraguay para proponer medidas orientadas a su perfeccionamiento, de modo de contribuir a abatir los niveles de pobreza. Estas páginas constituyen el fruto de un proyecto emprendido hace más de dos años, a petición del Gobierno de este país, con el propósito estratégico de avanzar en la reducción del déficit de trabajo decente.

Tal como ha sucedido en otros países de América Latina, en Paraguay se ha observado en los últimos años un deterioro del mercado laboral y de sus mecanismos fundamentales de protección, debido en parte a factores internos, como la crisis bancaria de 1995 y su consecuencia sobre la restricción del crédito y la caída en la inversión, así como también a factores externos ligados a la crisis cambiaria de Brasil en 1998 y la crisis Argentina del 2001. El crecimiento errático de la economía llevó a que los niveles del PIB per cápita de principios del siglo XXI sean similares a los de 1980.

El aumento del desempleo y la mayor precarización del empleo han encontrado estructuras de seguridad social débiles o incluso inexistentes, como en el caso del seguro de desempleo. Este se ha manifestado con particular intensidad en los grupos más vulnerables de la sociedad, aquellos trabajadores con ingresos bajo la línea de la pobreza, la mayor parte de los cuales se encuentran en la economía informal. Todo ello ha redundado en un incremento del déficit de trabajo decente, concepto acuñado por la OIT hace algunos años para describir aquellos empleos en que el trabajador cuenta con estabilidad, salario justo, protección social y condiciones laborales adecuadas.

Una crisis sin mecanismos sólidos de protección de los trabajadores, como se sabe ahora, después de las dolorosas y cercanas lecciones en algunos países de la región, es sin duda más preocupante que otra en la que existen adecuados sistemas de resguardo social. Por otra parte, también se comprobó que hay una estrecha interrelación entre la extensión de la pobreza y la inobservancia de los principios del trabajo decente, de modo que abatir la primera requiere de la adopción de medidas y reformas en el mercado de trabajo. Tales son las principales lecciones que se desprenden de las lecturas de estas páginas.

El libro se estructura en siete capítulos, con un orden lógico entre ellos. El primero tiene un carácter sintético de todo el texto, mientras que los dos siguientes se concentran en el mercado laboral en cuanto a la estructura del empleo y de las remuneraciones, respectivamente; el cuarto capítulo se aboca a los desafíos que enfrentan las MIPYMES, en tanto los tres últimos se dedican a aspectos de la seguridad social.

Escrito por los editores de este libro, todos ellos funcionarios de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina –Fabio Bertranou, Especialista en Protección Social y Seguridad Social, Andrés Marinakis, Especialista en Políticas del Mercado de Trabajo e Instituciones Laborales, y Gerhard Reinecke, Especialista en Políticas de Empleo–, el primer capítulo elabora las interrelaciones que existen entre el mercado de trabajo, sistema de protección social y la pobreza. Plantea una agenda tentativa de reformas institucionales necesarias para superar la pobreza desde la perspectiva del empleo y la protección social. En particular, se exploran modificaciones con el objetivo de fortalecer el entorno institucional del mercado de trabajo, mejorar el grado de observación de la normativa laboral y atenuar los efectos del aumento del desempleo e informalidad.

El segundo capítulo, de Jaime Gatica, coordinador del Proyecto PNUD/OIT de Apoyo a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD), y Carlos Carrera, consultor del citado proyecto, analiza la forma como se ajustó el mercado de trabajo entre 1997/1998 y 2000/2001, los dos períodos más recientes para los que existen mediciones. Junto con constatar el deterioro del mercado laboral, se presentan recomendaciones orientadas a contribuir al diseño de las políticas públicas, entre ellas fomentar la competitividad y el crecimiento económico, generar más empleos y mejorar su calidad.

Preparado por Mario Damill y Roberto Frenkel, el tercer capítulo describe el régimen de salarios mínimos existente en Paraguay, su funcionamiento, forma de ajuste, cobertura y papel que desempeña en ese país en la determinación de otros salarios. La conclusión fundamental del capítulo es que este instrumento, en cuyo origen es evidente un empeño protector de los más débiles, tiene mayor repercusión en un segmento de los trabajadores asalariados del sector privado, que entre los más pobres. Se propone un tratamiento salarial diferenciado para las empresas pequeñas (que en la práctica no lo cumplen) y que en su sistema

de cálculo se comience a considerar el impacto de la productividad y no sólo de la inflación pasada, para que aporte a la reducción de la brecha con otros salarios y tienda a un incremento de la formalidad.

El cuarto capítulo, elaborado por Dionisio Borda, examina los obstáculos que existen para una mayor formalización de las microempresas, pequeñas y medianas empresas en Paraguay y propone políticas para revertir esta situación. Dado que estas empresas son responsables de la mayor parte del empleo en este país, un mejoramiento del entorno en que se desenvuelven contribuirá a la lucha en contra de la pobreza. Entre las propuestas formuladas aquí resalta la simplificación de las normas para el sector y la reducción de los costos, en conjunto con mejoras en el terreno tributario, de gestión y financiero.

El quinto capítulo, de la consultora Andrea Sánchez, describe la cobertura que tienen los programas de protección social en este país. Su conclusión es clara: ésta es reducida tanto respecto de los riesgos de salud como de los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia, incluso en el escenario latinoamericano, donde en general la cobertura es baja. Además, se caracteriza por su fragmentación y se orienta más a los trabajadores formales que informales. En el caso de las jubilaciones y pensiones, se observa asimismo la carencia de programas no contributivos que otorguen prestaciones básicas para aliviar la pobreza y que contribuyan a cerrar la brecha de cobertura resultante. Un ejercicio que incluye el capítulo muestra que los programas de jubilaciones y pensiones pueden ejercer un fuerte impacto en la reducción de la pobreza e indigencia en las familias compuestas por adultos mayores.

Las propuestas que se han realizado en Paraguay para reformar el sistema de jubilaciones y pensiones son descritas y comparadas en el sexto capítulo de este libro, del consultor Rodolfo Saldain. Se realiza también un análisis de algunos principios que podrían ser útiles para el diseño de un nuevo sistema de pensiones en este país y en el debate que tiene lugar actualmente. El trabajo parte del punto de vista que, dadas las condiciones del desarrollo económico y social del país, una reforma en este terreno no debería seguir necesariamente la línea que han tomado las modificaciones emprendidas en otros países latinoamericanos.

El último capítulo es una versión sintética de un trabajo publicado anteriormente, que por el interés que suscita fue incluida en estas páginas. Los consultores Carlos Grushka y Deborah Altieri realizan una evaluación actuarial y proyecciones para el período 2000-2050 del régimen de jubilaciones y pensiones que administra el Instituto de Previsión Social. Tras exponer sus conclusiones actuariales –entre otras, que los ingresos del IPS serían suficientes para hacer frente a las prestaciones aproximadamente hasta el año 2020, aunque la cobertura poblacional se mantendría baja– los autores proponen que esta institución mejore la calidad de su información, elabore estadísticas de forma periódica, revise el proceso de determinación de las jubilaciones, así como la composición y valuación de las reservas, entre otras conclusiones.

Cabe resaltar también el valioso apoyo y comprensión de las autoridades y de los actores sociales de Paraguay para realizar este estudio y proporcionar la información disponible. También es necesario destacar el apoyo que el PNUD ha brindado a esta iniciativa, sin el cual estas páginas no habrían sido posibles. La coordinación del proyecto que dio origen a estos documentos estuvo a cargo de Jaime Gatica, con el apoyo de Carlos Carrera en el terreno. A ambos, nuestro agradecimiento por su eficiente tarea. Fue asimismo muy importante el trabajo de equipo realizado por los editores del libro, Andrés Marinakis, Fabio Bertranou y Gerhard Reinecke, así como de los autores de los capítulos y del consultor Manuel Délano, en la revisión y edición de los originales.

La reducción de la pobreza es una tarea compleja, con la que han bregado generaciones de latinoamericanos, con poco éxito, salvo excepciones. Su reducción requiere, indudablemente, y como primera condición, del crecimiento económico. Pero la debilidad del crecimiento, algo característico de estos años de mayor volatilidad financiera, no debiera detener ni aminorar la marcha de las reformas en los mecanismos de protección del mercado de trabajo, para que sean más eficaces en el contexto de mayor apertura. La OIT ofrece estas páginas, en la esperanza de aportar al debate en el Paraguay sobre cómo reducir la pobreza y perfeccionar el mercado laboral y sus mecanismos de protección social.

*Ricardo Infante
Director de la Oficina Subregional de la OIT
para el Cono Sur de América Latina*

Santiago, junio de 2003

CAPÍTULO I

Mercado de trabajo, instituciones y pobreza: Interrelaciones y desafíos en Paraguay

*Fabio M. Bertranou, Andrés E. Marinakis
y Gerhard Reinecke*

A. INTRODUCCION

El desempeño económico de Paraguay ha sido muy irregular en los últimos dos decenios, al igual como ha ocurrido en la mayoría de los países de América Latina. Un indicador del estancamiento que se registra en este período en la economía paraguaya es, por ejemplo, que el PIB per cápita de principios del siglo XXI es similar al que había en 1980. Las causas de este insatisfactorio desempeño se encuentran en una combinación de factores, entre los que destacan la aplicación de políticas macroeconómicas inadecuadas, el impacto de shocks de origen externo y el deterioro que se observa en los términos del intercambio. Los resultados económicos han contribuido, sin duda, al incremento de los niveles de pobreza, la que constituye uno de los problemas principales para el desarrollo del país.

En toda estrategia de desarrollo de Paraguay, la reducción de la pobreza debería estar situada en un lugar prioritario. En ese espíritu, la Secretaría de Acción Social, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), encomendó la elaboración de una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD). En la labor de este proyecto ha participado activamente la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), debido a las interrelaciones existentes entre la pobreza y el mercado de trabajo. Como se sabe, el aumento del empleo y la mejoría de la protección social cumplen un papel fundamental en una estrategia sostenible para abatir la pobreza.

Al analizar la situación del mercado de trabajo y de la protección social en Paraguay se destacan al menos tres aspectos principales. En primer lugar, durante los años noventa se continuaron generando empleos a pesar de las sucesivas crisis, si bien éstos fueron insuficientes para absorber toda la oferta de mano de obra, como lo refleja el aumento de la tasa de desempleo abierto, mientras

paralelamente tuvo lugar un deterioro en la calidad del empleo. Aspectos característicos del período, como la generalizada informalidad, el incremento de la desocupación abierta y del subempleo, la importancia del trabajo infantil y las bajas remuneraciones, tienen implicaciones sobre la pobreza.

En segundo término, se observa que el actual sistema de protección social no proporciona una respuesta adecuada a las necesidades de la población. Existe consenso en cuanto a que el empleo es una condición necesaria pero no suficiente para salir de la pobreza, ya que también resulta fundamental la calidad de ese puesto de trabajo. Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, en Paraguay una importante proporción de los empleos es de baja calidad, en términos que éstos no garantizan que el trabajador pueda disponer de protección adecuada para enfrentar contingencias de enfermedad, accidente o vejez. Como los beneficios no contributivos en el sistema de seguridad social tampoco están muy desarrollados, la sola manifestación de estos riesgos en los hogares puede implicar en muchos casos su caída bajo la línea de la pobreza.

Por último, en tercer lugar, pareciera conveniente que Paraguay lleve a cabo una profunda revisión de su institucionalidad sociolaboral, de forma de revertir el ciclo de deterioro que se observa. En este caso, la propuesta de revisión de la institucionalidad sociolaboral comprende tanto a los organismos que diseñan y ejecutan las políticas, como a la necesidad de adaptación de las políticas mismas. En algunos casos, se requiere adaptar políticas que fueron introducidas en un contexto socioeconómico diferente al actual y, en otros, sería necesario corregir el funcionamiento de las políticas. En todos los casos, el objetivo consistiría en la ampliación del grado de formalización de la economía y la generación de un círculo virtuoso, que allanara la reducción del déficit de trabajo decente en Paraguay.

La estructura de este capítulo contempla cuatro secciones, incluyendo esta. En la segunda sección se presenta en forma somera la situación de estancamiento económico por la que atraviesa el país y las consecuencias que este desempeño tiene sobre la pobreza, para después desarrollar las interrelaciones existentes entre la pobreza y el mercado de trabajo. En la tercera sección se examina el déficit de protección social que existe en Paraguay y se exploran algunas alternativas para su reducción, que tienen un fuerte impacto en la disminución de la pobreza. La última sección aborda los aspectos institucionales que requieren de reformas para ampliar el grado de formalización de la economía y la protección social.

B. INTERRELACIONES ENTRE POBREZA Y MERCADO DE TRABAJO

1. Desempeño macroeconómico y pobreza

El crecimiento económico de un país es fundamental para el éxito de cualquier estrategia de reducción de la pobreza. Sin embargo, durante los años

noventa en Paraguay se observa que el crecimiento del PIB tiene un comportamiento errático, como resultado de una conjunción de factores internos y externos (véase cuadro 1).

Entre los factores internos que explican este desempeño, se pueden destacar al menos tres elementos. En primer lugar, la política de apreciación cambiaria adoptada afectó negativamente la competitividad del aparato productivo doméstico, tal como ocurrió en otros países latinoamericanos que aplicaron una estrategia similar durante varios años. En segundo término, la crisis bancaria de 1995 restringió fuertemente el crédito, lo que ocasionó una caída abrupta de la inversión privada. Finalmente, de acuerdo con el Banco Mundial (2002), la incorporación de este país al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) como socio fundador contrajo fuertemente el comercio triangular, que había llegado a representar un quinto del PIB, debido a la reducción de aranceles del bloque y al mayor control fronterizo del contrabando.

Entre los factores externos explicativos, ocupan un lugar preponderante las crisis económicas por las que atravesaron las economías vecinas de Argentina y Brasil, también socios del MERCOSUR. Por un lado, la devaluación de la moneda brasileña en 1998 debilitó la competitividad de las exportaciones paraguayas. Por otro, la intensa crisis argentina de 2001-2002, después de más de 3 años consecutivos de recesión, generó un nuevo shock contractivo de las exportaciones paraguayas.

Durante 2002, el guaraní, la moneda local, se depreció en un 39.2%, lo que contribuyó a estimular la producción nacional y las exportaciones, aunque tuvo la contrapartida del aumento en los precios domésticos, al elevarse la inflación al nivel de dos dígitos. El impacto inflacionario se tradujo en una aceleración de los ajustes del salario mínimo, que se desencadenan cuando se acumula un aumento del Índice de Precios al Consumidor (IPC) sobre el 10%. En los años 90, estos ajustes se realizaban en promedio una vez por año, mientras que en la actualidad se efectúan aproximadamente cada seis meses.

Con una población total cercana a 5.8 millones de habitantes en 2000-2001, Paraguay tiene una gran incidencia de pobreza extrema rural y una importante

Cuadro 1 **Indicadores económicos, 1990-2002**
(tasas anuales de variación, porcentaje)

Indicadores	Años							
	1990-1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PIB	3.1	1.3	2.6	-0.4	0.5	-0.4	2.7	-2.2
PIB per cápita	0.4	-1.4	0.0	-3.0	-2.1	-2.9	0.2	-4.7
Tipo de cambio nominal	9.7	4.8	5.9	25.2	14.9	11.7	17.8	39.2
IPC	18.3	9.8	7.0	11.5	6.9	9.0	7.3	10.5

Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) y Banco Central del Paraguay.

presencia de pobreza en las áreas urbanas. Esta situación ha empeorado durante la segunda mitad de los años noventa. La proporción de población que vive en la pobreza aumentó del 30.3% en 1995 al 33.9% en 2000-2001 (véase cuadro 2). Paralelamente, el número de pobres se elevó entre los mismos años desde 1 459 000 a 1 971 000 personas, lo que implica medio millón de habitantes más bajo la línea de la pobreza.

Según se señala en la ENREPD, la pobreza extrema en Paraguay es un problema casi exclusivamente rural, ya que 8 de cada 10 personas en situación de indigencia residen en las áreas rurales, aunque en éstas se encuentra poco menos de la mitad de la población total. Además, la extrema pobreza rural está concentrada principalmente en 6 departamentos, en las regiones Central y Norte del país. En general, se puede sostener que la pobreza se concentra en aquellos departamentos que no están en áreas de frontera o alejados de Asunción.¹

Por otra parte, la extensión y profundidad de la pobreza superan claramente el promedio regional. Según estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el porcentaje de hogares situados bajo la línea de indigencia en Paraguay casi duplica el promedio de 18 países de América Latina (CEPAL, 2002).

La magnitud de la tarea de abatir la pobreza es importante. Da cuenta de la envergadura del desafío de que reducir a la mitad la pobreza total en 2015 en

Cuadro 2 Indicadores de pobreza en las zonas urbana y rural
(en porcentajes)

Area / Estratos de pobreza	Años				
	1995	1996	1997-1998	1999	2000-2001
Area urbana					
Personas en pobreza extrema	6.8	4.9	7.3	6.1	7.1
Personas en pobreza moderada	16.9	16.3	15.9	20.6	20.5
Total urbano	23.7	21.2	23.1	26.7	27.6
Area rural					
Personas en pobreza extrema	21.4	–	28.9	26.5	25.6
Personas en pobreza moderada	15.8	–	13.7	15.4	15.7
Total rural	37.2	–	42.5	42.0	41.2
Total país					
Personas en pobreza extrema	13.9	–	17.3	15.5	15.6
Personas en pobreza moderada	16.4	–	14.8	18.2	18.3
Total país	30.3	–	32.1	33.7	33.9

Fuente: DGEEC.

1. Las características de la pobreza que aquí se reseñan fueron tomadas del documento *Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*, Secretaría de Acción Social (2002).

Paraguay, sin mediar cambios en la distribución del ingreso, requeriría que el PIB per cápita creciera a un promedio anual del 4.9% entre 2000 y 2015, lo que implicaría una expansión del PIB total del 7.3%, muy por sobre el promedio alcanzado en los años noventa (CEPAL, 2002).

Una de las características que distingue a las familias pobres es que son más numerosas que aquellas que no están en esa condición: por ejemplo, las familias en la pobreza extrema tienen casi dos miembros más en las zonas urbanas y casi tres más en las áreas rurales que las restantes. También presentan muy bajo acceso a los servicios básicos (agua corriente, servicio eléctrico, etc.) y casi nula cobertura de salud.

La pobreza tiende a reproducirse generacionalmente debido en especial tanto a la desigualdad en los ingresos como a la baja escolaridad. Distintos indicadores que miden la distribución del ingreso coinciden en señalar la desigualdad notoria que presenta en Paraguay. El coeficiente de Gini para el período 2000-2001 fue de 0.533, casi tan alto como en otros países latinoamericanos conocidos por su alto grado de desigualdad, como Chile (0.565) y Brasil (0.60). Asimismo, el 10% más rico de la población recibe el 40% de los ingresos totales del país, mientras que el 40% más pobre apenas capta el 10% del total.

Por otra parte, el nivel de escolaridad es muy bajo. Las personas adultas en situación de indigencia sólo alcanzan una escolaridad promedio de 4 años, mientras que entre los no pobres urbanos ésta es de 8 años y de 5 años en el área rural. La inasistencia escolar en la población de 12 a 17 años es muy elevada y se explica fundamentalmente por la falta de recursos de los hogares. A estos bajos niveles de escolaridad se agrega el hecho que el nivel de aprendizaje que se logra en la educación básica y media es muy reducido en las competencias básicas, matemáticas y comunicación. Sin diferenciar entre pobres y no pobres, los analfabetos y los semianalfabetos constituyen un 48% de la población paraguaya entre 15 y 64 años.

Si bien se observa una tendencia al aumento de la escolaridad entre las nuevas generaciones, aún están pendientes importantes desafíos en este terreno. Los niños y adolescentes pobres son el 44% del total de la población pobre. Esta situación de pobreza es la que lleva a muchos niños y jóvenes a incorporarse de manera precoz al mercado de trabajo, desertando del sistema escolar, lo que perpetúa la pobreza.

2. Mercado de trabajo y pobreza²

Para ser exitosa, toda estrategia de combate a la pobreza debe ser integral, abarcando sus diferentes facetas, aunque uno de los principales factores

2. Gran parte de las ideas conceptuales desarrolladas aquí fueron tomadas de Rodgers (1989).

determinantes de los avances en su reducción es la generación de más y mejores empleos (OIT, 2003). En este sentido, un estudio pormenorizado del mercado de trabajo ofrece importantes pistas sobre como abordar esta dimensión de la pobreza. Si bien hubo generación de empleos en los últimos años, éstos fueron insuficientes y de baja calidad. Por una parte, no alcanzaron a absorber toda la oferta de mano de obra, lo que se refleja en las crecientes tasas de desempleo. Por otra, la calidad de los empleos creados es baja debido a que son en su mayoría de carácter informal, carentes de protección social y con bajas remuneraciones.

a) Pobreza urbana y rural

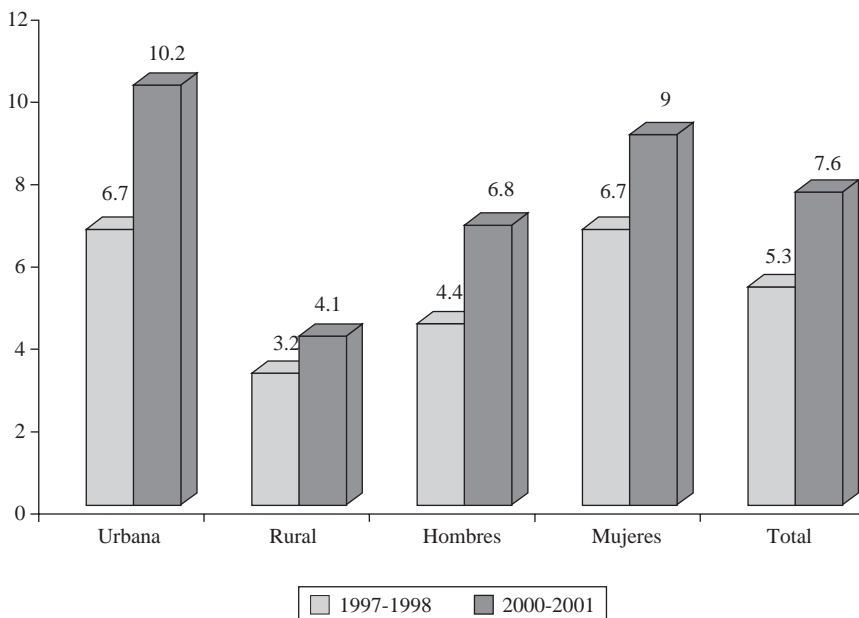
Un análisis del mercado de trabajo debe necesariamente distinguir la situación de las áreas urbana y rural, debido a que presentan características diferentes. En cierta medida, la pobreza urbana es reflejo de la que existe en zonas rurales, ya que los bolsones de pobreza que se observan en los barrios marginales de las ciudades están integrados en gran proporción por migrantes rurales en busca de mejores oportunidades laborales y de vida.

Como en Paraguay una importante fracción de la población todavía reside en áreas rurales, a diferencia de la mayoría de los países de América Latina, es esencial examinar el problema de la pobreza prestando una atención equilibrada a ambas realidades, urbana y rural. En los últimos años se observó que la migración rural-urbana no era significativa, probablemente como consecuencia de las limitadas oportunidades laborales que se generaron en las ciudades. Sin embargo, si Paraguay inicia un proceso de desarrollo sostenido, esta tendencia podría revertirse al punto que los esfuerzos que se emprendieran para reducir la pobreza urbana fueran superados por una creciente migración desde las áreas rurales.

Las manifestaciones de pobreza urbana son cada vez más evidentes en el país. Destaca al respecto el incremento que se observa en los últimos años en la tasa de desempleo abierto en las áreas urbanas. Según la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/01, el 7.6% de la fuerza de trabajo total está desempleada, lo que implica un universo de 182 950 personas. Esa cifra esconde fuertes diferencias urbano-rurales. Mientras la tasa de desempleo rural es del 4.1% en 2000/01, en el sector urbano es más del doble, 10.2%. En esos mismos años, la tasa de desocupación urbana es más elevada entre las mujeres (10.7%) que entre los hombres (9.7%) y, por grupo etario, es mayor entre los jóvenes de 15 a 24 años (18.4%) respecto de los adultos de 25 y más años (7.0%) (véase gráfico 1).

Al examinar la evolución del desempleo urbano en Paraguay se observa que éste presenta una tendencia al aumento en los últimos años. Mientras la EIH 1997/98 registra una tasa de desocupación urbana del 6.7%, la EIH 2000/01 constata un 10.2%, lo que implica un incremento de casi 75 mil personas

Gráfico 1 Tasa de desempleo abierto, 1997-1998 / 2000-2001
(porcentajes)



Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y EIH 2000/01).

desempleadas en el período. Por otra parte, la tasa de 10.2% de desempleo urbano de Paraguay en 2000/01 es casi dos puntos porcentuales más elevada que el promedio de 8.3% que registra el mismo indicador en América Latina en 2001 (OIT, 2002a).

La situación de desempleo no constituye un “privilegio” que se puedan permitir aquellas personas en condiciones de hacer una búsqueda más persistente de un mejor empleo, sino que está asociada a la falta de oportunidades y a la pobreza. De hecho, y tal como ocurre en otros países de la región, la desocupación urbana es muy superior en los estratos de ingreso más bajos que en los más altos. Por tanto, si bien el desempleo puede ser también elevado en los estratos medios, se encuentra muy asociado a la pobreza.

La desocupación afecta en mayor medida a los trabajadores de ambos sexos de los tres quintiles de menores ingresos en las áreas urbanas. En el caso de los hombres, la tasa de desempleo es del 21.7% en el primer quintil (el más pobre), 11.1% en el segundo y 10.2% en el tercero; en el de las mujeres, se eleva al 20.2% en el primer quintil, 13.4% en el segundo y 14.1% en el tercer quintil (véase cuadro 3). El desempleo urbano en el segmento de los trabajadores de menores ingresos más que cuadruplica al de los trabajadores del quintil de

Cuadro 3 Tasa de desempleo urbana según quintil de ingreso, 2000-2001

Quintiles	Hombre	Mujer	Jefe (a) de hogar	Total
I más pobre	21.7	20.2	18.1	21.1
II	11.1	13.4	7.2	12.0
III	10.2	14.1	4.3	11.9
IV	4.7	7.5	3.2	6.0
V más rico	5.2	4.9	1.2	5.1
Total	9.7	10.7	5.6	10.2

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC, EIH 2000/01.

mayores ingresos, en ambos sexos, y más que duplica la tasa total de desocupación masculina y femenina.

En particular, el desempleo del jefe/a del hogar puede llevar a una situación de pobreza. En 2000/01, la tasa de desempleo de los jefes de hogar urbanos fue del 5.6%, mientras que la desocupación global fue del 10.2% (cuadro 3), aunque las diferencias por quintiles de ingreso son de magnitud importante. Entre los jefes de hogar, la tasa de desempleo en el primer quintil fue del 18.1% en esos años, mientras que en el quinto quintil, el de más altos ingresos, era de sólo 1.2%. Mientras la tasa de desempleo urbano de los jefes de hogar del primer quintil es muy similar al desempleo total del mismo quintil (18.1% y 21.1%, respectivamente), la brecha en el quinto quintil es más amplia (5.1% y 1.2%, respectivamente), lo que implica que el desempleo de este grupo se encuentra muy ligado a la pobreza.

b) Oferta de trabajo e inserción laboral de los pobres

La tasa de participación, es decir, la proporción de las personas ocupadas o desocupadas que buscan empleo en forma activa con respecto a la población en edad de trabajar, es el indicador que refleja mejor la oferta de trabajo. Por lo general, ésta presenta niveles inferiores entre las familias más pobres, lo que indica fundamentalmente sus dificultades de inserción laboral. Como ya se mencionó con anterioridad, la baja escolaridad de los trabajadores pobres es un importante obstáculo para conseguir un empleo de buena calidad. Otras dificultades están relacionadas con las desventajas en materia de experiencia laboral, la existencia de débiles redes interpersonales y el bajo acceso al capital, determinante en especial para el desarrollo de actividades informales.

Entre las estrategias que suele adoptar un hogar para enfrentar la pobreza se encuentra el desarrollo de actividades de subsistencia, predominantes en las áreas rurales a través de los familiares no remunerados, y de baja productividad, en especial en aquellos que se insertan en el sector informal urbano. Sin embargo, es importante destacar que la capacidad de absorción de trabajadores en el

sector informal también tiene un techo. Parte del aumento registrado en la tasa de desempleo abierto refleja la dificultad del sector informal para absorber toda la oferta excedente de mano de obra.

En algunos países las mujeres cumplen un papel importante en las estrategias de sobrevivencia, pues se insertan en el mercado de trabajo de manera anticíclica, cuando aumenta la tasa de desempleo. En el caso de Paraguay, sin embargo, las mujeres presentan una participación laboral bastante elevada y estable, de 53.6% en 2000/01, diez puntos porcentuales sobre el promedio de América Latina (43.4% en 2001).³

Lo que sí parece ser un problema de mayor envergadura en Paraguay es la importante oferta laboral de niños y jóvenes, que indudablemente se explica por los altos niveles de pobreza. En este caso, la pobreza de los padres, que está vinculada con sus pocos años de escolaridad promedio, se perpetúa en los hijos a través de su entrada prematura al mercado de trabajo, lo que les impide adquirir las calificaciones necesarias para salir de esa situación. La pobreza y los bajos niveles de escolaridad se transmiten entre generaciones, manteniendo un elevado contingente de trabajadores muy poco calificados. Dado que en Paraguay cerca del 45% de los niños y adolescentes menores de 15 años se encuentran en condición de pobreza, romper la relación entre ambos factores es uno de los componentes claves de una política de reducción de la pobreza de largo aliento.

Según datos de la EIH 2000/01, el 7.9% de los niños de 5 a 14 años trabaja (el 2.8% de aquellos de 5 a 9 años y el 13.6% de los de 10 a 14 años). La mayoría de ellos pertenece a los quintiles de más bajos ingresos. En promedio, los niños trabajadores de 5 a 9 años trabajan 21.9 horas por semana, mientras aquellos de 10 a 14 años lo hacen un promedio semanal de 27.1 horas. Las cifras de inasistencia a la escuela son también preocupantes: un 1.5% de los niños de 5 a 9 años y un 20.8% de los de 10 a 14 años no asiste a la escuela.

c) Segmentación del mercado de trabajo y pobreza

Como el universo de la pobreza se caracteriza por su heterogeneidad, cualquier método de análisis del mercado laboral que se utilice para analizar esta realidad presentará algunas limitaciones. El examen de la pobreza urbana se ha hecho habitualmente a partir de esquemas de segmentación del mercado de trabajo, los que ofrecen una pauta aproximada acerca de cuál es la relación entre empleo y pobreza. Una de las segmentaciones propuestas analiza el mercado de trabajo separándolo entre la economía formal e informal. Las definiciones que se aplican de estos conceptos son muy variadas, aunque es posible agruparlas en dos que tienen relevancia para este capítulo.

Por un lado, están quienes definen a los trabajadores del sector informal como aquellos que carecen de contrato escrito y no efectúan contribuciones a

3. Fuente: Elaboración OIT con base en datos oficiales.

la seguridad social, es decir, que no están cubiertos por ciertas normas laborales relacionadas en general con la estabilidad y calidad del empleo. Por otro, el sector informal se puede caracterizar como de baja productividad. En este caso, se trata especialmente de trabajo por cuenta propia, con baja relación capital-trabajo, lo que facilita el ingreso a éste, aunque implica también una gran inestabilidad tanto de ingresos como de empleo. La definición operativa que se aplica para este concepto incluye como trabajadores informales a los trabajadores por cuenta propia no profesionales y técnicos, a los trabajadores domésticos, a los familiares no remunerados y a quienes laboran en empresas de hasta 5 ocupados. Según esta definición estadística y datos de la EIH 2000/01, el sector informal representa el 63.4% del empleo urbano de Paraguay, muy por sobre el 46.4% que registró en promedio en América Latina en 2002 (OIT, 2002a).

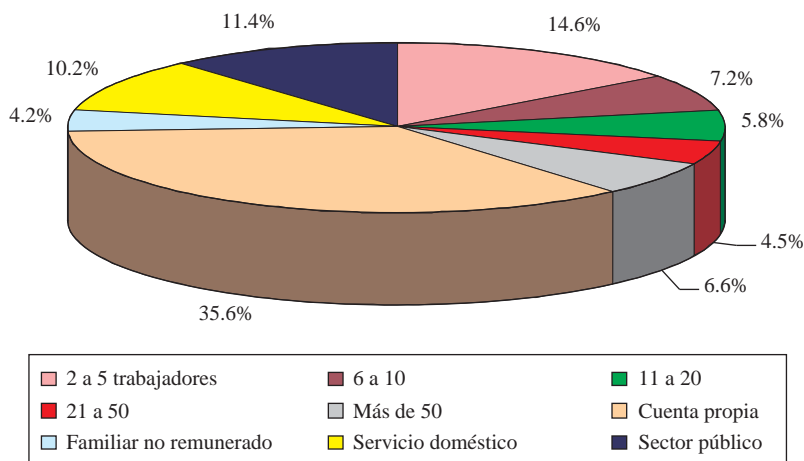
Recientemente, la OIT está utilizando el concepto de economía informal integrando las dos definiciones mencionadas: “El término ‘economía informal’ hace referencia al conjunto de actividades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple, o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos” (OIT, 2002b).

Otro análisis de segmentación toma en cuenta el tamaño de la empresa como su base de análisis. En dicho caso, se supone que como las empresas mayores son más modernas y estructuradas, suelen respetar mejor las obligaciones legales (además de que son objeto de un control más regular que las empresas de menor tamaño). Sin embargo, este criterio de segmentación también presenta desviaciones. Por ejemplo, el incremento de las formas de subcontratación puede llevar a la convivencia de trabajadores protegidos y no protegidos dentro de un mismo establecimiento moderno. Es cierto también que existen empresas pequeñas donde el trabajo está bien remunerado y protegido; sin embargo, éstas son más bien la excepción.

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) del país, definidas como aquellas que ocupan de 2 a 50 trabajadores, representan el 32.1% del empleo urbano. Al incluir a los trabajadores por cuenta propia (35.6%) el conjunto de las unidades productivas de 50 y menos trabajadores representa el 67.7% del empleo urbano. En cambio, las mayores empresas, que ocupan más de 50 trabajadores, explican sólo el 6.6% del empleo urbano; los trabajadores del sector público son el 11.4% del total y el servicio doméstico el 10.2% (véase gráfico 2).

Existe consenso en cuanto a que las MIPYMES son la principal fuente de empleo de Paraguay. Sin embargo, una fracción considerable de este empleo, en especial en las microempresas (hasta 5 trabajadores), es de baja calidad. En

Gráfico 2 Composición del empleo urbano 2000-2001
(porcentajes)



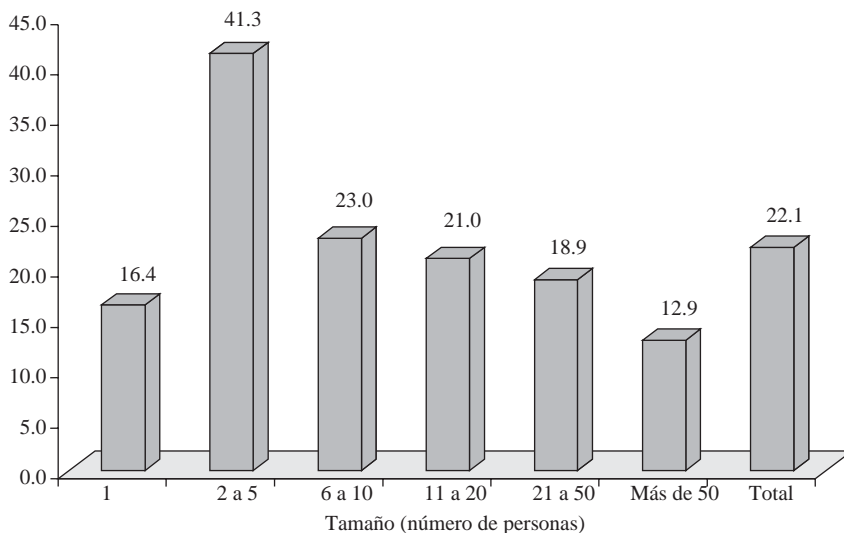
Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

efecto, el 16.4% de los trabajadores por cuenta propia⁴ y el 41.3% de los trabajadores de las microempresas tienen ingresos por el trabajo que se sitúan bajo la línea de la pobreza. Se observa que la tasa de pobreza tiende a disminuir de manera inversamente proporcional al aumento del tamaño de las empresas, de lo que se puede inferir la existencia de una correlación positiva entre el grado de formalización de una unidad empresarial y la calidad del trabajo de sus empleados (véase gráfico 3).

Sin perjuicio de lo anterior, y no obstante las salvedades que se deben realizar, los análisis de segmentación en Paraguay, entre sector formal-informal o según el tamaño de la empresa, proporcionan una pista nítida sobre los factores determinantes de la pobreza en el mercado de trabajo. El trabajo informal, en las dos acepciones presentadas, abarca una muy importante proporción de la fuerza de trabajo. Por otra parte, el sector moderno es muy pequeño, lo que también indica el predominio de una alta vulnerabilidad del empleo e ingresos en la mayoría de los trabajadores paraguayos.

4. El porcentaje sería superior si se considerara sólo a los trabajadores cuenta propia no profesionales y técnicos.

Gráfico 3 Tasa de pobreza de los ocupados urbanos privados según el tamaño de la empresa, 2000-2001
(porcentajes)



Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

Nota: Se excluye a los trabajadores del servicio doméstico, sector público y familiares no remunerados.

d) Informalidad y marco institucional

El mercado laboral paraguayo se caracteriza por un reducido grado de cumplimiento de las normativas y regulaciones por parte de sus actores principales. Tal situación es indudablemente el resultado de una serie de factores. En algunos casos, se trata de que las normativas no son adecuadas a las necesidades del desarrollo empresarial, en particular a la creciente necesidad de mayor flexibilidad de las empresas para adaptarse de manera acelerada a los requerimientos de la cambiante demanda nacional e internacional. En otros, puede ocurrir que el cumplimiento de las regulaciones implique elevados costos para las empresas, en particular para las de menor tamaño, desincentivando su cumplimiento. En un tercer tipo de casos se ha observado que surgen contradicciones originadas en la aplicación de distintos instrumentos, junto con sanciones irrelevantes, así como formas de inspección laboral débiles y poco transparentes, lo que implica un sistema normativo de baja eficacia al no incentivar su cumplimiento.

Las empresas en Paraguay deben cumplir una frondosa legislación, que se expresa en la existencia de 17 diferentes leyes, decretos y resoluciones de carácter general, atinentes a todas las unidades empresariales, y otras 35 específicas,

aplicables según su naturaleza. En el capítulo IV de este libro, dicho marco es descrito como un “laberinto normativo”, que sin duda no constituye un ambiente amigable para el desarrollo de las empresas, en especial las de menor tamaño.

La diversidad de leyes y regulaciones plantea dificultades considerables en su aplicación, que no necesariamente deben atribuirse a la falta de afán fiscalizador,⁵ sino más bien a factores como los siguientes (capítulo IV):

- La complejidad de la regulación, expresada en diversas formas de interpretación y en numerosas disposiciones, genera un problema serio a las empresas para cumplirla; al mismo tiempo, predispone a las mismas a ser vulnerables frente a posibles abusos de poder.
- Existe una débil capacidad de planeamiento y control de las instituciones responsables principales de la regulación –Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Trabajo e Instituto de Previsión Social– sobre sus inspectores. Esta situación permite una gran discrecionalidad de la intervención de los inspectores sobre las empresas, lo que se presta para irregularidades administrativas.
- El sistema de regulación muestra una baja probabilidad de detección de los actos irregulares en que puedan incurrir los inspectores y, al mismo tiempo, el costo de una sanción es reducido.
- El tráfico de influencias sería una práctica que facilitaría a ciertas empresas el incumplimiento de las leyes, generando un efecto de demostración negativo, con tendencia a generalizarse.
- Por último, el sistema judicial adolecería de falta de mecanismos rápidos de resolución de problemas de incumplimiento de ambas partes (inspectores y empresas).

Para abrir de manera legal una empresa unipersonal, los gastos administrativos oficiales (es decir, sin considerar eventuales pagos extraoficiales) son equivalentes a 57 dólares, cifra que se eleva sobre 300 dólares para las empresas de responsabilidad limitada. Si bien estos montos no parecen demasiado altos, pueden constituir un serio obstáculo para microempresas de baja productividad. Además, la empresa debe cumplir con el pago de una serie de impuestos, tanto a nivel central como municipal, y con sus obligaciones laborales, que equivalen al 37% del salario para un trabajador que recibe el salario mínimo legal. Al costo monetario para cumplir con las obligaciones es necesario agregar el tiempo que requieren los trámites administrativos, perdiéndose para las tareas de gestión interna y producción de la empresa (capítulo IV).

Ante esta situación, la gran mayoría de las MIPYMES mantiene cierto grado de informalidad. Esto no significa que se encuentren totalmente fuera del marco regulatorio: pueden cumplir con algunos requisitos legales, mientras no respetan otros. De hecho, dada la complejidad de las regulaciones en el país

5. Según una encuesta del Banco Mundial (1996), que incluía a empresas de distintos tamaños registradas como pagadoras de IVA, el 36% de las empresas pequeñas y el 44% de las medianas habían sido fiscalizadas durante el año anterior. A su vez, el 11% de las empresas pequeñas y el 12% de las medianas fueron sancionadas por infracciones a las leyes laborales.

y la falta de transparencia en su aplicación, por lo menos para las micro y pequeñas empresas pareciera ser casi imposible cumplir con todas. Esto contribuye a inhibir el crecimiento de las empresas más pequeñas y explica por qué el número de trabajadores en empresas de tamaño intermedio (21 a 50 trabajadores) es muy reducido (4%).

Por otra parte, es difícil saber cuántas empresas operan legalmente en Paraguay. En el capítulo IV se analizan los datos sobre inscripciones y cierres de empresas en el Ministerio de Hacienda (MH), el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), y en el Instituto de Previsión Social (IPS). Existen incongruencias entre la información que registran las tres instituciones sobre aperturas y cierres de empresas. La diferencia de mayor registro que se observa en el Ministerio de Hacienda podría deberse a que este inscribe sin discriminar entre sociedades jurídicas y físicas de contribuyentes, lo que provoca que su número de inscritos sea superior que el del MJT y del IPS. Las diferencias entre estas últimas entidades son más sorprendentes, ya que una empresa que se inscribe en el Ministerio de Justicia y Trabajo, especificando el número de empleados, debería hacerlo simultáneamente en el Instituto de Previsión Social. Las disparidades entre las instituciones mencionadas reflejarían además la mayor capacidad relativa de control del MH sobre las empresas. Cabe destacar que el uso generalizado del Registro Unico de Contribuyente (RUC) y la exigencia de su presentación en las municipalidades y entidades financieras intermediarias, contribuyen a ejercer un mayor control cruzado del MH, ya que las otras instituciones (MJT e IPS) carecen de mecanismos similares.

Como consecuencia, el propio Gobierno no dispone de los antecedentes para conocer con certeza el número de empresas formales que están funcionando en el país, lo que obviamente impone serias restricciones a la puesta en marcha de cualquier política dirigida hacia las empresas. Las debilidades del marco regulatorio pueden frenar el crecimiento de las empresas y, por tanto, su capacidad de crear empleo e ingresos.

En el área laboral, una manifestación de la debilidad institucional surge de la misma estructura organizativa del Ministerio responsable, que cubre las áreas de Justicia y Trabajo, quedando la segunda a cargo de un Viceministro. Además de enfrentar una importante restricción de recursos (situación generalizada en el sector público frente a la crisis fiscal), el Viceministerio requiere fortalecer y extender sus equipos de trabajo en áreas tan fundamentales como el empleo y la protección social.

A pesar de tener una presencia cada vez más activa en la sociedad, los actores sociales también dan muestras de debilidad institucional. Por el lado de los sindicatos, la misma se expresa en la multiplicidad de centrales que existen, y en las dificultades que estas tienen para articular sus acciones y posiciones. Además, se observa alguna debilidad en el manejo de ciertos conceptos de la coyuntura sociolaboral, como resultado de la falta de asesoría técnica permanente. Por el lado empresarial, se están realizando esfuerzos de renovación y modernización de la dirigencia, el cual se debe apoyar en las cuestiones técnicas para consolidar ese proceso.

La debilidad institucional que caracteriza a Paraguay es un problema estructural para el desarrollo de programas sustentables. Si bien esta característica aparece muy claramente en el Gobierno en sus diferentes niveles, la situación no es ajena al resto de los actores sociales.

e) Salario mínimo y protección de los asalariados más desfavorecidos

Todo análisis sobre la pobreza debe considerar los ingresos de las personas y de las familias. En el caso de Paraguay, a la precariedad de muchos empleos desde la óptica de su poca estabilidad y la falta de protección social, se suman los bajos ingresos que se perciben. Después de años de estancamiento económico es muy difícil que el resultado sea muy diferente.

En materia de política salarial, por lo general los países cuentan con uno o varios salarios mínimos, cuyo objetivo principal es proteger a los trabajadores asalariados más desfavorecidos, estableciendo un piso para sus remuneraciones. En algunos estudios se reseña la importancia que ha tenido la política de salarios mínimos para la reducción de la pobreza, sin ocasionar un fuerte impacto negativo sobre el empleo.⁶ Sin embargo, para que esto ocurra es necesario que haya un cumplimiento generalizado del salario mínimo.

Ese no es el caso de Paraguay, donde el salario mínimo cubre sólo a un porcentaje reducido de los asalariados, los cuales ciertamente no son los más desfavorecidos. En este sentido, en este país no se cuenta con un instrumento de política salarial efectivo, que contribuya a proteger de algún modo las remuneraciones de los asalariados más vulnerables y, de esa forma, aporte al objetivo de reducción de la pobreza.

Por el contrario, el sistema en vigor funciona más bien como una especie de gran “paritaria” a un nivel centralizado, aplicable al sector formal privado moderno. En ese esquema, cumple una función importante: articular los ajustes salariales del segmento organizado de trabajadores. Sin embargo, el salario mínimo actual no alcanza a cubrir a los sectores más desprotegidos, que deberían ser la población objetivo de esta normativa (véase Recuadro 1).

Correspondería entonces diseñar un sistema complementario o ajustado a esta realidad que, sin desmontar el existente (para no debilitar a los sectores asalariados formales privados que carecen de la estructura necesaria para realizar negociaciones colectivas eficientes), articule un instrumento que brinde cierta protección a los niveles salariales de vastos segmentos (como el de las pequeñas empresas), al tiempo que contribuya a la universalización de la protección social.

Como se señala en el capítulo III de este libro, el salario mínimo no es aplicable a los trabajadores por cuenta propia, familiares, patronos ni asalariados del sector, que representan en 2000-2001 el 51.4% de la población ocupada. Según datos de la EIH 2000/01, casi la mitad (49.9%) de los trabajadores asalariados

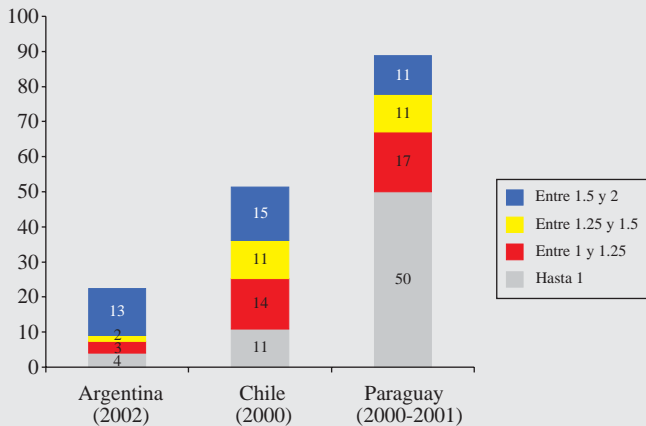
6. Lustig y McLeod (1997), Morley (1995) y Shaheed (1995).

Recuadro 1 Las limitaciones de una política de salarios mínimos

Los gobiernos no cuentan en la actualidad con muchos instrumentos para influir en la política salarial. Una de las pocas herramientas disponibles es la aplicación de una política de salarios mínimos, que fije el piso salarial. Su objetivo primordial es la protección de los trabajadores asalariados de niveles de ingresos más bajos.

Si bien la política salarial es de aplicación generalizada en América Latina, la forma como se instrumenta y su efectividad son muy diferentes. Por ejemplo, en Argentina durante muchos años no hubo un reajuste del nivel del salario mínimo. Si bien los bajos niveles inflacionarios evitaban la erosión de su poder de compra, la política pasó a ser irrelevante ya que el piso del mínimo era prácticamente idéntico al establecido por el mercado. En Chile, por el contrario, en los años noventa se adoptó una política muy activa en materia de salarios mínimos, y los incrementos acompañaban no sólo el aumento en los precios, sino también las mejoras en la productividad. En este caso, el salario mínimo tiene una incidencia más significativa respecto a la escala salarial.

Gráfico 1-A
Distribución de los asalariados urbanos según tramo de salario mínimo



Fuente: Elaboración OIT.

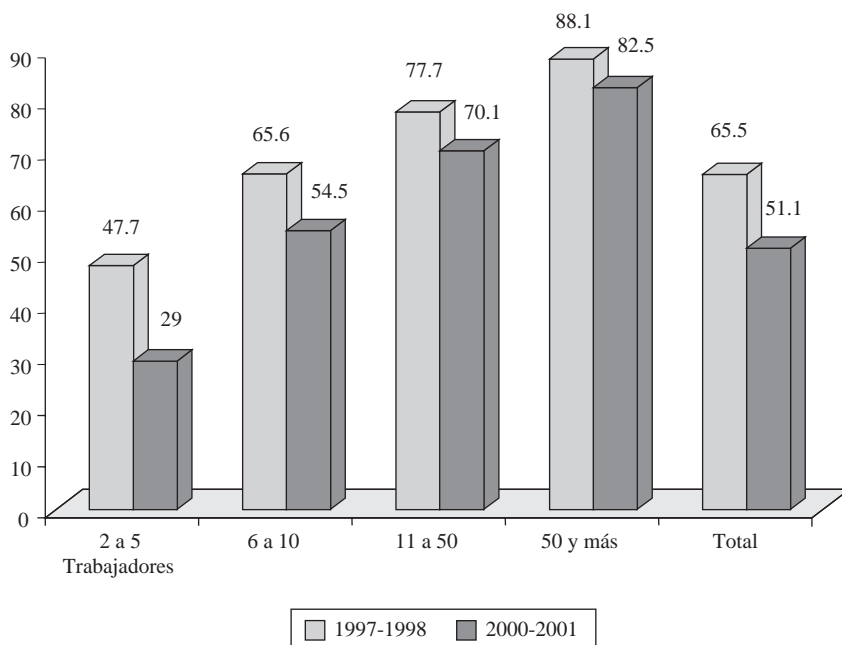
En Paraguay, los incrementos del salario mínimo en los años noventa siguieron con bastante proximidad a las variaciones en los precios, constituyendo por tanto una política bastante pasiva. Sin embargo, como se observa en el gráfico 1-A, un 50% de los asalariados urbanos tiene ingresos inferiores o iguales al mínimo, una proporción muy superior a la que se observa en Argentina y Chile. Esto refleja que la política de salarios mínimos, tal como es aplicada en la actualidad, no ejerce una incidencia efectiva sobre los salarios más bajos, los cuales sencillamente no cumplen con ese nivel mínimo general.

recibe una remuneración inferior al salario mínimo para actividades no especificadas. La proporción es superior en las áreas rurales que en las urbanas.

Al analizar la cobertura del salario mínimo según el tamaño del establecimiento se observa, tal como en los indicadores anteriores, que el cumplimiento de la normativa aumenta en la medida que la empresa tiene más trabajadores, algo que ocurre tanto en las áreas urbanas como rurales.

Uno de los aspectos más preocupantes que surge del análisis de la información estadística, es que entre las encuestas de 1997/98 y de 2000/01, todos los empleos netos creados tenían remuneraciones por debajo del salario mínimo para actividades no especificadas, e incluso hubo destrucción de empleos con salarios superiores al salario mínimo. Lo anterior significa que, por más que se consiga mantener el nivel real del salario mínimo a través de la llamada cláusula “gatillo” (que obliga al ajuste del mínimo cuando se acumula un 10% de inflación), esto no permite garantizar que los trabajos creados cumplan con ese nivel. Es decir, el segmento del empleo abarcado por el salario mínimo se ha ido reduciendo en los últimos años, lo que pone en duda la eficacia del instrumento.

Gráfico 4 Asalariados privados que reciben un salario igual o superior al mínimo según tamaño de la empresa, 1997/1998 – 2000/2001 (porcentajes)



Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

C. LA PROTECCION SOCIAL

El alcance, la efectividad y la eficiencia de la protección social en Paraguay son de carácter limitado. No existe un “sistema” que incluya comprensiva y coordinadamente como elementos constitutivos las instituciones públicas y las intervenciones de política. Por el contrario, se observa una cantidad dispersa de políticas y programas organizados bajo distintas modalidades y concepciones que impiden tanto una adecuada protección social ante los shocks adversos en los ingresos que enfrentan los trabajadores y sus familias, como una apropiada formación de capital humano y social para aliviar la pobreza y reducir la exclusión sociolaboral.

1. Cobertura de los programas contributivos

Una parte significativa de la protección social está orientada a los trabajadores que se desempeñan en el sector formal de la economía debido a que el acceso a la cobertura se logra a través de las cotizaciones a la seguridad social. La proporción de cotizantes a la seguridad social en Paraguay es del 15.5% del total de los ocupados y del 38.1% de los asalariados. Esta última cifra es muy reducida en el contexto de América Latina, donde en el promedio de once países en 2001, el 65.3% de los asalariados cotiza, según datos de la OIT (2002a). En cuanto a la cobertura de ingreso previsional durante la vejez (jubilaciones y pensiones), en Paraguay es del 16.5% de la población de 60 años y más, un nivel muy bajo si se compara con el resto de los países del MERCOSUR: Argentina 70%, Brasil 66.1% y Uruguay 81.7%. (Bertranou y Rofman, 2002).

Al estructurarse la protección social en forma mayoritaria con criterios contributivos, una reducida porción de la población ocupada cotiza en algún programa de jubilaciones y pensiones, lo que implica que un 84.5% carece de cobertura, y el 83.5% de los adultos mayores de 60 años carece de algún ingreso previsional, según la EIH 2000/01. Paralelamente, también presentan bajos rangos de cobertura los sistemas de protección de salud, que cubren los riesgos por enfermedad común, maternidad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

En relación a la cobertura de los trabajadores activos por parte de los programas contributivos que cubren las contingencias de vejez, invalidez y sobrevivencia (VIS), la misma es levemente inferior en los hombres (15.3%) respecto de las mujeres (15.6%). Si se compara según ubicación geográfica, la cobertura en las zonas urbanas (22.4%) casi cuadruplica a las zonas rurales (5.9%), siendo levemente superior el porcentaje de hombres que cotiza (23.4%) respecto de las mujeres (21.3%) en las ciudades.

Bastante más desigual es la cobertura por VIS según quintiles de ingreso, tal como se señala en el capítulo V de este libro. Se observa aquí una relación

inversamente proporcional, parecida a la que existe en otros países de la región, en cuanto a que, mientras más alto es el nivel de ingreso del trabajador, mayor es el porcentaje de los que cotizan. Esto implica la paradoja de que la protección contra los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia resulta ser menos difundida en los grupos que más requieren de ella, debido a su nivel de ingresos y a su mayor probabilidad de tener un empleo precario, o de estar cesantes durante un período de su vida laboral. En el primer quintil, el más pobre, la población sin cobertura alcanza al 99.4% del total, mientras en el segundo quintil también es muy elevada y llega en 2000/01 al 94.8%.

A este problema de marginación de la seguridad social de una mayoría significativa de trabajadores y sus familias, se agrega el componente regresivo que tiene el financiamiento de la misma en numerosos de sus componentes. Por ejemplo, en el caso de los trabajadores públicos se observa un programa de jubilaciones y pensiones (Caja Fiscal) fuertemente deficitario en términos financieros y actuariales que requiere de recursos públicos para el pago de las prestaciones comprometidas, provenientes mayoritariamente de impuestos de rentas generales, basados principalmente en tributos al consumo.

Un panorama similar se aprecia con la cobertura de los programas de seguro de salud. La cobertura total del IPS y de otros cinco sistemas de protección de los riesgos de salud alcanza en 2000-2001 al 18.5% de la población, con una leve desventaja para los hombres (17.9%) respecto de las mujeres (20.0%). Esto implica que la población que carece de algún mecanismo de protección asciende al 81.5% del total, equivalente a 4.7 millones de personas.

Al igual que en el caso anterior, la cobertura de salud es más alta en las zonas urbanas (28.8%) que en las rurales (7.4%), aumenta mientras más años de escolaridad tienen las personas y es inversamente proporcional a los quintiles de ingreso. En el primer quintil sólo el 2.4% cuenta con cobertura, mientras en el segundo quintil llega a 8.6%, porcentajes que contrastan con la situación que se observa en el quintil más rico, donde el 45.8% cuenta con protección en esta materia (véase cuadro 4).

Finalmente, la baja cobertura está relacionada con el tamaño de las unidades productivas. En la dimensión de los riesgos de salud, como ya se ha señalado, una baja proporción de la población cuenta con protección asegurada, y ésta se eleva desde el 10.8% que se registra entre los trabajadores por cuenta propia hasta el 63% de los establecimientos con más de 50 trabajadores (véase gráfico 5).

Un escenario análogo se observa al analizar la cobertura de jubilación y pensión. Esta se eleva según cuanto mayor es el tamaño del establecimiento. Entre los trabajadores por cuenta propia se registra el menor porcentaje de cobertura previsional (0.2%), el cual sube paulatinamente hasta el máximo, que se encuentra en los establecimientos con más de 50 empleados, donde el 66.9% cuenta con esta protección (gráfico 5).

Cuadro 4 Cobertura de la población ante los riesgos de salud, vejez, invalidez y sobrevivencia (VIS) según sexo, ubicación geográfica y quintil de ingreso (porcentajes)

Factores Sociodemográficos	Cobertura de seguros de salud			Cobertura de jubilaciones y pensiones (cotizantes)		
	Con cobertura	Sin cobertura	Total	Con cobertura	Sin cobertura	Total
Total	18.5	81.5	100.0	15.5	84.5	100.0
Hombres	17.9	82.1	100.0	15.3	84.7	100.0
Mujeres	20.0	80.0	100.0	15.6	84.4	100.0
Ubicación geográfica						
Urbana	28.8	71.2	100.0	22.4	77.6	100.0
Rural	7.4	92.6	100.0	5.9	94.1	100.0
Quintiles de ingreso						
I quintil (más pobre)	2.4	97.6	100.0	0.6	99.4	100.0
II quintil	8.6	91.4	100.0	5.2	94.8	100.0
III quintil	13.6	86.4	100.0	10.6	89.4	100.0
IV quintil	24.4	75.6	100.0	19.9	80.1	100.0
V quintil (más rico)	45.8	54.2	100.0	27.5	72.5	100.0

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

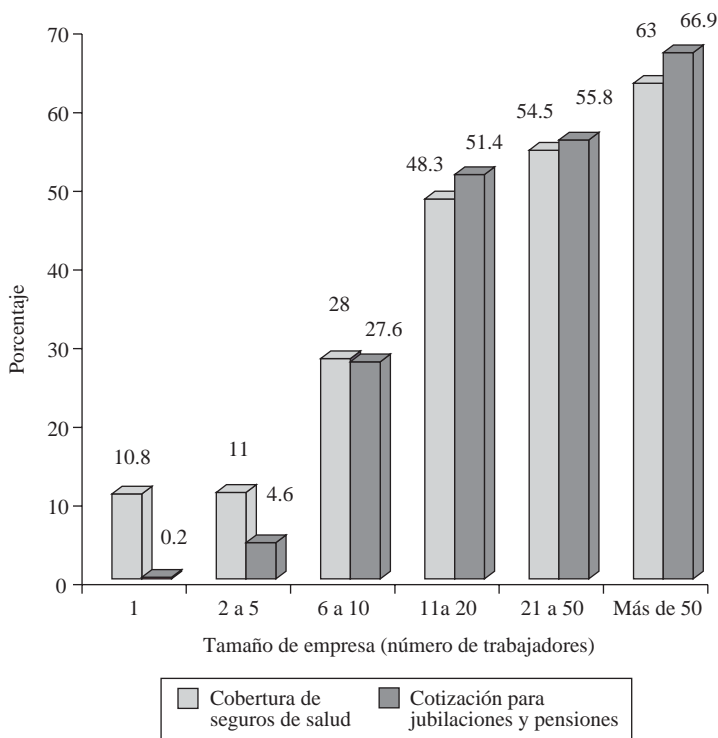
2. Organización institucional de los programas contributivos

El sistema de protección para los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia comenzó a formarse a mediados del siglo XX, con la creación en 1943 del Instituto de Previsión Social (IPS), la principal institución del sector en la actualidad. Esta coexiste con otras siete entidades: Caja Fiscal; Caja Municipal; Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios; Caja de Jubilados y Pensionados de Empleados Bancarios; Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad; Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Legislativo, y Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Itaipú Binacional.

Cerca de nueve de cada diez afiliados del sistema están en las dos primeras entidades, el IPS y la Caja Fiscal. Todas ellas se financian fundamentalmente con contribuciones proporcionales al salario, pagadas por los empleadores y trabajadores concebidos como un sistema de reparto, sin perjuicio de que existan algunos planes privados.

Estas instituciones no actúan como un sistema en cuanto tal. Tal como señalan los diagnósticos respectivos en este libro, el IPS y las Cajas presentan elevados niveles de desarticulación y descoordinación entre sí, junto con una manifiesta debilidad institucional. En la práctica no existe un sistema, sino un grupo de entidades que brindan cobertura a diversos colectivos de trabajadores. Un problema relevante consiste en que no cuentan con un régimen de “portabilidad” de los derechos entre las diferentes instituciones gestoras y los

Gráfico 5 Cobertura de la protección social por tamaño de empresa 2000-2001
(porcentajes)



Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

programas de cobertura. Esto significa que los trabajadores que se trasladan de una a otra institución no conservan sus derechos, lo que dificulta la obtención de los beneficios al final de su vida laboral en los casos donde ha habido el paso de una a otra entidad.

Adicionalmente, no se advierte un esfuerzo persistente que propenda hacia una gradual armonización y unificación de los distintos regímenes previsionales. Tampoco existe una autoridad central que supervise, regule y controle la seguridad social, equivalente a las superintendencias que existen en esta esfera en otros países de la región.

En suma, el sistema de seguridad social, tanto en su componente de salud como en el de previsión, presenta importantes carencias tanto desde el punto de vista de su cobertura, pues protege fundamentalmente a los trabajadores formales, sin cubrir a los más vulnerables, como desde la perspectiva de su estructuración, por cuanto no hay una operación coordinada de las instituciones que lo integran. La cobertura existente se logra a través de las cotizaciones

obligatorias de trabajadores y empresarios y sus déficits no alcanzan a ser suplidos por el componente asistencial y no contributivo.

3. Protección social para reducir la pobreza y exclusión social

Como se mencionó previamente, una parte importante de los programas de protección social se estructura como esquemas de naturaleza contributiva orientados a los trabajadores del sector formal de la economía. La gran mayoría de la población se encuentra excluida de éstos y depende del alcance que puedan tener los programas de naturaleza no contributiva, ya sean universales o focalizados. Asimismo, como Paraguay cuenta con una alta proporción de población rural y es uno de los países de la región que más empleo concentra en estas zonas, presenta un mayor grado de vulnerabilidad y dificultades de acceso a la protección social.

Entre los principales problemas que pueden identificarse, se observa una significativa atomización de los organismos encargados de la protección social, así como una multiplicidad de programas y superposición de responsabilidades entre las distintas jurisdicciones. Por ejemplo, existen 10 organismos en materias campesinas e indígenas; 3 en asuntos de mujer, y 4 en temas de la tercera edad. También existe una baja participación de los trabajadores, empleadores y organizaciones de la sociedad civil en el diseño y control de programas sociales, y una muy escasa integración de los beneficiarios en la gestión y evaluación de los programas. Finalmente, es importante mencionar el inadecuado y débil marco institucional junto con los elevados niveles de inobservancia y escasa transparencia en la gestión de las políticas públicas. (San Martino, 2003).

El Gobierno ha adoptado la Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD) con la finalidad de extender la protección social y reducir la exclusión social. Esta constituye una propuesta integral, que define 8 programas dirigidos a todos los grupos vulnerables con 7 objetivos globales: (i) mejorar la nutrición y salud básica de niños y embarazadas; (ii) retener a los niños en la escuela y mejorar su salud y alimentación; (iii) retener y reinserir a los jóvenes en la escuela, promover su empleabilidad y emprendibilidad; (iv) generar empleo y renta rural; (v) atender a los adultos mayores; (vi) asistir a las personas con discapacidad; y (vii) brindar asistencia a grupos indígenas.

La ENREPD representa un avance en términos que se plantea un plan de largo plazo como política de Estado en materia social, incluyendo la activa participación de los actores sociales a través de un proceso de diálogo. De esta manera deben fortalecerse las acciones para coordinar, y probablemente reducir, la cantidad de programas a implementar en el futuro próximo, debido al contexto político e institucional de cambios y renovación de autoridades. Una de las cuestiones críticas para el futuro de esta estrategia consiste en el fortalecimiento institucional para lograr una concentración de los beneficios en los grupos más vulnerables, reduciendo de esta manera la extrema pobreza y evitando que los programas sean desvirtuados en cuanto a sus condiciones de elegibilidad.

D. ENFRENTAR LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL: UN REQUISITO

Así como el análisis de la situación del mercado laboral y de la protección social en Paraguay conduce inevitablemente a relacionar los déficits de trabajo decente y de protección con la pobreza, la elaboración de soluciones a los distintos problemas lleva también a enfocar la problemática institucional. Esta presenta al menos dos dimensiones.

Por un lado, se entenderá por “institución” tanto a las políticas del mercado de trabajo como a las normativas sobre las que se sustentan. Respecto al último aspecto, se advierte que el bajo cumplimiento de las normativas está relacionado con el hecho de que éstas se han quedado obsoletas para la nueva realidad. Diseñadas hace muchos años para un país pequeño, fuertemente reglamentado y fundamentalmente agrícola (en su población y producción), esas normas muchas veces parecen inadecuadas en un país que se ha urbanizado, se está integrando progresivamente al mundo y democratizando, entre otros cambios relevantes. En esta dimensión se requiere de un importante esfuerzo modernizador de la legislación y de las estructuras que atienden las distintas áreas.

En este libro se desarrollan al menos tres grandes áreas que presentan serias deficiencias o limitaciones en la aplicación de la normativa y, por tanto, parecen requerir importantes reformas. Estas tienen que ver con el costo de la formalización de las empresas, el alto incumplimiento del salario mínimo y la fragmentación y escasa cobertura de la protección social.

Por otro lado, existe una dimensión institucional relacionada con la capacidad de las organizaciones responsables de llevar adelante una política específica. En este aspecto, el trabajo efectuado en terreno confirma la debilidad generalizada de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para el desarrollo de sus actividades.

1. Una agenda de reformas posibles

En primer lugar, respecto al mercado de trabajo, se debe destacar que la amplitud que adquiere la informalidad en la realidad paraguaya es, en parte, resultado de una serie de procedimientos, requisitos y costos que convierten a la formalización de las empresas en una labor costosa y complicada. Esto apunta a la necesidad de un perfeccionamiento del marco regulatorio, especialmente el relativo a las micro y pequeñas empresas, donde la informalidad es más elevada. Por su frondosidad, dispersión, falta de claridad en las políticas sectoriales y, especialmente, por el bajo grado de cumplimiento que suscita, el actual marco regulatorio del sector dificulta la creación y necesaria formalización de las unidades empresariales de menor tamaño.

La importancia de perfeccionar el marco regulatorio se debe a que, tal como indican diversos estudios, la incorporación de estas empresas a la formalidad

estimula la creación de más empleos y mejora su calidad, respecto de otras empresas similares, pero con menor grado de cumplimiento de las normativas (Reinecke y White, en preparación). Se sabe, asimismo, que el empleo en las empresas formales tiende a ser de mejor calidad que el de empresas del mismo tamaño, pero del sector informal.

El problema de la frondosidad del marco regulatorio se observa también en otros países de la región. En un reciente estudio se sostiene que el costo de la formalidad es elevado para las microempresas y se constituye en una barrera para éstas: por ejemplo, legalizar la actividad de una empresa requiere de 11 operaciones administrativas diferentes en Brasil, 9 en Perú, 6 en Colombia y 4 en Chile; además, los microempresarios deben pagar, al menos, 10 impuestos diferentes y cargas laborales en Brasil, 7 en Colombia y 8 en Perú (Tokman, 2001).

La Conferencia Internacional del Trabajo de 2002, al abordar el problema, resaltó no sólo la importancia de bajar los costos, sino también de aumentar los beneficios del cumplimiento de las regulaciones. Políticas y marcos adecuados, incluyendo trámites de registro y concesión de licencias simplificados, reglamentaciones apropiadas y tributación moderada y justa, permiten disminuir los costos y facilitan el acceso al crédito, protección jurídica, tecnología, subvenciones, divisas y a mercados, además de contribuir a disuadir a las empresas formales de trasladarse al área informal. Asimismo, estos factores facilitan la creación de nuevas empresas, la incorporación de las microempresas a la economía formal y la generación de nuevos empleos, sin debilitar las normas del trabajo, lo que a su vez redundaría en una expansión de la base impositiva estatal (OIT, 2002b). En el caso de Paraguay, por tanto, sería importante avanzar hacia la reducción de dichos costos y la simplificación de los trámites sobre el segmento de las MIPYMES.

Una reforma de este tipo necesariamente debiera incorporar dos ejes. El primero apunta al diseño de las políticas para adecuarlas a la realidad actual de las empresas. El segundo, no menos importante, se refiere a reformas en la puesta en marcha de las políticas. Esto incluye la simplificación de formularios y procedimientos, actividades de divulgación y capacitación para mejorar el conocimiento sobre las normas, así como una reforma más global de los servicios públicos para aumentar su transparencia y eficiencia. A pesar de la complejidad de iniciativas de este tipo, ejemplos de países tan diferentes como Perú y Vietnam muestran que es posible mejorar el marco regulatorio para las MIPYMES, logrando la formalización de un número creciente de empresas (véase Recuadro 2).

Sin embargo, no debiera confiarse en que cambios en el marco regulatorio solucionen por sí mismos el déficit en la creación de empleo que presenta la economía paraguaya. Si bien es cierto que, en la medida que se dinamice la economía y recupere la senda del crecimiento, mejorará la generación de puestos de trabajo, la emergencia social por la que atraviesa este país requiere de un ataque frontal y urgente al crecimiento de la pobreza y del desempleo. Con esta finalidad es factible diseñar un programa de empleos directos, que contribuya a paliar la situación de importantes sectores de la población.

Recuadro 2
Reformas del marco regulatorio para las empresas:
ejemplos de Perú y Vietnam

En Perú, a comienzos de los años noventa las autoridades iniciaron una gran reforma del sistema impositivo para tornarlo más eficiente. Su objetivo primordial fue simplificar el sistema de tasas, concentrar la gestión del sistema en una sola autoridad, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), e incorporar procedimientos simples de cumplimiento de las normas. La reforma también suprimió un gran número de requerimientos para registrar tributos considerados innecesarios y se eliminaron 62 impuestos. Se crearon dos regímenes impositivos simplificados para las microempresas con bajos costos de cumplimiento que fueron exitosos en cuanto a lograr una ampliación considerable del número de entidades que pagan impuestos.

En contraste con este ejemplo positivo, la reforma laboral fue menos exitosa ya que la inobservancia aumentó a pesar de la disminución de los costos de cumplimiento de la normativa. Esto se debió al debilitamiento de las instituciones de inspección laboral en el período y demuestra la importancia determinante de la puesta en marcha de las políticas (Chacaltana, 2001).

En Vietnam, a partir del 2000, rige una nueva Ley de Empresas, reemplazando la normativa anterior que regulaba el establecimiento de las empresas a través de licencias, que las autoridades podían conceder o negar en forma arbitraria. La nueva ley facilita por un lado el registro de las empresas y, por otro, define con nitidez cuáles son los derechos y deberes que éstas tienen.

Antes que entrara en vigor esta ley, en promedio se establecían alrededor de 5 000 empresas por año en el país, y después, con la operación de la nueva normativa, este número rápidamente se triplicó hasta la formación de unas 15 000 anuales. El número de pasos necesarios para el registro se redujo de 13 a 7 y el tiempo necesario para instalar legalmente un negocio disminuyó de 99 a 17 días, mientras el costo envuelto pasó de US\$ 660 a cerca de US\$ 30 (Pham Thi Thu Hang, 2002).

El segundo aspecto a considerar se refiere a la política de salarios mínimos: el sistema de mínimos múltiples para categorías específicas que se aplica en la actualidad en Paraguay requiere de simplificación. Por una parte, existe una gran variedad de ocupaciones específicas, a las que, si bien se les asigna el mismo nivel de salario mínimo que para las actividades no especificadas, igualmente se las detalla. Esto permite presumir que su constancia en una resolución del Poder Ejecutivo le confiere más validez a una situación que sería legalmente obligatoria de todas formas. Por otra, la Comisión Nacional del Salario Mínimo no cuenta con la estructura necesaria para poder revisar los niveles de remuneración que corresponden, por ejemplo, al escalafón de los periodistas (desde jefe de redacción, secretario de redacción, redactor de primera, redactor de segunda, redactor de tercera, cronista, reportero, hasta corrector), limitándose a reproducir la estructura anterior en cada reajuste. Finalmente, todo sistema con ese grado de detalle acaba fijando niveles salariales para ocupaciones que terminan desapareciendo, mientras se suelte tardar en la incorporación de ocupaciones nuevas.

Tal como ocurría en otros países, el sistema de salarios mínimos múltiples para categorías específicas era propio de un modelo donde las regulaciones limitaban el funcionamiento de los mecanismos de mercado, pero resulta inadecuado para un esquema donde se quiere dar mayor espacio al mercado. La mayoría de los países que aplicaban sistemas de esta complejidad optaron por simplificarlo, limitando a unas pocas las categorías con salario mínimo específico, fijando clasificaciones de naturaleza más genérica, y que constituyeran el piso salarial en los respectivos escalafones.

En el presente, el salario mínimo adquiere mayor importancia por su papel de coordinación de los incrementos salariales del sector privado formal, lo que tiene su importancia. Sin embargo, no alcanza a cumplir un papel efectivo como piso salarial para los trabajadores menos calificados y protegidos. En este sentido, sería necesario analizar la posibilidad de establecer algún mecanismo que establezca el vínculo entre el salario mínimo tal como existe en la actualidad y un nivel que pudiera ser aplicable, por ejemplo, al sector de las pequeñas empresas que concentran una importante proporción del empleo asalariado, pero que en su mayoría reciben salarios por debajo del mínimo. Al mismo tiempo, se requiere reforzar la capacidad de supervisión del cumplimiento de la norma por parte de la Inspección del Trabajo. La simplificación de la norma haría más transparente el sistema, facilitando el proceso de inspección.

En tercer lugar, el acceso a la protección social en Paraguay es muy restringido y la eficiencia del gasto es muy limitada. El diagnóstico que se realiza indica que existen dos carencias principales. La primera es que la institucionalidad actualmente vigente no constituye un “sistema de protección social” que incluya en forma coordinada a las políticas y programas, los cuales hoy están organizados bajo distintas modalidades y operan en forma segmentada. En este aspecto, una de las deficiencias más notorias es la falta de “portabilidad” de los derechos entre regímenes. La segunda es que, tanto en el aspecto de salud como en el de previsión, no se está cubriendo a los trabajadores más vulnerables ya que los sistemas existentes protegen exclusivamente a trabajadores formales. A esto se añade que una parte importante de las prestaciones, en particular para los jubilados y pensionados de la Caja Fiscal, se financian con rentas generales, generando efectos distributivos regresivos ya que toda la población contribuyente solventa dichos beneficios.

En el terreno de la seguridad social, parece necesario manejar las instituciones de la seguridad social y crear un organismo del estilo de las superintendencias que existen en otros países de la región, con el objetivo de coordinar las diferentes entidades previsionales, así como generar y administrar un sistema de portabilidad de derechos a través de convenios resguardados legalmente, y crear incentivos y estrategias para reducir la burocracia e ineficiencias que surgen de las complejas y múltiples estructuras administrativas.

2. Fortalecer a los actores

La segunda dimensión institucional se remite a las instituciones que tienen a su cargo el diseño y puesta en vigor de las políticas. En este aspecto, también se registra un importante déficit que debe ser superado. En gran medida, esta debilidad institucional de las organizaciones tiene relación con los problemas de financiamiento que se presentan. En todos los ámbitos de la administración pública es común tener que enfrentar la gestión cotidiana con recursos sumamente escasos, debido a la crónica crisis fiscal del Estado paraguayo. La solución a este problema excede el marco de este trabajo y constituye, sin duda, un factor medular para la mejora en el desempeño del sector público de este país.

Pero también se observan otros aspectos que, incluso en el contexto de las restricciones de recursos, podrían ser abordados en alguna medida; éstos tienen directa vinculación con el necesario ajuste de las instituciones a las necesidades. Por ejemplo, dada la magnitud que ha adquirido el desempleo y la debilidad que existe en materia de creación de nuevos empleos, además de problemas asociados a la calidad de los mismos, no parece razonable que la estructura encargada de atender esta problemática corresponda a un Viceministerio, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo. Ambas son, indudablemente, tareas centrales a las que todo Estado moderno debe atender con suma atención. En el pasado hubo varios proyectos que analizaban la posibilidad de crear un Ministerio de Trabajo en Paraguay, los cuales podrían ser revisados para ajustarlos a la nueva realidad.

En otros aspectos de la gestión, parece muy importante la generación de consensos alrededor de las políticas, en particular cuando se está enfrentando una situación de crisis. En los últimos años, en el ámbito de las materias laborales, se procuró generar esos consensos a través de mesas de diálogo en la que participaban, además de los representantes gubernamentales, representantes sindicales y de las organizaciones empresariales. Esta búsqueda de acuerdos contó con el activo apoyo técnico de la OIT. Si bien tales experiencias pueden ser consideradas positivas en cuanto permitieron fortalecer la estabilidad democrática a través de la creación de un espacio de discusión, en cierta medida fueron insuficientes porque en muchos casos no se dispuso de los insumos técnicos necesarios, así como tampoco se pudo arribar a acuerdos relevantes, que sirvieran para demostrar que la vía del diálogo es un camino viable y eficaz para la discusión de políticas en Paraguay.

Aunque este último problema no ha sido desarrollado en este libro y merece de un tratamiento específico, en líneas generales se puede señalar que faltó conferir una cierta institucionalidad al diálogo que se desarrollaba en las distintas mesas, así como un proyecto de apoyo a los actores que allí participaban. Por el lado de la institucionalidad, en algunos casos no quedó suficientemente nítido el papel que las mesas cumplían en torno a las políticas, si tenían carácter consultivo o resolutivo, así como tampoco estaban muy claras la forma de funcionamiento y representatividad de los participantes.

Por el lado del apoyo a los actores sociales, la fragmentación sindical constituye un problema de la representación de este sector. Este fue en cierta medida superado a través de la creación de instancias de coordinación de distintos polos de acción sindical. Las organizaciones empresariales también estaban atravesando un proceso de reconversión generacional que puso en su conducción a una dirección renovada, que entonces hacía sus primeras armas en un espacio más amplio de discusión de los que jamás se presentaron en el pasado. Finalmente, parece necesario reiterar la necesidad de fortalecer a la instancia gubernamental que participe en este proceso de diálogo. En la actualidad, el Viceministerio de Trabajo está a cargo de la coordinación de las distintas mesas.

Además de las mesas de diálogo, que presentaron a sus miembros desafíos nuevos y puntuales (como por ejemplo la discusión de la necesidad y características de un programa de empleos de emergencia, o la mesa de reforma de la seguridad social), existen otras instancias tripartitas de funcionamiento regular, donde las cuestiones organizativas están mucho más definidas, pero en el tratamiento de las materias de fondo no se consigue un abordaje técnico más actualizado. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Salario Mínimo tiene muy clara su estructura, miembros y las situaciones en que se convoca, pero las discusiones que se realizan no cuentan con el apoyo de un informe técnico que proporcione suficientes criterios para tomar una decisión documentada sobre lo que está sucediendo en materia de salarios en el mercado de trabajo. Por tanto, es necesario que estas importantes instancias de negociación se vayan profesionalizando a través de la discusión sobre bases técnicas más elaboradas.

Ciertamente, el logro simultáneo de algunos de estos objetivos puede generar conflictos y tensiones. Por ello, y considerando la magnitud de los desafíos pendientes, el fortalecimiento de los actores sociales constituye un camino ineludible, para así producir reformas que se legitimen en Paraguay a partir del proceso de diálogo social, transformándolo en un eje articulador de políticas sociales.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial 2002 *Paraguay: Ataque a la pobreza*, volumen 1 (Washington, D. C., Banco Mundial).
- _____ 1996 *Paraguay. Labor market and other principal constraints to private sector development* (Washington, D. C., Banco Mundial).
- Bertranou, F.; Rofman, R. 2002 *Providing social security in a context of change: experience and challenges in Latin America.*, Vol. 55, N° 1 (International Social Security Review), enero-marzo.
- CEPAL 2003 *Proyecciones de América Latina y el Caribe, 2003*, serie Estudios Estadísticos y Prospectivos N° 19 (Santiago, CEPAL).
- _____ 2002 *Panorama social de América Latina, 2002* (Santiago, CEPAL).
- Chacaltana, J. 2001 *Políticas públicas y empleo en las pequeñas y microempresas en el Perú* (Lima, OIT).

- Lustig, N.; McLeod, D. 1997 "Minimum wages and poverty in developing countries: Some empirical evidence", en S. Edwards y N. Lustig (eds.) *Labour markets in Latin America: combining social protection with market protection* (Washington, The Brookings Institution).
- Morley, S. 1995 "Structural adjustment and the determinants of poverty in Latin America", en N. Lustig (ed.) *Coping with austerity: Poverty and inequality in Latin America* (Washington, D.C. The Brookings Institution).
- OIT 2003 *Superar la pobreza mediante el trabajo*, 91ª reunión Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT).
- _____ 2002a *Panorama Laboral 2002. América Latina y el Caribe* (Lima, OIT).
- _____ 2002b *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal*, 90ª Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT).
- Pham Thi Thu Hang 2002 *Creating a conducive policy environment for employment creation in small enterprises in Vietnam*, SEED Working Paper N° 31 (Ginebra, OIT).
- Reinecke, G.; White, S. (en prensa) *Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs* (Ginebra, OIT).
- Rodgers, G. (ed.) 1989 *Urban poverty and the labour market* (Ginebra, OIT).
- Secretaría de Acción Social 2002 *Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad* (Asunción, Secretaría de Acción Social).
- San Martino, J. 2003 *Definiendo un abordaje estratégico del sector de protección social*, ponencia en el taller "La asistencia social en el Paraguay: Aumentar la efectividad concentrando el esfuerzo", 13 de marzo de 2003 (Asunción).
- Shaheed, Z. 1995 "Minimum wages and poverty", en J. Figueiredo y Z. Shaheed (eds.) *New approaches to poverty analysis and policy: II: Reducing poverty through labour market policies* (Ginebra, International Institute for Labour Studies).
- Tokman V. E. 2001 "De la informalidad a la modernidad", en V. E. Tokman (dir.) *De la informalidad a la modernidad* (Santiago, OIT).

CAPÍTULO II

Mercado laboral en Paraguay¹

Jaime Gatica² y Carlos Carrera³

A. INTRODUCCION

El objetivo de este estudio es contribuir a entender la situación y ajuste del mercado de trabajo en Paraguay durante el período 1997/1998–2000/2001. Para esto se utiliza la mejor información disponible que son las Encuestas Integradas de Hogares de 1997/98 y 2000/01. En la segunda parte del trabajo se presenta un diagnóstico estilizado del mercado laboral siguiendo la metodología de análisis de la OIT. Se examinan las variables principales que determinan la oferta de trabajo y la capacidad de la economía de generar puestos de trabajo. También se analizan tanto el nivel como las características de los desocupados. Esta parte termina con una sección sobre la estructura de la fuerza laboral infante adolescente.

En la tercera parte se presentan las conclusiones. Estas relacionan los resultados del mercado del trabajo con el comportamiento de la economía en su conjunto, y se extraen recomendaciones generales con el objetivo de contribuir al diseño de políticas públicas en el campo laboral.

B. DIAGNOSTICO DEL MERCADO LABORAL

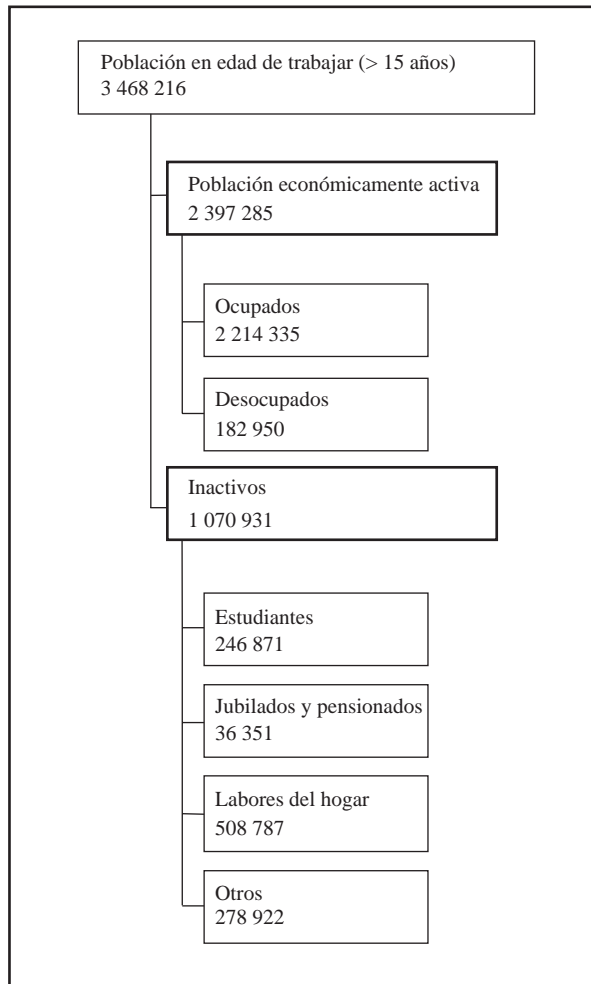
1. Población en edad de trabajar (PET) e inactivos

Como se observa en el gráfico 1, la PET se divide entre la población económicamente activa (PEA) y los inactivos. La PEA constituye la oferta

1. Publicado previamente como Documento de Trabajo N° 164 de la OIT (2002).

2. Coordinador del proyecto de apoyo a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza en Paraguay (ENREP), de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

3. Consultor del proyecto citado en la nota anterior.

Grafico 1 Estructura de la población en edad de trabajar (PET)

laboral que, dependiendo de la situación de la demanda de trabajo, puede encontrarse ocupada o desocupada. Los inactivos se clasifican en cuatro grandes grupos: estudiantes; jubilados y pensionados; labores del hogar y otros.

En el cuadro 1 se presenta el nivel y peso relativo de la PEA e inactivos en la PET. Como se observa, entre la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 1997/98 y la EIH 2000/01, gran parte del crecimiento de la PET ha pasado a formar parte de la oferta laboral y un número menor a la condición de inactivos.

A continuación se examina la estructura de la población en edad de trabajar distinguiendo por sexo, edad y ubicación geográfica urbano-rural. Asimismo, se analiza a los inactivos, dejando para una sección posterior el estudio más pormenorizado de la población económicamente activa.

Cuadro 1 **PET, PEA e inactivos**
(número y porcentaje del total)

	1997/1998		2000/2001		Var. número
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	2000/2001 - 1997/1998
PET	3 052 155	100.0	3 468 216	100.0	416 061
PEA	2 057 619	67.4	2 397 285	69.1	339 666
Inactivos	994 536	32.6	1 070 931	30.9	76 395

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH 1997/98 y 2000/01).

a) *Población en edad de trabajar*

De acuerdo a los resultados de la EIH de 2000/01, la población en edad de trabajar de 15 años y más alcanzó a 3 468 216 personas.

La distribución por sexo revela que 49.1% de la PET es hombre, mientras que 50.9% es mujer. En tanto, de acuerdo a la edad, 31.7% pertenece al tramo de edad entre 15 y 24 años, y 68.3% al de 25 años y más.

Esta estructura de la PET no presenta cambios significativos en los últimos años. En efecto, al comparar con los resultados de la EIH 1997/98⁴ se observan cambios muy menores, aumentando la proporción de la mujer desde 50.5% a 50.9% entre ambas encuestas y la de los jóvenes (tramo 15 a 24 años) desde 30.4% a 31.7%.

En términos de niveles, la PET aumentó en 416 016 personas, de las cuales 191 856 son hombres y 224 205 son mujeres. Por su parte, los jóvenes aumentaron en 174 301 personas y las mayores de 25 años en 241 760 personas.

En el cuadro 2, se presenta la distribución urbano-rural de la PET según sexo y edad. Del total de la PET, 58.9% se localiza en zonas urbanas y 41.1% está en localidades rurales. Distinguiendo por sexo, hay un mayor porcentaje de mujeres que hombres habitando en centros urbanos. En efecto, 62.2% de la PET femenina vive en centros urbanos, en tanto 55.5% de la PET masculina habita en zonas urbanas. Según la edad de la PET, la distribución se produce en porcentajes más o menos similares. Así, 59.5% de la PET perteneciente al tramo de 15 a 24 años y 58.7% del tramo de 25 años y más vive en zonas urbanas.

Como se observa en el cuadro 3, en el 2000/01 la PET urbana está compuesta mayormente por mujeres, que representan 53.8% del total. En el ámbito rural esta relación se invierte a favor de hombres en una proporción muy similar. De acuerdo a la edad, la PET urbana se compone principalmente de personas de 25 años y más, representando 68% del total. A diferencia de la distinción por sexo, estas participaciones se mantienen muy similares en la PET rural.

Comparando con los resultados obtenidos en 1997/98, según sexo, se aprecian dos tendencias opuestas. Por un lado, la PET urbana femenina se

4. Encuesta Integrada de Hogares ejecutada entre agosto de 1997 y julio de 1998.

Cuadro 2 Población en edad de trabajar: urbana-rural
(porcentaje del total, según sexo y edad)

	1997/1998			2000/2001		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Hombre	55.0	45.0	100.0	55.5	44.5	100.0
Mujer	58.8	41.2	100.0	62.2	37.8	100.0
De 15 a 24 años	57.8	42.2	100.0	59.5	40.5	100.0
De 25 años y más	56.5	43.5	100.0	58.7	41.3	100.0
Total	56.9	43.1	100.0	58.9	41.1	100.0

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

Cuadro 3 Población en edad de trabajar: urbana-rural
(porcentaje del total, según urbano-rural)

	1997/1998		2000/2001	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Hombre	47.8	51.7	46.2	53.2
Mujer	52.2	48.3	53.8	46.8
De 15 a 24 años	30.8	29.7	32.0	31.3
De 25 años y más	69.2	70.3	68.0	68.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

incrementa en términos relativos de 52.2% a 53.8%, y disminuye en el sector rural, de 48.3% a 46.8%, en tanto la PET urbana masculina baja entre ambas mediciones desde 47.8% a 46.2%, y aumenta su participación en el sector rural desde 51.7% a 53.2%.

Al distinguir por edad, la PET de 15 a 24 años eleva su participación en términos porcentuales tanto en el sector urbano como rural, en detrimento de la participación de la PET de 25 años y más.

Estos movimientos se encuentran asociados a cambios en la distribución urbana-rural de la PET según sexo y edad. Como se aprecia en el cuadro 2, la PET femenina incrementa su presencia urbana entre ambas encuestas desde 58.8% a 62.2%; en cambio, la PET masculina no se altera de manera significativa. De acuerdo a la edad, se aprecia en ambas categorías un aumento de la participación en la PET urbana y, por consiguiente, una caída en la PET rural. Sin embargo, el cambio en la composición por área se debe a un crecimiento mayor de la población entre 15 y 24 años.

b) Inactivos

Como se observa en el gráfico 1, los inactivos son aquella parte de la PET que está fuera de la PEA o fuerza de trabajo y realizan otro tipo de actividades. Estos se subdividen en: estudiantes, jubilados y pensionados, labores del hogar y otros.

Según la EIH 2000/01, el número de inactivos alcanza 1 070 931 personas, representando 30.9% de la PET. Con respecto a la medición de la EIH 1997/98, a pesar del incremento en el número de inactivos, se observa una disminución de la proporción de los inactivos en la PET, lo cual indica la existencia de una presión adicional de la oferta laboral sobre el mercado de trabajo (véase cuadro 1).

En el cuadro 4 se presenta la estructura de los inactivos. En la EIH 2000/01, los estudiantes representan 23.1% del total y explican casi por completo el crecimiento absoluto de la PET inactiva. Las personas dedicadas a las labores del hogar representan alrededor de la mitad del total de inactivos, y sufrieron una disminución cercana a 39 mil personas. Las personas jubiladas y pensionadas representan un porcentaje minoritario de la PET inactiva, pero su crecimiento en el período en términos porcentuales es elevado (37.2%), sólo superado por el crecimiento de los estudiantes (43.2%). Finalmente, el componente “otros” representa un poco más de la cuarta parte de los inactivos y experimentó un incremento de 12.5% entre ambas encuestas.

En el cuadro 5 se presenta la estructura de los inactivos distinguiendo por sexo y edad. Los inactivos, según sexo, están constituidos principalmente por mujeres (76.5%), y, de acuerdo a la edad, por población adulta (60%).

El incremento de los inactivos, según sexo, se debe en mayor medida al aumento de hombres inactivos (68%). De acuerdo a la edad, el mayor crecimiento se presenta en jóvenes (84.2%).

Vale la pena destacar algunos cambios interesantes en los inactivos. En primer lugar, el aumento de estudiantes, lo que refleja un logro en la retención del sistema escolar. Este fenómeno se observa principalmente en mujeres y de

Cuadro 4 Inactivos según motivo de inactividad
(número y porcentaje del total)

	1997/1998		2000/2001		2000/2001 - 1997/1998
	Número	Porcentaje del total	Número	Porcentaje del total	Variación absoluta
Estudiantes	172 424	17.3	246 871	23.1	74 447
Jubilados y pensionados	26 489	2.7	36 351	3.4	9 862
Labores del hogar	547 716	55.1	508 787	47.5	-38 929
Otros	247 906	24.9	278 922	26.0	31 016
Total	994 536	100.0	1 070 931	100.0	76 395

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

Cuadro 5 Inactivos según sexo y edad
(número de personas)

	Estudiantes	Jub. y pens.	Lab. del hogar	Otros	Total
Hombre	99 057	20 030	2 762	129 343	251 192
Var. absoluta ^{a/}	29 257	4 395	1 633	16 681	51 966
Mujer	147 815	16 321	506 025	149 579	819 740
Var. absoluta ^{a/}	45 190	5 467	-40 563	14 335	24 429
15 a 24 años	236 057	0	113 188	79 435	428 681
Var. absoluta ^{a/}	65 177	0	-16 343	15 497	64 331
25 años y más	10 814	36 351	395 599	199 487	642 251
Var. absoluta ^{a/}	9 271	9 862	-22 587	15 518	12 064
Total	246 871	36 351	508 787	278 922	1 070 931
Var. absoluta	74 447	9 862	-38 929	31 016	76 395

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

a/ Variación del número de personas respecto a la EIH, 1997/98.

acuerdo a la edad, como es de esperar, en la población joven. En segundo lugar, el abandono de mujeres de labores del hogar, que bien puede explicar el aumento de estudiantes mujeres, o bien, el incremento en la tasa de participación laboral de las mujeres (véase gráfico 2) y el crecimiento en la participación de los ocupados como se observa más arriba. Lo anterior puede explicarse por la mayor disminución de personas adultas en labores del hogar que, diferenciadas por sexo, son en su mayoría mujeres.

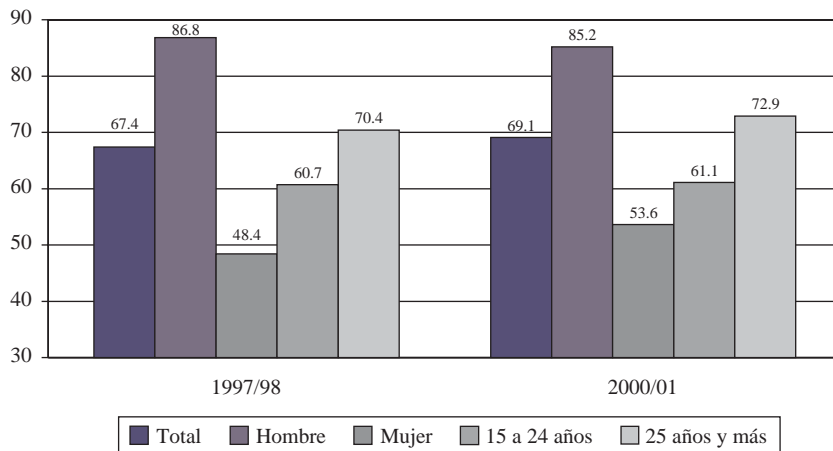
En el cuadro 6 se presenta la distribución de los inactivos por área geográfica y según sexo y edad. La situación por área geográfica de los inactivos revela que 652 101 de ellos habitan en zonas urbanas, lo que equivale a 60.9%, en tanto 418 830 habitan en zonas rurales, lo que equivale a 39.1%. Al analizar la distribución urbana de los inactivos se observa que 40% se dedica a labores del hogar; 27.9% es estudiante; 27.0% corresponde a otros inactivos; y sólo 5.1% está en la situación de jubilado o pensionado. Por su parte, en el sector rural cerca de 60% de los inactivos realiza labores del hogar, mientras que 24.6% se encuentra bajo la situación de otros inactivos; 15.4% en la condición de estudiantes; solo 0.8% está en la situación de jubilados y pensionados.

Por otro lado, 73.8% de los estudiantes se concentra en zonas urbanas y sólo 26.2% en áreas rurales.

Tanto en el área urbana como rural se trata principalmente de mujeres y, según la edad, de jóvenes.

En el caso de los jubilados y pensionados, 91.3% pertenece a la zona urbana y sólo 8.7% al área rural. En ambos casos hay una mayor proporción de hombres que de mujeres en esta situación y lógicamente por edad en su totalidad son adultos.

Gráfico 2 Tasa de participación laboral, 1997/1998 – 2000/2001
(porcentajes)



Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH 1997/98 y 2000/01).

Cuadro 6 Inactivos urbano-rural
(número de personas)

	Estudiantes	Jubilados y pensionados	Labores del hogar	Otros	Total
Urbano	182 168	33 187	260 654	176 091	652 101
Hombre	76 705	18 003	1 485	80 572	176 765
Mujer	105 464	15 184	259 169	95 519	475 336
De 15 a 24 años	177 674	0	47 943	42 866	268 483
De 25 años y más	4 495	33 187	212 712	133 225	383 619
Rural	64 703	3 164	248 133	102 830	418 830
Hombre	22 352	2 028	1 277	48 770	74 427
Mujer	42 351	1 136	246 856	54 060	344 403
De 15 a 24 años	58 383	0	65 245	36 569	160 197
De 25 años y más	6 320	3 164	182 887	66 262	258 633
Total	246 871	36 351	508 787	278 922	1 070 931
Var. absoluta ^{a/}	74 447	9 862	-38 929	31 016	76 395

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

a/ Variación del número de personas respecto a la EIH, 1997/98.

Los inactivos dedicados a labores del hogar se distribuyen en 51.2% en zonas urbanas y 48.8% en zonas rurales. En este caso predomina el sexo femenino y población de 25 años y más.

Los otros inactivos se reparten en 63.1% en zonas urbanas y 36.9% en zonas rurales. Se trata en ambos casos de población mayoritariamente del sexo femenino y de 25 años y más.

Con relación a la EIH 1997/98, tal como se señala más arriba, hay un aumento de inactivos de 76 395 personas. Sin embargo, al distinguir por área geográfica se registra un significativo aumento de los inactivos urbanos de 124 758 personas, lo que equivale a 19.1%, y una disminución de los inactivos rurales de 48 363 personas, lo que equivale a una disminución de 11.5%.

El aumento de los inactivos urbanos se explica en su mayoría por el aumento de los estudiantes (64 825) y en menor medida por el incremento en otros (26 414) y de labores del hogar (22 444). En el caso de los jubilados y pensionados el aumento es de 11 074 personas.

La caída en los inactivos rurales obedece a la fuerte disminución de personas en labores del hogar (61 374), junto con una disminución de jubilados y pensionados (1 213), que son parcialmente compensadas por el aumento en estudiantes (9 622), de otros (4 601). La caída en labores del hogar se produce en mujeres y en población de 25 años y más.

2. La oferta laboral

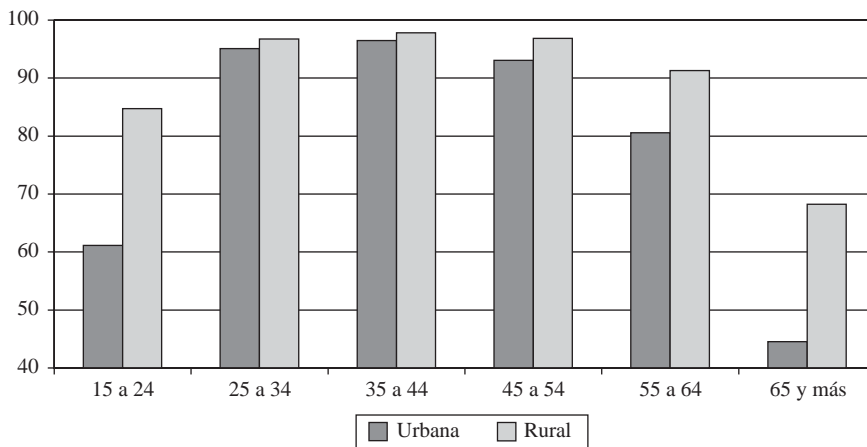
a) Tasa de participación

La PEA o fuerza de trabajo, alcanza a 2 397 285 personas, cifra que indica una tasa de participación laboral (PEA/PET) de 69.1%. De acuerdo al sexo, la tasa de participación laboral es más elevada en hombres (85.2%) que en mujeres (53.6%). Según la edad, se observa una tasa de participación laboral mayor en adultos (tramo de 25 años y más) que en jóvenes, 72.9% y 61.1%, respectivamente.

Con relación a la EIH 1997/98 se aprecia un aumento de la tasa de participación laboral desde 67.4% a 69.1%, esto es, 1.7 puntos porcentuales (véase gráfico 2). Sin embargo, de acuerdo a las categorías de sexo y edad se manifiestan cambios importantes. En efecto, la tasa de participación laboral en hombres se reduce desde 86.8% a 85.2%, esto es, 1.6 puntos porcentuales, en tanto, la tasa de participación laboral en mujeres se eleva considerablemente en más de cinco puntos porcentuales, desde 48.4% a 53.6%. Por su parte, en los jóvenes hay un leve aumento de 0.4 puntos porcentuales, desde 60.7% a 61.1%, y en adultos se eleva en 2.5 puntos porcentuales, desde 70.4% a 72.9%.

Al analizar las cifras de tasas de participación según sexo, edad y ubicación geográfica surgen varias diferencias. En efecto, tal como se mencionó anteriormente, la tasa de participación es bastante superior en los hombres que en las mujeres. Respecto de los distintos tramos de edad se observa una mayor participación en la medida que avanza la edad, para alcanzar los niveles máximos entre los 25 y 54 años de edad y luego declinar. Es así como la tasa de

Gráfico 3 Tasa de participación hombres, 2000/2001
(porcentajes)



Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

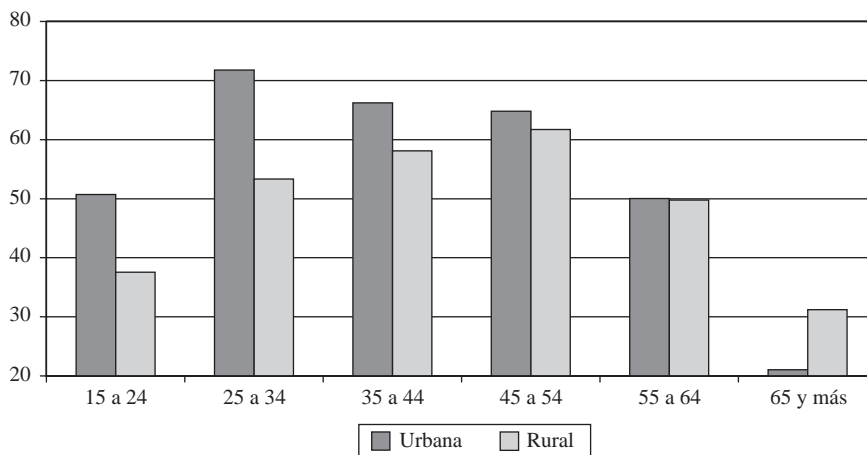
participación de los hombres entre 25 y 54 años, supera el 90%, para luego declinar hasta 68.3% y 44.6% en los sectores rurales y urbanos, respectivamente, en los hombres de 65 años y más. Algo similar se observa en las mujeres, las que alcanzan las tasas de participación máximas entre los 25 y 54 años de edad, superando el 50%, para luego declinar hasta llegar a tasas de 21% y 31.2% en las mujeres de zonas urbanas y rurales, respectivamente.

A su vez, se observa que los hombres de sectores rurales tienen una mayor participación según localización geográfica que los hombres de sectores urbanos, mientras que en las mujeres la participación es superior en las zonas urbanas, con excepción de las mujeres de 65 años y más.

Al comparar los resultados de la encuesta 2000/01 con los de la encuesta de 1997/98, la diferencia más destacable es el crecimiento que ha tenido la tasa de participación de la mujer paraguaya en el mercado laboral en los sectores rurales. En efecto, si se observa el cuadro 7, se encuentran alzas en la tasa de participación femenina superiores a 10 puntos porcentuales: en el tramo de entre 25 y 34 años y el de entre 35 y 44 años, el incremento es de 11.3 y 11.8 puntos porcentuales, respectivamente, mientras que en los tramos entre 45 y 64 años los aumentos bordean los 13 puntos porcentuales. Sólo en los tramos de edades de los extremos se registran tasas de crecimiento de un dígito, pero de igual forma el aumento bordea los 8 puntos porcentuales tanto en las mujeres de entre 15 y 24 años, como en las de 65 años y más.

Por su parte, los hombres de las áreas rurales han disminuido en la mayoría de las categorías de edad, exceptuando los hombres de 65 años y más, quienes, tanto en los sectores rurales como en los urbanos, muestran incrementos significativos (7.3% y 8.2%, respectivamente). Asimismo, destaca la caída de

Gráfico 4 Tasa de participación mujeres, 2000/2001
(porcentajes)



Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

Cuadro 7 Tasas de participación según sexo y edad
(porcentajes)

			15 a 24	25 a 34	35 a 44	45 a 54	55 a 64	65 y más	Total
Hombres	Urbana	1997/98	73.7	97.1	97.1	96.2	82.2	36.4	84.5
		2000/01	68.1	95.1	96.5	93.1	80.6	44.6	81.3
	Rural	1997/98	85.3	97.3	97.9	97.2	92.5	61.0	89.6
		2000/01	84.7	96.8	97.8	96.9	91.3	68.3	90.2
Mujeres	Urbana	1997/98	52.2	66.0	68.2	61.6	43.4	20.2	56.0
		2000/01	50.7	71.8	66.2	64.8	50.0	21.0	56.7
	Rural	1997/98	29.3	42.0	46.3	48.8	36.6	23.2	37.5
		2000/01	37.5	53.3	58.1	61.7	49.8	31.2	48.4
Total	Urbana	1997/98	62.5	81.1	82.2	78.5	62.0	27.0	69.6
		2000/01	59.0	82.7	80.0	78.5	63.3	30.7	68.1
	Rural	1997/98	58.2	70.7	72.3	74.4	65.9	43.0	64.5
		2000/01	64.1	75.3	78.2	81.6	70.7	50.3	70.6

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

5.6 puntos porcentuales en la participación de los hombres de entre 15 y 24 años que habitan los sectores urbanos del país.

b) Población económicamente activa (PEA)

La PEA está compuesta mayoritariamente por hombres, con una participación de 60.6%, mientras que las mujeres representan 39.4% del total. De acuerdo al tramo de edad, 72% pertenece al tramo de 25 años y más, y sólo 28% al tramo entre 15 y 24 años.

Respecto a los resultados de la EIH 1997/98, consistentemente con el aumento de la tasa de participación laboral de mujeres, hay un incremento en la proporción de las mujeres en la PEA desde 36.2% a 39.4%, esto es, 3.2 puntos porcentuales. En cuanto a los tramos de edad, se aprecia un leve aumento de la proporción de jóvenes, desde 27.3% a 28.0%, menos de un punto porcentual.

Como se observa en el cuadro 8, el 58% de la PEA se concentra en zonas urbanas, mientras que el restante 42% está en zonas rurales. De acuerdo al sexo y edad se observa una situación similar que en la PET, es decir, las mujeres se concentran en mayor proporción que los hombres en zonas urbanas, y la distribución urbano-rural de ambos sexos es muy parecida según la edad. Asimismo, se presentan las mismas tendencias entre ambas encuestas: aumento de mujeres en zonas urbanas en detrimento de las zonas rurales y una tendencia inversa en hombres.

En el cuadro 9 se presenta la distribución urbano-rural de la PEA según sexo y edad. Como se observa, la PEA urbana se compone de 55.2% de hombres y 44.8% de mujeres. De acuerdo a la edad, el mayor porcentaje corresponde a las personas de 25 años y más, con 72.2% del total. Por su parte, la PEA rural, según sexo, se compone mayoritariamente de hombres, con 67.9% del total, en tanto las mujeres representan sólo 32.1%. Según la edad, la distribución de la PEA rural es muy similar a la PEA urbana.

Con relación a la EIH 1997/98, se observa un incremento de la participación de la mujer tanto en la PEA urbana como rural, en detrimento de la participación de hombres. Este fenómeno no debe sorprender dado el aumento de la tasa de participación laboral de las mujeres y el consiguiente aumento de la participación en la PEA. De acuerdo a la edad, la estructura de la PEA urbana-rural no sufre cambios sustanciales entre ambas mediciones.

La EIH 2000/01 revela que, a medida que el nivel de ingreso aumenta, el número de personas en la PEA es más elevado. En efecto, como se observa en el cuadro 10, mientras que la población de menores ingresos (I quintil) representa 14.5% de la PEA, los quintiles siguientes aumentan sostenidamente en número y participación, llegando a que la población de más altos ingresos (V quintil) representa cerca de 26%.

La mayor participación de los sectores de mayores ingresos en la PEA se reproduce tanto si se considera el área geográfica como el sexo. Al respecto, es interesante notar que en el caso de la mujer, urbana y rural, la PEA tiende a concentrarse en los sectores de mayores ingresos, en mayor medida que los hombres.

Cuadro 8 Población económicamente activa
(porcentaje del total, según categorías)

	1997/1998			2000/2001		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Hombre	53.5	46.5	100.0	52.9	47.1	100.0
Mujer	58.8	41.2	100.0	65.9	34.1	100.0
De 15 a 24 años	57.8	42.2	100.0	57.5	42.5	100.0
De 25 años y más	56.5	43.5	100.0	58.3	41.7	100.0
Total	58.8	41.2	100.0	58.0	42.0	100.0

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

Cuadro 9 Población económicamente activa
(porcentaje del total, según urbano-rural)

	1997/1998		2000/2001	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Hombre	58.0	71.9	55.2	67.9
Mujer	42.0	28.1	44.8	32.1
De 15 a 24 años	27.7	26.8	27.8	28.4
De 25 años y más	72.3	73.2	72.2	71.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

Cuadro 10 PEA según quintil de ingreso
(porcentajes)

Quintil	Urbana			Rural			Total PEA
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	
I más pobre	15.0	12.6	13.9	17.1	11.5	15.3	14.5
II	18.9	16.3	17.7	19.0	15.3	17.8	17.8
III	20.6	20.5	20.6	17.7	19.7	18.3	19.6
IV	21.5	24.7	22.9	20.9	21.4	21.1	22.2
V más rico	24.0	25.8	24.8	25.3	32.1	27.5	25.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

Al analizar por sexo, se observa que la PEA en el sector urbano y rural, en los niveles de bajos ingresos, está compuesta relativamente más por hombres que mujeres y que a medida que el nivel de ingreso aumenta hay una mayor presencia relativa de mujeres que de hombres, particularmente en los sectores rurales. En efecto, la participación de hombres en el sector urbano del primer

quintil es de 59.4%, en tanto en el sector rural es de 75.9%. Esta se reduce en el quinto quintil urbano a 53.4% y a 62.5% en el rural.

3. Ocupados

a) *Tasa de ocupación*

A continuación se presentan antecedentes sobre la tasa de ocupación en la economía paraguaya. En un primer momento se utiliza la tasa de ocupación bruta para describir la situación por sexo, edad y área geográfica. En un segundo momento, se analiza sólo la tasa de ocupación, en 6 tramos de edades, sexo y área geográfica, por cuanto no se dispone cifras de la PET con ese nivel de desagregación por edad.

La tasa de ocupación bruta se define como el cociente entre los ocupados y la PET. Este indicador es superior a la tasa de ocupación definido como el cociente entre los ocupados y la PEA debido a que anula el efecto de la fluctuación de la PEA, con lo que es posible analizar de mejor forma la creación de empleo en la economía.

En la EIH 2000/01, el número de ocupados ascendió a 2 214 335 personas, cifra que indica una tasa de ocupación de 63.8% de la PET. La población ocupada está compuesta mayoritariamente por hombres, con una participación de 61.1% en el total, en tanto las mujeres representan 38.9% del total. Distinguiendo por edad, 73.9% del total de ocupados pertenece al tramo de 25 años y más, y sólo 26.1% pertenece al tramo de entre 15 y 24 años.

Con relación a los resultados de la EIH 1997/98, la estructura de los ocupados se modifica de manera importante a favor de las mujeres y moderadamente a favor de los jóvenes. En efecto, las mujeres elevan su participación desde 35.7% a 38.9%, esto es, 3.2 puntos porcentuales. Por su parte, de acuerdo a la edad, en jóvenes la participación aumenta desde 25.9% a 26.1%.

Como se observa en el cuadro 11, la tasa de ocupación bruta es más alta en hombres que mujeres y en adultos que en jóvenes.

Distinguiendo por área geográfica, la tasa de ocupación bruta es más alta en el sector rural que el urbano en la mayoría de las categorías, con excepción de las mujeres, en donde la tasa de ocupación bruta es más alta en el sector urbano que el rural.

Con relación a los resultados de la EIH 1997/98, en el total nacional se observa una caída en la tasa de ocupación bruta de hombres y un aumento en mujeres, mientras que distinguiendo por edad disminuye la tasa de ocupación bruta en jóvenes y aumenta la de los adultos.

Al distinguir por área geográfica se presenta un cambio importante con relación a la encuesta anterior. En efecto, en la EIH 1997/98 la tasa de ocupación bruta es más alta en el sector urbano que en el rural, situación que se invierte en la EIH de 2000/01, cayendo la tasa de ocupación bruta en el sector urbano y aumentando la del sector rural.

Cuadro 11 Tasa de ocupación bruta
(porcentajes de ocupados/PET, según categoría)

	1997/1998			2000/2001		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Hombre	79.4	87.3	83.0	73.4	87.1	79.5
Mujer	51.7	35.8	45.2	50.6	45.6	48.7
De 15 a 24 años	54.6	54.3	54.5	48.1	59.1	52.6
De 25 años y más	69.6	65.9	68.0	67.3	71.6	69.1
Total	65.0	62.4	63.9	61.2	67.7	63.8

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

Los principales cambios se observan en hombres, con una fuerte caída de la tasa de ocupación en el sector urbano. En mujeres, que aumentan significativamente la tasa de ocupación bruta en el sector rural. Por edades, se presenta una importante caída en la tasa de ocupación bruta de jóvenes urbanos y aumento de la tasa de ocupación bruta en adultos rurales.

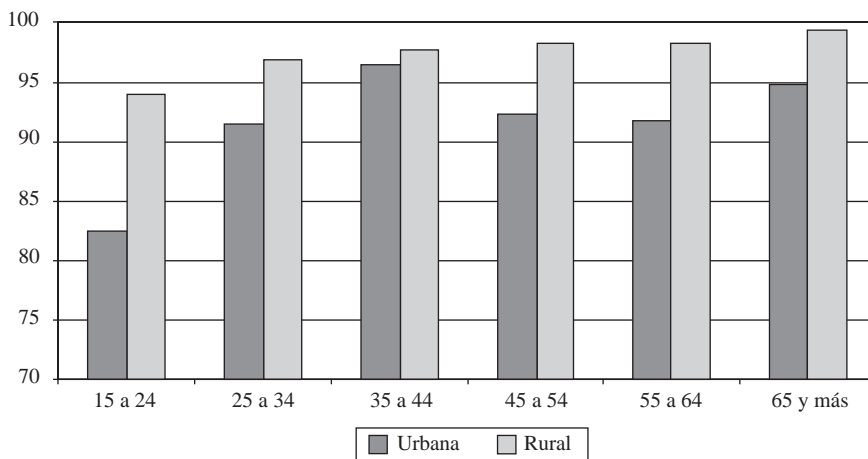
A continuación se presentan los antecedentes sobre la tasa de ocupación con un mayor nivel de desagregación por edad. Estas cifras difieren de las anteriores puesto que corresponden a la tasa de ocupación definida como el cociente entre el número de ocupados y la PEA.

La tasa de ocupación muestra patrones distintos dependiendo de la ubicación geográfica de los encuestados, su sexo y su edad. En efecto, si se observan los gráficos 5 y 6, se concluye fácilmente que, con contadas excepciones, la tasa de ocupación tiende a incrementarse en la medida que aumenta la edad de las personas. Asimismo, en la mayoría de los casos, el porcentaje de personas de la fuerza de trabajo que cuenta con un empleo es superior en las zonas rurales, siendo la única excepción el tramo de mujeres de entre 35 y 44 años de edad.

Al diferenciar por sexos también se registran distinciones. En efecto, la tasa de ocupación es superior en las mujeres para los tramos de 45 años y más, mientras que los hombres cuentan con tasas superiores para los tramos de edades más jóvenes. Es así como mientras las mujeres de entre 15 y 44 años registran una tasa de ocupación promedio de 89.1%, en los hombres de la misma edad este promedio es de 93%. Distinta es la situación para el tramo de edad de las personas de 45 años y más, pues en este caso las mujeres tienen una tasa de ocupación promedio de 97.7% y los hombres de 95.7%. Destaca el hecho que las mujeres de las zonas rurales, de 55 años y más, muestran una tasa de ocupación del 100%.

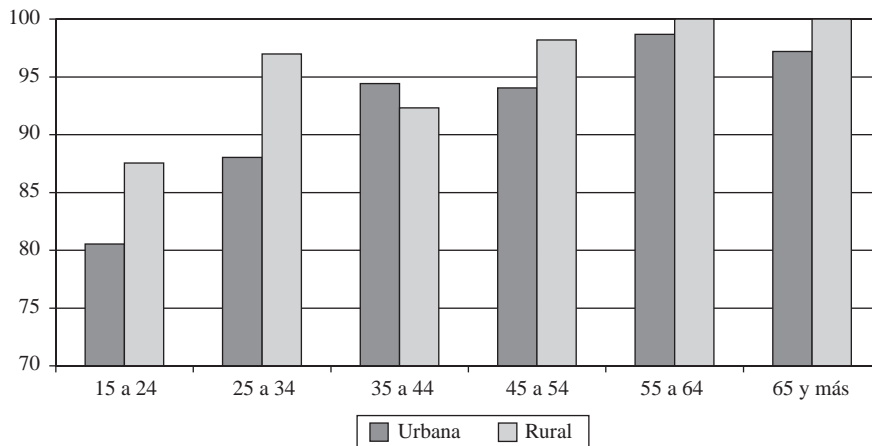
Si se realiza una comparación de los datos con los resultados obtenidos en la encuesta de 1997/1998 se observa que las tasas de ocupación han disminuido en la mayoría de los casos (ver cuadro 12). Las caídas más fuertes, tanto en hombres como mujeres, se encuentran en la población urbana en los tramos de edad de entre 15 y 34 años. Efectivamente, la tasa de ocupación entre los jóvenes

Gráfico 5 Tasa de ocupación hombres, 2000/2001
(porcentajes)



Fuente: OIT con base de datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

Gráfico 6 Tasa de ocupación mujeres, 2000/2001
(porcentajes)



Fuente: OIT con base de datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

en el tramo de 15 a 24 años, cae 5.7 puntos porcentuales tanto en hombres como en mujeres, y 4.4% y 5.1% en hombres y mujeres, respectivamente. Por su parte, de los aumentos en las tasas de ocupación, lo más notable es lo sucedido con las mujeres rurales de 65 años y más, pues pasan de una tasa de ocupación de 92% en 1997/1998 a una tasa de ocupación plena en la última encuesta.

Cuadro 12 Tasas de ocupación según sexo y edad
(porcentajes)

			15 a 24	25 a 34	35 a 44	45 a 54	55 a 64	65 y más	Total
Hombres	Urbana	1997/98	88.2	95.9	96.2	95.7	97.0	98.8	94.0
		2000/01	82.4	91.4	96.4	92.3	91.8	94.8	90.3
	Rural	1997/98	93.9	97.8	98.2	99.8	99.5	99.6	97.3
		2000/01	93.9	96.9	97.7	98.1	98.2	99.3	96.6
Mujeres	Urbana	1997/98	86.2	93.2	95.2	95.5	96.9	98.3	92.3
		2000/01	80.5	88.0	94.4	94.0	98.7	97.2	89.3
	Rural	1997/98	91.8	95.1	97.4	98.2	99.0	92.0	95.5
		2000/01	87.6	97.0	92.3	98.2	100.0	100.0	94.4
Total	Urbana	1997/98	87.3	94.7	95.8	95.6	96.9	98.6	93.3
		2000/01	81.6	89.9	95.5	93.0	94.9	95.8	89.8
	Rural	1997/98	93.4	97.1	98.0	99.3	99.4	97.7	96.8
		2000/01	92.3	96.9	95.8	98.2	98.8	99.5	95.9

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

b) Ocupados según sexo, edad y ubicación geográfica

Del total de la PEA ocupada, 56.4% trabaja en zonas urbanas, mientras que 43.8% lo hace en zonas rurales. La ocupación urbana, según sexo, se compone en 55.5% de hombres y de 44.5% de mujeres. En tanto, la ocupación rural, según sexo, muestra una composición más inclinada hacia hombres con 68.4% del total, representando la mujer sólo 31.6% del total. De acuerdo a la edad, tanto la ocupación urbana como rural se compone mayormente de personas de 25 años y más.

Con respecto a las mediciones de la EIH 1997/98, se observa una declinación de la participación de hombres tanto en la ocupación urbana como rural a favor de la mujer. De acuerdo a la edad, la ocupación de jóvenes aumenta relativamente en zonas rurales y decrece en zonas urbanas. De igual modo, la ocupación de los adultos se incrementa relativamente en zonas urbanas y disminuye su importancia en zonas rurales.

Aunque en la actualidad hay una mayor proporción de hombres y mujeres ocupados en zonas rurales, el aumento de la participación en el empleo de la mujer en áreas urbanas y rurales se explica por una disminución relativa mayor del empleo de hombres que de mujeres.

Cuadro 13 Ocupados
(porcentajes del total, según urbana-rural)

	1997/1998		2000/2001	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Hombre	58.5	72.3	55.5	68.4
Mujer	41.5	27.7	44.5	31.6
De 15 a 24 años	25.9	25.9	25.2	27.4
De 25 años y más	74.1	74.1	74.8	72.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

Cuadro 14 Ocupados
(porcentaje del total, según categorías)

	1997/1998			2000/2001		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Hombre	52.6	47.4	100.0	51.2	48.8	100.0
Mujer	67.3	32.7	100.0	64.6	35.4	100.0
De 15 a 24 años	57.9	42.1	100.0	54.4	45.6	100.0
De 25 años y más	57.9	42.1	100.0	57.2	42.8	100.0
Total	57.9	42.1	100.0	56.4	43.6	100.0

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

c) Estructura de los ocupados urbanos

Sector público y privado

Los ocupados urbanos ascienden a 1 249 915, lo que representa 56.4% del total de ocupados. De acuerdo al sector de ocupación, 88.6% trabaja en el sector privado, mientras 11.4% trabaja en el sector público.

Del total de ocupados urbanos del sector privado, 56.3% son hombres, en tanto 43.7% son mujeres. En los ocupados del sector público se observa una participación más pareja entre hombres y mujeres, con un moderado sesgo a favor de la mujer. En efecto, la mujer explica 50.4% de los ocupados, en tanto los hombres 49.6%.

Distinguiendo por sexo, la distribución de los ocupados hombres y mujeres según sector de ocupación no difiere significativamente. Sin embargo, la tasa de crecimiento es levemente más elevada en el sector público que en el privado, de 12% y 10.6%, respectivamente.

En gran medida, este resultado es explicado por la fuerte incorporación de la mujer en el sector público, cuyo empleo aumentó en 42.1%, más de 21 mil

personas, aunque es preciso destacar que paralelamente se produjo un ajuste del empleo público en hombres, reduciéndose en cerca de 8%, algo más de 6 mil personas. Lo anterior originó un cambio significativo en la estructura del empleo del sector público: la participación de la mujer se elevó desde 39.7% a 50.4%. Cabe destacar que en las mujeres el empleo público tiene una relevancia mayor en el total de las mujeres ocupadas que en el sector privado. Así, mientras 12.9% de las mujeres ocupadas trabaja en el sector público, un porcentaje inferior, 10.2%, se desempeña en el sector privado.

Con relación a la EIH 1997/98, se observa que en el período se crearon 121 598 nuevos empleos urbanos. En términos de puestos de trabajo, gran parte de ellos se generó en el sector privado (106 405) y sólo un número inferior en el sector público (15 193). Sin considerar el sector público, la participación de la mujer se elevó desde 39.7% a 50.4%.

Vale decir, que en el sector privado el mayor crecimiento se observa en las mujeres ocupadas, las que aumentan por sobre el crecimiento de los hombres, 15.9% y 6.9%, respectivamente, lo que equivale a un poco más de 66 mil mujeres y 40 mil hombres.

Todo esto permite explicar en parte el aumento de la participación de la mujer en el empleo y señalar, asimismo, que ha sido la política de empleo del sector público la base de este cambio.

Cuadro 15 Estructura de los ocupados urbanos
(miles de personas)

	1997/1998			2000/2001		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Privado	583.3	418.1	1 001.4	623.3	484.5	1 107.8
Público	76.5	50.5	127.0	70.5	71.7	142.2
Total	659.8	468.5	1 128.3	693.7	556.2	1 249.9

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

Cuadro 16 Ocupados urbanos sector privado
(miles de personas)

	1997/1998			2000/2001		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Empresas	314.8	119.7	434.6	342.6	140.3	482.9
Cuenta propia ^{a/}	35.3	16.6	51.9	53.3	31.3	84.6
Informal ^{b/}	233.1	281.8	514.9	227.4	312.9	540.3
Total	583.3	418.1	1 001.4	623.3	484.5	1 107.8

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

a/ Cuenta propia profesionales y técnicos, los demás se incluyen en el sector informal urbano.

b/ Cuenta propia, exc. profesionales y técnicos, familiar no remunerado y servicio doméstico.

A continuación se describe la situación del empleo en el sector privado, distinguiendo por tamaño de empresas, cuenta propia profesionales y técnicos, y sector informal urbano.

Sector privado

Como se observa en el cuadro 16, los ocupados urbanos en el sector privado se desempeñan mayoritariamente en el sector informal, cifra que alcanza a un poco más de 540 mil personas, lo que equivale a 48.8% del total. Por otro lado, cerca de 483 mil personas trabajan en empresas, lo que representa 43.6% del total. A su vez, los profesionales y técnicos que trabajan por cuenta propia representan un porcentaje menor de sólo 7.6%.

Diferenciando por sexo, 55% de los hombres se desempeña en empresas y 36.5% en el sector informal. Esta situación se invierte en el caso de las mujeres donde solo 28.9% de ellas trabaja en empresas y 64.6% lo hace en el sector informal.

Alternativamente, una realidad similar se aprecia al distinguir por sexo en las distintas categorías. En efecto, en las empresas 71% de los ocupados son hombres, mientras que sólo 29% son mujeres. En cambio, en el sector informal, un poco más de 42% son hombres y cerca de 58% son mujeres. Adicionalmente, los profesionales y técnicos que trabajan por cuenta propia son mayoritariamente hombres, representando 63% del total.

Con relación a la EIH 1997/98 no se observan cambios significativos en el empleo en las empresas, manteniéndose una estructura muy similar según sexo, con un moderado aumento en la participación de la mujer. En efecto, la participación de la mujer se eleva desde 27.6% a 29.0%. Sin embargo, en las restantes categorías se aprecian cambios más significativos. Por un lado, aumentan los profesionales y técnicos mujeres que trabajan por cuenta propia desde 32.0% a 37.0%, en un contexto de crecimiento tanto de hombres como de mujeres. Por otro lado, disminuyen el porcentaje de hombres en el sector informal desde 45.3% a 42.1%, asociado a una caída en el número de empleados en el sector.

Según se observa en el cuadro 17, estos cambios alteran en cierta medida la distribución del empleo de hombres y mujeres en la estructura del empleo privado, básicamente en las categorías de cuenta propia e informal.

Por una parte, se reduce la participación del empleo informal tanto de hombres como de mujeres. Por otra, aumenta la importancia del empleo por cuenta propia de profesionales y técnicos.

Ocupados según tamaño de empresas

Los ocupados urbanos del sector privado que trabajan en empresas se desempeñan principalmente en microempresas, las cuales explican cerca del 38% del empleo. Si a este segmento agregamos las unidades productivas de 6 a

Cuadro 17 Ocupados urbanos sector privado
(porcentajes)

	1997/1998			2000/2001		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Empresas	54.0	28.6	43.4	55.0	28.9	43.6
Cuenta propia ^{a/}	6.1	4.0	5.2	8.5	6.5	7.6
Informal ^{b/}	40.0	67.4	51.4	36.5	64.6	48.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

a/ Cuenta propia profesionales y técnicos, los demás se incluyen en el sector informal urbano.

b/ Cuenta propia, exc. profesionales y técnicos, familiar no remunerado y servicio doméstico.

Cuadro 18 Empleo urbano en empresas privadas según tamaño de empresas
(porcentajes)

	1997/1998			2000/2001		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
2 a 5 trabajadores	76.6	23.4	100.0	72.2	27.8	100.0
6 a 10 trabajadores	74.4	25.6	100.0	77.0	23.0	100.0
11 a 20 trabajadores	69.8	30.2	100.0	72.1	27.9	100.0
21 a 50 trabajadores	68.1	31.9	100.0	61.7	38.3	100.0
Más de 50 trabajadores	66.8	33.2	100.0	67.1	32.9	100.0
Total	72.4	27.6	100.0	71.0	29.0	100.0

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

10 trabajadores, se tiene que el 56.4% del empleo se genera en empresas de no más de 10 trabajadores.

Diferenciando los tamaños de empresas por sexo (ver cuadro 18), en las empresas de 2 y hasta 20 trabajadores hay una presencia más significativa de hombres que de mujeres, donde se supera 72% de participación, llegando en un caso (6 a 10 trabajadores) a 77% de hombres en el total. En cambio, en las empresas de mayor tamaño (más de 20 trabajadores) la presencia de mujeres es un poco más significativa, superando el 33% del total en el caso de las empresas de más de 50 trabajadores y alcanzando un poco más del 38% en las empresas de 21 a 50 trabajadores.

En el cuadro 19 se presenta la estructura del empleo según tamaño de empresa. Allí se observa que los hombres se concentran más en empresas de menor tamaño. Cerca del 60% trabaja en empresas de entre 2 y 10 trabajadores.

En cambio, las mujeres muestran una distribución relativamente menos concentrada, donde el 51% trabaja en este tipo de empresas y la participación en empresas de mayor tamaño es porcentualmente más relevante que la de hombres.

Cuadro 19 Empleo urbano en empresas privadas según tamaño de empresa (porcentajes)

	1997/1998			2000/2001		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
2 a 5 trabajadores	39.0	31.4	36.9	38.5	36.3	37.9
6 a 10 trabajadores	19.7	17.8	19.2	20.1	14.7	18.5
11 a 20 trabajadores	13.5	15.4	14.0	15.2	14.4	14.9
21 a 50 trabajadores	11.9	14.7	12.7	10.1	15.4	11.6
Más de 50 trabajadores	15.8	20.7	17.2	16.1	19.3	17.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

Con respecto a la EIH 1997/98, la estructura de empleo por tamaño de empresas no sufre cambios significativos, presentándose sólo algunas variaciones menores. Distinguiendo por sexo, el cambio más relevante se presenta en mujeres, donde aumenta la importancia de las microempresas, al pasar de 31.4% a 36.3% en el total de empleo de mujeres.

Ocupados en el sector informal urbano

Como ya se señaló, este componente es el más importante en la ocupación urbana del sector privado. Dos tercios del empleo en esta categoría corresponden a los trabajadores por cuenta propia, excluidos profesionales y técnicos. El servicio doméstico representa cerca del 24% del total, mientras que los familiares no remunerados no superan el 10%.

Diferenciando por sexo, en los informales cuenta propia hay una mayor presencia relativa de hombres (53.9%) que de mujeres (46.1%). Por su parte, en el servicio doméstico, predomina la participación de la mujer con 91.7% del total. En el caso de los familiares no remunerados la mayor participación la tiene la mujer con 56.9%, mientras que los hombres constituyen 43.1% del total.

Al analizar por sexo y su distribución en las distintas categorías (ver cuadro 20), se observa que en los hombres el mayor porcentaje se desempeña como cuenta propia con 85.4%. En el caso de la mujer, hay una distribución menos concentrada: 53.1% se desempeña como cuenta propia y 37.3% en servicio doméstico.

Al comparar con la EIH 1997/98, en el total hay una pérdida de la importancia relativa del trabajo por cuenta propia, excluido profesionales y técnicos, y un aumento de la participación del trabajo doméstico. Contribuye a este fenómeno la disminución de más de 13 mil hombres en el trabajo por cuenta propia. En el caso de la mujer, el cambio en la estructura se debe a un aumento mayor en el servicio doméstico que en la categoría cuenta propia.

Cuadro 20 Ocupados sector informal urbano
(porcentajes)

	1997/1998			2000/2001		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Cuenta propia, sin profesión y técnicos	89.0	55.7	70.8	85.4	53.1	66.7
Familiar no remunerado	8.8	9.3	9.0	9.9	9.5	9.7
Servicio doméstico	2.2	35.0	20.2	4.7	37.3	23.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

d) Ocupados según quintiles de ingreso

La situación de los ocupados según quintiles de ingreso, como se observa en el cuadro 21, tiene un perfil similar a la de la PEA. Esto es, hay una mayor participación relativa en el empleo de los quintiles superiores. El mismo patrón se observa tanto si se considera el área geográfica como el sexo. De igual forma, la concentración relativa es mayor en los quintiles superiores de mujeres que de hombres, especialmente en el sector rural.

Distinguiendo por sexo, se observa tanto en los sectores rurales como urbanos una mayor presencia relativa de mujeres a medida que el nivel de ingreso aumenta.

e) Ocupados urbanos según quintil de ingreso

Según los datos del cuadro 22, los ocupados urbanos según quintil de ingreso se concentran relativamente más en los quintiles de mayores ingresos. Considerando los extremos, 12.2% de los ocupados urbanos pertenece al quintil más pobre, en tanto 26.2% al quintil más rico.

Distinguiendo por sector de ocupación público o privado, se observa que en el sector público hay un mayor porcentaje de ocupados que pertenece a los quintiles de más altos ingresos. En efecto, más del 70% de los ocupados se encuentra en el cuarto y quinto quintil. En el sector privado se presenta un patrón similar, pero la distribución de los ocupados es menos concentrada.

Los ocupados del sector privado se distinguen en aquellos que trabajan en empresas privadas, profesionales y técnicos por cuenta propia e informales. En el cuadro 23 se presenta la distribución según quintil de estas categorías diferenciadas en cada caso por sexo de los ocupados.

Tal como muestra el cuadro, en la empresa privada hay un mayor número de ocupados que pertenece a los quintiles más ricos. En hombres, exceptuando el quintil más pobre, la distribución es bastante homogénea. En cambio, en las

Cuadro 21 Ocupados según quintil de ingreso y urbano-rural
(porcentajes)

Quintil	Urbana			Rural			Total ocupados
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	
I más pobre	13.0	11.3	12.2	17.1	11.9	15.5	13.6
II	18.6	15.8	17.3	19.0	14.9	17.7	17.5
III	20.5	19.7	20.2	17.8	18.8	18.1	19.3
IV	22.7	25.6	24.0	20.8	21.5	21.0	22.7
V más rico	25.2	27.5	26.2	25.2	33.0	27.6	26.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

Cuadro 22 Ocupados urbanos según quintil de ingreso sector público-sector privado
(porcentajes)

Quintil	Sector público			Sector privado			Total ocupados
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	
I más pobre	4.8	2.1	3.4	13.9	12.7	13.4	12.2
II	8.1	6.3	7.2	19.8	17.2	18.6	17.3
III	21.4	13.1	17.2	20.4	20.7	20.6	20.2
IV	27.7	33.6	30.7	22.1	24.4	23.1	24.0
V más rico	38.1	45.0	41.5	23.7	25.0	24.3	26.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

Cuadro 23 Ocupados urbanos del sector privado según quintil de ingreso
(porcentajes)

Quintil	Empresa privada			Cuenta propia profesionales y técnicos			Informal urbano		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
I más pobre	12.6	4.9	10.4	1.2	1.1	1.2	18.9	17.3	18.0
II	21.9	11.8	19.0	7.4	5.7	6.7	19.3	20.8	20.2
III	23.1	22.1	22.8	9.3	14.5	11.2	19.0	20.7	20.0
IV	21.8	28.8	23.8	19.1	17.8	18.6	23.4	23.2	23.3
V más rico	20.5	32.4	24.0	63.0	61.0	62.2	19.4	18.0	18.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

mujeres, la distribución es creciente, existiendo un mayor número de mujeres ocupadas en la empresa privada que pertenece a los quintiles de más altos ingresos.

Los profesionales y técnicos que trabajan por cuenta propia, hombres y mujeres, en su gran mayoría pertenecen a los quintiles de mayores ingresos. En cambio, los ocupados del sector informal urbano presentan una distribución más homogénea entre los distintos quintiles de ingreso.

f) Ocupados según rama de actividad económica

Las ramas de actividad económica a las que pertenecen los empleos de los paraguayos se distribuyen de manera distinta, según se trate de personas que habitan los sectores urbanos o los que habitan sectores rurales.

En los sectores urbanos, la actividad económica que genera más empleos entre los hombres es el comercio, restaurantes y hoteles, al ocupar 229 947 personas, lo que equivale al 33.1% de los hombres empleados en los sectores urbanos. Le sigue en importancia la manufactura, con 17.4% de los empleos y los servicios comunales, sociales y personales con 17.2% de los empleos urbanos.

Las mujeres, en tanto, presentan una distribución por rama de actividad económica algo diferente. Para las trabajadoras de sexo femenino, la principal fuente de empleo se encuentra en la rama de actividad económica de servicios comunales, sociales y personales, que entrega el 45.2% de los empleos a mujeres radicadas en sectores urbanos. Así, esta rama de actividad entrega empleo a 251 361 mujeres. El 35.2% de los empleos femeninos urbanos está en el comercio, restaurantes y hoteles, lo que representa a 195 703 mujeres. Le siguen en importancia los empleos en manufactura, los que constituyen 10.5% de los empleos urbanos de mujeres.

Tal como se observa en el cuadro 24, la distribución por sector económico no ha variado significativamente con respecto a los resultados obtenidos en la

Cuadro 24 Empleo urbano según rama de actividad económica
(porcentajes)

	1997/1998			2000/2001		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Agricultura y ganadería	5.8	1.3	4.0	5.7	2.9	4.4
Manufactura	17.6	12.3	15.4	17.4	10.5	14.3
Construcción	11.0	0.2	6.5	9.8	0.2	5.5
Comercio, restaurantes y hoteles	27.0	37.2	31.3	33.1	35.2	34.1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8.9	1.5	5.8	8.5	1.4	5.3
Finanzas, servicios a empresas	6.2	4.1	5.4	7.0	4.2	5.7
Servicios comunales, sociales y personales	22.0	43.1	30.8	17.2	45.2	29.6
Otros	1.4	0.1	0.8	1.4	0.4	1.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

encuesta realizada en 1997/98. En los hombres el cambio más importante lo constituye el aumento de 6.1 puntos porcentuales en los empleos en comercio, restaurantes y hoteles. Este aumento fue compensado con una disminución en los empleos de servicios comunales, sociales y personales, los que pasan de 22% a 17.2% de los empleos urbanos masculinos. En las mujeres en tanto, sólo se observan cambios menores.

El análisis del empleo según rama de actividad económica proporciona varias distinciones según la localización geográfica de los trabajadores y el sexo. Lógicamente, los empleos en las zonas rurales están concentrados en agricultura y ganadería, alcanzando el 70.1% y 49.5% en los hombres y mujeres que habitan las áreas rurales, respectivamente. Esto equivale a 462 435 hombres y 150 686 mujeres. Otras actividades desempeñadas por hombres en los sectores rurales se concentran en manufactura (8.5%), comercio, restaurantes y hoteles (7.3%) y construcción (6.0%). Por su parte, las mujeres que habitan áreas rurales de Paraguay tienen empleos en actividades económicas distintas. Es así como la segunda actividad más importante del sexo femenino es el comercio, restaurantes y hoteles, que concentra 21.4% de los empleos rurales, seguida en relevancia por los servicios comunitarios, sociales y personales, con 19% de los empleos (véase cuadro 25).

Si se comparan estos resultados con los obtenidos en la EIH de 1997/98, se concluye que la principal diferencia entre ambas encuestas la constituye la distribución de los empleos femeninos. Más específicamente, se produce entre una y otra encuesta una reasignación de empleos: un aumento de los empleos en agricultura y ganadería en 10 puntos porcentuales en detrimento de los empleos en comercio, restaurantes y hoteles. Estos, luego de representar 30.5% de los empleos en los sectores rurales en la encuesta de 1997/98, en 2000/01 concentran el 21.4% de los empleos de mujeres.

Cuadro 25 Empleo rural según rama de actividad económica
(porcentajes)

	1997/1998			2000/2001		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Agricultura y ganadería	69.7	39.5	61.4	70.1	49.5	63.6
Manufactura	9.3	7.1	8.7	8.5	9.5	8.8
Construcción	4.5	0.1	3.3	6.0	0.1	4.1
Comercio, restaurantes y hoteles	7.0	30.5	13.5	7.3	21.4	11.8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2.2	0.6	1.8	2.2	0.3	1.6
Finanzas, servicios a empresas	0.8	1.0	0.9	0.9	0.3	0.7
Servicios comunales, sociales y personales	5.7	20.7	9.9	4.8	19.0	9.3
Otros	0.8	0.4	0.7	0.3	0.0	0.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

g) *Protección social de los ocupados*

En este ámbito se analiza la protección social de los ocupados según quintiles de ingreso en términos de tenencia de seguro médico y sistema de jubilación o pensión. Se mide en cada caso el porcentaje de cobertura.

De acuerdo a lo anterior, como se observa en el cuadro 26, sólo 20.9% del total dispone de seguro médico y 13.2% cotiza en un sistema de pensión o jubilación.

Distinguiendo por área geográfica, la tasa de cobertura es más elevada en el sector urbano que en el rural.

Al analizar el área urbana por quintiles de ingreso, se observa en todos los niveles que la tasa de cobertura de seguro médico es más elevada que la tasa de cobertura del sistema de pensiones o jubilación. En el área rural se presenta un acceso más desigual a estos sistemas, particularmente, en el sistema de pensiones o jubilaciones, donde en el 60% de los ocupados de menores ingresos la tasa de cobertura no supera el 1%.

Como se observa en el cuadro 27, diferenciando por sexo, en promedio, hay tasas de cobertura mayores de la mujer en ambos sistemas.

Cuadro 26 **Protección social según quintiles de ingreso y urbano-rural**
(cobertura en porcentaje)

	Seguro médico			Pensión o jubilación		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
I	9.0	0.4	1.8	6.5	0.0	0.5
II	15.1	2.5	6.0	10.8	0.6	4.1
III	24.0	1.6	12.2	18.0	0.9	9.3
IV	33.2	7.3	23.5	24.7	4.8	17.1
V	53.5	21.5	43.3	28.6	12.3	24.6
Total	30.6	8.3	20.9	19.7	4.7	13.2

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

Cuadro 27 **Protección social según quintiles de ingreso y sexo**
(cobertura en porcentajes)

	Seguro médico			Pensión o jubilación		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
I	1.9	1.7	1.8	0.5	0.5	0.5
II	6.5	5.5	6.0	4.9	2.6	4.1
III	11.1	13.7	12.2	9.6	8.7	9.3
IV	21.4	26.6	23.5	18.2	15.5	17.1
V	41.2	45.9	43.3	24.5	24.6	24.6
Total	18.5	24.6	20.9	12.9	13.7	13.2

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

Al analizar por quintil de ingreso, se aprecia que la mujer, a medida que el nivel de ingreso aumenta, tiene una tasa de cobertura mayor en seguro médico que los hombres. En cambio, la tasa de cobertura del sistema de pensiones y jubilaciones es más elevada en los hombres en los niveles medios de ingresos y similar en los extremos.

4. Desocupados

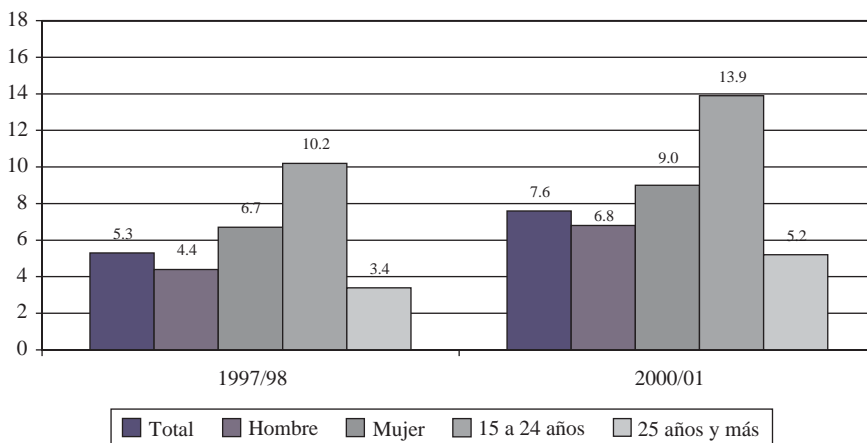
El otro componente de la PEA son los desocupados abiertos, esto es, personas que son parte de la oferta laboral, pero que, por diversas razones, no tienen empleo.

La relación entre el número de desocupados y la PEA nos indica cuál es la tasa de desempleo. Según los antecedentes de la EIH 2000/01, el número de desocupados abiertos alcanzó a 182 950 personas, lo que implica una tasa de desempleo de 7.6%. El número de desempleados es relativamente más alto en hombres que en mujeres y en jóvenes que en adultos. En efecto, del total de desocupados, 53.6% son hombres y 46.4% son mujeres, y, de acuerdo a la edad, 51% son jóvenes y 49% son adultos.

Según se observa en el gráfico 7, la tasa de desempleo difiere significativamente en cada categoría. En efecto, la tasa de desempleo por sexo es más elevada en mujeres que en hombres, 9.0% y 6.8%, respectivamente, y por edad en jóvenes alcanza a 13.9%, mientras que en adultos llega a sólo 5.2%.

Al comparar estos resultados con la EIH 1997/98, se observa que se eleva la tasa de desempleo desde 5.3% a 7.6%, lo que implica un aumento de 74 849 personas en el número de desocupados. El mayor incremento en la tasa de

Gráfico 7 Tasa de desempleo abierto, 1997/1998 – 2000/2001
(porcentajes)



Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

desempleo se presenta en jóvenes al pasar entre ambas mediciones desde 10.2% a 13.9%. Por su parte, la tasa de desempleo según sexo se eleva desde 4.4% a 6.8% en hombres y desde 6.7% a 9% en mujeres.

En síntesis, las condiciones del mercado laboral se han deteriorado. La demanda de trabajo no se ha expandido al ritmo necesario para acomodar el mayor aumento en la oferta laboral, lo que se ve reflejado en la elevación de la tasa de desempleo.

En efecto, la tasa de desempleo es resultado de los cambios en la demanda de trabajo y en la PEA. Distinguiendo por sexo y edad, el cambio en la tasa de desempleo dependerá del ritmo de crecimiento de cada variable (PEA y ocupación), como asimismo, del peso relativo de cada categoría en el total. En el cuadro 28 se presenta un resumen de la tasa de desempleo efectiva y la incidencia de cada categoría en la tasa de desempleo. Asimismo, se presenta la diferencia (crecimiento) en la tasa efectiva como de las incidencias con el objeto de determinar si el aumento de la tasa de desempleo se explica por un mayor desempleo en mujeres que en hombres o de jóvenes que de adultos.

Como se observa, la tasa de desempleo efectiva se incrementa por igual en hombres y mujeres (2.31%). Sin embargo, el incremento de la tasa de desempleo total se explica por el crecimiento más elevado de la tasa de desempleo en hombres que en mujeres. En efecto, la incidencia de la tasa de desocupación de hombres se eleva desde 2.83 a 4.09 puntos porcentuales, y contribuye proporcionalmente más a la elevación de la tasa de desempleo (1.25 puntos).

Según el tramo de edad, el incremento de la tasa de desempleo es más elevado en jóvenes, pero su contribución a la elevación de este indicador es proporcionalmente inferior a la de los adultos. En efecto, aunque el desempleo en los adultos ha tenido una incidencia menor que la de los jóvenes, la evidencia muestra que el desempleo en este segmento de edad contribuye en mayor medida al incremento de la tasa de desempleo (1.28).

Como se señala más arriba, las condiciones en el mercado laboral se han deteriorado afectando negativamente la tasa de desempleo de la economía. Al

Cuadro 28 Tasa de desempleo abierto según sexo y tramo de edad

	1997/1998		2000/2001		2000/2001-1997/1998	
	Efectiva (porcentaje)	Incidencia (puntos)	Efectiva (porcentaje)	Incidencia (puntos)	Efectiva (porcentaje)	Incidencia (puntos)
Hombres	4.44	2.83	6.75	4.09	2.31	1.25
Mujeres	6.68	2.42	8.98	3.54	2.31	1.12
Total	5.25	5.25	7.63	7.63	2.38	2.38
15 a 24 años	10.24	2.80	13.88	3.89	3.64	1.09
25 años y más	3.38	2.46	5.20	3.74	1.82	1.28
Total	5.25	5.25	7.63	7.63	2.38	2.38

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

descomponer la tasa de desempleo entre zona urbana y rural, se observa un nivel más alto de desempleo en el área urbana tanto en términos globales como en las distinciones por sexo y edad.

En efecto, la tasa de desempleo urbana alcanza a 10.2%, en tanto, la tasa de desempleo rural se sitúa en 4.1%.

Distinguiendo por sexo, la tasa de desocupación es más elevada en mujeres que en hombres: en el área urbana alcanza a 10.7% y en el área rural, 5.8%. Del mismo modo, la tasa de desempleo es superior en los jóvenes urbanos y rurales, 18.4% y 7.7%, respectivamente.

Al comparar estos resultados con la EIH 1997/98, se aprecia un aumento de la tasa de desempleo tanto en el área urbana como rural y, asimismo, según sexo y edad. Sin embargo, el deterioro más significativo en puntos porcentuales se presenta en el área urbana, principalmente en jóvenes y hombres.

Sin embargo, al evaluar la incidencia de cada categoría en la tasa de desempleo (véase cuadro 30), se observa que la desocupación de hombres urbanos y rurales tiene mayor incidencia que la desocupación de mujeres. Del mismo modo, el desempleo en jóvenes urbanos y rurales incide de manera más importante que el desempleo de adultos.

Cuadro 29 Tasa de desempleo abierto según urbano-rural
(porcentajes)

	1997/1998		2000/2001	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Hombre	6.0	2.7	9.7	3.4
Mujer	7.7	4.5	10.7	5.6
15 a 24 años	12.7	6.6	18.4	7.7
25 años y más	4.4	1.9	7.0	2.7
Total	6.7	3.2	10.2	4.1

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

Cuadro 30 Incidencia en la tasa de desempleo
(puntos de por ciento)

	1997/1998		2000/2001		Dif. 2000/2001-1997/1998	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Hombres	3.48	1.91	5.35	2.34	1.87	0.43
Mujeres	3.23	1.26	4.80	1.80	1.57	0.54
Total	6.71	3.17	10.16	4.14	3.44	0.97
15 a 24 años	3.51	1.78	5.12	2.20	1.61	0.42
25 años y más	3.20	1.39	5.04	1.94	1.84	0.55
Total	6.71	3.17	10.16	4.14	3.44	0.97

Fuente: Elaboración propia en base a EIH, 1997/98 y 2000/01.

Al comparar con los resultados de la encuesta anterior, la evidencia muestra resultados mixtos. En el aumento del desempleo urbano tiene un mayor peso el incremento de la desocupación en hombres (1.87 puntos), mientras que, según la edad, el incremento se explica mayormente por el desempleo en adultos (1.84 puntos), a pesar de tener una incidencia menor.

En cambio, en el desempleo rural hay un efecto más significativo del aumento del desempleo en mujeres (0.54 puntos) que de hombres (0.43 puntos), en tanto, según la edad, son los adultos quienes contribuyen proporcionalmente más a la elevación de la tasa de desempleo (0.55 puntos).

Según los quintiles de ingreso, en promedio, la desocupación es más elevada en los sectores de más bajos ingresos. Sin embargo, distinguiendo por área geográfica, como se observa en el cuadro 31, en los sectores urbanos el mayor número de desocupados pertenece a los sectores más pobres de la población. Por el contrario, en los sectores rurales el mayor número de desocupados tiende a concentrarse en los sectores de más altos ingresos.⁵

Como consecuencia de lo anterior, la tasa de desempleo, en promedio, es más elevada en los sectores de más bajos ingresos.

Considerando los extremos, en el primer quintil más pobre la desocupación alcanza a 13.1%, en cambio, en el quinto quintil, el más rico, la tasa de desempleo llega a 4.4%. Distinguiendo por área geográfica, el desempleo afecta más a los sectores más pobres del área urbana que del área rural. En efecto, en el área urbana la tasa de desempleo de los más pobres más que duplica la tasa promedio urbana y es más de cuatro veces la tasa del quintil más rico.

En el área rural, la tasa de desempleo de los más pobres es levemente inferior a la de los más ricos, tanto en hombres como en mujeres. En el caso

Cuadro 31 Tasa de desempleo según quintil de ingreso, 2000/2001
(porcentajes)

Quintil	Urbana			Rural			Total
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	
I más pobre	21.7	20.2	21.1	3.1	2.5	3.0	13.1
II	11.1	13.4	12.0	3.5	7.7	4.7	8.9
III	10.2	14.1	11.9	2.7	10.1	5.3	9.3
IV	4.7	7.5	6.0	3.7	5.5	4.3	5.3
V más rico	5.2	4.9	5.1	3.9	3.1	3.6	4.4
Total	9.7	10.7	10.2	3.4	5.6	4.1	7.6

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

5. Sin embargo, es necesario considerar que la tasa de desempleo abierto no es un buen indicador en el sector rural. En este sector los bajos índices de desempleo se encuentran asociados a situaciones de autoempleo y la existencia de un contingente importante de familiares no remunerados que, si bien trabajan, están en situación de pobreza.

Cuadro 32 Incidencia de la tasa de desempleo según quintil de ingreso, 2000/2001
(puntos de por ciento)

Quintil	Urbana			Rural			Total
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	
I más pobre	3.2	2.6	2.9	0.5	0.3	0.5	1.9
II	2.1	2.2	2.1	0.7	1.2	0.8	1.6
III	2.1	2.9	2.5	0.5	2.0	1.0	1.8
IV	1.0	1.8	1.4	0.8	1.2	0.9	1.2
V más rico	1.3	1.3	1.3	1.0	1.0	1.0	1.1
Total	9.7	10.7	10.2	3.4	5.6	4.1	7.6

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

de mujeres del sector rural, el desempleo se concentra en los sectores de ingresos medios.

De esto se desprende que los urbanos son pobres por la elevada tasa de desempleo, mientras los rurales son pobres a pesar de que tienen bajo desempleo.

El cálculo de las incidencias urbana y rural y por sexo, según quintil de ingreso, muestra, en el promedio, una incidencia relativamente mayor del desempleo de los más pobres en el total de desempleo.

Como se observa en el cuadro 32, en el área urbana, el quintil más pobre explica 2.9 puntos del total del desempleo. En hombres el peso es de 3.2 puntos y en mujeres, 2.6 puntos.

En el área rural, el desempleo de los más ricos incide más en la tasa de desempleo que la de los más pobres. En efecto, los más ricos en el total explican 1.0 punto y los más pobres 0.5 punto del total. Sin embargo, es necesario destacar que en el caso de las mujeres la mayor incidencia se encuentra en los sectores de ingresos medios.

Por otro lado, al analizar el desempleo según su duración se observan patrones distintos de acuerdo con la ubicación geográfica del desocupado. La principal conclusión es que en los sectores rurales las personas tardan menos tiempo que en los sectores urbanos en encontrar un nuevo empleo.

En efecto, como se observa en el cuadro 33, mientras en los sectores urbanos el período de desempleo promedio es de 4.6 meses, en el área rural este promedio es de sólo 1.6 meses. Dentro del sector urbano, el período de desempleo es mayor en Asunción, donde los desocupados tardan en promedio 5.6 meses en encontrar un nuevo empleo.

Más específicamente, mientras en el área rural el 74.1% de las personas que quedan desempleadas permanece en esta condición hasta un mes, en el área urbana el 44.9% encuentra empleo antes de treinta días. Un análisis más detallado de estas cifras muestra que en Asunción las personas tardan más en encontrar un nuevo empleo, pues sólo 31.1% de los desempleados encuentra trabajo antes de un mes. La situación en las áreas central urbano y en el resto de los sectores urbanos es intermedia y similar entre sí: las personas desocupadas

Cuadro 33 Desocupados según duración del desempleo, 2000/2001
(porcentajes)

	Asunción	Central urbano	Resto urbano	Total área urbana	Area rural
Hasta 1 mes	31.1	48.4	49.2	44.9	74.1
1 a 2 meses	12.8	5.0	14.8	10.2	8.6
2 a 3 meses	13.4	10.6	11.2	11.4	7.6
3 a 4 meses	5.2	2.7	4.8	4.0	1.7
Más de 4 meses	37.5	33.3	19.9	29.5	8.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Promedio (meses)	5.6	4.9	3.6	4.6	1.6

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

que tardan menos de un mes en encontrar un nuevo empleo son 48.4% y 49.2%, respectivamente.

Análogamente, al analizar las cifras de personas que tardan más de cuatro meses en salir de la condición de desempleadas, éstas sólo son 8% de los desempleados en los sectores rurales, mientras que en los sectores urbanos 29.5% de los desempleados mantiene dicha condición por más de cuatro meses. En Asunción, el sector central urbano y el resto de sectores urbanos, esta cifra alcanza a 37.5%, 33.3% y 19.9%, respectivamente.

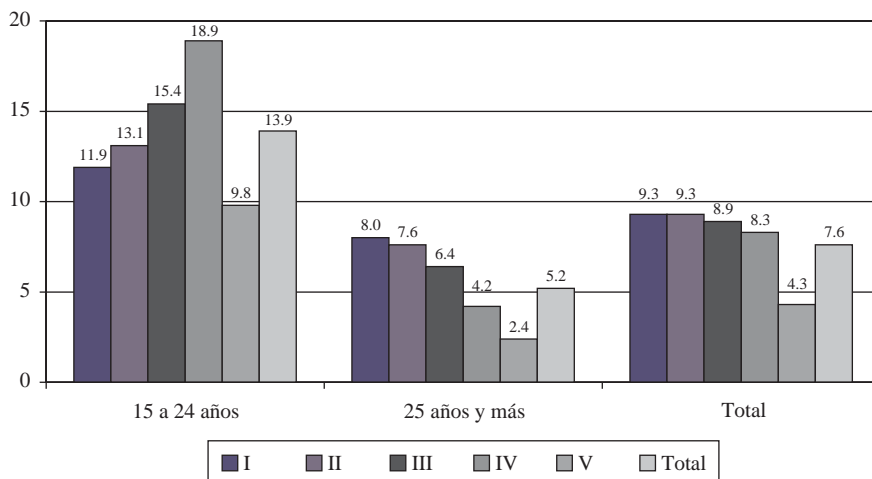
Los indicadores de desempleo disponibles entregan datos para cada quintil de ingreso, respecto de la edad de los desempleados. Tal como muestra el gráfico 8, los patrones según quintil difieren dependiendo de la edad de los desempleados. En efecto, el patrón según quintil en el tramo de 25 años y más, es similar al existente en el total, ya discutido anteriormente. Aquí se refleja lo que la intuición sugiere: las personas que pertenecen a un quintil de mayor ingreso están en esa posición, entre otros factores, por contar con un empleo. De esta manera la tasa de desempleo, que alcanza 8% en el quintil más pobre, disminuye en la medida que se avanza hacia quintiles más ricos, hasta llegar a 2.4% en el quintil de mayores ingresos.

Con los desempleados de entre 15 y 24 años de edad ocurre algo distinto, incrementándose la tasa de desempleo en la medida que se avanza desde el primer quintil al cuarto, pasando de 11.9% a 18.9%, respectivamente. Sin embargo, al pasar del cuarto quintil a aquél que agrupa a las personas de mayores ingresos, la proporción de desempleados cae a un nivel cercano a la mitad (9.8%). De esta forma, las cifras totales muestran tasas cercanas a 9% en los quintiles más pobres y una caída brusca a 4.3% en el quintil más rico.

Al hacer una distinción adicional y diferenciar entre sexos, se observa, tanto en hombres como en mujeres, una tasa de desempleo más alta en el primer quintil y más baja en el quintil de mayores ingresos.

Sin embargo, la trayectoria al avanzar del quintil de menores ingresos a los de más ingresos, no es del todo clara. Efectivamente, la tasa de desempleo en

Gráfico 8 Desempleo según edad y quintil de ingreso, 2000/2001
(porcentajes)



Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

los hombres cae del primer al segundo quintil, pero en el tercer quintil aumenta, para luego caer en el cuarto y quinto quintil. En las mujeres sucede algo similar, no encontrándose una tendencia clara al ir avanzando desde el quintil más pobre al más rico. Este fenómeno se encuentra relacionado con el patrón observado al distinguir entre tramos de edad y, en especial, con lo que se encuentra en el tramo desde 15 a 24 años en ambos sexos (aumentos en la tasa de desempleo al avanzar del primer al cuarto quintil, para luego caer bruscamente en el quintil de mayores ingresos) (véase cuadro 34).

Al distinguir por área geográfica, como muestra el cuadro 35, además de observar tasas de desempleo superior en el sector urbano que en el rural, en las cifras totales se aprecia lo que la lógica sugiere: mayor desempleo en el quintil de menores ingresos, decreciendo la tasa paulatinamente en la medida que se avanza al quintil de mayor ingreso.

Las cifras de desempleo rural, inferiores a las de desempleo urbano, registran comportamientos más dispares, pues los totales muestran incrementos en la tasa de desocupados del primer al tercer quintil y caídas del tercer al cuarto. Sin embargo, la tasa de desempleo del quinto quintil es mayor a la del 20% más pobre.

Si se consideran las cifras de desempleo de los jefes de hogar área urbana (véase cuadro 36), se encuentran, como es de esperar, mayores tasas de desocupación en los sectores más pobres de la población.

Al distinguir por sexo, en promedio la tasa de desempleo es más alta en mujeres que en hombres. La trayectoria de la tasa de desempleo a medida que se avanza desde los quintiles más pobres a los de mayores ingresos muestra una disminución más acelerada en hombres que en mujeres.

Cuadro 34 Tasa de desempleo según sexo, edad y quintil de ingreso, 2000/2001
(porcentajes)

		1	2	3	4	5	Total
Hombre	15 a 24 años	10.0	10.6	12.8	16.6	9.6	11.8
	25 años y más	8.4	5.1	6.4	3.3	2.1	4.6
	Total	8.9	6.9	8.3	6.8	3.9	6.8
Mujer	15 a 24 años	18.2	20.5	20.1	21.8	10.1	17.4
	25 años y más	7.3	11.7	6.4	5.5	2.8	6.0
	Total	10.1	13.8	9.9	10.3	4.7	9.0
Total	15 a 24 años	11.9	13.1	15.4	18.9	9.8	13.9
	25 años y más	8.0	7.6	6.4	4.2	2.4	5.2
	Total	9.3	9.3	8.9	8.3	4.3	7.6

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

Cuadro 35 Tasa de desempleo según sexo, área geográfica y quintil de ingreso, 2000/2001
(porcentajes)

		1	2	3	4	5	Total
Hombre	Urbana	21.7	11.1	10.2	4.7	5.2	9.7
	Rural	3.1	3.5	2.7	3.7	3.9	3.4
	Total	8.9	6.9	8.3	6.8	3.9	6.8
Mujer	Urbana	20.2	13.4	14.1	7.5	4.9	10.7
	Rural	2.5	7.7	10.1	5.5	3.1	5.6
	Total	10.1	13.8	9.9	10.3	4.7	9.0
Total	Urbana	21.1	12.0	11.9	6.0	5.1	10.2
	Rural	3.0	4.7	5.3	4.3	3.6	4.1
	Total	9.3	9.3	8.9	8.3	4.3	7.6

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

Cuadro 36 Tasa de desempleo urbano según sexo y quintil de ingreso de los jefes de hogar, 2000/2001
(porcentajes)

	1	2	3	4	5	Total
Hombre	17.8	7.3	3.8	2.6	1.2	5.6
Mujer	18.8	6.7	6.4	4.8	1.5	7.2
Total	18.1	7.2	4.3	3.2	1.2	5.9

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

5. Estructura de la fuerza laboral infante-adolescente según quintiles de ingreso

De acuerdo a los resultados de la EIH 2000/01, la población infante-adolescente, perteneciente al tramo de edad entre 5 y 14 años asciende a 1 465 192 personas. De esta cifra, 118 488 se encuentran en situación de ocupadas, lo que equivale a 7.9% del total; en tanto, 1 376 314 se encuentra en situación de desocupadas, lo que equivale a 92.1% del total.

Distinguiendo los tramos de edad de 5 a 9 años y 10 a 14 años, se observa una mayor tasa de ocupación en el tramo de mayor edad, que en promedio tiene una tasa de ocupación de 13.6%, mientras que en el tramo de menor de edad la tasa de ocupación alcanza sólo a 2.8% (véase cuadro 37).

Al analizar la situación según quintil de ingreso se observa una trayectoria irregular a medida que se transita desde los quintiles más pobres a los más ricos. En efecto, la tasa de ocupación aumenta entre el primer y segundo quintil, para luego caer en el tercero y aumentar nuevamente en el cuarto, y disminuye significativamente en el quinto quintil.

Distinguiendo por tramos de edad, se observa un patrón distinto entre ambos. En el tramo de 5 a 9 años, la tasa de ocupación se mueve irregularmente a medida que se avanza de los quintiles más pobres a los más ricos, registrándose la tasa más alta en el quintil más rico. Por el contrario, en el tramo de 10 a 14 años, aunque tiene un comportamiento irregular, a diferencia del tramo menor, crece al pasar al segundo quintil, cae en el tercero, vuelve a aumentar en el cuarto, para caer finalmente en el quinto quintil, y la tasa más alta de ocupación se registra en el segundo quintil (véase cuadro 38).

Como se observa en el cuadro 39, la población infante-adolescente se concentra principalmente en los quintiles más bajos de ingresos y este perfil se reproduce tanto en la población ocupada como desocupada. Esto marca una diferencia con respecto a la población de 15 años y más, particularmente en los ocupados, los cuales se concentran mayormente en los quintiles de más altos ingresos.

Al distinguir por tramo de edad, en la población infante-adolescente se observa una mayor concentración relativa en los quintiles más pobres del tramo entre 5 y 9 años. En los ocupados infante-adolescente se produce una situación distinta. En efecto, en el tramo de 5 a 9 años, la distribución se concentra en los extremos, principalmente en el quintil más bajo. En cambio, en el tramo de 10 a 14 años hay una mayor concentración relativa en los quintiles más pobres.

Cuadro 37 Fuerza laboral infante-adolescente según quintil de ingreso, 2000/2001
(número de personas)

		1	2	3	4	5	Total
Población	5 a 9 años	231 252	185 632	151 375	119 649	99 071	786 979
	10 a 14 años	176 680	151 639	148 980	132 935	97 949	708 183
	Total	407 932	337 271	300 355	252 584	197 020	1 495 162
Ocupados	5 a 9 años	7 593	3 556	4 505	1 919	4 825	22 398
	10 a 14 años	24 536	26 691	19 663	18 934	6 626	96 450
	Total	32 129	30 247	24 168	20 853	11 451	118 848
Desocupados	5 a 9 años	223 659	182 076	146 870	117 730	94 246	764 581
	10 a 14 años	152 144	124 948	129 317	114 001	91 323	611 733
	Total	375 803	307 024	276 187	231 731	185 569	1 376 314

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

Cuadro 38 Fuerza laboral infante-adolescente según quintil de ingreso, 2000/2001
(por quintil, porcentajes)

		1	2	3	4	5	Total
Población	5 a 9 años	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	10 a 14 años	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ocupados	5 a 9 años	3.3	1.9	3.0	1.6	4.9	2.8
	10 a 14 años	13.9	17.6	13.2	14.2	6.8	13.6
	Total	7.9	9.0	8.0	8.3	5.8	7.9
Desocupados	5 a 9 años	96.7	98.1	97.0	98.4	95.1	97.2
	10 a 14 años	86.1	82.4	86.8	85.8	93.2	86.4
	Total	92.1	91.0	92.0	91.7	94.2	92.1

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

Cuadro 39 Fuerza laboral infante-adolescente según quintil de ingreso, 2000/2001
(por tramo de edad, porcentajes)

		1	2	3	4	5	Total
Población	5 a 9 años	29.4	23.6	19.2	15.2	12.6	100.0
	10 a 14 años	24.9	21.4	21.0	18.8	13.8	100.0
	Total	27.3	22.6	20.1	16.9	13.2	100.0
Ocupados	5 a 9 años	33.9	15.9	20.1	8.6	21.5	100.0
	10 a 14 años	25.4	27.7	20.4	19.6	6.9	100.0
	Total	27.0	25.5	20.3	17.5	9.6	100.0
Desocupados	5 a 9 años	29.3	23.8	19.2	15.4	12.3	100.0
	10 a 14 años	24.9	20.4	21.1	18.6	14.9	100.0
	Total	27.3	22.3	20.1	16.8	13.5	100.0

Fuente: OIT con base en datos de la DGEEC (EIH, 2000/01).

C. CONCLUSIONES

En los últimos años la competitividad y productividad de la economía paraguaya ha experimentado una disminución importante, situación que se refleja en un deterioro creciente del mercado de trabajo. En el período 1997/98–2000/01, el crecimiento de la economía no superó el 1% anual y el PIB per cápita cayó a una tasa de 2% anual.

Esta tendencia a la caída de la productividad se ha dado en todos los sectores económicos, si bien parece haber sido algo más intensa en el sector primario. Las exportaciones cayeron a un acelerado ritmo de 15% anual, lo que, si bien refleja la influencia de un entorno internacional deprimido, también es fruto de la pérdida de competitividad interna.

Los antecedentes de las EIH de 1997/98 y 2000/01 dan cuenta de la existencia de un creciente deterioro del mercado laboral en Paraguay. En efecto, la mayor parte del crecimiento de la PET, variable que responde más bien a cambios demográficos, ha pasado a formar parte de la PEA, presionando el mercado laboral. La población económicamente activa creció a tasas del 5% anual. En contraposición con el bajo dinamismo de la economía, la ocupación continuó creciendo al 4% anual. En consecuencia, el desempleo subió moderadamente, menos de un punto cada año. El empeoramiento del clima económico se reflejó de manera mucho más notoria en la precarización: creación de empleos de baja productividad (caída del PIB por trabajador de 4% anual) y con bajas remuneraciones. Las remuneraciones por asalariado disminuyeron a una tasa de 3% anual, el ingreso laboral medio cayó 6% anual y el índice de salario obrero disminuyó 0.4% anual.

Por otra parte, la proporción de asalariados sobre el total se ha mantenido estable en 46% en el período, lo que indica que no se ha producido una precarización en términos de transferencia de activos del sector asalariado al autoempleado, sino en un deterioro generalizado tanto de empleos asalariados como de autoempleados. En todo caso, los asalariados continúan teniendo mejores condiciones laborales que los cuentapropistas (en términos de ingreso ganan casi el doble, además de la mayor cobertura de protección social).

La creación de empleos asalariados ha sido débil (1.5% anual) y los activos con problemas de empleo (incluyendo desempleo abierto y oculto así como subempleo visible e invisible) han venido creciendo muy rápidamente (8% cada año) y alcanzan a la mitad del total. La cobertura de seguro médico y de jubilación ha caído en el período, resultando en que tan sólo uno de cada cinco trabajadores cuenta con seguro médico y uno de cada ocho está afiliado a sistemas de pensiones y jubilaciones. Dos tercios de la población ocupada gana menos del salario mínimo. El 88% de la PEA (mayores de 18 años) tiene tan sólo educación secundaria o inferior. Estos indicadores reflejan una disminución creciente de la calidad de los empleos, lo que constituye uno de los problemas principales del mercado laboral en Paraguay.

Del análisis de la información disponible es posible concluir que en Paraguay existe un mercado dual, con unos pocos trabajadores que disfrutan de un conjunto básico de derechos y oportunidades y otro mayoritario que carece de ellas (por no tener educación, vivir en áreas rurales, ser autoempleado y/o no contar con contrato de trabajo). La información examinada muestra que esta situación ha tendido a profundizarse.

Si bien los antecedentes disponibles permiten hacer múltiples distinciones según sexo, edad y ubicación geográfica, tanto de la oferta y demanda laboral como de la tasa de desempleo abierta, lo que distingue la situación del mercado laboral en Paraguay es la clara diferencia que se observa entre el mercado laboral urbano y el rural.

En efecto, en el mercado laboral rural se observan tasas de desempleo significativamente menores que en el sector urbano, si bien los empleos rurales cuentan con menor protección social y menores remuneraciones. Todo esto sugiere que las políticas para abordar el problema del empleo en Paraguay deben diferenciar claramente la realidad urbana de la rural. En el sector rural el problema central es la calidad y baja productividad del empleo, por lo tanto las políticas debieran abordar la brecha de productividad existente. En cambio, en el sector urbano, las políticas requieren reconocer que el problema radica principalmente en la capacidad de generar empleo y en la precarización del empleo.

En el sector urbano, el empleo público ha mantenido una participación moderada, con un aumento significativo de la participación de la mujer. La tasa de crecimiento del empleo en el sector privado urbano es inferior a la tasa de crecimiento del total nacional (3.3% frente a 4.2%). Por otro lado, la participación del empleo en las empresas se ha mantenido, y ha crecido notablemente el empleo de profesionales y técnicos por cuenta propia. El empleo

informal tuvo un moderado crecimiento y una caída en su participación en el total del empleo privado urbano. Entre los empleados de empresas, más del 55% de los nuevos empleos se generaron en empresas de no más de 10 trabajadores.

En cuanto a los ocupados en el sector informal urbano, se observa una disminución relativa de los empleados por cuenta propia no profesionales y un aumento de la participación del empleo en servicio doméstico y en menor medida de los familiares no remunerados.

La distribución del empleo urbano muestra que la economía paraguaya está mayormente orientada a la producción de servicios, principalmente comercio y servicios comunales, sociales y personales. En tanto, las actividades productivas como el sector manufacturero representan un porcentaje muy bajo en la estructura del empleo por sectores de actividad. Por otro lado, sólo un porcentaje muy bajo de los ocupados urbanos dispone de un seguro médico y cotiza en un sistema de pensión o jubilación.

En el conjunto del país 3 de cada 4 personas trabajan en entidades de menos de 5 empleados (incluyendo los trabajadores por cuenta propia), pero a niveles ínfimos de productividad e ingreso (80% de ellos con ingreso inferior al salario mínimo).

Es notable el funcionamiento muy diferenciado de submercados locales: una mayor duración del desempleo en trabajadores educados y mayor subempleo en los de baja calificación. El desempleo de larga duración afecta de manera más directa a los varones jóvenes y las mujeres de 50 años y más del área urbana. Existe una notable diferencia entre los factores que explican el empleo en los hombres y en las mujeres: mientras que en los primeros la educación es el factor más importante, en las segundas lo es la experiencia. Por otro lado, es importante destacar que mientras los hombres vienen manteniendo estable su tasa de participación en el mercado laboral, las mujeres jóvenes (19-34) tienen un comportamiento procíclico (buscan trabajo en tiempos de crisis y se retiran cuando la economía va mejor) mientras que las mujeres de 35 años y más actúan de manera inversa. Esto refleja las estrategias de supervivencia que utilizan las familias para hacer frente a los ciclos económicos. Otro reflejo de este funcionamiento complejo es el hecho de que el trabajo informal, que en otros países actúa de “colchón” en tiempos de crisis, absorbiendo a la mano de obra cesante, en Paraguay es más sensible a las crisis que el trabajo formal.

Respecto al aumento en la tasa de desempleo, se observa que este problema se localiza principalmente en la población masculina y en la adulta, por cuanto estos segmentos son los que más han contribuido al alza de la tasa de desempleo.

La duración del desempleo es más alta en los sectores urbanos que rurales, siendo en el sector urbano casi tres veces más elevada que en el sector rural. Aunque en el sector urbano hay un elevado porcentaje de los desocupados que sale de esa condición en menos de un mes, existe cerca de un 30% que permanece en esta condición por más de cuatro meses.

Por otra parte, el desempleo de los jefes de hogar, aunque inferior al promedio nacional, es particularmente más elevado en los quintiles de menores ingresos. Es notorio que en el área urbana los sectores de menores ingresos sufren tasas de desempleo muy superiores a los de altos ingresos (el quintil más pobre alcanza 21% de desempleo frente al 5% del quintil más rico).

Sobre la base de los diferentes aspectos analizados en este documento, surgen las siguientes recomendaciones:

– **Fomentar la competitividad y el crecimiento económico**

La principal línea de acción para mejorar la cantidad y calidad del empleo está en el aumento del crecimiento económico a través de la competitividad.

Este último factor es el principal sustento del crecimiento económico en el mediano y largo plazo, convirtiéndose así en la clave de la generación de un círculo virtuoso de relaciones económicas y sociales. El aumento de la competitividad en el país es un objetivo en el que sin duda convergen los objetivos de trabajadores, empleadores y Gobierno. La competitividad depende de muchos factores, si bien en los últimos tiempos se observa un notable cambio, perdiendo importancia las ventajas basadas en recursos naturales y ganando importancia las ventajas basadas en conocimiento. Asimismo, en el entorno internacional vienen ganando preeminencia las PYMEs no sólo como empresas que absorben abundante mano de obra sino también como eslabones fundamentales de los sistemas productivos competitivos e innovadores, dado su natural dinamismo y adaptabilidad. Sin embargo, para ello deben articularse tanto entre sí como con las empresas grandes, ya que la principal limitación de las PYMEs no es su tamaño sino su aislamiento.

Este tema debe tratarse con una visión de medio y largo plazo, y no meramente como una cuestión de “reactivación”. Entre otros aspectos, los más relevantes son las reformas económicas, la expansión de infraestructura (física y blanda), la política tecnológica, la política macroeconómica, las políticas sectoriales, y el fortalecimiento del sistema financiero.

En cuanto al desarrollo del tejido empresarial, existen experiencias sobre cómo fomentar la creación de empresas, para incentivar la capacidad de emprendimiento juvenil, facilitar la inserción de las PYMEs en sistemas productivos modernos y competitivos (a través de la especialización de las PYMEs, el fomento de la articulación vertical y horizontal de éstas, la mejora de las capacidades de innovación, el fomento del desarrollo de mercados de servicios de desarrollo empresarial (SDE), y programas de titularización y formalización).

La expansión de la capacidad y aplicación del capital humano es el motor fundamental de la productividad y la competitividad. En este sentido es importante fomentar la retención escolar, revisar el currículo de la educación formal y expandir y mejorar la capacitación laboral.

En tercer lugar, debe tomarse en cuenta que el costo de producción de bienes y servicios es uno de los principales factores (aunque no el único) de

competitividad. El nivel y variación de los salarios debe adaptarse al nivel y variación de la productividad para que los trabajadores se beneficien de las mejoras en su rendimiento mientras que las empresas mantengan su capacidad de inversión. En cuanto a los costos laborales no salariales, en Paraguay se debe revisar la relación entre los costos y beneficios sociales que aportan y reciben trabajadores y empresarios. Asimismo, se deben estudiar otras fuentes de reducción de costos no ligadas a los costos laborales (minimización de pérdidas, tecnología, organización, costos administrativos, asociaciones estratégicas entre empresas, etc.).

En cuarto lugar, se debe analizar el rol del sector público. La reformulación de las funciones, organización y estructura del Estado debería perseguir, como uno de sus principales objetivos, mejorar el entorno en que se produce la actividad económica, apoyando de ese modo la competitividad. Los actores sociales, especialmente los trabajadores y el propio Estado tienen una responsabilidad importante en este ámbito. En particular respecto a las privatizaciones, la reestructuración de la administración pública y la reforma del sistema tributario.

– **Convertir el crecimiento en más empleos de calidad**

La cuestión no es sólo generar empleo. De hecho, como se ha visto, la economía ha continuado creando empleo, aunque de baja calidad. Dadas las condiciones estudiadas, sería deseable que la creación de empleo se concentre en empleos asalariados y a un nivel suficiente de productividad. Para ello se requiere primeramente adecuar las normas e instituciones laborales a la realidad. En otras palabras, se busca una flexibilización sin precarización.

En cuanto a medidas que mejoren el funcionamiento mercado laboral, se puede considerar la revisión de las normativas y prácticas de establecimiento del salario mínimo, la revisión de las modalidades de contratación disponibles, la portabilidad de derechos adquiridos de pensión y jubilación, la reducción de costos no salariales para colectivos determinados, la mejora de los sistemas de información y estadísticas, así como de orientación e intermediación y la generación de capacidades y redes institucionales en torno al empleo.

– **Mejorar la calidad del empleo**

Las causas de esta situación se encuentran tanto en los ámbitos de las políticas generales (política educativa, política macroeconómica) como en la existencia de barreras que previenen la generación de empleo de calidad. Algunos de estos temas ya se han tratado en el apartado anterior. Sin embargo, cabe resaltar la necesidad de reflexionar sobre una Estrategia Integral de Formalización, que tenga por objetivo la mejora general de la calidad del empleo en Paraguay. Esta estrategia debería contener medidas en distintos ámbitos que fomentaran la creación de empleo asalariado, la legalización paulatina del

empleo y la generalización de los sistemas de protección social básicos (especialmente en salud).

Entre las líneas de políticas que podrían ser consideradas se destacan las de fomento de la retención escolar (especialmente en secundaria), generación de un marco institucional adecuado a las PYMEs, mejorar las oportunidades de trabajo para las mujeres, extensión de la cobertura de la seguridad social, promover la formalización de empresas, especialmente de las PYMEs y permitir a los trabajadores informales acceder a sistemas de protección social (especialmente salud y accidentes).

CAPÍTULO III

El régimen de salarios mínimos

Mario Damill y Roberto Frenkel¹

A. INTRODUCCION

En este trabajo se examina el régimen de salarios mínimos vigente en Paraguay, se describe su diseño y se analiza su funcionamiento en la práctica.

La evaluación está condicionada por el carácter fragmentario de la información disponible, sin perjuicio de que algunos aspectos importantes para el diagnóstico se adviertan con claridad.

Es indudable que cualquier proceso de reforma del actual régimen de salarios mínimos, más allá de los elementos que puedan suministrar los análisis técnicos, debería naturalmente tomar cuerpo en la discusión que sostienen los actores sociales involucrados y el Gobierno. En la sección final de este trabajo, considerando la situación de Paraguay y también elementos suministrados por la experiencia internacional en esta materia, se sugieren algunos temas o problemas potencialmente relevantes para enriquecer esa eventual discusión.

Después de esta introducción se describe, en la sección siguiente, el régimen de salarios mínimos en el país, sus cimientos legales y el proceso de toma de decisiones. Más adelante, en la tercera sección, se aborda el tema del alcance o grado de cobertura alcanzado en la práctica. Posteriormente, en la cuarta sección, se procura determinar cuál es el papel que efectivamente desempeña este régimen en Paraguay, analizando su incidencia en la determinación de los salarios medios y la relación que existe entre los salarios y la inflación, entre otros aspectos. Finalmente, en la última parte se recapitula sobre los problemas más evidentes

1. Consultores de OIT. Los autores agradecen los comentarios de Andrés Marinakis a una versión preliminar y la gentil colaboración de Marcos Robles en la interpretación de algunas cifras producidas por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos de Paraguay (DGEEC).

que presenta el régimen vigente y se sugieren algunos lineamientos que podrían contribuir a mejorarlo. Tres anexos con información complementaria cierran el trabajo.

B. LOS REGIMENES DE SALARIOS MINIMOS Y EL CASO DE PARAGUAY

1. Consideraciones generales

En la mayoría de los países existen regímenes de salarios mínimos. Estos esquemas presentan, sin embargo, características bastante disímiles en una variedad de aspectos.

Difieren, por ejemplo, en su alcance. Algunos regímenes están restringidos a un número relativamente pequeño de ocupaciones, mientras que otros, por el contrario, tienen carácter general, siendo aplicables a la población asalariada en todo un territorio nacional.

Situados en una zona intermedia entre esos extremos, hay regímenes que establecen diferenciaciones entre regiones o industrias. En algunos casos esta modalidad da lugar a la existencia de un gran número de tasas de salario mínimo distintas (unas 2 300, por ejemplo, en México, en la fase inicial del régimen), aunque las dificultades administrativas asociadas a tal grado de complejidad han llevado por lo general a una simplificación progresiva.²

Si bien los esquemas de alcance nacional deberían dar cobertura a todos los trabajadores asalariados, en algunos casos se contemplan exenciones, que pueden ser temporarias y suelen referirse a cierto tipo de empresas productivas (las de tamaño pequeño, en especial), a rubros de actividad específicos, o bien a determinadas categorías de trabajadores, como los jóvenes (o las mujeres, lo que sucedió inicialmente en Brasil). Estos grupos reciben, en tales casos, un tratamiento especial, que por lo general consiste en la determinación de mínimos vinculados con el de alcance más amplio, pero inferiores a éste.

Así, por ejemplo, en Corea, el régimen de salarios mínimos alcanzaba, al momento de establecerse, únicamente a las empresas con más de 10 trabajadores, y en Portugal a aquellas con más de 5 asalariados (véase OIT, 1997c y 1997f). En otros casos, como el de Holanda, hay una escala de salarios mínimos diferenciales para los trabajadores jóvenes, y distinciones similares existen o existieron en muchos otros países, como Uruguay, Portugal (donde el salario mínimo no cubría inicialmente a los trabajadores menores de 19 años), o Costa Rica (véase OIT, 1997a, 1997c, 1997d y 1997e).

Los niveles de cumplimiento de las normas sobre salarios mínimos varían también muy ampliamente entre países. Son por lo general mucho menores en aquellos en vías de desarrollo, en los que el grado de informalidad en las

2. Véanse Starr (1981) y OIT (1998a, 1998d).

relaciones laborales es por lo común alto y es más débil la acción de los poderes estatales dirigida a garantizar el cumplimiento.

Los criterios que suelen adoptarse para la determinación del nivel de los salarios mínimos (reflejados también por las orientaciones sugeridas por la OIT) se pueden agrupar en cuatro grandes categorías: a) las necesidades de los trabajadores y sus familias; b) la “capacidad de pago” por parte de las empresas; c) la evolución de los salarios y de los ingresos de otros grupos en la economía, y d) los requerimientos del desarrollo económico. El criterio predominante varía según la situación de cada país y puede también cambiar durante la trayectoria histórica de cada experiencia, aunque con el tiempo las necesidades de los trabajadores y sus familias y la evolución del nivel general de salarios y de los ingresos de otros grupos sociales han tendido a adquirir mayor preponderancia en un número creciente de países.

Esto simplemente refleja el hecho de que el objetivo general de los sistemas de salarios mínimos es el de proteger a los grupos de asalariados que enfrentan condiciones más desfavorables en el mercado de trabajo, debido por ejemplo a su baja calificación, de manera que, en ausencia de intervención, recibirían posiblemente ingresos considerados inaceptablemente bajos.

Más allá de los criterios que puedan adoptarse para la determinación del nivel del salario mínimo en algún momento inicial, los distintos regímenes nacionales suelen diferir en los mecanismos de reajuste adoptados. Sin embargo, los ajustes por inflación son muy comunes, aunque con grados variables de automaticidad y con distintas periodicidades. La frecuencia de los reajustes suele depender del nivel de las tasas inflacionarias. Mayores niveles de inflación se asocian normalmente con correcciones más frecuentes en el mínimo. Esto se observa muy claramente en la reducción de los períodos entre reajustes en las economías que atraviesan períodos de aceleración inflacionaria.

Los incrementos por inflación se basan corrientemente en un índice de precios al consumidor, pero en ocasiones se guían por canastas específicas, como el “Índice de Precios al Menudeo de Artículos de Consumo Popular”, utilizado en el pasado en México, y que procuraba reflejar más ajustadamente la canasta de consumo de los sectores de menores ingresos en la sociedad (véase OIT (1998d).

Además de la inflación, es frecuente que los reajustes de los mínimos tomen en consideración otras variables, en especial el comportamiento de los salarios medios en la economía, y eventualmente la situación de sectores específicos de actividad o de determinado tipo de empresas. En Francia, por ejemplo, además del ajuste por inflación, las disposiciones sobre el salario mínimo establecen que el mismo debe incorporar también al menos la mitad de los incrementos porcentuales del poder de compra del salario obrero medio, como forma de favorecer la redistribución de los frutos del crecimiento económico, véase OIT (1998c). En la medida que los salarios medios tiendan a evolucionar siguiendo en líneas generales la evolución de la productividad media, estas ganancias se extenderían también, por la vía de los reajustes del mínimo, a los trabajadores asalariados situados en las posiciones más bajas en la escala distributiva.

En algunos casos pueden también tener lugar revisiones generales, ocasionales o periódicas, del *nivel* de los salarios mínimos (o bien, por ejemplo, de la composición de la canasta básica utilizada eventualmente como referencia, lo que a su vez puede dar pie a una revisión del nivel del mínimo). Esto requiere del acopio de información específica obtenida a través de la realización de encuestas de hogares, a empresas u otros.

Por otra parte, es común que el proceso de decisión, cualesquiera sean sus características (centralizado o descentralizado, a través de negociaciones tripartitas o no), cuente con el apoyo de estudios técnicos y de herramientas de acopio extensivo de datos, en algunos casos elaborados especialmente con la finalidad de evaluar el nivel y el impacto del salario mínimo (es decir, dirigidos a medir la cobertura efectiva alcanzada, los efectos sobre el empleo, los problemas de capacidad de pago por parte de grupos específicos de empresas, etc.).

2. Los salarios mínimos en Paraguay

La concepción del régimen de salarios mínimos adoptado en Paraguay es de alcance general, si bien, además de un salario que tiene ese carácter (el “salario mínimo para actividades no especificadas”), se determina también un gran número de mínimos para ocupaciones específicas. El esquema no comprende, sin embargo, a los asalariados del sector público. La diferenciación por regiones, que existía en el pasado, fue eliminada en 1993.

Además de no incluir a los asalariados del sector público, el régimen contempla exenciones (parciales) en algunos casos particulares: trabajadores menores de 18 años en contratos de aprendizaje y personas con deficiente capacidad física o mental. En otros casos, como el de los trabajadores domésticos, se establece que la remuneración en dinero puede ser inferior al salario mínimo (pero no así la remuneración total, incluyendo la recibida en prestaciones o en especie). Algo semejante sucede con los asalariados que se desempeñan en establecimientos ganaderos.³

Según se describe más abajo, los criterios que la normativa establece como fundamentos para la determinación del nivel del salario mínimo son en líneas generales los mismos seguidos internacionalmente y que se han mencionado en la sección anterior (es decir, las necesidades de los trabajadores y sus familias, la “capacidad de pago”, la evolución general de los salarios y de los ingresos en la economía, y los requerimientos del desarrollo económico).

Sin embargo, en la práctica, el salario mínimo vigente puede considerarse una resultante histórica de la acumulación de decisiones de reajuste tomadas a lo largo del tiempo, las que parecen haber sido motivadas por circunstancias diversas en diferentes momentos. Además, esas decisiones se han apoyado

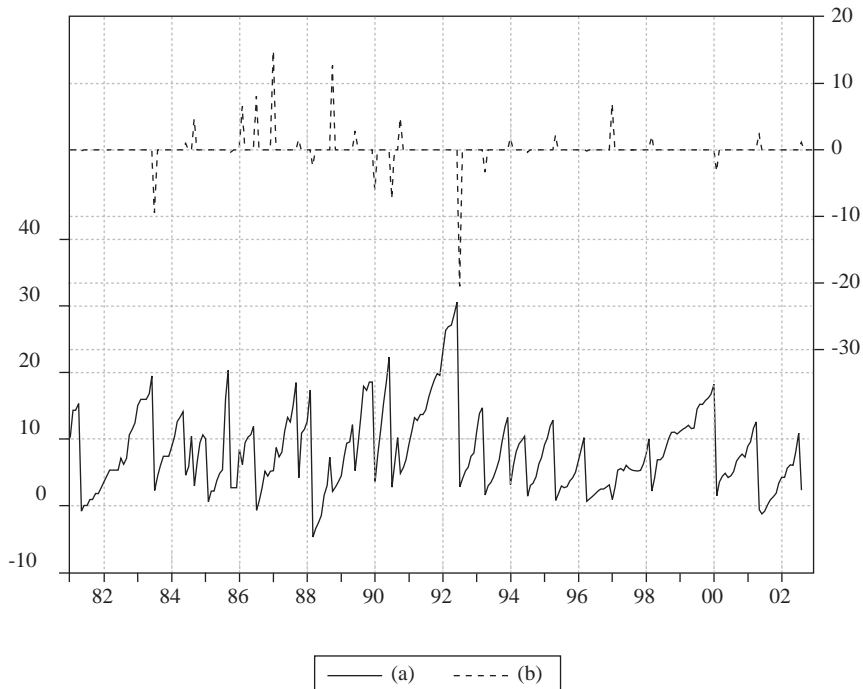
3. Según establece la Ley N° 213/93, “Código del Trabajo”, y leyes complementarias.

escasamente, en apariencia, en estudios específicos orientados por los diversos criterios indicados. En otros términos, el nivel del salario mínimo lo explica una prolongada historia de reajustes acumulados (sobre cada uno de los cuales gravitó seguramente de modo importante un conjunto de elementos coyunturales), mucho más que cualquiera de los “criterios” orientadores que aparecen en los fundamentos legales.

El ajuste por inflación es el elemento central tomado en cuenta en los reajustes, pero con frecuencia éstos han diferido de la inflación acumulada, por razones que no surgen con claridad de la información considerada y que posiblemente han sido diferentes en cada coyuntura.

El gráfico 1 ilustra el aspecto que se acaba de señalar. Este presenta la inflación acumulada entre reajustes (línea continua), medida según el Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por el Banco Central del Paraguay. Se observa también la diferencia entre la inflación acumulada y el reajuste decidido en cada oportunidad (son los “picos” hacia arriba y abajo que, en línea segmentada, están en la parte superior del gráfico).

Gráfico 1 Reajustes del salario mínimo: (a) Tasa acumulada por el IPC entre reajustes y (b) Diferencia entre la inflación acumulada y el reajuste del salario mínimo (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay.

Se verifica, en primer lugar, que con cierta frecuencia los ajustes efectivos han diferido de la inflación pasada. Durante los años ochenta predominaron los ajustes mayores que la inflación (según indican los picos hacia arriba en línea segmentada), como consecuencia de lo cual el salario mínimo tendió a incrementarse medido en términos reales (el gráfico 2 presenta este dato, obtenido utilizando también al IPC como deflactor).

En los años noventa, en cambio, las divergencias entre los reajustes decididos y la inflación han sido pequeñas, sugiriendo que el régimen adoptó de hecho la práctica de indexación plena a la inflación pasada, con escasos matices.

Sin embargo, existe una excepción, muy notable, ocurrida a comienzos de la década. En efecto, después del reajuste del salario mínimo de octubre de 1990 hubo un período relativamente prolongado sin ninguna revisión (la siguiente fue en julio de 1992).

Este es el único período, en las dos décadas contempladas en el gráfico 1, en el que la inflación acumulada entre reajustes superó largamente el 20%. Pero además, el reajuste decidido en julio de 1992 resultó significativamente menor a la inflación acumulada, según señala el marcado pico descendente en línea segmentada. Lo anterior se reflejó, como era esperable, en una acentuada caída del salario mínimo medido en términos reales, desde los máximos observados a fines de los años ochenta.

Las diferencias entre los reajustes porcentuales del mínimo y la inflación acumulada han sido la principal causa de las fluctuaciones del salario mínimo en términos reales durante el tiempo. Las mismas se aprecian en el gráfico 2 (que se refiere al salario mínimo de alcance más general, llamado “para actividades no especificadas”).

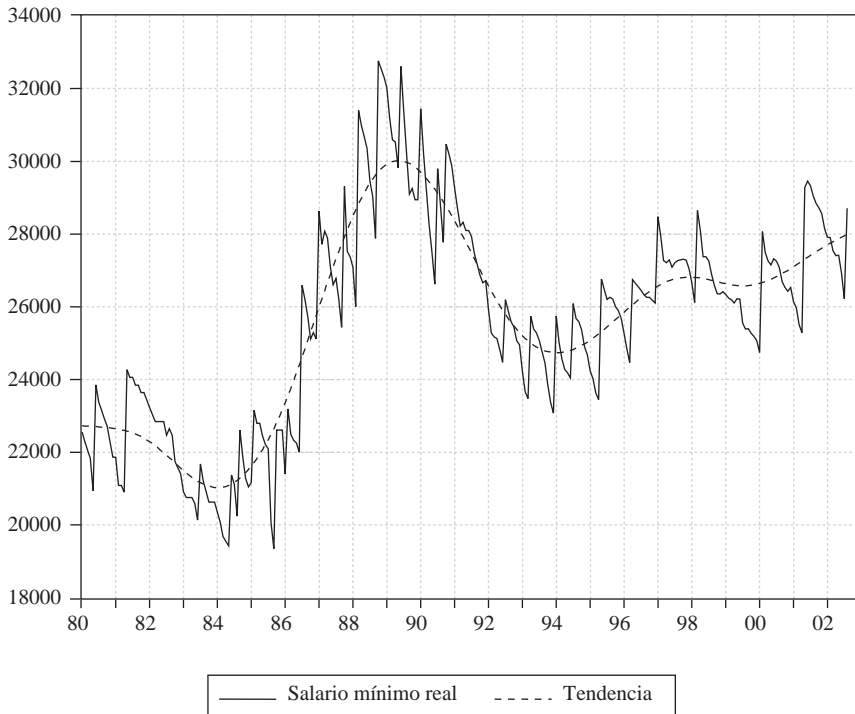
Como se constata en el gráfico 2, la declinación observada a comienzos de los años noventa llevó al salario mínimo a un nuevo nivel, inferior a los máximos de la segunda mitad de los años ochenta aunque superior a los valores registrados hasta 1986, aproximadamente. Desde entonces, a lo largo de la década pasada, la tendencia del mínimo en términos reales ha sido moderadamente ascendente.

Más allá del alcance general del régimen vigente para los asalariados del sector privado, resulta evidente que la cobertura efectiva lograda por el mismo es, según se observa posteriormente, restringida. Una proporción muy elevada de trabajadores asalariados privados recibe remuneraciones inferiores al mínimo legal, lo que da pábulo a la generalizada afirmación de que el mínimo en el Paraguay “en realidad no es un mínimo sino un techo”, que muchos asalariados no logran alcanzar. De manera que la función de proteger a los trabajadores de menores ingresos, que sustenta la idea de un piso salarial legal, no se cumpliría adecuadamente.

El análisis que se presenta más adelante sugiere que el régimen del salario mínimo vigente en Paraguay de hecho cumple en la práctica y más allá de su concepción, otra función, en sí misma muy importante: la de suministrar un salario de referencia para los trabajadores ocupados en el sector formal de la economía.

Gráfico 2 Salario mínimo en términos reales (deflactado por el IPC) y su línea de tendencia

En guaraníes a precios constantes de 1980



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay.

3. Definición del salario mínimo y factores a considerar para su determinación

El salario mínimo fue establecido en Paraguay en 1943. Desde entonces, el Poder Ejecutivo lo fija y reajusta periódicamente.

La Constitución de Paraguay, en su artículo 92, establece que “la ley consagrará el salario vital mínimo”, y el Código Laboral le dedica un capítulo.⁴ Este, en primer lugar, define el concepto en su artículo 249, del siguiente modo:

4. Se considera aquí el texto de la Ley N° 1.416/99, que, entre otros aspectos, modifica, amplía y deroga artículos de la Ley N° 213/93, “Código del Trabajo”. Las disposiciones relativas al salario mínimo se encuentran en el Libro Segundo, Título Cuarto, Capítulo II del Código. El artículo segundo del Código laboral establece que están sujetos a sus disposiciones los siguientes grupos de trabajadores: “a) Los trabajadores intelectuales, manuales o técnicos

- “Salario mínimo es aquel suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del trabajador consistentes en: alimentación, habitación, vestuario, transporte, previsión, cultura y recreaciones honestas considerándolo como jefe de familia”.

A continuación, el artículo 250 establece cuáles son los factores a tomar en cuenta para la fijación periódica del salario mínimo. Dice así:

- “El salario vital, mínimo y móvil será fijado periódicamente con el fin de mejorar el nivel de vida, tomando en cuenta los siguientes factores:
 - a) El costo de vida de la familia obrera, según el tiempo y lugar, en sus elementos fundamentales, de acuerdo con el artículo anterior;
 - b) el nivel general de salarios en el país, o región donde se realice el trabajo;
 - c) las condiciones económicas de la rama de actividad respectiva;
 - d) la naturaleza y rendimiento del trabajo;
 - e) la edad del trabajador, en la medida que influya sobre su productividad; y
 - f) cualesquiera otras circunstancias que fuesen congruentes a la fijación.

Posteriormente, el artículo 251 establece que el territorio de la República se dividirá en zonas urbanas y rurales a los efectos de la determinación de salarios mínimos diferentes por zonas o industrias, “si así fuere indispensable, previo estudio minucioso de sus especiales condiciones económicas”. En la actualidad no se establecen diferencias en los mínimos en función de zonas o regiones.

4. Los mecanismos de decisión

El artículo 252 del Código Laboral establece que “la regulación de los tipos de salarios mínimos se hará a propuesta de un organismo denominado Consejo Nacional de Salarios Mínimos” (CONASAM). El mismo está presidido por el Director del Trabajo y lo integran tres representantes del Estado (a

en relación de dependencia y sus empleadores; b) los profesores de institutos de enseñanza privada y quienes ejerzan la práctica deportiva o profesional; c) los sindicatos de empleadores y trabajadores del sector privado; d) los trabajadores de las empresas del Estado y de las empresas municipales productoras de bienes o prestadores de servicios”. Establece también que “los demás trabajadores del Estado, sean de la Administración Central, de las Municipalidades o Departamentos, serán regidos por ley especial”, de manera que debe entenderse que las disposiciones sobre el salario mínimo no alcanzan a este último grupo (pero en principio sí a los trabajadores de empresas estatales, mencionados en el ítem “d” del artículo segundo al que se acaba de hacer referencia). Sin embargo, estos últimos se encuentran sujetos a las normas de la negociación colectiva en el sector público, según se establece en la Ley N° 508/94. En la práctica, las decisiones del Poder Ejecutivo en materia de salarios mínimos aplican únicamente a los trabajadores del sector privado.

propuesta del Poder Ejecutivo), tres representantes de los empleadores y tres de los trabajadores, todos ellos designados “por sus organismos pertinentes”.

El CONASAM elabora una propuesta de “escala de salarios mínimos” (artículo 254), para lo que puede recabar información de diversas fuentes, conceder audiencias públicas donde las partes autorizadas expongan sus puntos de vista, y “disponer otras medidas de investigación” que tiendan a aportar “elementos de prueba y demás datos pertinentes”. El artículo 254 indica también que el CONASAM debe elevar su propuesta al Poder Ejecutivo.

5. Periodicidad de los reajustes

El salario mínimo se establece por períodos de dos años (artículo 255), que se prorrogan automáticamente “por períodos de igual duración, a no ser que la Autoridad Administrativa del trabajo o las partes interesadas soliciten su modificación (...)”.

Estas propuestas de modificación pueden fundarse en cualquiera de las dos circunstancias siguientes, establecidas en el artículo 256:

- “a) Profunda alteración de las condiciones de la zona o industrias, motivadas por factores económico-financieros; y,
- b) Variación del costo de vida, estimada en un 10% (diez por ciento) cuando menos”.

En la práctica, sin embargo, la última circunstancia ha sido la única considerada, posiblemente porque el carácter demasiado amplio de la señalada en el punto “a” le resta operatividad.

6. Otros aspectos

Los restantes artículos del capítulo sobre salario mínimo del Código Laboral se refieren a quienes son los trabajadores alcanzados (“todo trabajador mayor de dieciocho años, por día de trabajo efectuado dentro de la jornada legal”), cuáles son las posibles excepciones (aprendices, personas con deficiencias físicas o mentales), y tratan también de casos especiales como el trabajo a destajo o a domicilio.

El artículo 259 determina la nulidad de cualquier cláusula contractual que establezca un salario inferior al mínimo legal, y sienta el derecho del trabajador a reclamar del empleador el complemento debido, en caso contrario.

Debe señalarse, además, que numerosos artículos de otras secciones del Código Laboral hacen mención al salario o al jornal mínimo legal. Se trata en general de referencias relativas a multas por incumplimiento de normas laborales. Por ejemplo, el artículo 385 del Código dice así:

“La falta de cumplimiento de las disposiciones de este Código que carezcan de pena especial, será sancionada con multas correspondientes

al importe de diez a treinta jornales mínimos diarios por cada trabajador afectado, que se duplicará en caso de reincidencia”.

El artículo 105 establece que para los “contratos de aprendizaje” la autoridad competente “podrá establecer el monto de un salario mínimo, cuyo monto en dinero en efectivo no podrá ser inferior al 60% del salario mínimo”.

Otro aspecto interesante es que los contratos de trabajo pueden establecerse, según el artículo 43, tanto en forma verbal como por escrito, pero se deberán establecer “por escrito los contratos individuales en que se estipule una remuneración superior al salario mínimo legal correspondiente a la naturaleza del trabajo”.

El salario de los menores no puede ser “inferior al 60% del salario mínimo para actividades diversas no especificadas, conforme a la jornada de trabajo respectiva”, aunque “si el menor de dieciocho años realiza un trabajo de igual naturaleza, duración y eficacia que otros trabajadores mayores, en la misma actividad, tendrá derecho a percibir el salario mínimo legal”.

El artículo 151 determina que “la retribución en dinero a los trabajadores domésticos no podrá ser inferior al 40% (cuarenta por ciento) del salario mínimo para tareas diversas no especificadas de la zona del país donde preste servicio”.

Según el artículo 189, “el preaviso y las indemnizaciones establecidas se pagarán tomando como base el monto del salario mínimo establecido para actividades no especificadas, zona campaña, o sobre los mínimos convencionales si fuesen superiores a éstos”.

El salario mínimo también se utiliza en los cálculos de los pagos por vacaciones (artículo 220) y de asignaciones familiares (artículo 261).

Además, los ajustes del mínimo se extienden, naturalmente, a las horas extraordinarias (que según el artículo 234 se pagarán “con un 50%, por lo menos, sobre el salario convenido para la jornada ordinaria”), a las horas de trabajo nocturno (30% por sobre el salario fijado para el trabajo diurno), y a las horas trabajadas en días feriados, cuyo recargo será del 100% sobre el salario hora ordinario de día hábil. Adicionalmente, los reajustes del mínimo repercuten también en el cómputo de la remuneración anual complementaria o aguinaldo (artículo 243).

7. Consideraciones sobre la norma legal

Al analizar la legislación sobre salario mínimo sintetizada en la sección anterior resaltan varios aspectos. En primer lugar, desde un comienzo, según el artículo 249, la norma vincula el salario mínimo con “las necesidades normales de la vida del trabajador”. Sostiene explícitamente que el salario mínimo debe ser suficiente para satisfacerlas.

Sin embargo, el mismo artículo indica que, al evaluar esas necesidades, debe considerarse al trabajador “como jefe de familia”. Esto introduce un

elemento de ambigüedad, puesto que no está claro en el texto qué es lo que debería concluirse de esta puntualización.

Una posibilidad es que el salario mínimo deba ser suficiente para satisfacer las necesidades de toda la familia. Pero, ¿qué tamaño de familia habría que tomar en cuenta en tal caso? Por otra parte, el número de ocupados por hogar es, en promedio, mayor que uno.⁵ ¿Cómo debería considerarse esto al evaluar la relación entre el salario mínimo y las necesidades del trabajador y su familia?⁶

Por otra parte, el artículo 250, que se refiere a los factores a considerar para la fijación periódica del salario mínimo, introduce diversos aspectos distintos de las referidas necesidades. Algunos de estos elementos, mencionados anteriormente, se refieren a la productividad laboral (“la naturaleza y el rendimiento del trabajo”; “la edad del trabajador, en la medida en que influya sobre su productividad”). Otros indican que cabe tomar en cuenta cuestiones más generales, como “el nivel de salarios en el país”, “las condiciones económicas de la rama de actividad” y finalmente “cualesquiera otras circunstancias que fuesen congruentes en la fijación”, orientaciones que siguen, a su vez, las establecidas por la OIT.

Si bien la divergencia y hasta el conflicto en este terreno no es sino lo que cabe esperar, el carácter impreciso o ambiguo de la normativa facilita que los reclamos por parte de los representantes de los trabajadores coexistan con demandas en sentido contrario de los representantes de los empleadores: mientras que los primeros cuestionan el incumplimiento de la ley porque el salario mínimo es insuficiente “para satisfacer las necesidades normales de la vida del trabajador (...) considerándolo como jefe de familia”, según dice el artículo 149, los segundos indican que el mínimo no guarda adecuada relación con la productividad del trabajo o con las condiciones específicas de ciertas ramas productivas, también mencionadas en el texto legal.

Aunque se ha señalado aquí el carácter impreciso de la legislación relativa al salario mínimo, esto no debe interpretarse necesariamente como una falla de la norma. En efecto, es posible que el legislador haya preferido mantener una zona de indeterminación, con el propósito de establecer un terreno para la negociación entre las partes (así como cierta flexibilidad o margen de maniobra para las autoridades gubernamentales), donde tanto las cuestiones relativas a

5. El tamaño promedio de los hogares en el Paraguay es actualmente de 4.7 miembros y la cantidad de perceptores de ingresos es de 1.9 por hogar (Robles, 2002).

6. Por cierto, este problema es común en las discusiones sobre salarios mínimos en cualquier país, y se refiere a la cuestión más general de cómo hacer operativo el concepto de “necesidades básicas del trabajador y su familia”, que es uno de los criterios centrales para determinar el nivel de las remuneraciones mínimas (OIT, 1998a). En relación con estos aspectos, cabe señalar que, considerando a los asalariados (públicos y privados) mayores de 18 años en Paraguay, según las cifras de la Encuesta Integrada de Hogares de 2001/02, el 48% de ellos son jefes de hogar. De éstos, alrededor del 35% recibía remuneraciones inferiores a un salario mínimo. A su vez, el grupo de todos los perceptores de salarios inferiores al mínimo registraba una participación de jefes de hogar de 40%.

“las necesidades” como a “la productividad” (o a la capacidad de pago) pudiesen ser discutidas.

El CONASAM sería el ámbito diseñado para esa discusión, aunque reservando al Poder Ejecutivo no sólo un papel de arbitraje en el Consejo, sino finalmente la decisión relativa al salario mínimo.⁷ Cabe señalar que en el ámbito del CONASAM se discuten los reajustes del mínimo, su conveniencia y oportunidad, pero considerando casi exclusivamente, como ya se señaló, la información sobre las variaciones de precios según el IPC. Aunque de parte de los sectores sociales involucrados se plantean algunos argumentos relativos a otras circunstancias, como el costo de la canasta de consumo familiar o aspectos relacionados con la productividad o la capacidad de pago, estos criterios no llegan a tener relevancia práctica.

8. Los reajustes del salario mínimo en la práctica y los principales puntos de desacuerdo

Si acaso la intención del legislador fue la que acaba de indicarse, no parece haber fructificado en una negociación informada y compleja. Según surge de las entrevistas sostenidas con representantes de los tres sectores involucrados en el CONASAM, la mecánica habitual consiste en convocar al Consejo cuando la inflación, medida por el IPC, acumula una variación del orden de 10% o más, a partir de un reajuste previo del salario mínimo, y el documento técnico que fundamenta la discusión es un breve informe del Banco Central aportando exclusivamente el dato numérico relativo a la variación de ese índice de precios.

A partir de esa información, el Consejo eleva una propuesta, que el Poder Ejecutivo ha adoptado en algunas oportunidades y en otras no, como ya se indicara previamente, resolviendo en ocasiones incrementos diferentes a la inflación acumulada.

La mecánica de funcionamiento del CONASAM puede ilustrarse, por ejemplo, con lo observado durante la negociación del reajuste vigente desde el 1 de agosto de 2002.

El Consejo se reunió en julio de ese año y consideró un informe del Banco Central del Paraguay (BCP) que establecía una variación del IPC de 8% acumulada entre el ajuste anterior, vigente desde el 1 de mayo de 2001, y el 30 de junio de 2002. En virtud de ello, los representantes del Estado y de los empresarios en el CONASAM votaron “en el sentido de que no están dadas las condiciones para el aumento salarial”. Lo hicieron así argumentando que no se

7. Aunque este último aspecto no se establece de manera explícita. El artículo 254 dice simplemente que el CONASAM “propondrá la escala de salarios mínimos, la que será elevada al Poder Ejecutivo”. Es de suponer que debe entenderse que éste toma, a partir de esa propuesta, la decisión que juzgue conveniente.

había acumulado una variación mínima del 10% en el índice de precios al consumidor.

Los representantes del sector sindical, por su parte, sostuvieron que “las condiciones están dadas para incrementar el salario de acuerdo a los porcentajes de pérdida histórica de los trabajadores, que es del 25%...”, quedando en minoría. Con posterioridad, por requerimiento del Presidente del Consejo, el BCP informó acerca de la inflación de julio, que elevó a 10.9% la variación de precios acumulada desde el anterior reajuste. En función de este nuevo dato, el CONASAM volvió a reunirse en agosto y acordó una propuesta de reajuste, aunque los representantes de los trabajadores mantuvieron el reclamo de un incremento del 25% (“para todos los trabajadores en todos los niveles salariales (públicos y privados)”, según consta en las actas respectivas. Los empresarios estuvieron de acuerdo en que estaban dadas las condiciones para un aumento, pero rechazaron la demanda de un 25% de reajuste, mientras que los representantes de los trabajadores del sector público solicitaron que el reajuste se extendiera también a estos últimos.⁸

Finalmente, el Consejo resolvió “por unanimidad recomendar al Poder Ejecutivo la modificación del salario mínimo, teniendo en cuenta lo establecido en el Art. 256, Inc. b) del Código Laboral”. La propuesta no menciona explícitamente un porcentaje de reajuste, aunque la inflación acumulada, como ya se indicó, era de 10.9%. Después, sobre la base de esa propuesta, el Poder Ejecutivo resolvió acordar un incremento del 12%, algo por sobre la inflación acumulada, según la estimación basada en el IPC.

Cabe mencionar que de las entrevistas surge también que tanto los representantes de los trabajadores cuanto los del sector empleador presentan críticas al reajuste por inflación, aunque los últimos puedan votarlos favorablemente como una suerte de “mal menor”, frente a los reclamos de reajustes más elevados que plantean los representantes laborales.

Es de destacar, además, el hecho que una y otra vez todas las partes involucradas en el proceso de determinación del salario mínimo manifiestan que, tal como ya se señalara, en el Paraguay “el salario mínimo es un techo, y no un piso”.

Los empleadores se refieren de ese modo a lo que interpretan como un nivel inapropiadamente elevado del salario mínimo (en relación con la productividad laboral), mientras que los representantes laborales parecen

8. De los tres representantes sindicales que integran el CONASAM, uno pertenece a la Central Sindical de Trabajadores del Estado Paraguayo (CESITEP), a pesar de que las resoluciones sobre salario mínimo no los alcanzan directamente. En el Acta del Consejo correspondiente a la propuesta del último reajuste, el representante de CESITEP solicitó “el cumplimiento de la Ley N° 1.626 de la Función Pública... (que)... en su artículo 36 (...) señala que no se fijarán sueldos proporcionalmente inferiores al salario mínimo legal establecido por el Poder Ejecutivo para actividades diversas no especificadas del sector privado”. Solicitó también que se ajustaran automáticamente “los salarios de los compañeros que se encuentran en esa situación”.

considerarlo una suerte de techo en la práctica, porque muchas empresas operan en la informalidad, pagando remuneraciones inferiores al mínimo legal.

Las propuestas de reajuste del CONASAM suelen no ser acompañadas por los representantes de los trabajadores con argumentos diversos. El más general es que no se cumple la ley porque el salario mínimo resulta insuficiente para satisfacer las necesidades de una familia obrera. En segundo término, observando el comportamiento del salario mínimo en el tiempo, se sostiene que hay una “pérdida histórica”, que por lo general se sitúa en el orden del 25%. Ese deterioro se origina en el hecho, ya comentado, de que en 1989 el salario mínimo, medido en términos reales (es decir, deflactado por el IPC), registró un “pico” más elevado que todos los valores observados posteriormente.⁹ Finalmente, y a pesar de que el cálculo que acaba de mencionarse se basa en la utilización del índice de precios al consumidor, es también frecuente que los representantes de los trabajadores cuestionen la calidad de dicho índice, señalando, por ejemplo, que la canasta de bienes en que se basa está desactualizada y no es representativa de los consumos de la familia obrera.¹⁰

Otro aspecto importante de la determinación del salario mínimo es que se trata, en rigor, de un amplio conjunto de mínimos para diversas actividades y categorías.

En efecto, las decisiones del Poder Ejecutivo referidas al salario mínimo establecen el nivel del denominado “salario mínimo para actividades no especificadas” (SMNE), pero determinan simultáneamente los mínimos para un amplio conjunto de otras actividades “expresamente previstas”, y para otras, que comprenden a “los empleados y obreros profesionales escalafonados”. En muchos casos, los “mínimos” correspondientes a las actividades escalafonadas son con holgura superiores al SMNE, por lo que, en apariencia, esta forma de determinación del salario mínimo va mucho más allá del establecimiento de un piso de alcance general, y parece tener un efecto ampliado, que de hecho puede entenderse como un sustituto de la determinación de salarios a través de negociaciones colectivas. Estas últimas tienen, por lo que pudo determinarse a partir de las entrevistas, un alcance muy limitado actualmente en el Paraguay.

9. Un informe presentado por la Central Nacional de Trabajadores (CNT) al CONASAM con anterioridad al último reajuste del salario mínimo argumenta: “En el lapso comprendido entre el 1 de junio de 1989, fecha del primer reajuste salarial del período de gobiernos democráticos, y el 30 de junio de 2002, el Salario Mínimo Legal (SML) registra una pérdida en su valor monetario del 27.4%. Esto significa que el actual salario mínimo debe valer 996 801 guaraníes por mes sólo para igualar a la evolución de la inflación en dicho período”.

10. Una nota de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) elevada al CONASAM considera obsoleta a la canasta utilizada por el BCP como base para calcular el costo de vida. Señala que, “de acuerdo con las normas internacionales, los elementos de la canasta tienen una validez máxima de 5 años. Pasado dicho tiempo, deben revisarse en su totalidad. Sin embargo, la canasta del BCP fue confeccionada en el año 1990, por lo que los índices confeccionados en base a la misma están totalmente desactualizados”. Se menciona también la caída reciente del salario mínimo medido en dólares, así como el hecho de que el BCP, como órgano gubernamental, “no puede tener la imparcialidad requerida”.

Así, por ejemplo, en el reajuste de 12% del salario mínimo, vigente desde el 1 de agosto de 2002, se estableció el SMNE en 876 048 guaraníes, al tiempo que para diversas actividades escalafonadas las remuneraciones se determinaron en niveles más elevados. Por ejemplo, el salario mínimo inicial de un funcionario bancario se fijó en 1 415 297 guaraníes, un 61.5% por encima del SMNE.¹¹

La práctica es la de reajustar el SMNE y aplicar un reajuste porcentualmente similar a las distintas actividades escalafonadas y a otras expresamente previstas.

En ocasiones, el Ejecutivo resolvió también aplicar el reajuste porcentual establecido para el SMNE al conjunto de los trabajadores del sector privado. Este punto fue cuestionado por las cámaras empresarias, dando origen a una demanda legal que fue resuelta favorablemente por la Corte Suprema de Justicia, de modo que en el presente las decisiones del Poder Ejecutivo relativas a los reajustes porcentuales del salario mínimo alcanzan únicamente a quienes perciben el mínimo legal y no se extienden a quienes obtienen un salario superior. Comprenden, sí, a las actividades llamadas escalafonadas, como ya se indicó, aunque en estos casos las remuneraciones mínimas resulten frecuentemente superiores al SMNE.

Como ya se señaló, los regímenes de salarios mínimos de este tipo, con un número elevado de tasas salariales específicas, han tendido con frecuencia a evolucionar hacia esquemas más simplificados, en los países en los que se desarrollaron.

C. GRADO DE COBERTURA DEL REGIMEN DE SALARIO MINIMO

1. Salario mínimo para actividades no especificadas

En una primera aproximación al funcionamiento del régimen del salario mínimo en el Paraguay destaca la relativamente escasa cobertura efectiva que el mismo alcanza.

El hecho de que la obligación legal relativa al pago del salario mínimo se incumpla en un gran número de casos tiene estrecha vinculación con el alto grado de informalidad del mercado laboral. Este se refleja, por ejemplo, en la relación entre los puestos de trabajo registrados (en el Ministerio de Justicia y Trabajo) y no registrados, que es extremadamente baja. Las cifras de las encuestas de hogares utilizadas para la elaboración de los cuadros 1 al 4 permiten observar este aspecto con mayor precisión.

11. Para ilustrar estos procedimientos, el Anexo 1 de este trabajo presenta un detalle de las resoluciones de agosto de 2002, relativas al reajuste del SMNE y de los restantes “mínimos”.

Cuadro 1 Composición de la ocupación total 1997/1998 – 2000/2001

	1997/1998	2000/2001
Sector formal	36.8	36.9
Patronos	1.4	0.9
Asalariados privados	22.7	21.9
Asalariados públicos	10.7	10.6
Cuenta propia (profesionales y técnicos)	1.9	3.5
Sector informal	63.2	63.1
Patronos	5.5	5.9
Asalariados	14.6	15.5
Cuenta propia	28.0	25.3
Trabajadores familiares	5.4	5.2
Servicio doméstico	9.8	11.3
Ocupación total	100.0	100.0

Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 1997/98 y 2000/01.

Como se observa, los trabajadores informales constituyen más de 60% de la ocupación total. Por otro lado, los trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares, patronos, y asalariados públicos, sobre los cuales el régimen de salario mínimo no tiene injerencia, sumaban un 51.4% de la población ocupada en 2000.

Si se considera únicamente a los asalariados privados, formales e informales, el total ascendía a 37.4% en 2000/2001, muy similar al observado en 1997/1998, de los cuales a su vez más de 40% se encontraba en el sector informal.

En síntesis, más allá del carácter general de la norma, el grupo de trabajadores no alcanzados efectivamente por el régimen de salario mínimo es muy numeroso, lo que se debe en parte a las características estructurales del mercado laboral paraguayo.

Si se observa únicamente lo que sucede en las áreas urbanas (véase cuadro 2), el panorama no es muy diferente. El grado de informalidad es apenas más bajo, y la participación de los asalariados (formales e informales) levemente más elevada, alcanzando a 39.5% en 2000/2001.

Por otra parte, la comparación de las EIH de 1997/98 y 2000/01 revela aspectos interesantes de lo sucedido en la economía en un período de estancamiento productivo.¹² Pese a la recesión, la ocupación total siguió incrementándose entre esos años, según puede deducirse a partir de la información suministrada por las encuestas de hogares. El número total de ocupaciones habría aumentado en aproximadamente 6.4% en ese período, para el país en su conjunto.

Como se observa en el cuadro 3, el efecto negativo de la recesión se habría hecho sentir en especial sobre los trabajadores por cuenta propia del sector

12. El producto interno bruto (PIB) por habitante, a precios constantes de 1982, cayó un 9% entre 1995 y 2000, según las estimaciones publicadas por el Banco Central del Paraguay.

Cuadro 2 Composición de la ocupación total en áreas urbanas 1997/1998 – 2000/2001

	1997/1998	2000/2001
Sector formal	38.9	39.8
Patronos	1.6	0.9
Asalariados privados	24.6	24.2
Asalariados públicos	10.7	10.9
Cuenta propia (profesionales y técnicos)	2.1	3.7
Sector informal	61.0	60.2
Patronos	6.1	6.1
Asalariados	14.6	15.3
Cuenta propia	25.2	23.0
Trabajadores familiares	5.2	4.9
Servicio doméstico	9.9	10.9
Ocupación total	100.0	100.0

Fuente: DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

Cuadro 3 Contribución de las diferentes categorías ocupacionales al incremento del empleo total entre 1997/1998 y 2000/2001

	Porcentaje
Sector formal	38.3
Patronos	-8.0
Asalariados privados	9.1
Asalariados públicos	9.5
Cuenta propia (profesionales y técnicos)	27.7
Sector informal	61.7
Patronos	11.7
Asalariados	29.5
Cuenta propia	-17.6
Trabajadores familiares	3.5
Servicio doméstico	34.6
Variación del empleo total	100.0

Fuente: DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

informal (y también en el grupo de “patronos” en el sector formal), pero las restantes categorías registraron aumentos en el número de ocupados.

El aumento de la ocupación asalariada sigue el mismo ritmo del empleo total (por lo que la proporción de este grupo se mantiene), pero se observa que el incremento de los puestos de trabajo asalariados informales es muy superior al que se verifica en el sector formal (en una proporción de 3 a 1).

Lo anterior implica que la informalidad aumentó perceptiblemente en ese período, en el grupo de ocupaciones alcanzadas más directamente por el régimen

del salario mínimo. Se observa también la importante participación de los trabajadores domésticos en el incremento del empleo total.

El aumento de la informalidad entre los años considerados es un poco menos acentuado si se consideran únicamente las áreas urbanas, según se observa en el cuadro 4.

En las áreas urbanas también predomina la informalidad en los nuevos puestos de trabajo asalariados, pero la proporción ahora es de sólo 1.5 a 1, aproximadamente.

La cuestión de la informalidad es, por cierto, de gran relevancia cuando se trata de evaluar un régimen de salarios mínimos. En países desarrollados, por ejemplo, el empleo asalariado constituye una fracción muy grande de la ocupación, y la informalidad es un fenómeno acotado. Adicionalmente, el control estatal y judicial (*enforcement*) es mayor, de manera que el cumplimiento de las normas sobre salario mínimo tiende a ser también elevado. En los países en vías de desarrollo, en cambio, el panorama suele ser el opuesto, y el caso paraguayo no escapa a esta caracterización.

Puesto que el papel primordial de un esquema de salarios mínimos es proteger a los sectores más pobres de la población, las debilidades que acaban de señalarse hacen que esa meta se cumpla muy defectuosamente, quedando desprotegida una franja muy amplia. Un alto grado de informalidad y el bajo control estatal y judicial que suele estar asociado a esa característica del mercado laboral tornan naturalmente débil la cobertura efectiva de un régimen de salario mínimo, tal como parecen sugerir los datos del Paraguay que se han presentado hasta aquí en esta sección.

Esa conclusión se refuerza cuando se examina la información relativa a los ingresos recibidos por los trabajadores en distintas categorías ocupacionales.

Cuadro 4 Contribución de las diferentes categorías ocupacionales al incremento del empleo total en áreas urbanas entre 1997/1998 y 2000/2001

	Porcentaje
Sector formal	51.4
Patronos	-7.5
Asalariados privados	17.9
Asalariados públicos	14.6
Cuenta propia (profesionales y técnicos)	26.4
Sector informal	48.6
Patronos	6.0
Asalariados	26.1
Cuenta propia	-7.7
Trabajadores familiares	-0.3
Servicio doméstico	24.4
Variación del empleo total	100.0

Fuente: DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

En este caso se constata, nuevamente a partir de la información que surge de las encuestas de hogares, que la proporción de los asalariados privados que ganan menos de un salario mínimo para actividades no especificadas es muy elevada. Adicionalmente, esa proporción ha tendido a aumentar muy marcadamente en la prolongada fase recesiva posterior a 1995.

Los cuadros que siguen ilustran acerca de este punto, presentando esta información por tamaño de empresa y según estratos salariales. En el cuadro 5 se observa que, según la EIH 2000/01, casi 50% de los trabajadores asalariados privados recibe una remuneración inferior al salario mínimo para actividades no especificadas (en contraste con el 34.5% en 1997/98). Esa proporción declina a 42.3% para las áreas urbanas, alcanzando a cerca de 68% en las rurales. En las filas del cuadro 5, los porcentajes indican qué proporción del total de trabajadores ocupados en cada estrato de empresas recibe una remuneración inferior al SMNE. Esa participación es muy elevada en las unidades productivas de menor tamaño. En los establecimientos de 2 a 5 personas, superaba el 52% (para el total de la muestra) en 1997/98, pero asciende a más de 70% en 2000/01 y sobre 80% en el sector rural.

Asimismo, es nítido también que el aumento de la proporción de trabajadores que ganan menos de un salario mínimo entre las dos encuestas de hogares consideradas es generalizado. La única excepción se observa en el grupo de empresas que ocupan de 11 a 50 personas, en el sector rural, donde ese porcentaje presenta una moderada declinación.

La información aportada por el cuadro 5 puede complementarse examinando la distribución de la *variación* del empleo asalariado entre las dos encuestas de hogares que se están considerando aquí, y distribuyéndola en las mismas categorías que acabamos de considerar (área, tamaño de empresa y estrato salarial).

El número de asalariados privados ocupados aumentó en ese período en una cifra que puede estimarse en 127 619 individuos, a partir de las fuentes mencionadas (expandiendo las cifras muestrales con base en información sobre población). El cuadro 6 presenta la desagregación de ese incremento (al que se hace igual a 100), distinguiendo dos grupos de trabajadores: los que ganan por debajo del salario mínimo, por un lado, y el resto, por otro.

Las cifras son elocuentes. Casi 82% del aumento de los puestos de trabajo se verifica en establecimientos pequeños, de entre 2 y 5 personas, y se trata en su totalidad de ocupaciones remuneradas por debajo del salario mínimo.

En realidad, éstas aumentaron más que la ocupación asalariada total, mientras que los puestos de trabajo remunerados con un salario mínimo o más declinaron en números absolutos. Sólo se observa creación neta de ocupaciones con remuneraciones mayores al SMNE en el sector rural, en establecimientos hasta 50 personas, pero en cifras reducidas comparadas con las variaciones totales en los puestos de trabajo asalariados.

Si se consideran únicamente las áreas urbanas, las cifras son sorprendentes: los nuevos puestos de trabajo asalariados con remuneración menor a un salario

Cuadro 5 **Estimación del porcentaje de trabajadores asalariados privados que recibe un salario inferior al mínimo, según tamaño de empresa**
(porcentajes)

	Tamaño de empresa	1997/1998	2000/2001
Sector urbano	2-5 personas	49.8	63.5
	6-10 personas	31.8	42.7
	11-50 personas	17.3	27.4
	51 y + personas	11.3	16.8
	Total	30.6	42.3
Sector rural	2-5 personas	59.3	81.0
	6-10 personas	46.5	54.3
	11-50 personas	46.8	40.5
	51 y + personas	15.5	21.7
	Total	49.6	67.9
Total	2-5 personas	52.3	71.0
	6-10 personas	34.4	45.5
	11-50 personas	22.3	29.9
	51 y + personas	11.9	17.5
	Total	34.5	49.9

Fuente: DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

Cuadro 6 **Variación del número de obreros y empleados asalariados privados entre 1997/1998 y 2000/2001, según tamaño de empresa y estrato salarial**
(variación total = 100)

	Tamaño de empresa	< 1 SM	1 SM o más	Total
Sector urbano	2-5 personas	29.7	-10.1	19.6
	6-10 personas	8.5	-6.9	1.5
	11-50 personas	11.6	-5.5	6.1
	51 y + personas	3.3	-3.7	-0.3
	Total	53.1	-26.2	26.9
Sector rural	2-5 personas	60.2	1.8	62.1
	6-10 personas	5.2	2.1	7.3
	11-50 personas	0.5	3.9	4.4
	51 y + personas	0.5	-1.2	-0.7
	Total	66.4	6.7	73.1
Total	2-5 personas	89.9	-8.2	81.7
	6-10 personas	13.6	-4.8	8.8
	11-50 personas	12.1	-1.6	10.5
	51 y + personas	3.8	-4.9	-1.1
	Total	119.5	-19.5	100.0

Fuente: DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

mínimo duplican a la creación neta total de ocupaciones asalariadas urbanas. El menor incremento de éstas últimas deviene de la *declinación* del número de trabajadores remunerados por encima del mínimo legal. Esa declinación fue prácticamente igual, en valor absoluto, a la creación neta de nuevos puestos. Además, también los puestos de trabajo de remuneración inferior al piso creados en unidades productivas de menos de 6 trabajadores superan a la creación neta total de puestos de trabajo.

El cuadro 7, complementario de los dos anteriores, presenta la distribución del empleo asalariado total de acuerdo con las mismas categorías, según surge de la EIH 2000/01.

Se constata, en síntesis, que las ocupaciones asalariadas remuneradas por debajo del mínimo se concentran en especial en las empresas de menor tamaño, las que además constituyen la franja de mayor absorción de mano de obra. De esta manera, si se parte de la premisa que el régimen del salario mínimo apunta a proteger a los trabajadores más pobres y a sus familias, el debate acerca del *nivel* del piso de las remuneraciones en términos reales y de los mecanismos de ajuste del salario mínimo nominal, si bien indudablemente relevante, parece de importancia relativamente menor frente a la cuestión del alcance o cobertura efectiva de la norma.

Sin embargo, esto no debe entenderse como una conclusión de inoperancia relativa del régimen en su presente configuración. Como se plantea más adelante, puede considerarse que el papel que de hecho cumple actualmente este régimen

Cuadro 7 **Distribución de los obreros y empleados asalariados privados en 2000/2001, según tamaño de empresa y estrato salarial**
(porcentajes del total)

	Tamaño de empresa	< 1 SM	1 SM o más	Total
Sector urbano	2-5 personas	16.8	9.7	26.5
	6-10 personas	5.7	7.6	13.3
	11-50 personas	5.2	13.7	18.9
	51 y + personas	1.9	9.3	11.2
	Total	29.6	40.4	70.0
Sector rural	2-5 personas	15.9	3.8	19.7
	6-10 personas	2.3	1.9	4.2
	11-50 personas	1.8	2.7	4.5
	51 y + personas	0.4	1.3	1.7
	Total	20.4	9.5	29.9
Total	2-5 personas	32.8	13.4	46.2
	6-10 personas	7.9	9.6	17.5
	11-50 personas	7.0	16.4	23.4
	51 y + personas	2.3	10.6	12.9
	Total	49.9	50.1	100.0

Fuente: DGEEC (EIH, 2000/01).

en Paraguay no es el atribuido típicamente al salario mínimo. Este aspecto será retomado en la sección siguiente.

Cabe mencionar que el grado de incumplimiento de la normativa sobre salarios mínimos observado está levemente sobreestimado, debido a más de una circunstancia. Una cuestión importante es que parte de los trabajadores asalariados incluidos en los cuadros examinados son menores de 18 años. En este caso, la ley prevé que la remuneración mínima puede ser del 60% del salario mínimo establecido para actividades no especificadas, aunque con cierta ambigüedad, ya señalada, por cuanto la remuneración debe ser completa si el menor tiene una productividad comparable a la de un trabajador adulto. A los efectos de considerar este elemento, en el cuadro 8 se muestra la participación de trabajadores de distintos niveles etarios en la población asalariada total.

Puede observarse que, de todos modos, un 70% de los asalariados que reciben remuneraciones inferiores al mínimo en las áreas urbanas se ubican en la franja de 20 o más años, aunque esa proporción es algo menor en las zonas rurales y, por ende, en el agregado general.

Complementariamente, se presenta en el cuadro 9 la distribución de los asalariados por faja etaria y tamaño de empresa, en las áreas urbanas.

Cuadro 8 Distribución de los asalariados privados que ganan menos de un salario mínimo en su ocupación principal, por tramos de edades, 2000/2001
(porcentajes)

Años	Ganan menos de un salario mínimo			Participación porcentual de faja etaria en empleo asalariado total
	Sector urbano	Sector rural	Total	
10 a 14	5.0	4.8	4.9	2.5
15 a 19	25.0	29.6	26.9	15.9
20 a 24	24.2	18.4	21.8	20.4
25 y más	45.8	47.2	46.4	61.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: DGEEC (EIH, 2000/01).

Cuadro 9 Distribución porcentual de los asalariados privados en áreas urbanas, por faja etaria y tamaño de empresa, 2000/2001

Años	2-5 personas	6-10 personas	11-50 personas	51 y más personas	Total
10 a 14 años	1.4	0.3	0.3	0.0	2.2
15 a 19 años	6.8	2.3	3.4	1.0	13.5
20 a 24 años	8.7	5.3	5.2	2.9	22.0
25 y más	20.9	11.1	18.2	12.1	62.3
Total	37.8	19.0	27.1	16.0	100.0

Fuente: DGEEC (EIH, 2000/01).

Llama la atención que la participación de las unidades productivas de pequeño tamaño en el empleo de menores sea bastante mayor que la de esas mismas empresas en las fajas etarias subsiguientes.

Finalmente, se debe mencionar que, según se desprende también de las encuestas de hogares (2000/01), la proporción de asalariados hombres que ganan menos de un salario mínimo en los sectores urbanos no difiere de la que se observa en el caso de las mujeres (42.7% frente a 41.1%, respectivamente), aunque es algo más elevada para éstas en el ámbito rural (79.4% frente a 66.9% de los hombres).

2. Las actividades expresamente previstas y las escalafonadas

Como ya se ha señalado, además del salario mínimo para actividades no especificadas, la práctica en Paraguay es decidir simultáneamente un conjunto muy extenso de mínimos para otras actividades, llamadas “expresamente previstas”, y “escalafonadas”. Muchos de estos mínimos son largamente superiores al SMNE, como también se indicó.

Este componente del régimen es completamente separable del anterior (esto es, de la determinación de un mínimo general para “actividades no especificadas”), aunque la práctica de decidir conjuntamente el SMNE y estos “mínimos” para actividades específicas, así como la de reajustarlos en proporciones semejantes, pueda oscurecer un tanto esta cuestión.

En estos casos, las decisiones relativas a los salarios “mínimos” parecen operar como sustituto (o eventualmente como piso) de negociaciones colectivas sectoriales.

La información disponible no permite evaluar cuantitativamente el grado de cobertura de los salarios mínimos para actividades expresamente previstas y escalafonadas.

Se debe destacar que la cobertura del régimen de salarios mínimos alcanza a sólo una fracción de los trabajadores asalariados, principalmente en el sector formal de la economía, cumpliendo muy imperfectamente el papel de proteger a los más pobres. Es posible que, igualmente, el salario mínimo tenga efectos indirectos sobre aquellos trabajadores, asalariados y no asalariados, no alcanzados directamente. Sin embargo, evaluar en detalle estos posibles efectos va más allá de lo factible a partir de la información recopilada para este trabajo.

D. EL SALARIO MINIMO, LOS SALARIOS MEDIOS Y LA INFLACION

1. Comparación entre los niveles salariales

En esta sección se examina la relación entre el salario mínimo (para actividades no especificadas) y los salarios medios en el sector formal de la

economía. Para explorar esta relación se toma como indicador de salarios en el sector formal al índice del salario obrero para las manufacturas, publicado corrientemente por el Banco Central del Paraguay, que suministra dos observaciones anuales (correspondientes a junio y diciembre).

Para controlar ese dato se comparó la serie del salario obrero manufacturero del BCP con la correspondiente a las remuneraciones medias en la industria manufacturera, según surge de los registros del Ministerio de Justicia y Trabajo, publicadas también por el Banco Central (Banco Central del Paraguay, 2000). Estas últimas tienen periodicidad anual y corresponden al período 1991-1997. En el caso de la industria manufacturera se observa un comportamiento muy semejante al del índice del salario obrero. Otro control se realizó comparando la variación de este índice con el incremento del salario medio en las manufacturas entre las encuestas de hogares de 1997/98 y 2000/01. Nuevamente, las cifras son muy semejantes, lo que aumenta el grado de confianza en la serie del salario obrero, por lo que se utilizará más adelante este dato con el objeto de suministrar una perspectiva temporal más amplia.

En el gráfico 3 se presenta la evolución del salario mínimo real y del salario obrero en las manufacturas según el BCP, también en términos reales. Se observan, asimismo, las “líneas de tendencia” de ambas series. La periodicidad en este caso es semestral, porque esa es la frecuencia de este último dato, como ya se indicó.

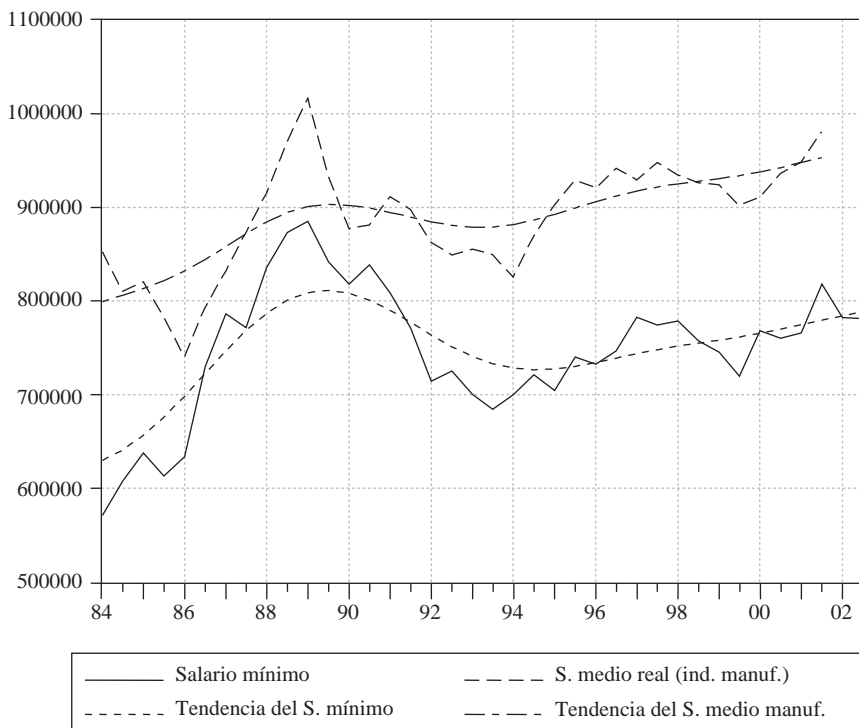
Antes de examinar esta relación con mayor detenimiento, es conveniente situarla en un contexto más amplio, haciendo referencia al comportamiento de los ingresos de otros grupos de asalariados y no asalariados. Para ello se vuelcan a continuación algunas cifras que permiten comparar el período de la encuesta de hogares de 1997/98 con el de la realizada en 2000/2001.

En el cuadro 10 se observa, en primer lugar, que si bien el salario medio en las manufacturas evolucionó de un modo acorde con el salario mínimo (y con el ritmo de la inflación, según se examina más adelante), y que algo semejante puede señalarse del sector construcción, no sucede lo mismo con los salarios medios en otras ramas de actividad. En todos los casos restantes, los incrementos observados resultan significativamente menores que en las manufacturas, y el ingreso medio registra un incremento porcentual que no alcanza a la mitad del obtenido por los asalariados en la industria, lo que significa una importante caída de las remuneraciones medias en términos reales.

Además, considerando también ocupaciones no asalariadas, las cifras de las encuestas de hogares permiten observar las variaciones de los ingresos medios que se presentan en el cuadro 11. Ya se ha señalado que el empleo total no sólo no declinó sino que incluso siguió incrementándose en el período recesivo que dominó la segunda mitad de los años noventa; el cuadro 11 indica, sin embargo, que el ajuste en el mercado de trabajo se reflejó en un comportamiento muy desigual de los ingresos reales de distintos grupos de la población, con una marcada declinación de las remuneraciones reales obtenidas por los trabajadores informales, en particular.

Gráfico 3 Salario mínimo y salario obrero medio en la industria manufacturera en términos reales

Guaraníes a precios constantes del primer semestre 2002



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay.

Cuadro 10 Variación del ingreso medio de la ocupación principal de los obreros y empleados privados por rama de actividad, entre 1997/1998 y 2000/2001 (principales ramas en áreas urbanas)

Rama de actividad	Porcentaje
Industria manufacturera	29.1
Construcción	27.4
Comercio	17.5
Transporte	11.6
Finanzas	-14.7
Servicios	20.6
Total	13.4

Fuente: DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

Nota: En los intervalos entre cada encuesta, la variación del salario mínimo fue de 28.8%.

Cuadro 11 Variación de los ingresos medios según categoría ocupacional entre 1997/1998 y 2000/2001
(áreas urbanas)

Categoría ocupacional	Porcentaje
Sector formal	+16.4
Asalariados privados	+17.5
Asalariados públicos	+20.4
Cuenta propia (profesionales y técnicos)	-1.4
Sector informal	+1.8
Asalariados	+10.2
Cuenta propia	-20.3
Servicio doméstico	+13.2

Fuente: DGEEC (EIH, 1997/98 y 2000/01).

Llama la atención especialmente la contracción del ingreso medio *nominal* de los trabajadores cuenta propia informales, que rondó el 20% entre las últimas dos encuestas (ya se había observado, con anterioridad, que también el número de puestos de trabajo en esta categoría declinó en el mismo período). Cayó, asimismo, el ingreso nominal de los cuentapropistas del sector formal, aunque menos. Recuérdese que ambos grupos sumaban aproximadamente 27% de la ocupación total en 2000/2001.

Para avanzar más en la descripción de la relación entre los ingresos medios y el salario mínimo puede examinarse qué proporción guardan ambas variables para distintas ramas de actividad, y según tamaño de empresa. Las correspondientes cifras se vuelcan en los cuadros 12 y 13. Ambos muestran que las remuneraciones medias en el segmento de empresas que ocupan de 2 a 5 personas son menores que el mínimo en la mayor parte de los casos, y que esa distancia se hizo algo mayor entre los dos momentos considerados (1997/98 y 2000/01, en función de las encuestas de hogares). En consecuencia, para las empresas de mayor tamaño, ese cociente se hace positivo (y creciente con el tamaño), aunque para el total de la población urbana declina del 40% a 23% en promedio, entre las dos encuestas.

Esto implica que si bien las empresas de tamaño medio a grande parecen, en una aproximación gruesa, no enfrentar dificultades de capacidad de pago del mínimo, las pequeñas aparentemente las enfrentan de forma creciente, al menos en el escenario económico deprimido del período abarcado por los datos.

La comparación entre las tablas muestra también que la relación entre la remuneración media y el salario mínimo en la industria manufacturera es la misma (aunque no es así por estratos de empresas) en los dos momentos considerados, lo que vuelve a reflejar el hecho de que en este sector los salarios medios y el mínimo se movieron paralelamente.

Los cuadros que acaban de considerarse corresponden a los trabajadores ocupados en posiciones asalariadas en áreas urbanas. Como ya se ha señalado,

Cuadro 12 Ingreso medio de la ocupación principal de los obreros y empleados privados por rama de actividad y tamaño de empresa, en 1997/1998, como proporción del salario mínimo
(principales ramas en áreas urbanas)

Rama de actividad	2-5 personas	6-10 personas	11-50 personas	51 y + personas	Total
Industrias	0.83	0.91	1.35	1.68	1.19
Construcción	0.84	1.08	1.90	1.27	1.07
Comercio	0.96	1.18	1.65	1.61	1.28
Transporte	1.31	1.55	2.00	1.94	1.73
Finanzas	1.02	4.64	2.38	2.12	2.29
Servicios	0.85	1.33	1.71	1.99	1.41
Total	0.92	1.44	1.73	1.78	1.40

Fuente: DGEEC (EIH, 1997/98).

Nota: la remuneración media en cada rama y tamaño de empresa se compara con el salario mínimo promedio del período de la muestra correspondiente a la EIH 1997/98, que alcanza a 554 479 guaraníes.

Cuadro 13 Ingreso medio de la ocupación principal de los obreros y empleados privados por rama de actividad y tamaño de empresa, en 2000/2001, como proporción del salario mínimo
(principales ramas en áreas urbanas)

Rama de actividad	2-5 personas	6-10 personas	11-50 personas	51 y + personas	Total
Industrias	0.78	1.11	1.13	1.81	1.19
Construcción	0.91	0.88	1.16	2.92	1.06
Comercio	0.84	1.24	1.44	1.64	1.16
Transporte	0.88	1.97	1.89	1.65	1.50
Finanzas	1.09	1.44	1.50	2.69	1.52
Servicios	0.78	1.13	1.54	1.92	1.32
Total	0.84	1.21	1.42	1.86	1.23

Fuente: DGEEC (EIH, 2000/01).

Nota: la remuneración media en cada rama y tamaño de empresa se compara con el salario mínimo promedio del período de la muestra correspondiente a la EIH 2000/01, que alcanza a 714 170 guaraníes.

sin embargo, uno de los cambios distributivos más llamativos en el período considerado se refiere a los trabajadores por cuenta propia en el sector informal. Según las encuestas de hogares, este grupo tenía en 1997/98 ingresos promedio equivalentes a aproximadamente 114% del salario mínimo, cociente que había caído a sólo 70.9% en 2000/01. Se trata de un dato importante porque posiblemente es un elemento significativo entre los determinantes del “ingreso de oportunidad” que enfrentan los trabajadores asalariados en el sector informal.

En el mismo período, la relación entre el ingreso medio de los asalariados privados (informales) y el salario mínimo pasó de 94.9% a 81.2%.

Por otra parte, en el Anexo 3 se analizan las relaciones entre las variaciones del salario mínimo y de los salarios medios de la manufactura, así como las relaciones de ambas variables con las tasas de inflación, en ambos casos en los años noventa, mediante técnicas econométricas para comprobar las hipótesis planteadas y obtener estimadores de los coeficientes involucrados. Dicho examen permite comprobar los siguientes “hechos estilizados”, descritos sintéticamente a continuación (véase Anexo 3):

- a) el comportamiento del índice de salario obrero manufacturero puede explicarse como resultado de una regla (implícita) de indexación a la inflación pasada, medida por el IPC;
- b) las decisiones relativas al salario mínimo “coordinan” los reajustes del salario medio;
- c) la causalidad se dirige predominantemente de inflación a salarios, antes que en el sentido inverso; y
- d) los impulsos de aceleración o desaceleración de la inflación provienen, en consecuencia, de otros precios (distintos del salario): predominantemente del tipo de cambio y de los precios de los alimentos.

2. Causalidad y correlación

Como se muestra en el Anexo 3, los reajustes del salario mínimo coordinan ajustes simultáneos de remuneraciones privadas. Por otro lado, a lo largo de la década de los noventa, la dinámica de esos aumentos revela una indexación completa del salario obrero de la manufactura (SOB) a la inflación medida por el IPC. La inercia que exhiben las tasas de inflación es, en parte, consecuencia de la indexación salarial coordinada por los ajustes de salarios mínimos.

De las correlaciones verificadas no debe implicarse una relación de causalidad, del tipo: “los ajustes del salario mínimo causan los aumentos de salarios en la economía”. Es evidente que los reajustes del salario mínimo proporcionan la ocasión y una cifra de referencia para los aumentos de remuneraciones privadas en el sector formal, sea en forma directa, a través de los aumentos simultáneos de los “mínimos sectoriales”, o en forma más indirecta, proveyendo una señal coordinadora acerca del momento y la magnitud “justa” del aumento de remuneraciones. Sin embargo, debe considerarse que las correlaciones verificadas no resultan de obligaciones legales impuestas a los empresarios por las decisiones de ajuste del salario mínimo. Aun en el caso que los aumentos de salarios privados registrados por el índice del SOB resultaran del traslado de los incrementos en los salarios mínimos sectoriales sobre un escalafón rígido, dicho mecanismo no es obligatorio para los empresarios. En todo caso, las decisiones de las empresas resultan de comparar el incremento del costo salarial con los costos de conflicto y reputación que enfrentaría una firma si intentara incumplir individualmente un contrato implícito.

Más generalmente, el incremento del salario en función de la inflación acumulada desde el último aumento –la recuperación del pico del salario real– no solamente está plasmado en la legislación sobre el salario mínimo, sino que está profundamente arraigado en el sentido común de justicia contractual en el mercado de trabajo –así como en otros contratos– en una economía inflacionaria.

En una economía inflacionaria suele regir un sistema de contratos nominales explícitos e implícitos y mecanismos de formación de expectativas consistentes con éste, adaptados a la tasa de inflación vigente. La indexación a la inflación pasada con cierto período de reajuste es la práctica más común de contratación en ese contexto. Es necesario resaltar que las decisiones empresariales de aplicar incrementos salariales y las consiguientes determinaciones de aumentos de precios de oferta, resultan en esos contextos coordinadas de hecho –entre empresas de un mismo sector y entre sectores de la economía– por la disponibilidad común de información sobre la inflación pasada, de modo que la persistencia de la misma tiende a confirmar la forma de hacer expectativas y a preservar la estabilidad de los precios relativos. Los reajustes del salario mínimo y los aumentos otorgados por los empresarios del sector formal que esos reajustes coordinan son parte de los engranajes que componen el régimen de economía inflacionaria en el particular contexto institucional de Paraguay.

De esta manera, la legislación sobre el salario mínimo y la práctica de los reajustes han venido a desempeñar una función tácita de articulación de la negociación salarial en el sector formal.

E. CONCLUSIONES: LA POLITICA CON RELACION AL SALARIO MINIMO Y SUS REPERCUSIONES

Una conclusión inmediata de las consideraciones precedentes es que el debate sobre la política de salarios mínimos debe tomar en cuenta la función tácita mencionada. Algo paradójicamente, cambios en la política de salarios mínimos resultarían de escasa relevancia para los trabajadores más pobres, en el sector informal y en las empresas pequeñas, mientras tendrían potencialmente repercusiones en el mercado de trabajo formal y en las empresas más grandes.

Desde este punto de vista, la discusión de cambios en la política de salarios mínimos está más asociada con la política frente a la inflación que con políticas distributivas y de protección social.

Eventuales modificaciones de la política de salarios mínimos deberían encararse conjuntamente con cambios congruentes en las políticas monetaria, cambiaria y de fijación de otros precios claves, y enfocarse en la reducción de la tasa de inflación. Sin embargo, un programa antiinflacionario de esta envergadura no parece justificarse en la actualidad, dado que la tasa de inflación vigente es reducida, incluso considerando cierta alza reciente, y se ha mantenido relativamente estable desde mediados de la década pasada, a pesar de la sensible devaluación del guaraní.

Se ha mencionado que un salario mínimo real “alto” –superior al que recibe la mitad de los trabajadores asalariados– contribuye a la informalización del mercado de trabajo, porque las empresas que abonan salarios inferiores al mínimo estarían imposibilitadas de registrar sus trabajadores en la seguridad social.

No parece atinado atender este problema por la vía de la reducción de las remuneraciones mínimas reales. La relación costo-beneficio de esta orientación no es favorable. Del lado de los costos hay que adicionar a los costos políticos las disrupciones que se producirían en el mercado de trabajo por el cambio en el papel coordinador de los reajustes del salario mínimo. Del lado de los beneficios es al menos dudoso que un salario mínimo más bajo induzca un aumento sensible de empresas y trabajadores inscritos en la seguridad social, debido al escaso cumplimiento observado de la norma.

El problema podría abordarse por la vía de crear inscripciones y contribuciones especiales a la seguridad social, focalizadas en las empresas donde se concentran las remuneraciones inferiores a un salario mínimo (por ejemplo, las de menos de 5 empleados). Medidas de este tipo deberían acompañarse con un importante incremento de la fiscalización, para evitar que redunden en pérdida neta.

El período de reajuste del salario mínimo es función de la tasa de inflación, a través de la cláusula gatillo. Este procedimiento tiene el riesgo de acortar automáticamente el período entre ajustes si la inflación se acelera. Esto contribuiría a la aceleración de la inflación, pues a igual impulso inflacionario, la tasa de inflación es más elevada cuanto más breve es el período de reajuste salarial. Establecer un período de reajuste fijo sería conveniente, siempre que no significara reducir el período medio con el que han venido produciéndose los reajustes en los últimos años.

La cuestión del nivel del salario mínimo en el Paraguay (si es “alto” o “bajo”) concentra buena parte del debate. Esto es natural por cuanto tal debate es uno de los aspectos del conflicto distributivo. Por esto mismo, es un asunto ante el que no cabe aguardar una respuesta única. Además, el comportamiento del salario mínimo en términos reales varía marcadamente según cuál sea el deflactor utilizado. El gráfico 2 presenta la serie deflactada por el índice de precios al consumidor. Si, en cambio, se compara el salario mínimo con el valor de la canasta de alimentos (del IPC), o con el tipo de cambio nominal, o bien con el índice de precios de bienes no transables del IPC, por ejemplo, se obtienen perfiles considerablemente distintos, incluidos a título ilustrativo (véanse gráficos 4, 5 y 6).

Sin embargo, la discusión acerca del nivel se torna abstracta cuando se toma en cuenta que la proporción de trabajadores no cubiertos de hecho por el mínimo legal es muy elevada. El debate acerca de si es relativamente alta o baja una pauta que en la práctica se cumple sólo de manera muy parcial se convierte en una cuestión de segundo orden.

Por otra parte, en el caso del Paraguay parece evidente que la discusión acerca del nivel del salario mínimo podría enriquecerse sustancialmente

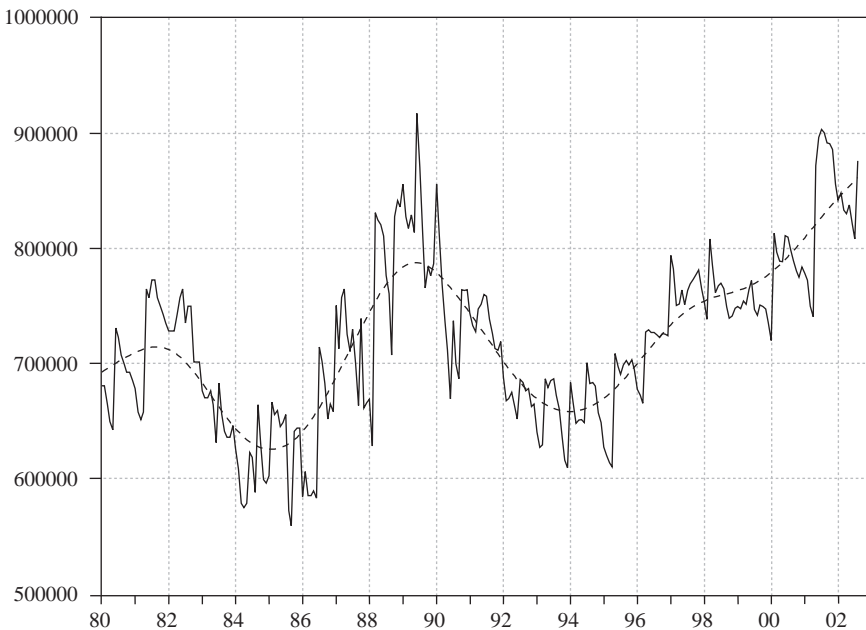
mediante estudios específicos, que analicen, por ejemplo, la composición y el costo de la canasta de consumo de las familias de bajos ingresos, por un lado, y la “capacidad de pago” de distintos conjuntos de empresas, por otro. La realización de estudios específicos para alimentar el proceso de negociación de los salarios mínimos es muy común en el mundo, pero relativamente ausente en el caso paraguayo.

Está claro que la debilidad fundamental del régimen del salario mínimo reside en su bajo grado de cumplimiento, debido a lo cual sólo realiza de un modo muy imperfecto la función para la que estos sistemas han sido concebidos (más allá de que, como se ha sostenido en este capítulo, tenga un papel bastante diferente en el caso de Paraguay), que es la de proteger a los asalariados de bajos ingresos.

Se ha observado que el incumplimiento de las pautas establecidas en materia de salario mínimo se concentra en alta proporción en las empresas pequeñas. ¿En qué medida se trata de un problema de “capacidad de pago”, vinculado a bajos niveles de productividad, y en qué medida a fallas de los mecanismos públicos de control y coacción? No puede responderse esta pregunta a partir de

Gráfico 4 Salario mínimo deflactado por el componente “alimentos” del IPC y su tendencia

Guaraníes, a precios constantes de agosto de 2002



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Central del Paraguay.

Gráfico 5 Salario mínimo en dólares Estados Unidos y su línea de tendencia

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Central del Paraguay.

la información disponible, aunque es fácil presumir que ambos elementos están seguramente presentes. Pero el universo de las pequeñas empresas es muy amplio y también con seguridad bastante heterogéneo como para abordarlo de un modo unificado.

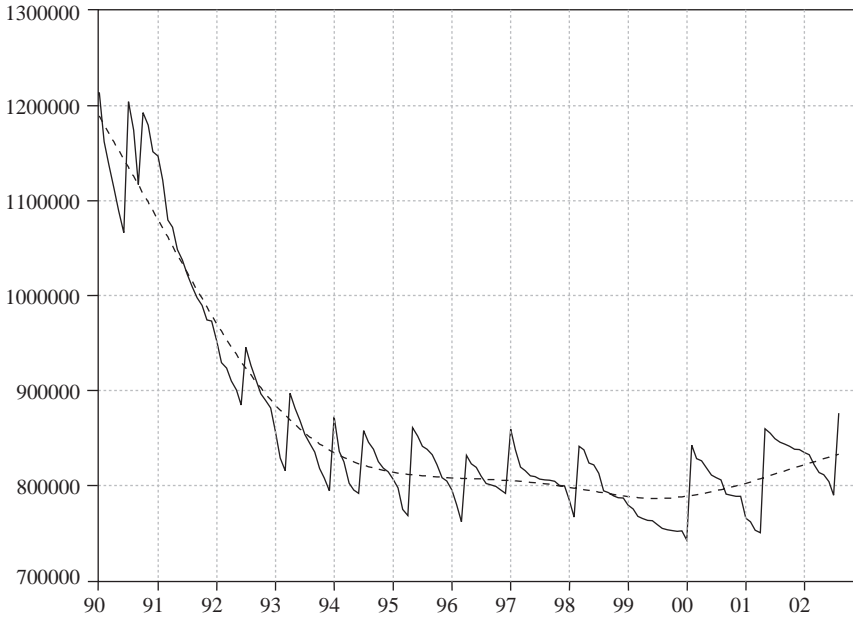
También en este plano se hacen necesarios estudios específicos que permitan una mejor comprensión de las razones por las cuales una proporción tan elevada de los asalariados privados perciben ingresos inferiores al mínimo legal. Un mayor conocimiento de esos determinantes permitiría definir líneas de acción para dar mayor efectividad y relevancia al régimen.

Entre tanto, en la experiencia internacional no es infrecuente un tratamiento diferenciado de las empresas pequeñas, asentado posiblemente en el reconocimiento de que es también común que la productividad media del trabajo sea menor en ellas, debido en parte a problemas de escala productiva. Anteriormente se mencionaron los casos de Corea y Portugal, que ilustran acerca de este aspecto.

Debido a los niveles de informalidad e incumplimiento del régimen del salario mínimo vigente, el mismo no opera como una restricción sobre el empleo agregado. En tal caso, ¿cuál sería la ventaja (o el propósito) de un tratamiento

Gráfico 6 Salario mínimo deflactado por el índice de precios de bienes no transables del IPC y su tendencia

Guaraníes, a precios constantes de agosto de 2002



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Central del Paraguay.

diferencial de las empresas pequeñas? Posiblemente, un progresivo incremento de la formalidad. Esto podría resultar atractivo también para los trabajadores, en la medida en que una relación formal es socialmente inclusiva, mejorando su acceso a los mecanismos de protección social.

En ese camino, a más largo plazo, podría también enriquecerse el proceso de determinación de los ajustes del salario mínimo incorporando otros elementos en la discusión, además de la inflación pasada. En diversos casos nacionales se presta atención, por ejemplo, al comportamiento del nivel medio de salarios en la economía. A lo largo de un proceso de crecimiento, cabría esperar que los salarios reales siguieran una tendencia creciente. Si el salario mínimo siguiese ajustándose simplemente por inflación, la distancia entre el mínimo y las remuneraciones medias tendería a ampliarse cada vez más. Una forma de evitarlo es considerar, al examinar los reajustes, el comportamiento de la inflación y, además, el de los salarios medios, como en el caso de Francia comentado previamente. En tanto éstos reflejen aunque fuese parcialmente las ganancias de productividad asociadas al crecimiento económico, las mismas serían también reflejadas en los niveles salariales mínimos.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Central del Paraguay 2002 *Cuentas nacionales 1991-2001*, Boletín de Cuentas Nacionales N° 38 (Asunción, Banco Central del Paraguay).
- _____ 2000 *Boletín remuneración de asalariados* (Asunción, Banco Central del Paraguay), enero.
- _____ 1999 *Boletín población ocupada en la economía del Paraguay* (Asunción, Banco Central del Paraguay), diciembre.
- Carosini, L. 2000 *La política de salario mínimo en el Paraguay* (Asunción).
- OIT 1998a “Minimum wage fixing: A summary of selected issues”, en *Labour Law and Labour Relations*, Briefing Note N° 14 (Ginebra, OIT).
- _____ 1998b “Statistical aspects of minimum wage determination”, en *Labour Law and Labour Relations*, Briefing Note N° 13 (Ginebra, OIT).
- _____ 1998c “Le salaire minimum en France”, en *Labour Law and Labour Relations*, Briefing Note N° 12 (Ginebra, OIT).
- _____ 1998d “Minimum wage fixing in Mexico”, en *Labour Law and Labour Relations*, Briefing Note N° 11 (Ginebra, OIT).
- _____ 1997a “Minimum wage fixing in Costa Rica”, en *Labour Law and Labour Relations*, Briefing Note N° 10 (Ginebra, OIT).
- _____ 1997b “Minimum wage fixing in Brazil”, en *Labour Law and Labour Relations*, Briefing Note N° 9 (Ginebra, OIT).
- _____ 1997c “Minimum wage fixing in Portugal”, en *Labour Law and Labour Relations*, Briefing Note N° 8 (Rev.) (Ginebra, OIT).
- _____ 1997d. “Minimum wage fixing in Netherlands”, en *Labour Law and Labour Relations*, Briefing Note N° 7 (Ginebra, OIT).
- _____ 1997e “Minimum wage fixing in Uruguay”, en *Labour Law and Labour Relations*, Briefing Note N° 5 (Ginebra, OIT).
- _____ 1997f “Minimum wage fixing in South Korea”, en *Labour Law and Labour Relations*, Briefing Note N° 4 (Rev.) (Ginebra, OIT).
- Robles, M. 2002 *El empleo en Paraguay. Evidencias de las encuestas de hogares* (Asunción, OIT-PNUD).
- Starr, G. 1981 *Minimum wage fixing* (Ginebra, OIT).

ANEXO 1
RESOLUCIONES DE REAJUSTE DEL SALARIO MINIMO
ADOPTADAS EN AGOSTO DE 2002

A fin de ilustrar las características de las decisiones de reajuste de los salarios mínimos, se incluyen en este Anexo los principales contenidos de las resoluciones del Poder Ejecutivo al respecto, tomadas en ocasión de las últimas revisiones de la escala de salarios mínimos a la fecha.

El 14 de agosto de 2002 el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N° 18.264, disponiendo un aumento de 12% de los sueldos y jornales mínimos de los trabajadores del sector privado. El incremento alcanzó a los salarios mínimos “vigentes en las actividades expresamente previstas, escalafonadas y las diversas no especificadas”.

Con posterioridad, una serie de resoluciones del Ministerio de Justicia y Trabajo reglamentó ese incremento. En las mismas se enuncian las remuneraciones mínimas de un amplio conjunto de actividades. A continuación se presenta la lista de esos mínimos, excepto en el caso de las “actividades diversas no especificadas” que se incluyen al comienzo, como porcentajes del salario mínimo (SM). Obsérvese que numerosas actividades mencionadas expresamente en las resoluciones reciben, sin embargo, una remuneración igual a la establecida para las actividades no especificadas.

Resolución 586. Que reglamenta el aumento de los sueldos y jornales mínimos de trabajadores de todo el territorio de la República (22 de agosto de 2002).

Actividades diversas no especificadas

Salario mensual	Guaraníes	(Gs.)	876 048
Salario por día trabajador a jornal		Gs.	33 694

En todos los casos, en la lista que sigue, se ha suprimido la información relativa al salario por día trabajador a jornal, porque la relación con el mínimo es siempre la misma que para el salario mensual.

Comercio:

Empleados

Salario mensual 1.00 SM

Estibadores

Salario mensual 1.01 SM

Peones en general

Salario mensual 1.00 SM

Empresas de seguros:

Salario mensual 1.01 SM

Escritorios comerciales, industriales y particulares:

Salario mensual 1.015 SM

Transporte:

Salario mensual 1.00 SM

Ferrocarriles privados:

Salario mensual 1.00 SM

Tranvías:

Salario mensual 1.00 SM

Omnibus, camiones, autos de alquiler y particulares:**Conductores**

Salario mensual 1.01 SM

Peones

Salario mensual 1.00 SM

Hoteles, restaurantes, bares, pensiones y afines:**Mozos**

Salario mensual 1.00 SM

Servicios auxiliares

Salario mensual 1.00 SM

Sombrererías:

Salario mensual 1.00 SM

Salones de belleza:

Salario mensual 1.00 SM

Tintorerías y lavanderías:

Salario mensual 1.00 SM

Ladrillerías, materiales de construcción e industrias:

Salario mensual 1.00 SM

Marmolerías:

Salario mensual 1.015 SM

Fábricas de mosaicos y baldosas:**Operarios**

Salario mensual 1.015 SM

Peones de patio

Salario mensual 1.00 SM

Canteras:

Salario mensual 1.00 SM

Alimentación, panaderías y fideerías:

Salario mensual 1.00 SM

Confiterías:

Salario mensual 1.00 SM

Industrias almidoneras:

Salario mensual 1.015 SM

Molinos harineros:

Salario mensual 1.01 SM

Industrias yerbateras:

Salario mensual 1.01 SM

Aceiteras:

Salario mensual 1.01 SM

Molinos arroceros:

Salario mensual 1.00 SM

Molinos de loco:

Salario mensual 1.00 SM

Fábricas de agua, gaseosas y licorerías:

Salario mensual 1.00 SM

Frigoríficos:

Salario mensual 1.00 SM

Vestidos e industrias textiles:

Salario mensual 1.012 SM

Gorrerías y sombrererías de género:

Salario mensual 1.01 SM

Fábricas de carteras, cintos y otros:

Salario mensual 1.00 SM

Fábricas de calzados:

Salario mensual 1.015 SM

Sastrerías:

Salario mensual 1.01 SM

Taller de confecciones en general:

Salario mensual 1.00 SM

Taller de mecánica en general:

Salario mensual 1.00 SM

Hojalaterías:

Salario mensual 1.00 SM

Fundiciones:

Salario mensual 1.00 SM

Pintores:**Operarios**

Salario mensual 1.01 SM

Auxiliares

Salario mensual 1.00 SM

Edificaciones y obras en construcción:**Peones**

Salario mensual 1.01 SM

Talabarterías:

Salario mensual 1.01 SM

Astilleros:

Salario mensual 1.00 SM

Jabonerías:

Salario mensual 1.00 SM

Relojerías:

Salario mensual 1.00 SM

Desmotadoras:

Salario mensual 1.01 SM

Fábricas de fósforo:

Salario mensual 1.01 SM

Cines y teatros:

Salario mensual 1.00 SM

Fábricas de papel y cartón:

Salario mensual 1.021 SM

Fábricas de muebles:

Salario mensual 1.01 SM

Talleres auxiliares:**Locutores**

Salario mensual 1.01 SM

Operadores

Salario mensual 1.00 SM

Asfalto y pavimentación:

Salario mensual 1.00 SM

Florerías:

Salario mensual 1.00 SM

Pieles y cueros:

Salario mensual 1.00 SM

Talleres gráficos:

Salario mensual 1.00 SM

Fabricación de sombreros de caranda'y:

Salario mensual 1.00 SM

Resolución 537. Que reglamenta el aumento de los sueldos y jornales de empleados y obreros profesionales escalafonados (22 de agosto de 2002).

Periodistas**Jefe de redacción**

Salario mensual 1.48 SM

Secretario de redacción

Salario mensual 1.38 SM

Redactor de primera**Salario mensual** 1.26 SM

Redactor de segunda

Salario mensual 1.21 SM

Redactor de tercera

Salario mensual 1.20 SM**Cronista**

Salario mensual 1.12 SM

Reportero

Salario mensual 1.08 SM

Correctores

Salario mensual 1.17 SM

Gráficos:**Linotipista****1^{ra} Categoría**

Salario mensual 1.23 SM

2^{da} Categoría

Salario mensual 1.18 SM

Impresores:**1^{ra} Categoría**

Salario mensual 1.23 SM

2^{da} Categoría

Salario mensual 1.18 SM

Tipógrafos:**1^{ra} Categoría**

Salario mensual 1.23 SM

2^{da} Categoría

Salario mensual 1.18 SM

Albañiles y carpinteros, encofradores y anexos:**Oficial de 1^{ra}**

Salario mensual 1.17 SM

Oficial de 2^{da}

Salario mensual 1.14 SM

Calero

Salario mensual 1.12 SM

Bancarios:

Antigüedad	Funcionarios	Personal de Servicio
Sueldo inicial	1.62 SM	1.30 SM
1 año	1.64 SM	1.31 SM
2 años	1.66 SM	1.32 SM
3 años	1.68 SM	1.33 SM
4 años	1.69 SM	1.34 SM
5 años	1.72 SM	1.35 SM
6 años	1.77 SM	1.37 SM
7 años	1.77 SM	1.39 SM
8 años	1.80 SM	1.40 SM
9 años	1.84 SM	1.42 SM
10/11 años	1.87 SM	1.44 SM
12/13 años	1.90 SM	1.47 SM
14/15 años	1.92 SM	1.48 SM
16/17 años	1.96 SM	1.50 SM
18/19 años	1.99 SM	1.50 SM
20/22 años	2.00 SM	1.56 SM
23/25 años	2.11 SM	1.60 SM

Talleres mecánicos:**Oficial de 1^{ra}**

Salario mensual 1.30 SM

Oficial de 2^{da}

Salario mensual 1.20 SM

Ayudante

Salario mensual 1.12 SM

Zapateros:**1^{ra} Categoría**

Salario mensual 1.12 SM

2^{da} Categoría

Salario mensual 1.07 SM

3^{ra} Categoría

Salario mensual 1.01 SM

Capitanes de cabotaje y prácticos de la zona norte del río Paraguay:**Capitanes**

Salario mensual 1.38 SM

Prácticos

Salario mensual 1.28 SM

Tarifas de capitanes y prácticas de trabajo de travesía:

Ceballos Cué	p/ viaje	1.15 SM
Peñón	p/ viaje	1.37 SM
Capií Pobó	p/ viaje	1.25 SM
Rosario	p/ viaje	1.29 SM
Concepción	p/ viaje	1.53 SM
Isla Margarita	p/ viaje	1.80 SM
Bahía Negra	p/ viaje	2.05 SM

Tarifas de estadía y maniobras:**Estadía**

Salario mensual 1.42 SM

Maniobras

Salario mensual 1.52 SM

Máquinas de la marina mercante nacional:**Embarcaciones con motores a combustión interna****Maquinista de primera con cabotaje**

Salario mensual 1.23 SM

Maquinista de segunda con cabotaje

Salario mensual 1.22 SM

Maquinista de segunda sin cabotaje

Salario mensual 1.21 SM

Maquinista de tercera con cabotaje

Salario mensual 1.19 SM

Maquinista de tercera sin cabotaje

Salario mensual 1.21 SM

Maquinista de cuarta con cabotaje

Salario mensual 1.21 SM

Maquinista de cuarta sin cabotaje

Salario mensual 1.18 SM

En embarcaciones con máquinas a vapor:**Maquinista de primera con cabotaje**

Salario mensual 1.21 SM

Maquinista de segunda con cabotaje

Salario mensual 1.20 SM

Maquinista de segunda sin cabotaje

Salario mensual 1.05 SM

Maquinista de tercera con cabotaje

Salario mensual 1.21 SM

Maquinista de tercera sin cabotaje

Salario mensual 1.20 SM

Maquinista de cuarta con cabotaje

Salario mensual 1.20 SM

Maquinista de cuarta sin cabotaje

Salario mensual 1.18 SM

Centro de conductores navales:**Conductor de primera con cabotaje**

Salario mensual 1.10 SM

Conductor de primera sin cabotaje

Salario mensual 1.07 SM

Conductor de segunda con cabotaje

Salario mensual 1.07 SM

Conductor de segunda sin cabotaje

Salario mensual 1.07 SM

Conductor de tercera con cabotaje

Salario mensual 1.06 SM

Conductor de tercera sin cabotaje

Salario mensual 1.24 SM

Conductor a vapor

Salario mensual 1.05 SM

Foguistas fluviales:**Cabo foguistas**

Salario mensual 1.01 SM

Calderero

Salario mensual 1.01 SM

Foguista

Salario mensual 1.01 SM

Engrasador

Salario mensual 1.01 SM

Carbonero

Salario mensual 1.00 SM

Centro naval de timoneles:**Timoneles**

Salario mensual 1.00 SM

Centro de patrones de tercera y patrones de timoneles:**Patrones de tercera**

Salario mensual 1.07 SM

Patrón timonel

Salario mensual 1.08 SM

Centro de patrones de segunda clase:**Patrones de segunda clase**

Salario mensual 1.17 SM

Centro de baqueanos de cabotaje nacional:**Patrón zonas norte y sur con cabotaje**

Salario mensual 1.42 SM

Patrón ayudante zonas norte y sur

Salario mensual 1.43 SM

Patrón ayudante en una zona con cabotaje

Salario mensual 1.29 SM

Patrón una zona sin cabotaje

Salario mensual 1.22 SM

Capitanes y prácticos de cabotaje nacional:**Capitanes**

Salario mensual 1.33 SM

Prácticos

Salario mensual 1.28 SM

Contramaestre de cabotaje nacional:**Contramaestres en general**

Salario mensual 1.12 SM

Marineros, bodegueros y serenos:**Marineros de cubierta**

Salario mensual 1.00 S.M

Serenos de navegación (8 h. de guardia)

Salario mensual 1.01 S.M

Serenos con cabotaje invent. (en amarre)

Salario mensual 1.01 S.M

Estibadores marítimos

Salario mensual 1.03 S.M

Cocineros terrestres:**Primer cocinero**

Salario mensual 1.04 S.M

Segundo cocinero

Salario mensual 1.02 S.M

Ayudante de cocina

Salario mensual 1.00 S.M

Carameleros:**Oficial de primera**

Salario mensual 1.24 S.M

Oficial de segunda

Salario mensual 1.15 S.M

Mozos a bordo:**Mayordomo**

Salario mensual 1.04 S.M

Primer mozo

Salario mensual 1.03 S.M

Primer despensero

Salario mensual 1.03 S.M

Mozo de proa

Salario mensual 1.03 S.M

Mozo de repartición

Salario mensual 1.01 S.M

Mozo de oficial

Salario mensual 1.00 S.M

Mozo de salón

Salario mensual 1.00 S.M

Ayudante de proa

Salario mensual 1.00 S.M

Muebles y carpinterías:**Oficial de primera**

Salario mensual 1.10 S.M

Oficial de segunda

Salario mensual 1.06 S.M

Medio oficial

Salario mensual 1.04 S.M

Ayudante

Salario mensual 1.01 S.M

Establecimientos fideeros automatizados:**Maquinista**

Salario mensual 1.20 S.M

Ayudante maquinista

Salario mensual 1.10 S.M

Secanero

Salario mensual 1.20 S.M

Ayudante secanero

Salario mensual 1.10 S.M

Resolución 539. Que reglamenta el aumento de sueldos y jornales de trabajadores de empresas de transporte público en todo el país (22 de agosto de 2002).

Chofer cobrador:

Salario mensual 1.54 SM

Chofer de ómnibus:

Salario mensual 1.23 SM

Cobrador y/o guarda:

Salario mensual 1.22 SM

Resolución 540. Que reglamenta el aumento de los sueldos y jornales de trabajadores de establecimientos agrícolas en todo el territorio de la República (22 de agosto de 2002).

Salario mensual 1.00 SM

Resolución 541. Que reglamenta el aumento de los sueldos y jornales de trabajadores de establecimientos ganaderos en todo el territorio de la República (22 de agosto de 2002).

Categoría “A”

De 1 (una) a 4.000 (cuatro mil) cabezas de ganado

Salario mensual 0.36 SM

Categoría “B”

De 4001 (cuatro mil uno) y más cabezas de ganado

Salario mensual 0.49 SM

Resolución 542. Que reglamenta el aumento de los sueldos y jornales de trabajadores de empresas yerbateras y tanineras en todo el territorio de la República (22 de agosto de 2002).

Tanineras:

Salario mensual 1.00 SM

Yerbateras:

Salario mensual 1.00 SM

Resolución 558. Que reglamenta el aumento de los sueldos y jornales de trabajadores de panaderías y fideerías en todo el territorio de la República (30 de agosto de 2002).

Obreros panaderos:

Cuadrillas	kilos	Maestro	Amasador	2 ^{do} maestro	Estibador	Maquinero	Ayudante
6 hombres	420	1.19 SM	1.12 SM	1.01 SM	1.02 SM	1.01 SM	1.00 SM
5 hombres	331	1.19 SM	1.12 SM	–	1.02 SM	1.01 SM	1.00 SM
4 hombres	285	1.19 SM	1.12 SM	–	1.02 SM	1.01 SM	–
3 hombres	218	1.19 SM	1.12 SM	–	1.02 SM	1.01 SM	–

Obreros galleteros:

Cuadrillas	kilos	Maestro	Amasador	2 ^{do} maestro	Estibador	Maquinero	Ayudante
6 hombres	700	1.19 SM	1.12 SM	1.01 SM	1.02 SM	1.01 SM	1.00 SM
5 hombres	552	1.19 SM	1.12 SM	–	0.89 SM	1.01 SM	1.00 SM
4 hombres	474	1.19 SM	1.12 SM	–		1.01 SM	1.00 SM
3 hombres	365	1.19 SM	1.12 SM	–		1.01 SM	–

Además de las que acaban de mencionarse, se dictó también la compleja Resolución N° 538, del 22 de agosto de 2002, por la cual se reglamentan y publican los sueldos, jornales y tarifas para los capitanes de cabotaje prácticos de la zona sur del río Paraguay y Puerto de la capital.

ANEXO 2
SERIES ESTADISTICAS BASICAS

	Obs.	Salario mínimo (guaraníes)	Salario mínimo a precios de agosto de 2002	Salario mínimo en dólares	Indice de precios al consumidor (nivel general)
1980	Enero	20 520	688 209	n.d.	910
	Febrero	20 520	680 728	n.d.	920
	Marzo	20 520	673 409	n.d.	930
	Abril	20 520	666 245	n.d.	940
	Mayo	20 520	639 051	n.d.	980
	Junio	23 610	727 855	n.d.	990
	Julio	23 610	713 442	n.d.	101
	Agosto	23 610	706 448	n.d.	102
	Septiembre	23 610	699 589	n.d.	103
	Octubre	23 610	692 862	n.d.	104
	Noviembre	23 610	679 789	n.d.	106
	Diciembre	23 610	667 201	n.d.	108
1981	Enero	23 610	667 201	172	108
	Febrero	23 610	643 372	171	112
	Marzo	23 610	643 372	172	112
	Abril	23 610	637 678	172	113
	Mayo	27 180	740 655	196	112
	Junio	27 180	734 100	191	113
	Julio	27 180	734 100	187	113
	Agosto	27 180	727 661	182	114
	Septiembre	27 180	727 661	165	114
	Octubre	27 180	721 333	161	115
	Noviembre	27 180	721 333	155	115
	Diciembre	27 180	715 115	160	116
1982	Enero	27 180	709 003	165	117
	Febrero	27 180	702 994	172	118
	Marzo	27 180	697 087	172	119
	Abril	27 180	697 087	162	119
	Mayo	27 180	697 087	158	119
	Junio	27 180	697 087	147	119
	Julio	27 180	685 565	137	121
	Agosto	27 180	691 278	108	120
	Septiembre	27 180	685 565	104	121
	Octubre	27 180	663 626	97	125
	Noviembre	27 180	658 360	114	126
	Diciembre	27 180	653 176	113	127

	Obs.	Salario mínimo (guaraníes)	Salario mínimo a precios de agosto de 2002	Salario mínimo en dólares	Indice de precios al consumidor (nivel general)
1983	Enero	27 180	638 102	107	130
	Febrero	27 180	633 231	113	131
	Marzo	27 180	633 231	113	131
	Abril	27 180	633 231	110	131
	Mayo	27 180	628 434	97	132
	Junio	27 180	614 469	79	135
	Julio	29 910	661 487	88	138
	Agosto	29 910	647 413	68	141
	Septiembre	29 910	638 358	72	143
	Octubre	29 910	629 553	78	145
	Noviembre	29 910	629 553	87	145
	Diciembre	29 910	629 553	87	145
1984	Enero	29 910	620 988	90	147
	Febrero	29 910	612 653	85	149
	Marzo	29 910	600 561	80	152
	Abril	29 910	596 636	81	153
	Mayo	29 910	592 761	80	154
	Junio	34 410	652 293	83	161
	Julio	34 410	644 290	83	163
	Agosto	34 410	617 760	77	170
	Septiembre	39 570	690 100	95	175
	Octubre	39 570	667 224	98	181
	Noviembre	39 570	649 288	99	186
	Diciembre	39 570	642 381	101	188
1985	Enero	39 570	645 816	98	187
	Febrero	43 530	706 667	102	188
	Marzo	43 530	695 568	96	191
	Abril	43 530	695 568	85	191
	Mayo	43 530	684 812	75	194
	Junio	43 530	677 824	69	196
	Julio	43 530	674 383	58	197
	Agosto	43 530	612 228	53	217
	Septiembre	43 530	590 460	55	225
	Octubre	52 230	690 069	73	231
	Noviembre	52 230	690 069	79	231
	Diciembre	52 230	690 069	79	231
1986	Enero	52 230	653 303	61	244
	Febrero	60 060	707 734	72	259
	Marzo	60 060	686 528	76	267

Obs.	Salario mínimo (guaraníes)	Salario mínimo a precios de agosto de 2002	Salario mínimo en dólares	Indice de precios al consumidor (nivel general)	
	Abril	60 060	681 424	79	269
	Mayo	60 060	678 900	82	270
	Junio	60 060	671 440	87	273
	Julio	72 060	811 539	105	271
	Agosto	72 060	799 735	113	275
	Septiembre	72 060	785 454	115	280
	Octubre	72 060	766 296	122	287
	Noviembre	72 060	771 674	116	285
	Diciembre	72 060	766 296	110	287
1987	Enero	86 460	873 761	120	302
	Febrero	86 460	845 756	121	312
	Marzo	86 460	856 740	119	308
	Abril	86 460	851 212	108	310
	Mayo	86 460	827 197	112	319
	Junio	86 460	811 925	108	325
	Julio	86 460	816 953	107	323
	Agosto	86 460	799 624	105	330
	Septiembre	86 460	776 105	100	340
	Octubre	103 740	894 391	112	354
	Noviembre	103 740	839 826	116	377
	Diciembre	103 740	835 394	117	379
1988	Enero	103 740	826 669	114	383
	Febrero	103 740	793 520	117	399
	Marzo	119 310	958 247	134	380
	Abril	119 310	945 802	134	385
	Mayo	119 310	936 077	134	389
	Junio	119 310	926 549	132	393
	Julio	119 310	899 096	130	405
	Agosto	119 310	885 971	127	411
	Septiembre	119 310	850 780	124	428
	Octubre	143 160	999 826	144	437
	Noviembre	143 160	993 009	140	440
	Diciembre	143 160	986 285	138	443
1989	Enero	143 160	977 459	128	447
	Febrero	143 160	951 904	141	459
	Marzo	143 160	933 599	142	468
	Abril	143 160	931 608	141	469
	Mayo	143 160	910 259	129	480
	Junio	164 640	995 012	141	505

Obs.	Salario mínimo (guaraníes)	Salario mínimo a precios de agosto de 2002	Salario mínimo en dólares	Indice de precios al consumidor (nivel general)	
	Julio	164 640	957 107	130	525
	Agosto	164 640	921 984	130	545
	Septiembre	164 640	887 776	137	566
	Octubre	164 640	892 506	138	563
	Noviembre	164 640	883 095	136	569
	Diciembre	164 640	883 095	135	569
1990	Enero	185 220	959 747	143	589
	Febrero	185 220	922 172	148	613
	Marzo	185 220	891 626	152	634
	Abril	185 220	861 724	149	656
	Mayo	185 220	838 711	147	674
	Junio	185 220	812 200	153	696
	Julio	213 000	909 197	177	715
	Agosto	213 000	878 481	177	740
	Septiembre	213 000	847 556	175	767
	Octubre	244 950	929 835	203	804
	Noviembre	244 950	921 809	198	811
	Diciembre	244 950	911 692	194	820
1991	Enero	244 950	893 174	185	837
	Febrero	244 950	876 421	185	853
	Marzo	244 950	861 275	186	868
	Abril	244 950	864 262	183	865
	Mayo	244 950	857 325	185	872
	Junio	244 950	857 325	184	872
	Julio	244 950	852 437	186	877
	Agosto	244 950	838 102	185	892
	Septiembre	244 950	828 810	186	902
	Octubre	244 950	819 723	186	912
	Noviembre	244 950	813 479	182	919
	Diciembre	244 950	815 253	177	917
1992	Enero	244 950	791 097	171	945
	Febrero	244 950	771 504	168	969
	Marzo	244 950	768 332	168	973
	Abril	244 950	766 756	168	975
	Mayo	244 950	757 434	167	987
	Junio	244 950	746 840	164	1 001
	Julio	269 445	799 170	180	1 029
	Agosto	269 445	789 957	177	1 041
	Septiembre	269 445	780 955	173	1 053

	Obs.	Salario mínimo (guaraníes)	Salario mínimo a precios de agosto de 2002	Salario mínimo en dólares	Indice de precios al consumidor (nivel general)
1993	Octubre	269 445	776 530	172	1 059
	Noviembre	269 445	764 973	167	1 075
	Diciembre	269 445	761 431	165	1 080
	Enero	269 445	739 519	163	1 112
	Febrero	269 445	721 989	161	1 139
	Marzo	269 445	716 329	156	1 148
	Abril	300 000	785 248	173	1 166
	Mayo	300 000	774 619	172	1 182
	Junio	300 000	771 356	171	1 187
	Julio	300 000	764 912	171	1 197
	Agosto	300 000	755 445	169	1 212
	Septiembre	300 000	746 210	167	1 227
1994	Octubre	300 000	727 821	166	1 258
	Noviembre	300 000	713 084	165	1 284
	Diciembre	300 000	704 307	161	1 300
	Enero	345 000	785 776	184	1 340
	Febrero	345 000	763 553	181	1 379
	Marzo	345 000	749 423	180	1 405
	Abril	345 000	740 985	180	1 421
	Mayo	345 000	737 869	179	1 427
	Junio	345 000	733 756	180	1 435
	Julio	379 500	796 037	197	1 455
	Agosto	379 500	783 649	198	1 478
	Septiembre	379 500	781 007	197	1 483
1995	Octubre	379 500	773 703	197	1 497
	Noviembre	379 500	759 996	196	1 524
	Diciembre	379 500	753 078	195	1 538
	Enero	379 500	739 613	194	1 566
	Febrero	379 500	733 059	192	1 580
	Marzo	379 500	721 191	192	1 606
	Abril	379 500	715 400	192	1 619
	Mayo	436 425	816 657	220	1 631
	Junio	436 425	807 743	221	1 649
	Julio	436 425	799 501	221	1 666
	Agosto	436 425	801 425	221	1 662
	Septiembre	436 425	799 981	220	1 665
Octubre	436 425	793 311	221	1 679	
Noviembre	436 425	790 017	220	1 686	
Diciembre	436 425	783 511	218	1 700	

	Obs.	Salario mínimo (guaraníes)	Salario mínimo a precios de agosto de 2002	Salario mínimo en dólares	Indice de precios al consumidor (nivel general)
1996	Enero	436 425	771 261	216	1 727
	Febrero	436 425	758 092	214	1 757
	Marzo	436 425	746 619	214	1 784
	Abril	480 068	816 249	234	1 795
	Mayo	480 068	813 078	233	1 802
	Junio	480 068	810 380	232	1 808
	Julio	480 068	807 254	231	1 815
	Agosto	480 068	803 712	229	1 823
	Septiembre	480 068	801 514	228	1 828
	Octubre	480 068	801 514	227	1 828
	Noviembre	480 068	798 891	226	1 834
	Diciembre	480 068	796 719	225	1 839
1997	Enero	528 075	868 832	246	1 855
	Febrero	528 075	852 743	247	1 890
	Marzo	528 075	832 052	245	1 937
	Abril	528 075	830 337	245	1 941
	Mayo	528 075	832 912	242	1 935
	Junio	528 075	826 505	243	1 950
	Julio	528 075	830 337	241	1 941
	Agosto	528 075	832 052	240	1 937
	Septiembre	528 075	832 912	238	1 935
	Octubre	528 075	833 342	236	1 934
	Noviembre	528 075	832 481	233	1 936
	Diciembre	528 075	825 235	215	1 953
1998	Enero	528 075	813 571	207	1 981
	Febrero	528 075	797 074	207	2 022
	Marzo	591 445	874 135	226	2 065
	Abril	591 445	857 525	215	2 105
	Mayo	591 445	835 303	216	2 161
	Junio	591 445	835 303	211	2 161
	Julio	591 445	831 838	207	2 170
	Agosto	591 445	820 495	208	2 200
	Septiembre	591 445	811 276	208	2 225
	Octubre	591 445	804 407	207	2 244
	Noviembre	591 445	804 049	207	2 245
	Diciembre	591 445	806 203	206	2 239
1999	Enero	591 445	803 691	206	2 246
	Febrero	591 445	800 838	202	2 254
	Marzo	591 445	799 419	201	2 258
	Abril	591 445	796 597	202	2 266

Obs.	Salario mínimo (guaraníes)	Salario mínimo a precios de agosto de 2002	Salario mínimo en dólares	Indice de precios al consumidor (nivel general)	
	Mayo	591 445	800 128	199	2 256
	Junio	591 445	799 774	181	2 257
	Julio	591 445	779 736	178	2 315
	Agosto	591 445	774 716	178	2 330
	Septiembre	591 445	775 049	178	2 329
	Octubre	591 445	771 076	178	2 341
	Noviembre	591 445	768 450	177	2 349
	Diciembre	591 445	764 868	172	2 360
2000	Enero	591 445	755 267	174	2 390
	Febrero	680 162	856 375	193	2 424
	Marzo	680 162	839 068	193	2 474
	Abril	680 162	832 005	194	2 495
	Mayo	680 162	828 684	193	2 505
	Junio	680 162	833 676	193	2 490
	Julio	680 162	831 672	193	2 496
	Agosto	680 162	826 375	194	2 512
	Septiembre	680 162	814 379	194	2 549
	Octubre	680 162	809 615	193	2 564
	Noviembre	680 162	806 470	191	2 574
	Diciembre	680 162	809 615	189	2 564
2001	Enero	680 162	797 791	188	2 602
	Febrero	680 162	792 613	180	2 619
	Marzo	680 162	778 348	178	2 667
	Abril	680 162	771 693	178	2 690
	Mayo	782 186	893 425	201	2 672
	Junio	782 186	898 807	193	2 656
	Julio	782 186	895 100	182	2 667
	Agosto	782 186	886 458	179	2 693
	Septiembre	782 186	880 247	174	2 712
	Octubre	782 186	876 369	170	2 724
	Noviembre	782 186	871 570	165	2 739
	Diciembre	782 186	859 025	163	2 779
2002	Enero	782 186	851 670	n.d.	2 803
	Febrero	782 186	851 366	n.d.	2 804
	Marzo	782 186	840 574	n.d.	2 840
	Abril	782 186	836 451	n.d.	2 854
	Mayo	782 186	836 744	n.d.	2 853
	Junio	782 186	821 766	n.d.	2 905
	Julio	782 186	800 278	n.d.	2 983
	Agosto	876 048	876 048	n.d.	3 052

Año y semestre	Relación entre el salario medio en la industria y el salario mínimo para actividades no especificadas (porcentajes)
1984:1	49.3
1984:2	33.4
1985:1	28.6
1985:2	27.6
1986:1	16.8
1986:2	8.7
1987:1	5.8
1987:2	13.1
1988:1	9.4
1988:2	11.0
1989:1	14.8
1989:2	10.8
1990:1	7.2
1990:2	5.0
1991:1	12.6
1991:2	16.4
1992:1	20.7
1992:2	17.0
1993:1	22.1
1993:2	24.1
1994:1	17.9
1994:2	20.5
1995:1	28.1
1995:2	25.5
1996:1	25.6
1996:2	26.1
1997:1	18.7
1997:2	22.4
1998:1	20.0
1998:2	22.2
1999:1	23.9
1999:2	25.3
2000:1	18.5
2000:2	23.1
2001:1	23.8
2001:2	19.9

ANEXO 3

REAJUSTES DE LOS SALARIOS MINIMOS Y DE LOS SALARIOS MEDIOS DE LA MANUFACTURA

En este anexo se analizan las relaciones entre las variaciones del salario mínimo y las variaciones de los salarios medios de la manufactura, así como las relaciones de ambas variables, con las tasas de inflación en Paraguay.

Se utilizan técnicas econométricas para comprobar las hipótesis planteadas y obtener estimadores de los coeficientes involucrados. El análisis se concentra en los años noventa y las hipótesis, así como las principales conclusiones planteadas, se resaltan en cursivas.

A. LA SINCRONIZACION DE LOS AUMENTOS

La primera hipótesis que se considera es que los ajustes de los salarios mínimos (SM) coordinan ajustes simultáneos en los salarios efectivamente pagados en el sector formal privado (representados por el índice de salario obrero de la manufactura, SOB, publicado por el Banco Central del Paraguay).

Puesto que la periodicidad de la información sobre el índice de salario obrero es semestral, se utiliza el semestre como período de análisis. En el cuadro 1-A se observan los promedios de las tasas semestrales de aumento (entre puntas de semestre) del SM, del SOB y del índice de precios al consumidor (IPC) en el período 1990-2001. Se distingue entre semestres con y sin reajuste del SM.

Cuadro 1-A Promedio de tasas semestrales de aumento del salario mínimo, salario obrero de la manufactura y del Índice de Precios al Consumidor, 1990-2001
(porcentajes)

	Todos los semestres	Semestres con ajuste de SM	Semestres sin ajuste de SM
Salario mínimo	6.2	13.0	0.0
Salario obrero de la manufactura	6.8	11.5	2.0
Indice de Precios al Consumidor	6.6	9.0	4.2

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Central del Paraguay.

Resulta evidente que el SOB tiene incrementos en forma de escalera, coincidentes en el tiempo con los incrementos escalonados del SM. El ajuste nominal medio del SM fue del 13% y su tasa media semestral de aumento a lo largo de la década fue de 6.2%. Como puede observarse, la tasa de aumento medio semestral del SOB es ligeramente superior de 6.8%. La tasa media de aumento del SOB en los semestres con ajuste del SM es del 11.5%. Se verifica

además un aumento medio del 2% en los semestres sin ajuste del SM. Es probable que al menos una parte de estos aumentos haya estado también sincronizada con los ajustes del SM, pero que aparezca en los semestres sin ajuste del SM por efecto del momento de registro de la información.

La última línea del cuadro muestra las tasas del IPC. La tasa media semestral de inflación en el período fue de 6.6%. *Se observa que la serie de incrementos semestrales del IPC también tiene forma de escalera sincronizada con la de incrementos de salarios, aunque más atenuada. Esto indica, primero, que hay precios de la canasta de bienes y servicios del IPC cuyos aumentos están sincronizados con el SM y/o, segundo, que en algunos precios hay un traslado inmediato a precios de los aumentos salariales.*

Existe una forma alternativa de constatar la coordinación provista por los ajustes del SM. El procedimiento consiste en definir una variable auxiliar (DUMAJUSSM), que asume un valor 1 en los semestres con ajuste del SM y un valor 0 en el resto de los semestres. Poniendo la tasa semestral de aumento del SOB en función de esa variable auxiliar y realizando la regresión lineal se obtienen estimadores significativos de los aumentos medios del SOB, en los semestres con y sin aumento del mínimo:

Dependent Variable: DLOG(SOB)
 Method: Least Squares
 Sample (adjusted): 1990:1 2001:2
 Included observations: 24 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DUMAJUSSM	0.094441	0.014732	6.410443	0.0000
C	0.020561	0.010417	1.973736	0.0611
R-squared	0.651313	Mean dependent var		0.067782
Adjusted R-squared	0.635463	S. D. dependent var		0.059770
S. E. of regression	0.036087	Akaike info criterion		-3.726115
Sum squared resid	0.028650	Schwarz criterion		-3.627944
Log likelihood	46.71338	F-statistic		41.09378
Durbin-Watson stat	1.751568	Prob (F-statistic)		0.000002

El operador DLOG representa la diferencia logarítmica, esto es, la tasa de crecimiento de la variable.

Los resultados son los siguientes: el coeficiente de la variable auxiliar DUMAJUSSM es altamente significativo y de valor 9.4%. Esto implica que en los semestres con ajuste del SM hay un incremento bien diferenciado del SOB. La constante es 2.1%. Los resultados indican que el SOB se incrementó (en promedio) 11.5% ($9.4 + 2.1$) en los semestres con ajuste del SM y 2.1% en el resto de los semestres.

B. LOS AUMENTOS DEL SALARIO OBRERO DE LA MANUFACTURA

Los incrementos del SOB pueden expresarse muy precisamente como función de las tasas de aumento del SM y de la tasa de inflación pasada. Esto puede observarse en la siguiente regresión:

Dependent Variable: DLOG(SOB)
 Method: Least Squares
 Sample (adjusted): 1990:1 2001:2
 Included observations: 24 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DLOG(SM)	0.618976	0.040537	15.26954	0.0000
DLOG(IPCmedio)	0.397581	0.069752	5.699916	0.0000
C	0.001302	0.003736	0.348557	0.7309
R-squared	0.967153	Mean dependent var		0.067782
Adjusted R-squared	0.964025	S. D. dependent var		0.059770
S. E. of regression	0.011337	Akaike info criterion		-6.005093
Sum squared resid	0.002699	Schwarz criterion		-5.857837
Log likelihood	75.06112	F-statistic		309.1630
Durbin-Watson stat	2.882144	Prob (F-statistic)		0.000000

La variable dependiente DLOG(SOB) es la tasa de aumento del salario obrero de la manufactura. En esta ecuación las tasas del SOB y del SM están calculadas entre puntas de los semestres. En cambio, la tasa del IPC está calculada como la variación entre los niveles medios de precios de los semestres correspondientes. Esta forma de cálculo equivale a introducir cierto desfase en la disponibilidad y utilización de la información sobre inflación para el cálculo de los aumentos de salarios. Los coeficientes de las tasas del SM y del IPC son altamente significativos y suman casi exactamente 1. La constante no es significativamente distinta de 0. Los indicadores de bondad de ajuste son satisfactorios. La ecuación indica que el promedio ponderado de la tasa de aumento semestral del SM (que vale 0 en los semestres en los cuales no se registra aumento del SM) y de la tasa de inflación (definida como se señaló) explican, para todos los semestres, más del 96% de la varianza de las tasas de aumento del SOB.

El ajuste se mejora si se introduce una variable *dummy* aditiva para captar el residuo anómalo correspondiente al primer semestre de 1997.

Dependent Variable: DLOG(SOB)
 Method: Least Squares
 Sample (adjusted): 1990:1 2001:2
 Included observations: 24 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DLOG(SMPUNTA)	0.642539	0.036177	17.76119	0.0000
DUM971	-0.031807	0.009875	-3.221039	0.0043
DLOG(IPCmedio)	0.354029	0.065939	5.369031	0.0000
C	0.003977	0.003829	1.038662	0.3114
R-squared	0.978372	Mean dependent var		0.067782
Adjusted R-squared	0.975128	S. D. dependent var		0.059770
S. E. of regression	0.009426	Akaike info criterion		-6.339651
Sum squared resid	0.001777	Schwarz criterion		-6.143309
Log likelihood	80.07581	F-statistic		301.5807
Durbin-Watson stat	2.881507	Prob (F-statistic)		0.000000

DUM971 es una variable que asume el valor 1 en el primer semestre de 1997 y 0 en el resto del período. El coeficiente correspondiente es altamente significativo y tiene un valor de -3% , indicando que en el mencionado semestre el aumento del SOB resultó un 3% menor de lo que predice la ecuación. Los coeficientes cambian ligeramente respecto de la ecuación precedente y mejora la bondad de ajuste de la ecuación.

Las tasas de aumento del SOB pueden expresarse directamente como función de la inflación pasada. Esto puede observarse en la siguiente ecuación:

Dependent Variable: DLOG(SOB)
 Method: Least Squares
 Sample (adjusted): 1990:1 2001:2
 Included observations: 24 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DLOG(IPC)	0.953545	0.291822	3.267560	0.0035
C	0.004770	0.016474	0.289544	0.7749
R-squared	0.532012	Mean dependent var		0.067782
Adjusted R-squared	0.510740	S. D. dependent var		0.059770
S. E. of regression	0.041807	Akaike info criterion		-3.431848
Sum squared resid	0.038452	Schwarz criterion		-3.333677
Log likelihood	43.18218	F-statistic		25.00977
Durbin-Watson stat	2.774733	Prob (F-statistic)		0.000053

En esta regresión la tasa del IPC está calculada entre puntas de los semestres. El coeficiente de la tasa del IPC no es significativamente distinto de 1 y la constante no es significativamente distinta de 0. La ecuación indica que, en promedio, la tasa del SOB no es significativamente diferente de la tasa de inflación. El ajuste de la ecuación no es bueno porque los escalones de los aumentos de salarios son más pronunciados que los escalones de los aumentos del IPC.

La descripción se mejora si se consideran las tasas de inflación de dos semestres, como se muestra a continuación.

Dependent Variable: DLOG(SOB)
 Method: Least Squares
 Sample (adjusted): 1990:1 2001:2
 Included observations: 24 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DLOG(IPC)	1.553245	0.171835	9.039147	0.0000
DLOG(IPC(-1))	-0.542769	0.174620	-3.108288	0.0053
C	0.004136	0.012572	0.329030	0.7454
R-squared	0.729176	Mean dependent var		0.067782
Adjusted R-squared	0.703383	S. D. dependent var		0.059770
S. E. of regression	0.032552	Akaike info criterion		-3.895486
Sum squared resid	0.022252	Schwarz criterion		-3.748230
Log likelihood	49.74584	F-statistic		28.27052
Durbin-Watson stat	2.548906	Prob (F-statistic)		0.000001

En esta ecuación, la tasa semestral de aumento del SOB está expresada en función de las tasas del IPC (entre puntas) del semestre corriente y del semestre pasado. Los coeficientes son altamente significativos, suman 1 y la constante no es significativamente distinta de 0. Los resultados de la regresión evidencian la indexación del SOB a la inflación pasada.

C. LA TASA DE INFLACION

Como consecuencia de la indexación salarial y de la presencia de otros mecanismos análogos, la tasa de inflación tiene un importante componente inercial. La primera forma de mostrarlo es la siguiente regresión:

Dependent Variable: DLOG(IPCmedio)
 Method: Least Squares
 Sample (adjusted): 1990:1 2001:1
 Included observations: 23 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DLOG(IPCmedio(-1))	0.238420	0.043626	5.465086	0.0000
DLOG(IPCALIM)	0.605490	0.033098	18.29404	0.0000
DLOG(TCNOM)+ +DLOG(IPCUS2000)	0.112361	0.042534	2.641688	0.0161
C	0.004666	0.004691	0.994693	0.3324
R-squared	0.971790	Mean dependent var		0.067897
Adjusted R-squared	0.967336	S. D. dependent var		0.041198
S. E. of regression	0.007446	Akaike info criterion		-6.805553
Sum squared resid	0.001053	Schwarz criterion		-6.608076
Log likelihood	82.26386	F-statistic		218.1769
Durbin-Watson stat	2.285604	Prob (F-statistic)		0.000000

La tasa de aumento semestral del IPC (entre promedios de precios semestrales) está explicada por la tasa del IPC desfasada un semestre, la tasa del índice de precios de los alimentos (IPCALIM) y la suma de las tasas de devaluación (TCNOM designa al tipo de cambio nominal) y de aumento de los precios internacionales (medidos por el IPC de Estados Unidos: IPCUS2000). Los coeficientes suman aproximadamente 1. La constante es prácticamente nula. Obsérvese que la tasa de inflación pasada aparece con una ponderación de 24% de la tasa presente. En la forma presentada la ecuación es en parte una mera descomposición estadística de la tasa del IPC, porque el índice de precios de alimentos es un componente del mismo y la alta correlación resultante es tautológica.

El hecho que IPCALIM aparezca en ambos miembros de la ecuación plantea otro problema. La tasa de aumento del IPCALIM, aunque éste contenga mayoritariamente precios flexibles, también tiene un componente inercial (como se observa en la ecuación siguiente) y, por tanto, el coeficiente de la inflación pasada está subestimado en la ecuación precedente.

Dependent Variable: DLOG(IPCALIM)

Method: Least Squares

Date: 11/09/02 Time: 18:41

Sample: 1990:1 2002:2

Included observations: 26

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DLOG(IPCNG(-1))	0.651112	0.216556	3.006673	0.0061
C	0.015072	0.017685	0.852267	0.4025
R-squared	0.273610			

Para encarar este problema se calcula la tasa de aumento de la canasta de bienes y servicios sin alimentos (el resto de la canasta del IPC, excluido IPCALIM). En una estimación se supone que los alimentos representan el 35% de la ponderación (en las tasas). Se estima entonces:

Dependent Variable: DLOG(IPCRES)

Method: Least Squares

Sample (adjusted): 1990:1 2001:1

Included observations: 23 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DLOG(IPCmedio(-1))	0.641193	0.112853	5.681679	0.0000
DLOG(TCNOM)+ +DLOG(IPCUS2000)	0.240754	0.128536	1.873044	0.0758
C	0.007712	0.014306	0.539039	0.5958
R-squared	0.617457	Mean dependent var		0.070194
Adjusted R-squared	0.579203	S. D. dependent var		0.035005
S. E. of regression	0.022707	Akaike info criterion		-4.611172
Sum squared resid	0.010312	Schwarz criterion		-4.463064
Log likelihood	56.02848	F-statistic		16.14085
Durbin-Watson stat	2.681926	Prob (F-statistic)		0.000067

El coeficiente de la inflación pasada en la tasa de IPCRES resulta altamente significativo e igual a 0.64.

Se obtienen resultados semejantes si la tasa de IPCRES se calcula suponiendo que la canasta de alimentos representa el 60% de la ponderación del IPC (en tasas):

Dependent Variable: DLOG(IPCRES)
 Method: Least Squares
 Sample (adjusted): 1990:1 2001:1
 Included observations: 23 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DLOG(IPCmedio(-1))	0.605633	0.090236	6.711655	0.0000
DLOG(TCNOM)+ +DLOG(IPCUS2000)	0.283274	0.102776	2.756220	0.0122
C	0.011685	0.011439	1.021468	0.3192
R-squared	0.693997	Mean dependent var		0.074298
Adjusted R-squared	0.663397	S. D. dependent var		0.031295
S. E. of regression	0.018156	Akaike info criterion		-5.058481
Sum squared resid	0.006593	Schwarz criterion		-4.910373
Log likelihood	61.17253	F-statistic		22.67941
Durbin-Watson stat	2.319482	Prob (F-statistic)		0.000007

En la canasta del resto del IPC, la tasa de la inflación pasada representa alrededor del 60% de la inflación presente. El componente inercial de la canasta sin alimentos es semejante al componente inercial del IPCALIM.

Otra forma de abordar el tema es la siguiente. Se realiza la regresión de la tasa de IPCALIM respecto de la tasa desfasada de inflación y se introducen los residuos como variable explicativa en la ecuación que explica la tasa de inflación presente (aunque esta forma no resuelve el problema de correlación espuria). El residuo recoge la varianza de la tasa de IPCALIM no explicada por la tasa de inflación pasada. La estimación resultante es la siguiente:

Dependent Variable: DLOG(IPCmedio)
 Method: Least Squares
 Sample (adjusted): 1990:1 2001:1
 Included observations: 23 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DLOG(IPCmedio(-1))	0.632662	0.037038	17.08147	0.0000
RESALIMIPC(-1)	0.605490	0.033098	18.29404	0.0000
DLOG(TCNOM)+ +DLOG(IPCUS2000)	0.112361	0.042534	2.641688	0.0161
C	0.013793	0.004713	2.926481	0.0087
R-squared	0.971790	Mean dependent var		0.067897
Adjusted R-squared	0.967336	S. D. dependent var		0.041198
S. E. of regression	0.007446	Akaike info criterion		-6.805553
Sum squared resid	0.001053	Schwarz criterion		-6.608076
Log likelihood	82.26386	F-statistic		218.1769
Durbin-Watson stat	2.285604	Prob (F-statistic)		0.000000

En esta estimación, el coeficiente de la tasa de inflación pasada es igual a 0,63.

D. SALARIOS E INFLACION

En un régimen inflacionario, las tasas de aumento de las variables nominales (precios, salarios, tipo de cambio, etc.) se causan mutuamente de un modo circular. Pero ni la tasa de inflación ha sido completamente estable ni los precios relativos han permanecido sin cambios. El precio relativo de los alimentos, por ejemplo, ha tendido a reducirse durante los años noventa. El tipo de cambio real se redujo entre 1993 y 1996 y se incrementó fuertemente entre 1997 y 2001. Mientras tanto, la tasa de inflación disminuyó entre comienzos y mediados de la década y se estabilizó en la segunda mitad de la misma.

A continuación se muestra que los aumentos salariales han jugado un papel pasivo en este proceso. Esto es, los incrementos de salarios tendieron hacia la inercia inflacionaria, pero las alzas y bajas de la inflación se originaron en impulsos provenientes de otros mercados. Se realiza para esto un test de causalidad de Granger entre el logaritmo del IPC, por un lado, y los logaritmos del SM y del SOB.

En el primer caso se considera el SM:

Pairwise Granger Causality Tests

Sample: 1990:1 2002:2

Lags: 2

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Probability
LOG(IPC) does not Granger Cause LOG(SM)	25	4.52668	0.02390
LOG(SM) does not Granger Cause LOG(IPC)		2.17147	0.14014

La primera línea indica que a un alto nivel de significación puede rechazarse la hipótesis “el IPC no causa (a la Granger) el SM”. En cambio, la segunda línea muestra que no puede rechazarse la hipótesis “el SM no causa el IPC”.

Las conclusiones del test causalidad de Granger son análogas cuando se contrastan las dinámicas del IPC y del SOB:

Pairwise Granger Causality Tests
 Sample: 1990:1 2002:2
 Lags: 2

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Probability
LOG(IPC) does not Granger Cause LOG(SOB)	24	6.21295	0.00839
LOG(SOB) does not Granger Cause LOG(IPC)		1.79977	0.19240

Como en el caso precedente, se rechaza a un alto nivel de significación la hipótesis “el IPC no Granger-causea el SOB” y no puede rechazarse la hipótesis “el SOB no Granger-causea el IPC”.

El significado de los tests de causalidad de Granger es que los cambios en los niveles de precios no fueron generalmente anticipados por aumentos en los salarios, sino por otras variables. En cambio, los aumentos de precios tendieron a anticipar los aumentos de salarios. En este último aspecto, el test de Granger proporciona una evidencia adicional acerca de la indexación de los salarios.

CAPÍTULO IV

MIPYMES: Diagnóstico y políticas para su formalización

*Dionisio Borda*¹

A. INTRODUCCION

En este capítulo se pretende realizar un diagnóstico de la situación de las micros, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en tanto generadoras de empleo en Paraguay, identificar las restricciones que enfrentan, derivadas de las regulaciones administrativas, tributarias y laborales, así como constituirse en un instrumento útil para los actores del diálogo social, abierto por iniciativa del Ministerio de Justicia y Trabajo, y que cuenta con asesoría de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Más específicamente, se intenta en estas páginas estimar los costos y beneficios del incumplimiento del marco regulatorio por parte de las empresas de este sector; evaluar las ventajas potenciales que derivarían de su formalización, y proponer medidas para iniciar un proceso de reformas y cumplimiento del marco regulatorio de las MIPYMES, con el propósito de generar más y mejores empleos e ingresos en este país.

Se recogen aquí datos recolectados, procesados y analizados en el segundo semestre de 2002. El capítulo está dividido en cinco secciones, incluida ésta, y cuenta con nueve anexos. La siguiente sección comienza a continuación con un análisis sobre el papel de las MIPYMES en la generación del empleo y en la

1. Consultor de OIT. El autor agradece la colaboración del Ministerio de Hacienda a través de la Subsecretaría de Tributación, la contribución del Ministerio de Justicia y Trabajo y del Instituto de Previsión Social, proporcionando las informaciones requeridas para el estudio y de los empresarios que concedieron entrevistas. También expresa su reconocimiento a Gerhard Reinecke, de OIT, por sus comentarios y sugerencias; a los colegas del CADEP, en particular Julio Ramírez, que acompañó el estudio y aportó su conocimiento sobre las PYMES; a Juan Cresta y Rossana Ledesma, que participaron del esfuerzo, y a Gustavo Benítez y Horacio Santander, que intervinieron con aportes valiosos.

calidad de éste en la economía paraguaya. Posteriormente, en la tercera parte se realiza una evaluación del marco regulatorio que afecta al sector, a partir del examen de las políticas específicas y leyes –comerciales, tributarias, laborales y financieras– que condicionan el desarrollo de estas empresas. En la cuarta sección, se presentan los costos y beneficios que podrían surgir de una formalización del sector, sobre la base de una evaluación de los costos de apertura del negocio, impositivos y laborales, según tamaño de la empresa.

Finalmente, en la quinta sección se formula un conjunto de propuestas de reformas del sector, orientadas a facilitar la puesta en vigor de políticas y un marco regulatorio que sería apropiado para la generación de mayor crecimiento económico y más empleo a través de las MIPYMES. A partir del diagnóstico del sector se sostiene en esta sección la necesidad de una política de fomento de estas empresas, que cuente con la participación directa de los agentes económicos involucrados, en la que exista una instancia de coordinación de programas y proyectos; asimismo, se plantea la importancia de simplificar las normas para el sector, reducir sus costos, mejorar la supervisión y fomentar la asociatividad. En la dimensión de las políticas, resulta prioritario actualizar los costos laborales y encarar un proceso gradual de formalización, así como ampliar la base tributaria, mejorar la gestión, y en materia financiera, impulsar un fondo de garantía para estas empresas y generar condiciones macroeconómicas que faciliten su desarrollo.

El texto culmina con nueve anexos: el primero sobre tipos de sociedades; el segundo sobre los requisitos de llenado y registro; el tercero sobre el impuesto a las actividades agropecuarias; el cuarto sobre la patente municipal; el quinto sobre la regulación de salarios extraordinarios; el sexto sobre la duración de las jornadas; el séptimo sobre las vacaciones según antigüedad; el octavo sobre el contenido del reglamento interno del Código Laboral, y el noveno, que resume las respuestas de empresarios sobre regulación laboral, pago de impuestos y reformas.

B. PAPEL DE LAS MIPYMES EN LA ECONOMIA Y EL MERCADO DE TRABAJO

Esta sección comienza con una breve conceptualización del tema; describe después la participación de las MIPYMES en la generación del empleo y la calidad del empleo en Paraguay, prosigue con una discusión sobre la protección social y el nivel de pobreza de la mano de obra ocupada, para concluir con una presentación estadística acerca del nivel de cumplimiento del marco regulatorio de parte de estas empresas en el último lustro.

1. Introducción

Existen posiciones divergentes sobre la sustentabilidad de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en América Latina. Las empresas de este sector

son consideradas heterogéneas y, según algunos autores (Cabrera *et al.*, 2002), generalmente carentes de posibilidades de transformación debido a su baja productividad. Dichos autores sostienen que “políticas que apoyen a las PYMES en problemas solo retardarán la salida de un gran número de empresas relativamente menos productivas y desperdician recursos públicos...”. Otros (véanse Tokman *et al.*, 1999; Reinecke y White, en preparación) muestran más optimismo sobre el futuro de este sector y plantean que una fracción considerable de los propietarios de las empresas que incumplen las normas legales pueden transformarse en “ciudadanos económicos plenos”, a través de la eliminación de las barreras (regulaciones inadecuadas) que contribuyen a aumentar los costos de transacción de este sector. La integración de las empresas que incumplen las normas, según estos últimos autores, dependerá del desarrollo productivo de éstas, el que puede facilitar el acceso a mercados y recursos, especialmente créditos, a un marco regulatorio más amigable con las pequeñas y microunidades productivas y, en definitiva, el desarrollo del bienestar del trabajador para aumentar la productividad laboral.

Los diagnósticos de estos últimos estudios coinciden en que los problemas de las PYMES son en general atribuibles a la mala gestión, baja productividad y el financiamiento insuficiente. En conjunto o por separado, estos factores son serios obstáculos para el desarrollo empresarial del sector. Con el fin de superar estas restricciones se ha buscado diseñar y poner en práctica políticas públicas adecuadas en materias de regulación así como programas de fomento. Reinecke y White (en preparación) sostienen que la regulación por lo general presenta un sesgo hacia las grandes empresas, y no existe una adecuada comprensión por parte de los gobiernos acerca del papel de las PYMES, como un factor que contribuye a la consecución de las metas económicas y sociales de un país. En consecuencia, desde esta óptica, resulta posible remover los obstáculos que impiden el pleno desarrollo de las PYMES, mediante reformas que reduzcan los costos directos e indirectos de la regulación, para beneficiar a un grupo importante de empresas de este sector.

Para las MIPYMES, el acceso a la legalidad en Paraguay es complejo y engorroso, mientras el costo de la sanción de operar al margen de las normas es reducido. Esta dicotomía obedece a varios elementos. El primero es que el marco regulatorio y las normas para la apertura de una empresa, el cumplimiento del código laboral y de seguridad social, y el pago de impuestos, son innecesariamente enrevesados y costosos para las empresas de menor tamaño. El segundo es que el registro oficial está desactualizado, disperso y no existe un control cruzado entre las principales agencias de regulación, el Ministerio de Justicia y Trabajo, Instituto de Previsión Social (IPS) y Ministerio de Hacienda. El tercer factor es que la supervisión y el control son débiles y poco transparentes, el incumplimiento y la violación de las normas se prestan a presiones y pueden ser objeto de arreglos informales. El último elemento es que la competencia empresarial se desarrolla entre algunas empresas que cumplen las normas legales y administrativas, aunque sea en forma parcial, y aquellas que las evaden por completo.

Esta situación explica que la demanda de los trabajadores y empleadores por una reforma sea creciente. La formalización dependería de programas que estimulen las ganancias de productividad y la reducción de los costos administrativos, financieros y de seguridad social, más que de adecuaciones tributarias, debido a que las tasas impositivas son bajas y, aún así, la evasión tributaria es alta.

Un estudio reciente de Paraguay (Masi, 2001) argumenta que el incumplimiento legal de las empresas, en particular de las cuentapropistas y microempresas, constituye una estrategia de supervivencia más que complementariedad de ingresos o simple intento de reducción de costos, como sería el caso del sector informal en los países más desarrollados. Otros (Büttner, J. y C., 2000) sostienen que el desarrollo de las MIPYMES está en directa relación con la reforma de las leyes laborales, en el sentido que ésta permita una mayor adecuación a las empresas del sector, principalmente de los aportes para la jubilación. Al mismo tiempo, recomiendan diseñar políticas más específicas tendientes a incentivar a estas empresas, incluyendo una mejora sustancial de las estadísticas oficiales sobre las mismas. ¿Es posible, en consecuencia, diseñar una política que permita aumentar el empleo, mejorar las condiciones laborales y ganar competitividad para las MIPYMES? Este es el desafío al que se dedica este capítulo.

2. Participación de las MIPYMES en el empleo y calidad del empleo

a) Las MIPYMES y el empleo

Las MIPYMES, definidas como aquellas empresas que ocupan de 1 a 50 trabajadores, son el principal motor generador del empleo en Paraguay (cuadro 1). La Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/01 muestra que el 67.6% de los ocupados urbanos encuentra empleo en las MIPYMES. En cambio, sólo el 6.6% corresponde a empresas privadas con más de 50 trabajadores.

Considerando exclusivamente el empleo en empresas privadas y por cuenta propia (cuadro 2), se observa que las mujeres están sobrerrepresentadas dentro de la categoría de los trabajadores por cuenta propia, mientras que los hombres están más concentrados en las empresas privadas entre 2 y 20 trabajadores.

b) La calidad del empleo

Si bien las MIPYMES son por excelencia generadoras de empleo en Paraguay, la calidad de éste es baja, si se considera la concentración de la pobreza en este sector (cuadro 3). Del total de mano de obra ocupada en el sector urbano privado, el 22% (205 372) está por debajo de la línea de pobreza. Se puede

Cuadro 1 Composición del empleo urbano, 2000/2001
(número y porcentajes)

Sectores	Total	Porcentaje
1. Empresa privada (empleados y empleadores)	482 891	38.6
2 a 5	182 886	14.6
6 a 10	89 524	7.2
11 a 20	72 115	5.8
21 a 50	56 174	4.5
> 50	82 192	6.6
2. Cuenta propia	445 109	35.6
Profesionales y técnicos	84 582	6.8
No profesionales y técnicos	360 527	28.8
3. Familiar no remunerado	52 275	4.2
4. Servicio doméstico	127 480	10.2
5. Sector público	142 160	11.4
Total	1 249 915	100

Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/01.

Nota: PEA ocupada incluye 15 años y más.

Cuadro 2 Empleo urbano por sexo, 2000/2001
(número y porcentajes)

Empresas/ Empleados	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total	Porcentaje
2 a 5	131 968	22.4	50 918	15.1	182 886	19.71
6 a 10	68 908	11.7	20 616	6.1	89 524	9.65
11 a 20	51 963	8.8	20 152	6.0	72 115	7.77
21 a 50	34 641	5.9	21 533	6.4	56 174	6.05
Más de 50	55 160	9.3	27 032	8.0	82 192	8.86
Cuenta propia	247 501	41.9	197 608	58.5	445 109	47.96
Total	590 141	100.0	337 859	100.0	928 000	100.00

Fuente: DGEEC, EIH (2000/01).

Nota: No incluye sector público, servicio doméstico ni familiares no remunerados.
PEA ocupada incluye 15 años y más.

observar que las microempresas concentran el mayor nivel de pobreza. El 41% de los empleados del tipo de empresa que ocupa de 2 a 5 trabajadores está por debajo de la línea de pobreza; el 23% de los empleados de las empresas que ocupan de 6 a 10 trabajadores son pobres.

Otra característica de este sector es que la gran mayoría de las MIPYMES incurre en algún acto de incumplimiento de las regulaciones, como se examinará más adelante. El incumplimiento de las MIPYMES se refleja con nitidez al analizar la cobertura de la protección social de sus trabajadores (cuadro 4). La cobertura del seguro de salud revela una relación directa entre cobertura y tamaño

Cuadro 3 Pobreza de los ocupados urbanos según tamaño de empresas, 2000/2001
(número y porcentajes)

Número de trabajadores	Extrema pobreza (A)	Pobreza (B)	Total (C = A+B)	Porcentaje	Total de Ocupados (D)	C/D (%)
Solo	12 939	59 949	72 888	35.5	445 109	16.4
2 a 5	16 020	59 462	75 482	36.8	182 886	41.3
6 a 10	2 284	18 320	20 604	10.0	89 24	23.0
11 a 20	2 628	12 536	15 164	7.4	72 115	21.0
21 a 50	72	10 553	10 625	5.2	56 174	18.9
Más de 50	128	10 481	10 609	5.2	82 192	12.9
	34 071	171 301	205 372	100.0	928 000	22.1

Fuente: Elaborado con datos de la DGEEC.

Nota: PEA ocupada incluye de 15 años y más.

Cuadro 4 Cobertura de seguros de salud y cotizantes de jubilación o pensión por género, sector urbano^{a/}. Paraguay, 2000/2001
(porcentajes)

Número de trabajadores	Salud			Jubilación o pensión		
	Hombre Cobertura	Mujer Cobertura	Total Cobertura	Hombre Cobertura	Mujer Cobertura	Total Cobertura
Solo	10.0	19.4	14.7	0.0	0.02	0.0
2 a 5	15.7	28.0	20.1	5.1	6.2	5.5
6 a 10	28.1	54.5	35.6	21.9	37.0	26.2
11 a 20	49.3	63.0	54.0	38.9	59.8	46.0
21 a 50	58.0	73.2	64.3	53.8	57.8	55.5
+ de 50	69.6	70.1	69.8	64.3	72.8	67.7

Fuente: DGEEC, EIH (2000/01).

a/ Ocupados incluyen subocupación visible e invisible. La población en edad de trabajar es de 15 años y más.

de las empresas. El 85% de los cuentapropistas carece de cobertura de salud; el 79.9% de los empleados de empresas con 2 a 5 trabajadores tampoco dispone de cobertura y en la categoría de empresas de 6 a 10 trabajadores, el 64.4% de sus empleados no tiene seguro de salud. Las empresas pequeñas, medianas y grandes son las que ofrecen mejor cobertura a sus trabajadores, por encima del 54%. Cabe destacar, también, que la cobertura de salud es mayor en las mujeres que en los hombres.

Esta tendencia de baja cobertura se agrava en el caso de las jubilaciones y pensiones (cuadro 4): cuentapropistas y microempresarios (en especial aquellos que emplean de 2 a 5 trabajadores), prácticamente no están cubiertos por ningún plan de jubilaciones. Los hombres cotizan menos que las mujeres, en particular en las dos categorías señaladas.

c) *Las MIPYMES y el valor agregado*

Se sabe que la productividad de las empresas en este sector es baja, aunque no existen datos actualizados ni confiables sobre la contribución de las MIPYMES al valor agregado. La más reciente estadística disponible, con base en datos de 1993, muestra que la contribución de las MIPYMES al valor agregado total es del 52%; esta magnitud corresponde a un sector que representa el 97% de las empresas y ocupa el 78% de la mano de obra (cuadro 5).

Cuadro 5 Caracterización de la producción y el empleo por tamaño de empresa, 1993
(porcentajes)

Tamaño	Porcentaje de empresas	Porcentaje de trabajadores	Porcentaje valor agregado
Microempresa	70.0	36.4	21.0
Pequeña y mediana	27.0	41.4	31.0
Grande	3.0	22.2	48.0

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1998a).

3. Cumplimiento del marco regulatorio de las MIPYMES

Existe un elevado grado de incumplimiento de las regulaciones por parte de las MIPYMES. Algunas empresas no cumplen con ninguna de las normas, mientras que otras cumplen parcialmente con algunas de las leyes y evaden otras. Un indicador del incumplimiento es la evasión impositiva. La presión tributaria ha caído desde el 11.5% del PIB en el primer lustro de los años noventa, en la etapa inicial de la puesta en marcha de la reforma fiscal, a menos del 10% del PIB en los últimos cuatro años (Borda, 2001).

Es muy difícil estimar con precisión el número de empresas existentes en Paraguay. Como primera aproximación, se puede considerar el número de 140 000 empleadores y patrones según la EIH 2000/2001 (incluyendo zonas urbanas y rurales). A esta cifra habría que agregar aquella parte de los trabajadores por cuenta propia, sobre todo en el área urbana (445 000 personas), que efectivamente realizan una actividad empresarial propiamente tal.

a) *Empresas inscritas*

Para estimar el grado de cumplimiento del marco regulatorio, se examina a continuación el número de empresas registradas en diferentes autoridades públicas. Inicialmente, la información disponible en el Ministerio de Hacienda (cuadro 6) pareciera indicar un alto grado de cumplimiento. Efectivamente,

Cuadro 6 **Empresas contribuyentes de la Subsecretaría de Tributación, 2002**
(número y porcentajes)

Empresas	Unipersonales	Sociedades	Total	Porcentaje
Grandes	789	2 572	3 361	1.5
Medianas	477	1 013	1 490	0.7
Pequeñas	201 031	22 862	223 893	97.9
Total	202 297	26 447	228 744	100.0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo.

Nota: Se desconoce el número de empresas según el número de empleados. El Ministerio de Hacienda no requiere esta información al iniciar una empresa. La categoría de empresa grande, mediana y pequeña se considera según criterios internos del Ministerio, de acuerdo a la significación fiscal del contribuyente, con base en estudios promedios de los ingresos declarados por las empresas; otro parámetro utilizado para esta clasificación es la importancia financiera y económica de la empresa. Se excluyen del cuadro los contribuyentes de la categoría profesionales e impuesto inmobiliario.

existe un universo de 228 774 empresas contribuyentes inscritas en 2002 en Paraguay, incluyendo áreas urbanas y rurales. Del total, sólo 26 447 corresponden a sociedades empresariales –sociedades anónimas y sociedades de responsabilidad limitada–, que representan el 11.7% de los contribuyentes; las otras 202 297 son empresas unipersonales y representan el 88.4%. La gran mayoría de las empresas inscritas son consideradas pequeños contribuyentes, pero la definición del Ministerio no es compatible con la clasificación según el número de trabajadores.

Dentro del universo de las empresas inscritas, una práctica común de incumplimiento es registrar las empresas dentro de la categoría de “tributo único”, un impuesto dirigido hacia las empresas unipersonales pequeñas; algunas que no corresponden a esta categoría, pagan este tributo para evitar el cumplimiento del IVA y el impuesto a la renta, distorsionando de paso la percepción de contribuyentes según tamaño y categoría jurídica.

El número de empresas inscritas en el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) es bastante inferior que el registrado en el Ministerio de Hacienda (MH). En la base de datos del MJT están registradas 41 312 empresas desde la creación del Ministerio, en 1948. De éstas, oficialmente se encuentran canceladas 5 407 empresas, inactivas otras 234 y con atraso en su presentación de planillas semestrales obligatorias, 23 968 empresas. Es posible que de las atrasadas muchas empresas ya no estén operando pero no hayan declarado su inactividad.

En la próxima subsección se considerará el número de empresas que efectuaron su declaración jurada registrada en el Ministerio de Hacienda y que enviaron sus informes al MJT.

b) *Empresas que presentan sus informes*

Según la información disponible en los ministerios de Justicia y Trabajo y de Hacienda (cuadro 7) el MJT tiene sólo 24% de las empresas que están registradas en el MH con sus declaraciones al día. Si se compara el número de empresas con informes al día con la estimación del número de empresas con empleados con base en el dato de la EIH 2000/01 sobre el número de empleadores y patrones, se puede concluir que solamente una de cada 15 empresas estaría cumpliendo con su obligación legal de declaraciones ante el MJH.

El cuadro 8 presenta la evolución de los contribuyentes con declaración jurada registrada en el Ministerio de Hacienda según tamaño del contribuyente y su ubicación geográfica. Al comparar esta información con los datos del cuadro 7, se puede concluir que dentro de los pequeños contribuyentes solo una de cada cinco empresas inscritas en el MH está con sus declaraciones al día, mientras que esta proporción alcanza alrededor de dos tercios dentro de los grandes contribuyentes.

Cuadro 7 **Empresas activas al día en sus declaraciones ante los ministerios de Justicia y Trabajo y Hacienda**
(número)

Años	MJT	MH
1998	8 595	46 267
1999	8 249	48 015
2000	8 989 ^{a/}	49 959
2001	9 870 ^{a/}	52 708
2002	10 925 ^{a/}	45 540

Fuente: Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) y Ministerio de Hacienda.

a/ Corresponde al primer semestre del año.

Cuadro 8 **Empresas inscritas que presentaron declaración jurada en el Ministerio de Hacienda**
(número)

Años	Pequeñas	Medianas	Grandes			Total
			Asunción	Ciudad del Este	Encarnación	
1998	42 546	1 075	2 087	332	227	46 267
1999	44 334	1 072	2 058	324	227	48 015
2000	46 352	1 067	2 009	304	227	49 959
2001	49 395	1 049	1 974	290		52 708
2002	42 337	1 029	1 908	266		45 540

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo.

La gran discrepancia entre el número de empresas inscritas y el número de empresas que efectúan sus declaraciones se puede atribuir a dos motivos. Por un lado, seguramente existen algunas que, estando inscritas, no se encuentran al día con sus obligaciones legales. Por otro, los datos disponibles sobre flujos de inscripciones y cierres de empresas revelan un aparente problema en las bases de datos oficiales: el número de cierres de empresas es mucho más bajo que el número de aperturas, aun en un período de crisis económica, lo que sugiere que en los registros oficiales un gran número de empresas cerradas sigue apareciendo como inscritas.

c) *Flujos de inscripciones y cierres de empresas*

El cuadro 9 presenta la información disponible sobre inscripciones y cierres de empresas. Además de aquella disponible del MH y del MJT, contiene información del Instituto de Previsión Social (IPS), que no cuenta con datos sobre el número total de empresas inscritas o el número de las que están al día en sus declaraciones.

Se observa que, como era esperable, la apertura y el cierre de las MIPYMES tienen una relación inversa entre el número de las que inician y terminan actividades con el tamaño de las empresas. Como se señaló, la creación y desaparición de empresas es un fenómeno vinculado con las pequeñas y microempresas (cuadro 10).

De las 383 empresas inscritas que desaparecieron entre 1998/2002, el 86.4% son microempresas, 6.2% pequeñas empresas y 3.9% medianas empresas (cuadro 11). Al mismo tiempo, las MIPYMES son aquellas donde se observa el mayor nivel de inscripción de empresas. En el período mencionado, se registraron 7 221 empresas en el Ministerio de Justicia y Trabajo, concentradas en un 88.4% en las microempresas, 6.9% en las pequeñas y 3.9% en las medianas empresas.

Cuadro 9^{a/} Inscripciones y cierres en entes reguladores, 1998-2002
(número)

Años	MJT		IPS		MH	
	Inscripciones	Cierres	Inscripciones	Cierres	Inscripciones ^{c/}	Cierres
1998	1 236	86	2 444	573	14 050	1 155
1999	1 356	52	2 449	542	13 994	1 154
2000	1 468	72	2 311	407	13 486	965
2001	1 770	71	2 135	555	14 106	591
2002 ^{b/}	1 391	102	1 376	424	13 711	362

Fuente: Elaborado con base a datos provistos por las instituciones mencionadas.

a/ No se pudo obtener información por tamaños de empresa (número de trabajadores).

b/ A noviembre.

c/ Incluye sociedades, unipersonales y personas físicas (no se pudo desglosar).

Cuadro 10 Apertura y cierre de empresas por tamaño según el Ministerio de Justicia y Trabajo, 1998/2002
(número)

Tamaño de Empresa	1998		1999		2000		2001		2002 ^{a/}	
	Apertura	Cierre	Apertura	Cierre	Apertura	Cierre	Apertura	Cierre	Apertura	Cierre
< 10	1 041	77	1 176	41	1 271	64	1 577	62	1 316	87
10 a 20	119	5	110	1	111	3	118	5	44	10
21 a 50	44	2	43	3	57	2	46	4	16	4
51 a 100	19	1	15	2	17	2	17	0	12	1
> 100	13	1	12	5	12	1	12	0	3	0
Total de empresas	1 236	86	1 356	52	1 468	72	1 770	71	1 391	102
Total de trabajadores	9 185	588	5 082	1105	6 390	503	7 542	303	9 429	450

Fuente: Elaboración propia con datos del MJT.
a/ A noviembre.

Cuadro 11 Creación y desaparición de empresas según tamaño, 1998/2002^{a/}
(número y porcentajes)

Número de trabajadores por empresa	Inscritas	Porcentaje	Clausuradas	Porcentaje	(A-B)	Porcentaje
	(A)		(B)			(B/A)
< 10	6 381	88.37	331	86.42	6 050	5.2
10 a 20	502	6.95	24	6.27	478	4.8
21 a 50	206	2.85	15	3.92	191	7.3
51 a 100	80	1.11	6	1.57	74	7.5
> 100	52	0.72	7	1.83	45	13.5
Total	7 221	100.00	383	100.00	6 838	5.3

Fuente: Dirección del Trabajo, Ministerio de Justicia y Trabajo.
a/ A noviembre de 2002.

Existen incongruencias entre los datos que registran las tres instituciones sobre aperturas y cierres de empresas. En el caso de la diferencia de mayor registro que se observa en el Ministerio de Hacienda, podría deberse a que este inscribe sin discriminar entre sociedades jurídicas y físicas de contribuyentes, lo que provoca que su número de inscritos sea superior que el del MJT y del IPS. Las diferencias entre estas últimas entidades son más sorprendentes, ya que una empresa que se inscribe en el Ministerio de Justicia y Trabajo especificando el número de empleados, debería hacerlo simultáneamente en el Instituto de Previsión Social. Las disparidades entre las instituciones mencionadas reflejarían además la mayor capacidad relativa de control del MH sobre las empresas. Cabe destacar que el uso generalizado del Registro Único de Contribuyente (RUC) y la exigencia de su presentación en las municipalidades

e instituciones financieras intermediarias, contribuyen a ejercer un mayor control cruzado del MH, ya que las otras instituciones (MJT e IPS) carecen de mecanismos similares.

En materia de definición e identificación del universo de las MIPYMES existe una gran diferencia entre las agencias reguladoras, aspecto que se abordará con mayor detenimiento en la sección siguiente. El grado de incumplimiento de las regulaciones, en general, revela una escasa capacidad de control de las instituciones involucradas y falta de coordinación entre las mismas para mejorar su eficiencia, en particular en la unificación de criterios para el registro, seguimiento y aplicación de controles cruzados entre dichas agencias. Por ejemplo, el IPS y el MJT carecen de mecanismos adicionales de control cruzado, como sería el caso de la exigencia de cumplimiento tributario de las empresas, que normalmente piden otras instituciones públicas y privadas, como las municipalidades y entidades financieras, o cuando en el caso de registrarse una empresa como proveedora del Estado, el propio MH exige a éstas encontrarse al día en sus obligaciones, para transferirles los recursos estatales. Como consecuencia, el propio Gobierno no dispone de los antecedentes para conocer con certeza el número de empresas formales que están funcionando en el país. Saldar estas deficiencias implicaría una serie de ventajas, entre ellas permitir al Gobierno lograr mejores resultados; evitar la competencia desleal entre las empresas que cumplen las leyes y aquellas que incumplen, y brindar mayor protección a los trabajadores.

C. EVOLUCION DEL ENTORNO DE REGULACION

1. Marco normativo empresarial

Para la operación formal de una empresa se debe cumplir una serie de requisitos legales, algunos comunes para todas y otros específicos, que varían según las distintas formas de organización empresarial, de acuerdo con: a) la naturaleza de la empresa; b) tamaño; c) localización y d) rama de actividad específica donde ésta opera (véase Recuadro 1). El alcance de estas normas se discute posteriormente al describir las regulaciones específicas.

El marco normativo que se observa en el Recuadro 1 revela diversas falencias. En primer lugar, existe un gran número de leyes y múltiples procedimientos, en un laberinto normativo que dificulta a las empresas el cumplimiento de las normas. En segundo término, la dispersión en varias agencias y oficinas del Gobierno constituye otro obstáculo para que las empresas se ajusten a las leyes. Existe, asimismo, una limitada disponibilidad de materiales educativos y boletines de divulgación, lo que dificulta el convencimiento al empresario de que el cumplimiento de la ley trae consigo beneficios. Por último, la aplicación de la ley se utiliza más como castigo que como derecho y protección contra abusos.

Recuadro 1
Leyes, decretos y resoluciones que afectan a empresas

A. PARA TODAS LAS EMPRESAS^{a/}

1. Ley 1.352/88 “Que Establece el Registro Unico de Contribuyentes”.
2. Ley 125/91 “Reforma Tributaria” y la Ley 215/93 que modifica y amplía la Ley 125/91 sobre nuevo régimen tributario y varios decretos de modificaciones.
3. Ley 213/93 “Código Laboral”, actualizada luego por la Ley 496/95^{b/}.
4. Ley 742/91 “Código Procesal Laboral”^{b/}.
5. Ley 1.416/99 “Que Modifica el Artículo 385 de la Ley No. 496/95 y los artículos 5°, 6°, 10 y 15 de la Ley N° 884/81”.
6. Ley 1.860/50 “Que crea el Instituto de Previsión Social” actualizada por la Ley 427/73 y Ley 98/92^{b/}.
7. Ley N° 154/69 “Ley de Quiebras” y las Acordatas.
8. Ley 60/90 de Promoción de Inversiones.
9. Ley 94/91 Que modifica y amplía la Ley 772/79 de Mercado de Capitales y crea la Comisión Nacional de Valores y Decreto 13.467/92 que “Reglamenta la Ley 94/91”.
10. Ley 260/93 “Que modifica los incentivos fiscales para el Mercado de Capitales”.
11. Ley 493/94 Que aprueba el Contrato de Préstamo destinado al Proyecto de Apoyo al Desarrollo e Inversión de las Pequeñas y Medianas Industrias.
12. Ley N° 117/91 de Inversiones.
13. Ley N° 811/96 Que crea la Administración de Fondos Patrimoniales de Inversión.
14. Ley 593/95 Que aprueba el Protocolo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones Provenientes de Estados no Partes del MERCOSUR.
15. Ley 1.294/98 “De Marcas”.
16. Ley 1.344/98 “Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario”.
17. Ley 1.652/2000 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”.

B. SEGUN NATURALEZA DE LA EMPRESA

B.1 Sociedades

1. Ley 1.183/85 “Código Civil”; Ley 338/94 que establece disposiciones sobre la constitución de sociedades anónimas y modifica artículos de la Ley 1.183/85, “Código Civil”.
2. Ley 1.034/83 “Código de Comercio”, que regula la actividad del comerciante.
3. Ley 438/94 y Decreto 1.405/97 “Que crea las Sociedades Cooperativas”.
4. Ley 117/93 que “Regula las Sociedades de Capital e Industria”.

B.2 Unipersonal

1. Ley 1.034/83 “Código de Comercio”, que regula la actividad del comerciante.

C. SEGUN TAMAÑO**C.1 PYMES**

1. Ley 606/95 que “Crea el Fondo de Garantía para las PYMES”; para reglamentar esta Ley se dictó el Decreto N° 12.604 del 5 de marzo de 1996.
2. Ley N° 548/95, sobre Retasación y Regularización Extraordinaria de Bienes de MIPYMES.
3. Decreto 17.726 del “Programa de Implementación de Medidas Ambientales (PIMA)”.

C.2 Microempresa

1. Ley 162/93 que crea el “Global de Crédito para las Microempresas”.
2. Decreto 17.726 del “Programa de Implementación de Medidas Ambientales (PIMA)”.

D. SEGUN LOCALIZACION**D.1 Asunción**

1. Ley 1.224/97 “Ley Orgánica Municipal”.
2. Ley 881/81 que “Establece el Régimen Tributario y de Otros recursos para la Municipalidad de Asunción”.
3. Ley 1.053/83 de “Catastro de la Ciudad de Asunción”.
4. Ordenanza 20.460/86 que “Reglamenta la Ley 1.053/83”.

D.2 Interior

1. Ley 1.224/97 “Ley Orgánica Municipal”.
2. Ley 620/76 “Tributaria Municipal para las Municipalidades del Interior de la República”.
3. Ley 135/91 que “modifica y actualiza la Ley 620/76”.

E. SEGUN LA ACTIVIDAD ESPECIFICA DE LA EMPRESA**E.1 Industria**

1. Decreto 1.561/94 “Fondo de Desarrollo Industrial”.
2. Ley 868/83 “Ley de Dibujo y Modelos Industriales”.
3. Ley 836/80 “Código Sanitario” y Decreto 1.635/99 “Reglamenta el Art. 175 Código Sanitario”.
4. Ley 1.630/2000 “Ley de Patentes de Invenciones”.
5. Ley 1.328/98 “Ley de Derechos de Autores y Derechos Conexos”.
6. Ley 294/93 “Evaluación de Impacto Ambiental”, la Ley 345/94 que la actualiza, y Resolución 585/95 “Sobre Descarga de Fluentes” Reglamento 548/96.
7. Ley 536/95 “Ley de Forestación y Reforestación” y Decreto 9.425/95.

E.2 Comercio

1. Ley 1.034/83 “Código de Comercio”, que regula la actividad del comerciante.
2. Ley 1.328/98 “Ley de Derechos de Autores y Derechos Conexos”.

3. Ley 836/80 “Código Sanitario” y Decreto 1635/99 “Reglamenta el Art. 175 Código Sanitario”.

E.3 Servicio

1. Ley 1.328/98 “Ley de Derechos de Autores y Derechos Conexos”.
2. Ley 1.034/83 “Código de Comercio”, que regula la actividad del comerciante.
3. Decreto 20.753/98 y Resolución 288/98 por la cual Reglamenta la Prestación de Servicios especializados dentro del territorio de la República.
4. Ley 836/80 “Código Sanitario” y Decreto 1.635/99 “Reglamenta el Art. 175 Código Sanitario”.

E.4 Exportación

1. Ley 90/90 Promoción de Exportaciones (Productos no tradicionales o manufacturados).
2. Ley 123/91 sobre Nueva forma de protección fitosanitaria.
3. Ley 1.173/85, y Decreto 15.813/86 Código Aduanero.
4. Ley 1.095/84 Ley de Aranceles Aduaneros.

Fuente: Elaboración propia.

Notas:

a/ Por ejemplo, “Ley 1.352/88”, léase “Ley número 1.352 promulgada en el año 1988”.

b/ Esta Ley es aplicada a cualquier empresa que tenga personal en relación de dependencia.

2. Leyes de empresas y regulaciones

En esta sección se examinan sucintamente los requisitos de apertura y registro por tipo de empresa; después se analizan los diversos tipos de quiebras, así como los requisitos para la obtención de marcas para aquellas empresas que las requieren por ley.

a) Requisitos de apertura por tipo de empresas

Los requisitos para apertura y registro varían según el tamaño de la empresa. El marco normativo vigente define, por citar las más usadas, las siguientes categorías: i) empresa unipersonal; ii) empresa individual de responsabilidad limitada (EIRL); iii) sociedad de responsabilidad limitada (SRL); iv) sociedad anónima (SA), y v) sociedad cooperativa (Coop.). La ley identifica otras sociedades pero en la práctica no son utilizadas.² La empresa unipersonal y la

2. El Código Civil reconoce otros tipos de sociedades que son menos utilizadas (Anexo 1).

unipersonal de responsabilidad limitada son las formas más adoptadas por las microempresas; la sociedad de responsabilidad limitada es la más extendida entre las pequeñas empresas, y las sociedades anónimas entre las medianas y grandes empresas, según consultas a funcionarios públicos de experiencia en el área. En el cuadro 12 se describen las características y los requisitos de apertura o constitución de cada tipo de organización empresarial.

Cuadro 12 Requisitos legales según tipo de empresa

Requisitos	Unipersonal	EIRL	Sociedades		
			SRL	SA	Cooperativa
1. Inscripción Dirección de Apoyo – MH (RUC)	x	x	x	x	x
2. Escritura de constitución y aporte de capital	–	x	x	x	–
3. Inscripción en el Registro Público de Comercio y de Personas Jurídicas	–	x	x	x	–
4. Inscripción en la Matrícula de Comerciante	x ^{a/}	x	x	x	–
5. Rúbrica de libros contables en el Registro Público de Comercio	x ^{a/}	x	x	x	–
6. Patente municipal	x	x	x	x	–
7. Inscripción en MJT e IPS ^{b/}	x	x	x	x	x
8. Reconocimiento del INCOOP	–	–	–	–	x

Fuente: Elaboración propia.

a/ Siempre y cuando la empresa tenga un capital por un monto superior a los mil jornales mínimos, esto es, 33 694 154 guaraníes (equivalentes a US\$ 5 183.7 con el cambio promedio de noviembre de 2002, de un dólar = 6 500 guaraníes).

b/ Todas las empresas que posean personal en relación de dependencia.

i) Empresa unipersonal

Es la forma de organización empresarial más conocida y generalizada en el sector de las microempresas; se caracteriza por tener un solo dueño y, en caso de quiebra, el propietario responde con todos los bienes de la empresa y bienes personales. Está gravada por tributo único, IVA o impuesto a la renta, dependiendo del monto de sus ventas anuales. Si éstas son menores de 52 000 000 de guaraníes,³ sólo pagan tributo único. Los requisitos de apertura implican los siguientes pasos:

3. Equivalente a US\$ 3 846.1 con el cambio promedio de noviembre de 2002 (un dólar = 6 500 guaraníes). En todas las siguientes conversiones de guaraníes a dólares estadounidenses realizadas en este documento se utilizó este cambio.

- 1) Inscripción en la Dirección de Apoyo del Ministerio de Hacienda para obtener el Registro Unico de Contribuyente (RUC); esto implica a su vez llenar formularios con los siguientes requisitos:
 - Inscripción de personas físicas (si nunca fue contribuyente y no tiene RUC): Formulario 400.
 - Cambio de información de personas físicas (si ya fue contribuyente y tiene RUC): Formulario 402.⁴
 - Ubicación de domicilio: Formulario 416.
 - Fotocopias de cédula de identidad o carnet de inmigrante (para extranjeros).
 - Comprobante para constatar domicilio (por ejemplo, factura de luz, agua, teléfono).
- 2) Inscripción en la Matrícula de Comerciante; esto significa los siguientes trámites⁵:
 - Presentar una carta dirigida al juez de turno solicitando la inscripción en la matrícula de comerciante en la Dirección General de los Registros Públicos, Sección Registro Público de Comercio, en el Palacio de Justicia.
 - Debe contar con la providencia del juez ordenando la inscripción.
 - Datos de los interesados (domicilio comercial, ramo y fotocopia de cédula de identidad).
 - Debe contar con el patrocinio de un abogado.
 - Pago de tasas judiciales y tasas especiales.
 - Pago por la inscripción en la Matrícula de Comerciante.
- 3) Rúbrica de libros contables en el Registro Público de Comercio. Esto exige los siguientes trámites:⁶
 - Carta dirigida a la Dirección General de los Registros Públicos solicitando la rúbrica del libro diario y del libro inventario.
 - Libro diario y libro inventario.
 - Fotocopia simple de la matrícula de comerciante.
 - Fotocopia de la cédula de identidad del propietario.
 - Pago de tasa judicial por cada juego de libro (diario, inventario y caja; 14 610 guaraníes).
- 4) Otros requisitos: estos se refieren a:
 - Obtención de patente municipal.⁷

4. Se aplica en el caso de contribuyentes cuando necesitan realizar cambio de tributo. Por ejemplo, pasar del impuesto inmobiliario (cobrado actualmente por las municipalidades) al tributo único o IVA-Renta o pasar del tributo único al IVA-Renta, cuando sus ingresos superen un límite máximo.

5. Siempre y cuando la empresa tenga un capital por un monto superior a los mil jornales mínimos, esto es, 33 694 154 guaraníes (artículo N° 74 Ley 1.034/83).

6. *Ibidem*.

7. Los requisitos para la obtención de la patente se desarrollarán cuando se traten las Leyes de tributación.

- Si cuenta con personal en relación de dependencia: inscripción patronal en el Instituto de Previsión Social⁸ y en el Ministerio de Justicia y Trabajo⁹.

ii) Empresa individual de responsabilidad limitada (EIRL)

Esta segunda forma de organización de la empresa de un solo dueño es mucho menos empleada que la primera. La diferencia con la primera es que le permite al dueño separar los bienes personales del patrimonio empresarial. En caso de quiebra los bienes personales no son afectados, salvo que sea quiebra culpable o dolosa. Un requisito adicional es el monto mínimo de capital, que debe ser de 2 000 jornales mínimos, equivalentes a 67 388 308 guaraníes (US\$ 10 367.4). Y está gravada obligatoriamente por el impuesto a la renta y el IVA. Los requisitos de apertura son los siguientes:

- Redacción de la escritura de constitución vía escribanía y formalización del aporte de capital e inscripción de dicha escritura de constitución en las oficinas de los Registros Públicos.
- Inscripción en la dirección de apoyo del Ministerio de Hacienda (para obtener el RUC).
- Inscripción en la matrícula de comerciante.
- Rúbrica de libros contables en el Registro Público de Comercio.
- Obtención de patente municipal.¹⁰
- Si cuenta con personal en relación de dependencia, inscripción patronal en el Instituto de Previsión Social¹¹ y en el Ministerio de Justicia y Trabajo¹².

Existen diversos tipos de sociedades comerciales; las más utilizadas en nuestro medio son la sociedad de responsabilidad limitada, la sociedad anónima y la cooperativa. A continuación se detallan los requisitos para las mencionadas sociedades.

iii) Sociedad de responsabilidad limitada (SRL)

Esta es la figura empresarial más adoptada entre las pequeñas y microempresas, debido a su menor nivel de exigencias. En esta sociedad, el capital se divide en cuotas iguales por valor de 1 000 guaraníes o su múltiplo. El número de socios no puede ser más de 25 y sólo responderán por el valor de

8. Los requisitos para la inscripción en estas instituciones se desarrollarán en la sección de Políticas, leyes y regulaciones de trabajo.

9. *Ibíd.*

10. Los requisitos para la obtención de la patente se desarrollarán en la sección sobre Leyes de tributación.

11. Los requisitos para la inscripción en estas instituciones se desarrollarán en la sección de Políticas, leyes y regulaciones de trabajo.

12. *Ibíd.*

su aporte. Está gravada por el impuesto a la renta y el IVA. Para su constitución se requieren los pasos que se describen en seguida.

- 1) Escritura de constitución y aporte de capital:
 - Redacción de escritura de constitución, que deberá tener el estatuto social por el que se registrará la sociedad.
 - En el estatuto debe figurar el monto de capital de la empresa, que no tiene un requisito de monto mínimo, salvo para ciertas actividades como la importación y exportación, cuyo capital mínimo es de 10 000 000 de guaraníes (US\$ 1 538.4).
 - Los aportes de capital que se realicen en efectivo se deberán integrar, con un mínimo de 50%, mediante depósito en el Banco Central al momento de la constitución y retirada, una vez que se realice la inscripción en el Registro Público de Comercio.
 - También los aportes de capital en bienes deben integrarse totalmente.
- 2) Inscripciones en los registros públicos:
 - Inscripción en el Registro Público de Comercio y en el Registro Público de Personas Jurídicas.
 - Inscripción en la Matrícula de Comerciante.
 - Rúbrica de libros contables.
- 3) Inscripción en la Dirección de Apoyo del Ministerio de Hacienda para obtener el RUC y sus requisitos:
 - Llenar formularios de solicitud de inscripción de personas jurídicas: Formulario 401 y Formulario 416 para ubicación de domicilio.
 - Presentar fotocopias de: cédula de identidad o carnet de inmigrante para los socios y los originales para constatación y autenticación de las fotocopias, y de escritura de constitución inscrita en el Registro Público de Comercio, autenticada por escribanía.
- 4) Obtención de la patente municipal.¹³
- 5) Si tuviere personal en relación de dependencia, la empresa deberá:
 - Inscribirse en el Ministerio de Justicia y Trabajo.¹⁴
 - Inscribirse en el Instituto de Previsión Social.¹⁵

iv) Sociedad anónima (S.A.)¹⁶

Por sus exigencias, la sociedad anónima ha sido históricamente la forma más difundida entre las medianas y grandes empresas. Con la nueva ley de S.A., es posible, sin embargo, crearla con un número inferior de socios y menos

13. Los requisitos para la obtención de la patente se desarrollarán en la sección de Leyes de tributación.

14. Los requisitos para la inscripción en estas instituciones se desarrollarán en la sección sobre Políticas, leyes y regulaciones de trabajo.

15. *Ibíd.*

16. Código Civil y Ley 388 de Sociedades Anónimas (S.A.).

exigencias burocráticas. La S.A. responde de las obligaciones sociales sólo con su patrimonio. Las cuotas de participación de los socios están representadas por acciones. Constituir una SA demanda cumplir con los siguientes requisitos:

- 1) Escritura de constitución y aporte de capital
La redacción de escritura de constitución deberá contener los estatutos sociales y la designación del primer directorio y del o de los primeros síndicos. Si en el acto constitutivo no se ha establecido otra cosa, la aportación debe hacerse en dinero, en cuyo caso no podrá ser inferior al 25% de la suscripción.
- 2) Inscripciones en los registros públicos
 - Inscripción en el Registro Público de Comercio y en el Registro Público de Personas Jurídicas.
 - Inscripción en la Matrícula de Comerciante.
 - Rúbrica de libros contables.
- 3) Inscripción en la Dirección de Apoyo del Ministerio de Hacienda para obtener el RUC y sus requisitos:
 - Llenar formularios de solicitud de inscripción de personas jurídicas: Formulario 401 y Formulario 416 para ubicación de domicilio.
 - Presentar fotocopias de: cédula de identidad o carnet de inmigrante para los socios y los originales para constatación y autenticación de las fotocopias, y escritura de constitución inscrita en el Registro Público de Comercio, autenticada por escribanía.
- 4) Obtención de la patente municipal.¹⁷
- 5) Si tuviere personal en relación de dependencia, la empresa deberá:
 - Inscribirse en el MJT.
 - Inscribirse en el IPS.¹⁸

La sociedad puede también ser constituida por medio de suscripción pública, sobre la base de un programa que indique su objeto y el capital, y las principales disposiciones del acto constitutivo. El programa consignado en escritura pública deberá ser registrado y publicado por tres veces en un diario de gran circulación. La suscripción de las acciones debe resultar de acto público o de escritura privada autenticada. El acto debe indicar el nombre, nacionalidad, estado, profesión y domicilio del suscriptor, el número de las acciones a que se suscribe y la fecha de la suscripción.

v) *Sociedad cooperativa*

La sociedad cooperativa más extendida en el sector urbano es la de ahorro y préstamo; las de producción son más frecuentes en el sector rural. La ley

17. Los requisitos para la obtención de la patente se desarrollarán en la sección de Leyes de tributación.

18. Los requisitos para la inscripción en estas instituciones se desarrollarán en la sección de Políticas, leyes y regulaciones de trabajo.

considera cooperativa¹⁹ a una asociación voluntaria de personas, que se agrupan sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua, para organizar una empresa económica y social sin fines de lucro, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas. Los requisitos de apertura son los siguientes:

- 1) Reconocimiento del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), para lo que es necesario:
 - Formar el comité organizador, quien deberá convocar a una asamblea de constitución que deberá ser fiscalizada por un funcionario de INCOOP.
 - La asamblea deberá tratar el orden del día de acuerdo al artículo 14 de la Ley de Cooperativas, o sea: i) elección de presidente y secretario de asamblea; ii) lectura y consideración del informe del comité organizador; iii) lectura y consideración del proyecto de estatuto social; iv) suscripción e integración de certificados de aportación, y v) elección de los miembros del consejo de administración y de la junta de vigilancia.
 - Después se realiza la solicitud de reconocimiento legal.
- 2) Rubricación de libros contables por el INCOOP.
- 3) Inscripción en la Dirección de Apoyo del Ministerio de Hacienda. Esta inscripción es necesaria para la obtención del Registro Unico del Contribuyente y tiene los siguientes requisitos:
 - Llenados de formularios: 416, 401 o 403.
 - Fotocopia de cédula de identidad de representantes legales.
 - Fotocopia autenticada del acta de constitución.
 - Inscripción en la dirección nacional de cooperativismo autenticada.

b) Ley de quiebras²⁰

La declaración de quiebra significa el estado de insolvencia del deudor; éste se manifiesta por uno o más incumplimientos u otros hechos exteriores que a criterio del juez demuestren la impotencia patrimonial para cumplir regularmente las deudas a su vencimiento, sin consideración al carácter de las mismas.

El juicio de quiebra tiene por objeto realizar y liquidar en un procedimiento único los bienes de una persona natural o jurídica, sea o no comerciante, que hubiese sido declarada en quiebra. Comprende todos sus bienes, derechos,

19. Los tipos de cooperativas según el Decreto 14.052/97, artículos 102 al 114 son: a) multiactivas; b) especializadas; c) de ahorro y crédito; d) de producción; e) de consumo; f) de servicios públicos; g) de trabajo; h) de servicios; i) bancos cooperativos, y j) de seguros.

20. Ley 154/69.

acciones y obligaciones, salvo aquellos que fueren expresamente exceptuados por la ley.²¹

La quiebra de las sociedades anónimas o de responsabilidad limitada no podrá ser declarada después de terminada su liquidación.²² La ley de quiebras establece también la pequeña quiebra, que se aplica cuando el activo del deudor no exceda los 500 jornales mínimos legales (16 847 077 de guaraníes, equivalentes a US\$ 2 591.8) y su pasivo los 1 500 jornales mínimos (50 541 231 de guaraníes, equivalentes a US\$ 7 775.5), monto actualizado por Acordata N° 52. Otra ventaja de esta figura es que, en caso de convocatoria de acreedores, prevé la posibilidad de un descuento (quita) del 50% en la deuda y un plazo de dos años sin el cobro de intereses.

Considerando que esta ley abarca a personas físicas y jurídicas, sean comerciantes o no, afecta a las MIPYMES; esta figura jurídica es utilizada si la empresa solicita la quiebra; también pueden solicitarla terceros. No existe diferencia por tamaño de empresa, excepto en el caso de las pequeñas quiebras.

c) *Cómo obtener una marca*²³

Muchas empresas enfrentan requisitos adicionales como el de registrar una marca; por lo general, las medianas y grandes empresas son las que inscriben sus marcas. Según la ley son marcas todos los signos que sirvan para distinguir productos o servicios. Estas pueden consistir en una o más palabras, lemas, emblemas, monogramas, sellos, viñetas, relieves; los nombres, vocablos de fantasía, las letras y números con formas o combinaciones distintas; las combinaciones y disposiciones de colores, etiquetas, envases y envoltorios. También pueden consistir en la forma, presentación o acondicionamiento de los productos o de sus envases o envolturas, o de los medios o lugar de expendio de los productos o servicios correspondientes.

El registro de una marca le confiere a su propietario no sólo el derecho a su uso exclusivo en todo el territorio paraguayo, sino también distinguir los productos o servicios de otros similares existentes en el país. La inscripción tiene por objeto dar a los fabricantes o comerciantes una protección contra los concurrentes que pretenden capitalizar la notoriedad adquirida por otros.

El plazo de validez de una marca es de 10 años, contados a partir de la fecha de concesión del registro, y podrá ser renovado indefinidamente por

21. Complementos: en la Ley de quiebras (artículos 75, 76, 112); en el Código Civil (artículos 2.072 al 2.078), en el Código del Trabajo (artículos 246 y 247) y en la Constitución (artículo 59).

22. Complementos: en la Ley de Quiebras (artículos 10, 11, 15, 64, 67 y 68); en el Código Civil (artículos 2.072 al 2.078); en el Código del Trabajo (artículos 246 y 247) y en la Constitución (artículo 59).

23. Ley 1.294/98.

períodos de igual duración. La solicitud para el registro de una marca deberá ser presentada ante la Dirección de la Propiedad Industrial, dependiente del Ministerio de Industria y Comercio. La solicitud se debe formular por escrito e incluir lo siguiente:²⁴ i) nombre, domicilio y firma del solicitante y de su patrocinante o de su apoderado, según corresponda; ii) denominación de la marca o su reproducción cuando se trate de marcas figurativas, mixtas o tridimensionales; tratándose de cualquier otro signo, la representación gráfica del mismo; iii) especificación de los productos o servicio que distinguirá la marca, con indicación de la clase; y iv) carta poder o poder especial o general, cuando el interesado no concurrese personalmente. El solicitante o su apoderado deberá constituir domicilio en la capital, Asunción. Las personas jurídicas sólo podrán concurrir mediante apoderado, que debe ser un agente de la propiedad industrial matriculado.

d) Requisitos de exportación

Las empresas que exportan, aunque mayoritariamente no son MIPYMES, deben cumplir los siguientes requisitos: i) ser una empresa legalmente constituida (unipersonal, SA, SRL), y ii) estar en el registro de exportador. Para esta última exigencia, las personas físicas o jurídicas deben inscribirse en el registro de importador/exportador de la Dirección General de Aduanas, donde es necesario presentar: i) solicitud llenada y firmada por el responsable (original); ii) fotocopia de escritura de constitución social o estatuto, autenticada por escribanía pública, iii) balance de apertura o balance del último ejercicio visado por la Subsecretaría de Estado de Tributación (fotocopia autenticada por escribanía pública); iv) nómina de socios si fuere una sociedad; v) fotocopia del RUC autenticada por escribanía pública; vi) fotocopia de la patente municipal- semestre-año, autenticada por escribanía pública; vii) fotocopia de la Matrícula de Comerciante, autenticada por escribanía pública, y, además, se requieren según el caso registros adicionales: i) Ministerio de Agricultura y Ganadería que expide el certificado fitosanitario o certificado zoonosanitario, según corresponda; ii) en el Registro Industrial del Ministerio de Industria y Comercio, las empresas industriales y manufactureras; iii) Ministerio de Salud Pública: para exportación de productos químicos, y iv) certificación ecológica para alimentos y productos ecológicos.

24. Los tipos de marcas pueden ser:

a) Nominativa: constituida por palabras o conjunto de palabras, letras grabadas en cualquier alfabeto. La garantía de este tipo de marca se resume en la palabra en sí y no en la forma como ella está escrita.

b) Figurativa: constituida exclusivamente por el diseño, imagen o cualquier tipo de señal gráfica que no contenga elementos nominativos.

c) Mixta: cuando está constituida, simultáneamente, por elementos nominativos y figurativos, o de elementos nominativos cuya presentación tenga suficiente distinción de la escritura usual.

3. Políticas, leyes y regulaciones impositivas

En esta sección se presentan las dos grandes categorías de impuestos que pagan las empresas: aquellos que corresponden al Gobierno central y los impuestos y tasas que se pagan a los municipios (cuadro 13). Existen cuatro impuestos del Gobierno central y siete impuestos/tasas municipales. Algunos son para todas las empresas y otros sólo para ciertas empresas. En esta última categoría, el impuesto selectivo al consumo es únicamente para aquellas empresas que producen o importan los rubros que tributan en forma especial, y el tributo único que es sólo para las empresas de menor facturación (52 000 000 de guaraníes), en el caso del Gobierno central. En el caso de las municipalidades,

Cuadro 13 Tipo de Impuestos

Nivel de Gobierno	Tasas	Tiempo	Tipo de empresa
A. Impuestos del Gobierno central			
1. Tributo único (TU)	4% sobre ingreso real o presunto	Anual/marzo	Unipersonal
2. Impuesto al valor agregado (IVA)	10% facturación neta mensual	Mensual	Sociedades/ Unipersonales ^{a/}
3. Impuesto a la renta (IR) ^{b/}	30% renta imponible	Anual/abril	Sociedades/ Unipersonales ^{a/}
4. Impuesto selectivo al consumo (ISC)	Tabaco, cigarrillo y bebidas alcohólicas	Mensual	Sociedades ^{c/}
B. Impuestos municipales			
1. Patente comercial, industrial o servicios	Según municipios	Anual	Todas
2. Impuesto a la publicidad o propaganda (si realiza)		Antes de su realización	Todas
3. Tasas por servicios de salubridad		Anual	Todas
4. Tasas por servicios de desinfección		Cada vez que se efectúa	Todas
5. Tasa por recolección de basura		Según municipios	Todas
6. Impuesto inmobiliario (si es propietario)		Anual	Todas
7. Impuesto a los rodados (si es propietario)		Anual	Todas

Fuente: Elaboración propia.

a/ Las sociedades están obligadas a pagar. Las unipersonales, únicamente si su venta supera los 52 000 000 de guaraníes por año (2002).

b/ La IR hace un anticipo en mayo, julio, septiembre y noviembre.

c/ Por lo general son medianas y grandes empresas las que se dedican a estos rubros (SA o SRL).

tres de los siete impuestos sólo los pagan aquellas empresas que son propietarias de inmuebles, o de rodados y si realizan publicidad o propaganda.

a) Impuestos del Gobierno central

Una de las reformas más importantes ha sido la nueva ley tributaria (Ley 125/91) que simplifica el sistema de recaudación de impuestos, amplía la base de los contribuyentes y dota de eficiencia y neutralidad a la asignación de los recursos; también modifica la estructura arancelaria. El nuevo régimen tributario sustituyó más de 30 impuestos, junto con simplificar y modernizar el sistema impositivo.

Como ya se señaló, existen básicamente cuatro tipos de impuestos: i) tributo único; ii) impuesto al valor agregado; iii) impuesto a la renta, y iv) impuesto selectivo al consumo. Las empresas pagan estos impuestos según la naturaleza de la unidad productiva; esta diferencia ocurre principalmente entre las empresas unipersonales y las sociedades.

Uno de los problemas del sistema es el bajo nivel de recaudaciones. La evasión es grande. La presión tributaria al inicio de la reforma fue del orden del 11.5% del PIB, pero después fue perdiendo peso hasta llegar a menos del 10%. Se estima un 60% de evasión sobre la base tributaria;²⁵ frecuentemente, el gobierno se queja o denuncia la existencia de doble contabilidad en las empresas, pero el mecanismo de control y sanción es débil. Existen numerosas denuncias de corrupción en Aduanas y Subsecretaría de Tributación, sin hasta ahora poder lograr cambios sustantivos.

i) Tributo único

Las empresas que pagan este impuesto son las unipersonales, si sus ventas son inferiores a un cierto monto ajustado anualmente por el Índice de Precios del Consumidor (IPC) (52 000 000 de guaraníes). Se aplica la tasa del 4% al ingreso real o al ingreso presunto (el que fuere mayor) del contribuyente y se le resta el 50% del IVA de las facturas de compra relacionadas a la actividad propia de la empresa.²⁶

La forma de pago y registración es como sigue: i) declaración jurada en Formulario 804; ii) registro mensual de las compras y ventas efectuadas en un libro especial; iii) las ventas deben ser registradas en comprobante de venta del

25. Estimación oficial del Ministerio de Hacienda.

26. Ingreso real es aquel que se declara como ingreso total en un año; ingreso presunto es aquel que el fisco supone como ingreso del empresario, sumando los sueldos y jornales, arrendamientos del inmueble afectado a la actividad, gastos de energía, agua, luz, teléfono, compras de mercaderías, materias primas, insumos, incluido combustible, así como otras adquisiciones y gastos y el 30% de los gastos anteriores en concepto de utilidad presunta. Por último, se excluyen los gastos financieros.

tributo único, y iv) no están habilitados al cobro del IVA por medio de la emisión de facturas en sus operaciones de ventas regulares. El plazo para el pago es anual, durante marzo.

ii) Impuesto al valor agregado (IVA)

Las empresas que pagan este impuesto son las unipersonales (con o sin responsabilidad limitada) si sus ventas superan un cierto monto anual ajustado por el IPC (52 000 000 de guaraníes en 2002) y las sociedades e importadores independientemente del monto de sus ingresos. Se paga por la diferencia entre el débito fiscal (10% de la facturación neta mensual) y el crédito fiscal (10% de los gastos en compras de insumos para el negocio en el mes). El Decreto 15.199/96 determina un tratamiento preferencial para el pago del IVA a los productos con cierta partida arancelaria de empresas productoras nacionales. El IVA se paga mensualmente.

iii) Impuesto a la renta

Las empresas que pagan este impuesto son las mismas afectas al IVA, sean unipersonales (con o sin responsabilidad limitada), cuando su ingreso anual supera el monto mencionado (52 000 000 de guaraníes), y las sociedades. Se paga un 30% sobre la renta neta imponible. Este es determinado restando de los ingresos totales los costos totales y los gastos necesarios para obtener la renta gravada. Los contribuyentes del impuesto a la renta deben presentar anticipos cuatro veces al año a partir del segundo año de ejercicio fiscal de la empresa, equivalentes al 25% del impuesto liquidado en el ejercicio fiscal anterior. La declaración jurada y el pago del impuesto a la renta son anuales, realizándose en abril. Los anticipos se hacen cuatro veces al año, durante mayo, julio, septiembre y noviembre.²⁷

iv) Impuesto selectivo al consumo

Grava la importación y primera enajenación cuando fuere de producción nacional de tabacos, cigarrillos, aguas minerales, cervezas, otras bebidas alcohólicas y alcoholes y combustibles. Lo pagan los fabricantes, por las enajenaciones que realicen en el territorio nacional, y los importadores, por los bienes que introduzcan en el país. Los mismos podrán ser una empresa unipersonal o sociedades con o sin personería jurídica, entidades privadas de cualquier naturaleza, así como empresas públicas, entes autárquicos y sociedades de economía mixta. El artículo 106 de la Ley 125/91 determina las tasas impositivas y detalles de los bienes que pagan el impuesto. El impuesto es de liquidación mensual con excepción de los combustibles, que se realizará por períodos semanales que abarcarán de domingo a sábado.

27. Véanse los detalles de la declaración jurada en el Anexo 2 y los requisitos para el pago de impuestos agropecuarios en el Anexo 3.

b) Impuestos municipales

El comercio, la industria y las entidades financieras del interior y capital están obligados a pagar la patente anual. La misma se determina de acuerdo al capital de la empresa. Se debe presentar el balance del ejercicio anterior visado por el Ministerio de Hacienda o Superintendencia de Bancos (entidades financieras). Sin embargo, por ordenanza municipal, las mismas pueden establecer el sistema más adecuado de declaración jurada, de acuerdo a las características de los contribuyentes del municipio. Si los contribuyentes no cumplen con los requisitos de presentación de balance, la municipalidad estimará de oficio el monto del activo. Por ordenanza se determinará el monto de los activos con base en los balances o declaraciones juradas de los tres ejercicios anteriores, y si no se dispusiere de estos documentos por la consideración de los activos de negocios similares, según clases de operaciones, su ubicación y el número de personas empleadas así como la documentación que crea necesario exigir.

El impuesto de patente (comercial, industrial o de servicios) es anual, pudiendo pagarse en forma semestral en enero y julio. Se paga de acuerdo al monto de los activos, conforme a una escala preestablecida (véase Anexo 4). Los requisitos para la obtención de la patente municipal (en la Municipalidad de Asunción), son los siguientes: i) declaración jurada de patente comercial e industrial (formulario); ii) presentar el original del balance de apertura visado por el impuesto a la renta del Ministerio de Hacienda; iii) adjuntar fotocopia autenticada de cédula de identidad policial, registro único de contribuyente, boleta de pago de tasas especiales del propietario, boleta de pago del impuesto inmobiliario (del propietario y contrato de alquiler, si es inquilino); iv) en caso de ser empresa individual de responsabilidad limitada (EIRL), SRL o SA, se deberá además presentar una fotocopia autenticada por escribano de la escritura de constitución inscrita en el Registro Público de Comercio. Además existen otros requisitos dependiendo de la actividad específica de la empresa.

Otros impuestos o tasas municipales que afectan a las empresas son: i) impuesto a los rodados (si posee vehículo); ii) impuesto a la construcción, que se paga antes del inicio de obras; iii) impuesto a la publicidad o propaganda (si realiza); iv) tasas por servicio de salubridad; v) tasas por servicio de desinfección; vi) tasas por recolección de basuras, limpieza de vías públicas de cementerios, y vii) impuesto inmobiliario, si es propietario.

4. Políticas, leyes y regulaciones laborales

La regulación laboral y la política de empleo importan no sólo desde el punto de vista del bienestar del trabajador sino también desde la perspectiva de la productividad del trabajo, para el empleador. Así, una buena condición de trabajo, una capacitación continua de los recursos humanos, una representación

gremial adecuada, una óptima cobertura de salud y jubilación y un buen salario constituyen incentivos poderosos para mejorar la productividad de la fuerza laboral. En general, el cumplimiento de las normas laborales depende del ente regulador, en este caso el Ministerio de Justicia y Trabajo, y de los organismos de servicios tanto de la seguridad social, el IPS, como de las instituciones de capacitación laboral. En esta sección se abordan varios temas laborales: el salario mínimo; el ente regulador, las condiciones del empleo; la contribución a la seguridad social; la negociación colectiva; el desarrollo de los recursos humanos; la inspección laboral; y los mecanismos administrativos de los organismos del sector público encargados del área laboral.

a) *Salario*

La legislación laboral se refiere al salario en general y salario mínimo.²⁸ El salario se estipula libremente pero no podrá ser inferior al que se establezca como mínimo de acuerdo a las prescripciones de la Ley y la Constitución.²⁹ El salario vital, mínimo y móvil se fija periódicamente con el fin de mejorar el nivel de vida, tomando en cuenta los siguientes factores:³⁰ i) el costo de vida de la familia obrera, según el tiempo y lugar, en sus elementos fundamentales; ii) el nivel general de salarios en el país o región donde se realice el trabajo; iii) las condiciones económicas de la rama de actividad respectiva; iv) la naturaleza y el rendimiento del trabajo; v) la edad del trabajador, en la medida en que influya sobre su productividad; y vi) cualquier otra circunstancia que fuese congruente a la fijación. Para su aplicación, se divide el país en zonas urbanas y rurales, fijándose el salario mínimo de modo general para cada una de ellas o para una o más industrias o trabajos similares.

Para algunas empresas, el SML es alto porque su productividad es baja. En consecuencia, un aumento del costo laboral y un estancamiento de la productividad laboral significan una pérdida de competitividad en el mercado. De allí que muchas unidades con baja productividad, generalmente las pequeñas y microempresas, optan por incumplir la Ley del SML. Estas empresas tratan de compensar así su baja productividad violando las normas laborales. Esta “ventaja comparativa”, sin embargo, no es sostenible porque una empresa que incumple ingresa en un “círculo vicioso”: baja productividad, incumplimiento, no acceso a mercado de productos y factores, lo que redundará en baja productividad.

28. El tema es abordado en el capítulo III de este libro.

29. Artículos 92 y 93 de la Constitución. Además contemplan otras prerrogativas tales como horas extraordinarias, trabajo nocturno, días feriados y aguinaldo (Anexo 5). Constitución Nacional, artículo 92; Ley 924/64 (OIT) Convenio relativo al establecimiento de métodos para la fijación de salarios mínimos.

30. Complementos: Ley 66/68 (OIT) “Que aprueba el convenio de Normas y Objetivos Básicos de la Política Social”; artículos 5, 10 y 13.

Existe una institución responsable de la regulación del SML: el Ministerio de Justicia y Trabajo.³¹ Mediante decreto, el Poder Ejecutivo fija el salario mínimo con base en las recomendaciones del Consejo Nacional del Salario Mínimo, presidido por el Director del Trabajo del MJT e integrado por tres representantes respectivamente del Poder Ejecutivo, empleadores y empleados. El Consejo tiene una capacidad limitada para desarrollar estimaciones propias en base a criterios técnicos que sirvan de insumos para la discusión entre las partes y también carece de habilidad para facilitar consensos entre los empleadores y trabajadores.

Pero más allá de su capacidad efectiva de establecer el ajuste salarial, el punto más débil del MJT es su capacidad de inspección, control y verificación de cumplimiento de las normas laborales por parte de las empresas (Carosini, 2000). La gran tasa de evasión constituye, por un lado, una debilidad administrativa del Ministerio de Justicia y Trabajo para ejercer su función de ente regulador³² y, por otro, el nivel de exigencias burocráticas dificulta su cumplimiento a las pequeñas y microempresas.

b) Condiciones del empleo

Las disposiciones más importantes son las siguientes: i) duración de la jornada laboral; ii) seguridad e higiene; iii) descansos legales, y iv) vacaciones anuales remuneradas. Incluso en empresas con trabajadores sindicalizados, el cumplimiento de estas disposiciones que garantizan los derechos fundamentales del trabajador no está suficientemente garantizado por un servicio eficiente de inspección y vigilancia por parte del MJT. Por lo general, el incumplimiento de estos derechos es alto y mayor en los casos de pequeñas y microempresas.

La jornada de trabajo, según el Código, es el período de tiempo durante el cual el trabajador permanece a disposición del empleador. La jornada de trabajo no podrá exceder las ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales para los trabajos diurnos y siete horas diarias o cuarenta y dos horas en la semana cuando el trabajo fuere nocturno (véase Anexo 6).

Por otra parte, las normas establecen que el trabajador, en la prestación de sus servicios profesionales, tendrá derecho a protección eficaz en materia de salud, seguridad e higiene en el trabajo. La Dirección General de Higiene y Salubridad Ocupacional, asesorada por el Ministerio de Salud, calificará como salubre o insalubre una actividad. Además, el trabajador gozará de protección en cuanto a actividades que pongan en peligro su vida, en condiciones penosas o turnos continuos o rotativos. En esos casos la jornada laboral no podrá exceder

31. El salario mínimo legal fue establecido en Paraguay en 1943; es uno de los más antiguos del continente.

32. La prensa denuncia frecuentemente historias de coacción, chantaje y coimas de inspectores.

las seis horas diarias (véase Anexo 6). En otras palabras, el empleador deberá garantizar la higiene, seguridad y salud de los trabajadores en la ejecución de su actividad laboral.

Al referirse a descansos legales, la ley estipula que la jornada de trabajo estará dividida en dos secciones con un descanso intermedio de media hora sin que se compute la misma. Los días feriados establecidos por ley serán de descanso obligatorio, a excepción de extrema necesidad.

El Código se refiere también a las vacaciones anuales remuneradas; todo trabajador tiene derecho a un período de vacaciones remuneradas después de cada año de trabajo continuo al servicio del mismo empleador, conforme a su actividad (véase Anexo 7).

c) Contribución a la seguridad social

El sistema de seguridad social para los trabajadores del sector privado corresponde al Instituto de Previsión Social (IPS),³³ que ejerce el monopolio en temas de seguro. Los trabajadores del sector público están cubiertos por las cajas fiscales y los fondos de jubilaciones. El IPS recibe un 23% del salario total (9% de los trabajadores y 14% de los empleadores); y un aporte patronal adicional del 2.5% para la capacitación profesional, campaña de medicina preventiva y campaña de erradicación del paludismo.

El aporte a IPS es controvertido. Existe resistencia tanto de parte de la patronal como de los sindicatos por el servicio de salud y la incertidumbre en torno a la capacidad financiera del IPS para cubrir en el futuro las jubilaciones de los trabajadores pasivos. Esta situación se acentúa debido a sucesivas y cuantiosas pérdidas de los fondos previsionales desde 1995 con las quiebras de bancos, la adjudicación de préstamos directos a algunas empresas y propiedades inmobiliarias en estado de abandono.

La ley establece que los trabajadores asalariados que prestan servicios o ejecutan una obra en virtud de un contrato de trabajo, verbal o escrito, cualquiera sea su edad y el monto de la remuneración que perciban, los aprendices y el personal de los entes descentralizados del Estado o empresas mixtas, quedan incluidos en forma obligatoria en el régimen del seguro; este cubre los riesgos de carácter general y especialmente los derivados del trabajo.

Es obligatoria la inscripción del empleador en el IPS en la iniciación de sus actividades en tal carácter, como asimismo la comunicación de cualquier denominación o cambio de razón social, de domicilio, de clase de actividades o de cese de actividad, sea temporal o definitivo, todo ello conforme a la reglamentación que establezca el Instituto. Los empleadores están obligados a comunicar al Instituto la entrada de sus trabajadores a la iniciación de las tareas contratadas; igualmente, la salida de los mismos. Están obligados, asimismo, a

33. La labor del IPS se aborda en los capítulos V (desde la perspectiva de la cobertura) y VII (actuarial) de este libro.

inscribirlos en el IPS y facilitar que sus trabajadores se provean del documento de identificación de su calidad de asegurado.

Los empleadores deben descontar de las remuneraciones de sus trabajadores las cuotas mencionadas y depositarlas en el IPS, juntamente con los aportes mencionados para los ministerios de Salud y Justicia y Trabajo. La firma patronal que no descontare de sus trabajadores las cuotas, se hará cargo de las mismas. La falta de inscripción de los trabajadores en tiempo estipulado se sancionará con multa de un jornal mínimo diario por cada trabajador. Una excepción a esta regla es el caso de los maestros catedráticos de la secundaria y de las universidades, públicas y privadas, que pagan 5.5% de sus remuneraciones, y el caso del servicio doméstico.³⁴

d) Negociación colectiva y representación

El nivel de sindicalización en Paraguay ha subido sustancialmente después de 1989; sus afiliados se concentran en las medianas y grandes empresas. Después de esta expansión inicial, el sindicalismo sufrió un proceso de fragmentación y pérdida de gravitación a nivel nacional, atribuible en parte al efecto de las acusaciones de corrupción en contra de algunos dirigentes y los procesos judiciales en curso. Con el debilitamiento del sindicalismo, el incumplimiento de las normas laborales por parte de las empresas sigue radicado fundamentalmente en algunos sectores económicos (por ejemplo, transporte).

Según las leyes laborales, los requerimientos para la constitución de sindicatos en el sector privado son básicamente los siguientes: i) los sindicatos de empleadores no pueden constituirse con menos de tres miembros, y ii) los de trabajadores no pueden hacerlo con menos de 20 fundadores cuando se trata de sindicato de empresa, con menos de 30 si fuere gremial, y con menos de 300 cuando sean de industria.

El contrato colectivo se define como todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo celebrado entre un empleador o un grupo de empleadores, por una parte, y una o varias organizaciones representativas de trabajadores por otra, o en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, con el objeto de establecer condiciones de trabajo. Las normativas se refieren a los montos de los salarios, descansos legales, horarios y tolerancias, higiene y salud, de medidas de seguridad, de medidas sociales y culturales, de capacitación profesional. Además se contempla la existencia de reglamento interno o disposiciones obligatorias acordadas por el empleador y los trabajadores destinadas a regular el orden, la disciplina y la seguridad (véase Anexo 8).

34. El incumplimiento de las normas previsionales constituye una severa violación del derecho de los trabajadores pero en las condiciones actuales del IPS no se vislumbran soluciones a corto plazo. Existen iniciativas del Gobierno y del Parlamento de reforma del IPS, cuya discusión es probable en 2004.

e) Desarrollo de recursos humanos

En un estudio relativamente reciente (Banco Mundial, 1996) se señala que la restricción principal para el desarrollo del sector privado es la baja calificación de los recursos humanos en los niveles superior, medio y bajo. Esta es resultado, en parte, de la baja cobertura y mala calidad del sistema educativo (7 años promedio de estudio de la población ocupada, según la EIH 1997/98) y, en parte, de la limitada oferta de capacitación laboral para la mano de obra, tanto para quienes ingresan al mercado por primera vez como para aquellos que están empleados.

El Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP),³⁵ creado en 1971, que operaba con la contribución de los empleadores, ha sido objeto de críticas del sector privado por ejercer un monopolio en la formación, y por la escasa pertinencia y calidad de los cursos de entrenamiento. Posteriormente, en 1994, se creó el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (FCL), actualizado recientemente.³⁶ Esta entidad, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, que recibe hoy el aporte patronal destinado al SNPP, tiene los siguientes fines: i) la adquisición por sus beneficiarios de conocimientos, habilidades y destrezas para el desarrollo de su capacidad y creatividad laboral, de acuerdo con las metas que determinen los planes y políticas del Poder Ejecutivo; ii) la formación, capacitación, especialización y reconversión sectorial de sus beneficiarios para adecuar su rendimiento a las actuales condiciones y requerimientos de la producción de bienes y servicios, así como a la demanda del mercado, y iii) el mejoramiento de la calificación, competencia y productividad de la población económicamente activa.

Los beneficiarios del FCL son: i) los jóvenes que buscan empleo por primera vez, entendiéndose por tales aquellos cuyas edades oscilen entre los 14 y 25 años; ii) los trabajadores actualmente desocupados; iii) los trabajadores del sector formal que necesitan la actualización de sus conocimientos, habilidades y destrezas para lograr un desempeño más eficiente o para conservar su puesto de trabajo, y iv) los trabajadores del sector informal, los independientes, los microempresarios y los pequeños empresarios. Se entenderá por microempresas aquellas que cuenten con hasta 4 dependientes y pequeñas empresas las que empleen entre 5 y 19 dependientes; y v) los pequeños productores rurales, entendiéndose por tales a los que exploten fincas no mayores a 25 hectáreas, ubicadas en el área rural.³⁷

35. Ley N° 253/71 del Ministerio de Justicia y Trabajo. Estipula un aporte mensual obligatorio a cargo de los empleadores privados de todo el país, equivalente al 1% del total de sueldos y salarios pagados, que se deposita mensualmente en el IPS junto con los aportes en concepto de seguro social.

36. Ley N° 1.652/00 de 2000.

37. Los recursos del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral serán obtenidos de: i) las asignaciones y subvenciones que le asigne el Presupuesto General de la Nación; ii) los ingresos provenientes de los gobiernos departamentales y de las

Por último, el Código Laboral contempla un contrato de aprendizaje. Esto es, que un aprendiz se obliga a prestar servicio a un empleador, a cambio de que éste le enseñe prácticamente, por sí o por otro, una profesión, arte u oficio, durante un tiempo determinado y le pague un salario que puede ser convencional. De acuerdo con la naturaleza del aprendizaje y para ciertos trabajos, la autoridad competente podrá establecer el monto de un salario mínimo, cuyo monto en dinero en efectivo no podrá ser inferior al 60% del salario mínimo. El aprendizaje puede realizarse en el lugar de trabajo o en una institución especializada por cuenta del empleador, o bajo régimen de aprendizaje dual.

f) Inspección laboral y mecanismos administrativos

El cumplimiento y la aplicación de las leyes del trabajo corresponden al Viceministerio del Trabajo, a través de un servicio de inspección y vigilancia.³⁸ La tarea de inspección implica: i) seguridad y prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; ii) protección de vida, seguridad, comodidad e higiene de los trabajadores, y iii) educación en materia de seguridad e higiene y en la prevención de los riesgos.

Según el citado estudio del Banco Mundial (1996), la inspección realizada por el Ministerio de Justicia y Trabajo a las empresas en 1995, según tamaño de empresa, arrojó el siguiente resultado: el 57% de las empresas grandes recibió visitas del MJT; 44% de las medianas y 36% de las pequeñas. De éstas, sólo el 12% fue sancionado por incumplimiento. La diferencia por tamaño careció de significación; se aprecia una ligera relación directa entre la sanción y el tamaño de las empresas: 11% de las pequeñas, 12% de las medianas y 14% de las grandes. Una debilidad del MJT es su capacidad de inspección, sumada a la falta de transparencia de la intervención de los inspectores que se prestarían a arreglos informales con las empresas.

El Ministerio de Justicia y Trabajo, a través del Viceministerio del Trabajo, fiscaliza el cumplimiento y la aplicación de las leyes laborales vigentes. Esta tarea exige los siguientes trámites: i) la inscripción de las empresas en el registro patronal; ii) el mantenimiento al día de los registros pertinentes, y iii) la realización de informes semestrales.³⁹

municipalidades para financiar planes y programas acordados con los mismos; iii) el aporte de entidades y empresas privadas, como contraprestación de servicios; iv) los aportes provenientes de la cooperación internacional; v) los legados y donaciones, y vi) el aporte patronal del 1% (uno por ciento) sobre las remuneraciones pagadas a los trabajadores de las empresas privadas.

38. El artículo 282 del Código del Trabajo determina las medidas a ser adoptadas.

39. Decreto 10.047/95. Por Resolución N° 178/98 se actualizan las multas (10 jornales mínimos = 197 150 guaraníes; 20 jornales mínimos = 394 300 guaraníes; 30 jornales mínimos = 591 445 guaraníes. En relación a las multas sobre presentación de planillas, 10 jornales mínimos = 197 750 guaraníes).

Los requisitos para la inscripción de la empresa en el registro patronal varían según tamaño de ésta (cuadro 14). El incumplimiento de la inscripción dentro del plazo establecido se castiga con multas de la siguiente escala: i) atraso de 61 a 90 días, con 10 jornales mínimos; ii) de 91 a 180 días, con 20 jornales mínimos; iii) de 181 días en adelante, con 30 jornales mínimos.

El mantenimiento de registros por parte del empleador consiste en: i) registro de empleados y obreros; ii) registro de sueldos y salarios; iii) registro de vacaciones anuales, y iv) registro de menores. Estos deben ser rubricados por la autoridad administrativa del trabajo y sus fojas numeradas. Los informes semestrales deberán ser remitidos en los meses de enero y julio de cada año y las planillas requeridas son: i) empleados y obreros; ii) sueldos y jornales, y iii) resumen general de personas ocupadas. El atraso de la presentación se penaliza con multas: 10 jornales mínimos pasada la fecha de cierre y 10 jornales mínimos más por cada semestre de atraso.

Los mecanismos de inscripción patronal y presentación de los reportes semestrales son complicados y engorrosos; al respecto, los datos presentados anteriormente confirman que sólo un cuarto de las empresas inscritas en la Dirección del Trabajo del MJT está al día con la presentación de los informes. Los empresarios, según interpreta un dirigente de la Federación Paraguaya de Microempresarios (FEPAME), no desearían complicarse y las obligaciones le resultan engorrosas. En particular, en las microempresas existen muchos trabajadores familiares y cuando se contrata un tercero (que generalmente es vecino o pariente) es por temporada y se suele pagar a destajo. Otro empresario manifiesta que cuando la empresa se atrasa debe pagar multas demasiado altas, por lo que opta por no presentar más sus planillas. El rechazo al procedimiento burocrático que exige el MJT sería generalizado de parte de los empresarios (Anexo 9).

Cuadro 14 Requisitos para el Registro Patronal^{a/}

Firma unipersonal y sociedad individual de responsabilidad limitada	Sociedades y entidades jurídicas
1. Cédula de identidad	1. Escritura de constitución o estatuto social
2. Registro Unico de Contribuyente del propietario	2. Acta de la última asamblea
3. Inscripción en el IPS	3. Cédula de identidad del o los directivos o del representante legal
4. Lista de empleados	4. Registro Unico de Contribuyente de la firma
5. Escritura de contrato	5. Inscripción en el IPS
	6. Lista de empleados

Fuente: Elaboración propia.

a/ El formulario de solicitud de inscripción debe ser acompañado por los documentos señalados según la naturaleza de la empresa, en el plazo de 60 días desde el inicio de la relación laboral. En el caso de extranjeros deberá presentar cédula de identidad paraguaya o certificado de radicación en el país.

En conclusión, una gran parte de las empresas, fundamentalmente de las unidades de menor tamaño (micros y pequeñas), evadirían el cumplimiento del marco regulatorio. La baja productividad de la mano de obra se trataría de compensar con la reducción del costo laboral. El esfuerzo para disminuir este costo se manifiesta en el incumplimiento de las leyes de seguridad social, del salario mínimo legal y otros costos laborales adicionales. Este incumplimiento de la regulación laboral se explicaría también por el servicio del IPS y la gran incertidumbre sobre el futuro de los fondos jubilatorios administrados por esta entidad. La situación reflejaría igualmente la debilidad administrativa y la escasa confianza de los empresarios y trabajadores.

5. Política financiera y crediticia

Existen algunos programas de crédito que apoyan a las MIPYMES. Los principales son tres: i) Programa Global de Crédito para Microempresas; ii) Fondo de Desarrollo Industrial, y iii) Banco Nacional de Fomento (BNF).⁴⁰ En particular, el Programa Global de Crédito para microempresas ha tenido éxito tanto en la colocación y recuperación de los préstamos como en el desarrollo de las instituciones financieras intermedias que adaptaron sus operaciones a la característica de este segmento de mercado. El Fondo de Desarrollo Industrial ha operado más bien con las medianas y grandes empresas y el BNF, hoy con problemas de recuperación (morosidad del orden de 58%), ha entregado también préstamos especialmente a las PYMES.

a) *Programa Global de Crédito para Microempresa*

Este crédito está destinado a microempresarios, esto es, empresas con no más de 10 empleados, incluido el propietario; un total de activos fijos no mayor de US\$ 20 mil; y ventas anuales que no excedan US\$ 100 mil.

Los requisitos exigidos por las instituciones financieras intermediarias (IFIs) del Programa difieren de los requisitos comúnmente exigidos para dicho segmento. De acuerdo con la tecnología de crédito aplicada, el negocio es tomado como garantía, además de la voluntad y capacidad de pago del empresario, y no se emplean garantías tradicionales, tales como la hipoteca o el aval de un codeudor.

Además, los clientes no tienen la obligación de mantener una cuenta corriente o de ahorro en la institución. Los créditos se conceden en plazos adecuados y convenientes para las necesidades de los pequeños negocios que tienen un mayor giro que los negocios de mayor porte.

40. Existen otros programas e instituciones que también apoyan a las MIPYMES en el sector rural, como el Fondo de Desarrollo Campesino y el Crédito Agrícola de Habilitación.

Las condiciones de crédito están adaptadas a la naturaleza del micronegocio. Las modalidades de pago fluctúan desde cuotas fijas mensuales, pagos parciales, hasta descuento de cuenta de ahorro. Los montos oscilan desde un mínimo de 500 mil guaraníes a un máximo de 60 millones de guaraníes, y las cuotas, parten en un mínimo de 3 meses y llegan hasta un máximo de 48 meses. El costo del crédito es el siguiente: i) tasas de interés normal desde 3.5% a 5% mensual, y ii) más 1.74% sobre el monto del crédito por actos y documentos. El prestatario debe ser mayor de 20 años y no tener más de 65 años y con un tiempo mínimo de funcionamiento del negocio de un año. En cuanto a los montos y las garantías, hasta 2 millones de guaraníes se requiere sólo referencia comercial y personal; hasta 5 millones de guaraníes se precisa todo lo anterior, más un garante. Hasta 10 millones de guaraníes, el programa requiere todo lo anterior más una garantía hipotecaria o prendaria. Entre 10 millones de guaraníes y 20 millones de guaraníes, también la empresa prestataria debería presentar su contabilidad, además de los requisitos precedentes.

Los resultados del programa son los siguientes (cuadro 15).

Cuadro 15 Programa Global de Crédito para la Microempresa. Evolución de la cartera vigente

Años ^{a/}	Número de beneficiarios	Volumen (miles US\$)	Préstamo promedio (US\$)
1995	3 507	2 670	761
1996	8 241	7 846	952
1997	20 293	21 999	1 084
1998	25 109	21 804	868
1999	29 802	23 905	802
2000	38 183	33 026	865

Fuente: Banco Central del Paraguay (BCP)/Unidad Técnica Ejecutora de Programas (UTEP)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

a/ A diciembre.

La morosidad del Programa Global de Créditos es una de las más bajas del sistema financiero. Al 30 de junio del 2001, la morosidad superior a 30 días es del 7.1% y la mayor a 90 días es del 3.0%. Estos resultados revelan el éxito del programa.

b) Fondo de Desarrollo Industrial (FDI)

El FDI dispone de líneas de crédito para las microempresas y las PYMES.

i) Línea microempresas

Este crédito puede financiar la adquisición de activos fijos, como maquinarias, equipos, repuestos y partes de máquinas, materia prima e insumos.

Beneficia a microempresas (hasta con 10 trabajadores incluyendo el propietario y ventas anuales que no excedan el equivalente a 160 salarios mínimos mensuales). El monto contemplado tiene un límite máximo de US\$ 10 mil por prestatario sujeto a inversiones de activo fijo en relación de 2:1 con capital operativo; el promedio de préstamos no puede superar, por entidad, el equivalente de US\$ 3 mil. El plazo corresponde a inversiones fijas, un máximo de 48 meses y capital de trabajo, un máximo de 24 meses. La amortización es mensual vencido, sistema francés (cuadros 16a y 16b).

ii) Línea PYMES

El crédito es al sector industrial en general, destinado a la adquisición de activos fijos, obras civiles, materia prima e insumos. Los beneficiarios, según la norma, son empresas cuyo patrimonio neto no sea superior al equivalente a US\$ 200 mil y cuya facturación anual, antes de acometer el proyecto, no exceda al equivalente a 1 600 salarios mínimos mensuales. El plazo de amortización como máximo es de siete años para inversiones fijas y tres años para capital de trabajo; y la amortización está contemplada en pagos semestrales vencidos. El cuadro 16a muestra los resultados del programa desde su creación.

La relación empleo-crédito de las PYMES tiene un rango de US\$ 20 000 a US\$ 7 200 (cuadro 16b). Los mayores coeficientes se concentran en las industrias de hotelería y turismo (US\$ 19 837), industria plástica (US\$ 19 977) y servicios (US\$ 17 813); y los menores coeficientes en madera y derivados (US\$ 7 192), química y cosmética (US\$ 7 491), productos alimenticios (US\$ 8 492) y textil y confecciones (US\$ 8 995). En relación a la línea microempresas administrada por el FDI, el coeficiente crédito/empleo corresponde a un rango de US\$ 750 a US\$ 195, presentando los mayores coeficientes el sector de plásticos (US\$ 753), química y cosmética (US\$ 675), y productos alimenticios (US\$ 338); los menores coeficientes corresponden a los sectores electromecánica (US\$ 195), otras industrias (US\$ 212) y cueros y calzados (US\$ 245).

En 2000, el PGC ha beneficiado a 38 183 microempresas, con un volumen total de US\$ 33 millones y préstamos promedio de US\$ 865 por préstamo. El FDI en el período 1994-2002 ha entregado 405 préstamos, por un total de US\$ 120 millones, con un promedio US\$ 296 730 por préstamo para la línea PYMES, mientras que en el período 2000-2002 entregó a microempresarios 5 464 préstamos, por un total de US\$ 2 601.9 millones, con un promedio por cartera de US\$ 476.

c) Banco Nacional de Fomento (BNF), bancos privados y otras entidades financieras

El BNF está en proceso de transformación en banca de segundo piso y enfrenta serios problemas de morosidad. Los otros bancos de plaza entregan préstamos de monto que van de un millón de guaraníes a 50 millones de

**Cuadro 16a Fondo de desarrollo industrial: Préstamos y empleo proyectado/
Línea PYMES, 1994-2002^{a/}**

Actividades	Créditos	Montos (US\$) (A)	Empleos a generar ^{b/}		A/B
			Directos (B)	Indirectos	
Productos alimenticios	121	48 525 290	5 714	17 142	8 492
Gráfica y papelería	33	8 226 328	608	1 824	13 530
Cerámica, minería, canteras	34	6 578 642	703	2 109	9 358
Servicios	30	11 542 509	648	1 296	17 813
Otras industrias	16	2 997 325	170	510	17 631
Madera y derivados	42	8 307 171	1 155	3 465	7 192
Plásticos	23	9 743 720	542	1 626	17 977
Textil y confecciones	28	6 209 029	698	2 094	8 895
Metales y derivados	30	6 006 407	580	1 740	10 356
Hotelería y turismo	10	3 451 632	174	348	19 837
Electromecánica	12	3 552 533	411	1 233	8 644
Cueros y calzados	12	1 878 250	198	594	9 486
Química y cosmética	14	3 093 807	413	1 239	7 491
Total	405	120 112 642	12 014	35 220	9 998

Fuente: Fondo de Desarrollo Industrial.

a/ A noviembre.

b/ Proyecciones de ocupación de mano de obra, no están sujetas a verificación posterior.

**Cuadro 16b Fondo de desarrollo industrial: Préstamos y empleo proyectado/
Línea Microempresas, 2000-2002^{a/}**

Actividades	Nº de créditos	Montos		(B) Empleos a generar ^{c/}	A/B
		Millones de guaraníes	(A) Millones de US\$ ^{b/}		
Productos alimenticios	114	712.5	109.6	310	338
Gráfica y papelería	15	96.1	14.8	32	441
Cerámica, minería, canteras	43	281.6	43,3	128	323
Servicios	618	1 744.9	268.4	980	262
Otras industrias	746	2 076.0	319.4	1 437	212
Madera y derivados	79	461.4	71.0	198	343
Plásticos	184	1 352.4	208.1	264	753
Textil y confecciones	69	264	40,6	120	324
Metales y derivados	39	163.6	25.2	71	339
Comercio	3 506	9 476.8	1.458.0	4 980	280
Electromecánica	2	5.3	0.8	4	195
Cueros y calzados	25	111.4	17.1	67	245
Química y cosmética	24	123.9	19.1	27	675
Total	5 464	16 869.9	2.601,9	8 618	288

Fuente: Fondo de Desarrollo Industrial.

a/ A noviembre.

b/ Dólar promedio de noviembre 2002 US\$ 1= 6 500 guaraníes.

c/ Proyecciones de ocupación de mano de obra, no están sujetas a verificación posterior.

guaraníes, con modalidades de pagos de cuotas fijas mensuales y anuales. El costo del crédito es, en general, de 43% de tasa de interés nominal y 1% de comisión sobre el valor del crédito. Los requisitos incluyen: i) referencia comercial; ii) referencia personal; iii) garante; iv) hipoteca; v) contabilidad; vi) edad entre 20 a 70 años y estar operando como empresa por lo menos un año.

En el caso de las cooperativas, los montos de créditos que oscilan entre 200 mil guaraníes a 140 millones de guaraníes, con cuotas de 6 meses a 48 meses. Las tasas de interés van de 24% a 33%, más 1.5% por capital más intereses y 3% sobre el monto de crédito como seguro de vida. Los demás requerimientos son equivalentes a los bancos, excepto que no piden libros de contabilidad.

6. Políticas específicas de MIPYMES

Las políticas específicas se refieren a aquellas aplicadas por el gobierno para desarrollar las MIPYMES. Las mismas pueden ser puestas en vigor tanto por las instituciones especializadas del sector público como por las organizaciones privadas que apoyan a este segmento empresarial. En esta sección se analizan los programas sectoriales del gobierno, el papel del Estado en el desarrollo empresarial y el que desempeñan las organizaciones que representan a las MIPYMES.

a) Definición y criterio sobre MIPYMES

Una primera dimensión importante al analizar el papel de las políticas públicas sobre las MIPYMES es la adecuada identificación de este sector. La clasificación oficial de las micros, pequeñas y medianas empresas refleja discrepancias entre las instituciones. Fundamentalmente esta diferencia se manifiesta en la clasificación entre micros y pequeñas empresas según los criterios de cantidad de empleados, valor de la facturación y de los activos. Como consecuencia de la clasificación basada sobre la base de tres parámetros independientes, pueden presentarse casos de empresas que por su número de empleados pudieran pertenecer a una categoría (por ejemplo, microempresa), pero a otra diferente según sus ventas (mediana empresa) o su patrimonio (gran empresa).

Otro problema que dificulta la comparación entre las diferentes clasificaciones son los topes monetarios de los activos fijos y de la facturación anual. En algunos casos, la denominación es en guaraníes corrientes o indexados, en otros en dólares y también existen clasificaciones basadas en el valor del salario mínimo legal.

b) *Instituciones del Gobierno y del sector privado que trabajan para las MIPYMES*

Desde 1989, año de inicio de la transición a la democracia, se ha registrado una eclosión de iniciativas públicas y privadas de apoyo a las MIPYMES. Algunas son permanentes (programas) y otras de carácter más temporal (proyectos). En su gran mayoría estos esfuerzos tuvieron origen externo, a través de la cooperación bilateral o multilateral. Un buen número de proyectos se ha concentrado en el Ministerio de Industria y Comercio (MIC). En menor medida, otras instituciones –como el Banco Central del Paraguay, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y el Ministerio de Justicia y Trabajo– han asumido la ejecución de proyectos o participado en la creación de programas de apoyo a las MIPYMES. Estas iniciativas oscilan desde acceso a créditos, mercados externos, captación de inversionistas, hasta capacitación (cuadro 17).

Como se observa en el cuadro 17, el MIC administra alrededor de 12 iniciativas para el desarrollo y fortalecimiento de las MIPYMES; de éstas, algunos son programas (6) y otros proyectos (6). Los otros organismos del gobierno administran fundamentalmente proyectos, como el caso del BCP, a través del Programa Global de Crédito, y el MJT, mediante la Formación y Capacitación Laboral, que cuenta actualmente con un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Por último, el sector privado administra proyectos con fondos no reembolsables del BID, como el Programa de Articulación Empresarial (PAE) y el proyecto Eficiencia y Competitividad para la Industria de la Construcción (ECIC), así como también iniciativas más permanentes, por ejemplo, el Centro de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (CAPYME), la Asociación Paraguaya para la Calidad (APC) y el Centro de Arbitraje y Mediación Paraguay (CAM).

A continuación, se describen sintéticamente a los programas y proyectos mencionados precedentemente. En primer término, entre los apartados I y XI se presentan las iniciativas de apoyo a las MIPYMES concentradas en el Ministerio de Industria y Comercio. Posteriormente, entre los apartados XII y XVIII, aquellas en que intervienen el Banco Central del Paraguay, el Ministerio de Justicia y Trabajo y el Ministerio de Relaciones Exteriores. En tercer lugar, entre los apartados XV y XIX se presentan aquellas que operan en el ámbito del sector privado.

I. Centro de Apoyo a las Empresas (CEPAE)

El MIC creó el Centro de Apoyo a las Empresas (CEPAE) con la cooperación de China en el año 1995. El propósito de CEPAE es el fortalecimiento de las MIPYMES, desarrollando una nueva mentalidad y liderazgo en materias de productividad y competitividad. Ofrece servicios concentrados en: i) información, orientación y articulación de asistencia técnica, de capacitación y asistencia financiera; ii) estímulos a las empresas de sectores industriales con mayor potencialidad, y iii) asesoramiento y fomento para la creación de

Cuadro 17 Programas y proyectos por instituciones de apoyo a las MIPYMES^{a/}

Institución	Siglas	Año de creación	Programa	Proyecto
A. Ministerio de Industria y Comercio				
1. Centro de Apoyo a la Empresa	CEPAE	1995	*	
2. Fondo de Desarrollo Industrial	FDI	1994	*	
3. Fondo de Garantía	FG	1995		*
4. Oficinas Regionales del Ministerio de Industria y Comercio	ORMIC	1991	*	
5. Servicio de Promoción Artesanal	SPA	1975	*	
6. Instituto Nacional de Tecnología y Normalización	INTN	1963	*	
7. Caja de Herramientas	CH	2002		*
8. Sistema de Soporte de Negociaciones Comerciales	SNC	2002		*
9. Programa de Desarrollo Empresarial para las Pequeñas y Medianas Empresas ^{b/}	PR-0100	2001		*
10. Sistema de Promoción e Información Comercial	TIPS	2001		*
11. Simplificación de Trámites de Exportación ^{b/}	STE	2002		*
12. Comisión Nacional de Valores ^{c/}	CNV	1991	*	
B. Otras instituciones públicas				
1. Programa Global de Crédito a la Microempresa (BCP)	GCM	1994	*	
2. Dirección General de Promoción de las Exportaciones e Inversiones del Paraguay (Pro-Paraguay, Ministerio de Relaciones Exteriores)	PRO-PY	1991	*	
3. Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (UEP-MJT) ^{d/}	FCL	2000	*	
C. Instituciones privadas				
1. Programa de Articulación Empresarial /(CEDIAL-UIP)	PAE	1999	*	
2. Eficiencia y Competitividad de la Industria de la Construcción, (CAPACO)	ECIC	2001	*	
3. Asociación Paraguaya para la Calidad	APC	1988	*	
4. Centro de Atención a la Pequeña y Mediana Empresa	CAPYME	1992	*	
5. Centro de Arbitraje y Mediación Paraguay	CAM	1998	*	
Total			14	6

Fuente: Elaboración propia.

a/ Los programas y proyectos vinculados a las MIPYMES se explican más adelante.

b/ Estos proyectos aún no están en etapa de ejecución.

c/ La CNV crea incentivos fiscales para las empresas que se constituyan en sociedad anónima de capital abierto (incluyendo pequeñas y medianas) que cotizan en la Bolsa.

d/ Antes de la creación del sistema (Ley 1.652/00) ya funcionaba como el programa de Formación y Capacitación Laboral aprobado por el BID en 1994.

asociaciones, federaciones y organizaciones empresariales. A través de un programa del BID, CEPAE ha ofrecido bonos de capacitación para propietarios activos y empleados de microempresa. Este programa fue trasladado recientemente al Ministerio de Justicia y Trabajo.

II. Fondo de Desarrollo Industrial (FDI) y Fondo de Garantía (FG)

Ambos programas fueron creados por el MIC con el propósito de apoyar al sector empresarial, particularmente las MIPYMES en el caso del Fondo de Garantía. El FDI brinda apoyo financiero al sector empresarial otorgando créditos a través de bancos de segundo piso, cuyo desempeño es analizado más adelante. Debido al alto costo financiero y las exigencias, el FDI ha estado más bien concentrado en las medianas y grandes empresas. El FG no se ha podido integrar al papel que se tenía previsto, debido a la falta de fondos y prácticamente permanece en la fase de diseño.

III. Oficinas Regionales del Ministerio de Industria y Comercio (ORMIC)

Las Oficinas Regionales del Ministerio de Industria y Comercio fueron creadas en 1991. Apuntan a cuatro objetivos: i) promover las actividades productivas dentro de las respectivas comunidades; ii) organizar y promover la actividad industrial y comercial; iii) determinar la oferta exportable, y iv) incrementar la calidad y hacer más eficientes los medios de transporte. Las ORMIC ejercen un impacto limitado en las ciudades en donde han sido instaladas, debido a la insuficiencia de recursos para montar las oficinas y a la escasa capacidad técnica para promover sus objetivos.

IV. Servicio de Promoción Artesanal (SPA)

Este servicio es una oficina creada en 1975 para fomentar la artesanía y establecer vínculos directos con las demás reparticiones del Estado e instituciones del país y del exterior. En forma esporádica, el servicio ha contado con programas específicos de promoción.

V. Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN)

Creada en 1963, esta organización suministra servicios tecnológicos a organismos oficiales o a entidades privadas: investigación tecnológica; difusión de conocimientos tecnológicos; elaboración de normas técnicas; metrología; certificación; etc. Además, mantiene vínculos con organizaciones similares, nacionales o extranjeras.

Asimismo, el INTN es responsable de la puesta en marcha y funcionamiento del Laboratorio Metroológico Nacional y funciona como Organismo Nacional de Certificación; puede actuar directamente en la certificación de productos, sistemas y servicios. Está al servicio de las empresas en materia de asesoramiento sobre normas técnicas y certificación, incluyendo a las PYMES.

Cuenta con recursos humanos y tecnológicos, fruto de la cooperación internacional, para cumplir con su misión. Sin embargo, su certificación no es aceptada a nivel internacional.

VI. Caja de Herramientas (CH)

Este programa ha sido desarrollado por el MIC con el apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana-GTZ. Su objetivo es facilitar el acceso de las PYMES a información, documentos y enlaces y se espera reforzar los esfuerzos de construcción de una red de proveedores de servicios de asistencia técnica a las pequeñas y medianas empresas. Es un sistema dinámico y abierto, que estará en constante actualización, recibiendo los aportes que deseen realizar los usuarios. Cada dos meses se incluirán comentarios de los visitantes de la página y de los encargados del seguimiento de la misma, con las herramientas de gestión sugeridas. Se puede acceder a través de la página del MIC (www.mic.gov.py/PYMES).

VII. Sistema de Soporte de Negociaciones Comerciales Internacionales (SSN)

Este programa fue desarrollado en el marco de la cooperación técnica no reembolsable Programa ATN/SF-5888-PR “Apoyo en la Conducción Técnica y Desarrollo de las Negociaciones Comerciales Internacionales”, otorgada por el BID a Paraguay. Su ejecución ha sido a través del Ministerio de Industria y Comercio. El objetivo de este sistema es constituirse en una herramienta de apoyo y consulta. Contiene estadísticas actualizadas sobre el comercio internacional de bienes, con diferentes fuentes de datos, permitiendo además realizar análisis de las corrientes del comercio mundial por país, bloques de negociación y las principales categorías de productos. El SSN es un programa útil para las PYMES dedicadas al comercio exterior. Se puede acceder a través de la página del MIC, www.mic.gov.py o <http://ssn.mic.gov.py>.

VIII. Programa de Desarrollo Empresarial para las PYMES

El Programa de Desarrollo Empresarial para las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), PR-0100, es administrado por el MIC. Este programa de préstamos del BID, aprobado pero no ejecutado todavía, tiene tres objetivos: i) facilitar el acceso a los servicios de desarrollo empresarial; ii) mejorar la calidad de los servicios privados de desarrollo empresarial dirigido a las PYMES, y iii) mejorar los aspectos claves del entorno en el que se desempeñan las pequeñas y medianas empresas, a través de la realización de foros de competitividad. Los requisitos para acceder al programa son los siguientes: i) tener un máximo de 90 empleados; ii) estar inscrito en el RUC; iii) antigüedad de al menos un año; iv) estar al día con sus obligaciones tributarias; v) no estar en quiebra o en convocatoria de acreedores; vi) contar con un plan de desarrollo de competitividad, y vii) aportar como mínimo el equivalente de US\$ 1 000 para implementar el plan de desarrollo de competitividad.

IX. Sistema de Promoción e Información Comercial (TIPS)

Es un programa de información por Internet, creado por una organización no gubernamental internacional, DEVNET,⁴¹ dirigido a las empresas interesadas en exportar, encontrar proveedores o hallar contrapartes para invertir en el país. El servicio empezó a operar en forma plena en el país en 2001 y más de 400 empresas lo han usado. Inicialmente funcionó en la sede de la UIP y después pasó al MIC, mediante la suscripción de un convenio con este ministerio. Enfrenta la limitante del bajo nivel de utilización de Internet de las MIPYMES paraguayas. Se puede acceder a través e la página www.tips.org.uy.

X. Comisión Nacional de Valores (CNV)

La importancia de la Comisión Nacional de Valores para las MIPYMES estriba en que la legislación crea una serie de incentivos fiscales para las empresas pequeñas y medianas que se constituyan en sociedad anónima de capital abierto, que cotiza en la bolsa. La CNV ha generado diversas leyes tendientes a crear el mercado de capitales. Entre ellas, las siguientes: administración de fondos patrimoniales de inversión; sociedades securitizadoras; sociedades calificadoras de riesgos, auditoría externa, bolsas de productos y mercado de valores. Por la ley de mercado de capitales, 43 empresas, de las cuales 14 son entidades financieras, han sido beneficiadas por las exenciones fiscales que la ley otorga a las sociedades anónimas de capital abierto.⁴²

XI. Simplificación de trámites de exportación (STE)

Consiste en un apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), de US\$ 640 000, recientemente aprobado por el BID y que será ejecutado próximamente por el MIC para simplificar y automatizar trámites de exportación, especialmente en rubros no tradicionales en que las PYMES tienen más participación.

Sus objetivos específicos son: i) minimizar los pasos, trámites y requisitos legales que debe realizar toda empresa para exportar su mercadería; ii) apoyar la implantación de un sistema de ventanilla única de exportación, y iii) mejorar el acceso de los empresarios a la información sobre los trámites a seguir y el estado de procesamiento de sus exportaciones. Cuando inicie su operación, servirá a las PYMES que se dedican a exportar.

41. Según la información recogida en la página web, la red TIPS surgió como un proyecto del PNUD en 1984 y tuvo aportes del gobierno de Italia. Han contribuido al desarrollo de esta red los gobiernos de Holanda y de Austria, la Comisión Europea a través de los programas AI Invest y Asia Invest y diferentes organismos que han actuado como contrapartes nacionales.

42. Datos de la Comisión Nacional de Valores; más información en www.pla.net.py/cnv

XII. Programa Global de Crédito para las Microempresas (PGC)

Es un programa dependiente del Banco Central del Paraguay, creado en 1994 a través de una línea de préstamos del BID y cumple dos funciones: i) otorgamiento de crédito, y ii) asistencia técnica. El componente crediticio está destinado a financiar capital de trabajo, activo fijo y servicios de asistencia técnica a actividades de producción, servicio y comercio. El de capacitación está dirigido al adiestramiento de oficiales de crédito, asesoría a las instituciones financieras intermedias (IFIs) sobre las nuevas tecnologías crediticias y financiamiento parcial del sistema de cómputo y equipamiento de nuevas agencias de las IFIs elegibles, en áreas de alta concentración de microempresarios.

Los objetivos del programa son: i) incrementar el flujo de crédito a microempresarios a través de las IFIs, conforme a los criterios de mercado; ii) crear dentro de las IFIs un canal autosuficiente de crédito para este segmento del mercado financiero, y iii) cambiar la actitud y las prácticas de la banca comercial respecto al otorgamiento de créditos a microempresarios.

XIII. Pro-Paraguay

Esta entidad, creada en octubre de 1991 y dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, promueve las exportaciones de productos no tradicionales de Paraguay y de las inversiones de capital nacional y extranjero para el desarrollo económico del país. Sus tres grandes líneas de acción son las siguientes: i) promoción de exportaciones; ii) promoción de la inversión, y iii) información comercial. Pro-Paraguay ha sido importante en la conformación de conglomerados de empresas, especialmente de PYMES dedicadas a la exportación.

XIV. Programa de Formación y Capacitación Laboral

Dependiente del MJT y financiado por el BID, este programa de otorgamiento de bonos de capacitación a través de institutos privados de capacitación contempla cinco subprogramas: i) para el(la) pequeño(a) productor(a) rural (PPR); ii) para el(la) microempresario(a); iii) para trabajadores(as) del sector formal; iv) jóvenes que buscan su primer empleo, y v) desocupados.

XV. Programa de Articulación Empresarial (PAE)

Conocido como Programa PAE/CEDIAL (Centro de Cooperación Empresarial y Desarrollo Industrial), esta iniciativa es ejecutada por la Unión Industrial Paraguaya desde 1999 con el apoyo del BID. Su objetivo es fortalecer las empresas en sus capacidades y competencias de producción y tecnología, calidad y marketing, entre otras áreas, con la visión de conformar *clusters* o grupos competitivos de empresas trabajando bajo una estructura de producción industrial asociativa. Este programa busca aumentar la competitividad, no sólo de las empresas individuales que conforman el grupo, sino del “*cluster* o grupo

de empresas” a través de una asociatividad comprometida. Sus resultados han sido limitados debido a la renuencia de los empresarios a trabajar en forma asociada con otras empresas o grupos de empresas, dentro de un modelo muy ajeno a la experiencia local. PAE/CEDIAL ha intentado poner en marcha el sistema de subcontratación, basado en la experiencia de Taiwán (empresas centro-satélites). Las empresas beneficiadas por el programa son cuatro.

XVI. Eficiencia y Competitividad para la Industria de la Construcción (ECIC)

El Proyecto ECIC es ejecutado por la Cámara Paraguaya de la Industria de la Construcción (CAPACO) con fondos del BID, desde 2001. Sus objetivos consisten en: i) fortalecer las capacidades técnicas y de base de los operarios de la industria a través de acciones de formación empírica; ii) perfeccionar las capacidades de planificación, gestión y evaluación en los mandos medios y subcontratistas; iii) definir las líneas de acción para mejorar la calidad de la oferta de formación para la industria de la construcción, y iv) introducir indicadores que sirvan de base para el sistema de formación continua y acreditación en el sector.

XVII. Centro de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (CAPYME)

Esta es una ONG dedicada a la capacitación y promoción de pequeñas y medianas empresas. Con la cooperación canadiense desarrolla el programa “Evolución PYME: Programa Internacional para el Desarrollo de las Empresas y de Capacitadores-Asesores PYMES” y cuenta con un club de emprendedores. Su objetivo primordial es prestar asesoría y capacitación a empresarios, gerentes y consultores de PYMES paraguayas. Está dirigido por la Confederation College y la Organización de Ejecutivos Canadienses en Servicio (CESO) de Canadá, y es ejecutado con sus socios aliados en Paraguay: la Fundación Emprender y el Centro de Adiestramiento en Servicio (CAES) de la Universidad Nacional de Asunción. El programa, que se inicia en febrero de 2003, tiene una duración de dos años y cuenta con el soporte financiero del Gobierno canadiense a través de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI).

XVIII. Asociación Paraguaya para la Calidad (APC)

Es una asociación sin fines de lucro, creada recientemente para cumplir los siguientes tres objetivos: i) concientizar sobre la necesidad de la gestión de la calidad para el crecimiento y desarrollo de las personas, las MIPYMES y la comunidad nacional; ii) promover, fomentar y facilitar los principios, técnicas y prácticas de gestión de calidad, y iii) promover la aplicación de la gestión de calidad como estilo de vida y trabajo.

XIX. Centro de Arbitraje y Mediación Paraguay (CAM)

El Centro de Arbitraje y Mediación Paraguay de la Cámara y Bolsa de Comercio de Asunción es una entidad privada sin fines de lucro, constituida

para promover de manera institucional la aplicación de métodos de resolución de disputas en la sociedad. Las ventajas de estos métodos son su rapidez, confidencialidad, informalidad, flexibilidad, economía y especialidad. El Centro de Arbitraje y Mediación Paraguay es la subsección nacional paraguaya de la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial (CIAC) y es miembro activo de la Secretaría de Arbitraje y Mediación del Consejo de Cámaras de Comercios del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En el futuro; CAM puede servir como un instrumento de bajo costo para las MIPYMES con miras a la resolución de conflictos.

Ofrece servicios profesionales al sector privado para resolver controversias comerciales, cooperando con el sistema tradicional de justicia. Mediante el arbitraje comercial y la mediación, este centro facilita la resolución de controversias comerciales de manera eficaz e imparcial. Además, promueve actividades educacionales y de capacitación para el público en métodos alternos de resolución de controversias, como por ejemplo: la negociación, la mediación y el arbitraje. Recibe apoyo financiero del BID y trabaja directamente con cámaras y gremios comerciales y empresas nacionales e internacionales.

c) Papel del Estado en el desarrollo de las MIPYMES

Como se mencionó, el Estado ha diseñado una serie de programas de apoyo a las MIPYMES, a partir de iniciativas externas, principalmente vinculadas a organismos multilaterales y bilaterales como el BID, GTZ, Cooperación de Taiwán, Unión Europea, PNUD y JICA.

Con excepción del Programa Global de Crédito para las Microempresas, la mayoría de estos programas ha tenido resultados limitados y muchos parecieran tender a desaparecer. En el caso de CEPAE, Pro-Paraguay y el Programa de Capacitación Laboral (PCL), que tendía a desaparecer, se les ha asignado presupuesto para el 2003; el PCL volvió a ejecutar el programa de Bonos luego de ciertos ajustes. El Programa Global de Crédito para la Microempresa, en cambio, ha tenido éxito tanto en la cobertura de su línea de crédito y la recuperación del mismo, como en el desarrollo de las instituciones financieras intermediarias que operan en este segmento del mercado.

Varias son las causas de la falta de éxito de los programas destinados a promover las MIPYMES. En primer lugar, existe una suerte de dispersión de programas y proyectos; están distribuidos en diferentes organismos estatales o en distintas dependencias dentro de un mismo ministerio. Faltaría definir una política explícita sobre el desarrollo de este sector y generar instancias y mecanismos de coordinación de las actividades dirigidas al desarrollo de estas empresas.

En la práctica, la política se traduce en una suma de proyectos con financiamientos externos, en general, desvinculados unos de otros. En segundo lugar, los proyectos con financiamiento externos suelen ser una simple extrapolación de experiencias externas; seguramente, han sido exitosos en otros

países, pero a nivel local revelan problemas de adaptación. Por un lado, los agentes potenciales no han sido involucrados en la fase de diseño y, por otro, no se toma en cuenta la singularidad del contexto local. Después los proyectos tropiezan con condiciones domésticas poco favorables, debido a que la sociedad urbana presenta fuertes rasgos de cultura rural y a la debilidad institucional manifiesta del Estado, con problemas de recursos humanos y falta de transparencia en las decisiones y ejecución de los programas. En tercer lugar, la sustentabilidad de estas iniciativas es muy reducida y las mismas tienden a desaparecer al término de la cooperación técnica y financiera.

Por ejemplo, frente al vacío de políticas oficiales de fomento de las MIPYMES, la iniciativa privada y el MIC promovieron un proyecto de ley que fue sancionado por el Parlamento, la Ley 1.696/01. Sin embargo, esta fue después vetada por el Poder Ejecutivo porque las prerrogativas que la ley pretendía otorgar a estas empresas vulneran el derecho al salario mínimo, crean trato discriminatorio en el caso del seguro social, principalmente porque las exenciones solicitadas estarían abarcando más del 80% de las empresas, reemplazan la función del MJT por la del MIC, generan una mayor carga presupuestaria y presentan ambigüedades en la definición de los tipos de empresas. Esta iniciativa iba a crear el Consejo Nacional de MIPYMES, plantea 6 000 SML de apoyo financiero a las microempresas y 60 000 SML para las PYMES. Definía, por ejemplo, las categorías de empresas en función de la Ley 125/91; esto es, microempresas son aquellas empresas con facturación hasta 2 000 SML y hasta 10 trabajadores, incluyendo el núcleo familiar; pequeñas, aquellas con facturación de hasta 400 SML y que emplean entre 11 y 20 trabajadores; y medianas son aquellas con facturación de hasta 800 SML y que emplean entre 21 y 50 trabajadores. El veto sostuvo, entre otros elementos, que el criterio del número de trabajadores y monto de facturación crea una laguna normativa cuando se trata de una empresa que reúne sólo una condición.

Otro caso de falta de eficacia gubernamental sería la Ley de Fondo de Garantía. La misma, si se integraba el fondo, pudo haber servido como aval para proyectos de inversión de empresas con dificultades para disponer garantías propias, pero nunca ha sido puesta en vigor. Otro ejemplo lo constituye la capacitación a través del otorgamiento de bonos; muchos de los programas con el sistema de bonos han tenido escaso éxito, sea porque las ofertas de capacitación no eran buenas o porque no existían demandas suficientes de parte de las empresas; resultaban más difícil todavía si los programas pretendían recuperar costos.

d) El Papel de las organizaciones gremiales

Existen varias asociaciones que representan a los empresarios del sector MIPYMES (cuadro 18), pero sólo algunas están en pleno funcionamiento; la

Cuadro 18 Asociaciones empresariales de Paraguay

Nombre	Siglas	Año de constitución	Número de asociados
1. Federación Paraguaya de Microempresarios ^{a/}	FEPAME	1993	n.d.
2. Asociación de Micros y Pequeñas Empresas Confeccionistas	AMYPEC	1998	n.d.
3. Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas ^{b/}	APYME	1993	n.d.
4. Asociación Paraguaya de Empresarias Ejecutivas y Profesionales	APEP	1991	300
5. Unión Industrial Paraguaya ^{c/}	UIP	1936	450
6. Asociación de Empresarios Cristianos	ADEC	1981	218

Fuente: Elaboración propia con base en consultas a directivos de las Asociaciones.

a/ Trabaja más como una organización no gubernamental que como una entidad gremial.

b/ No activa.

c/ Incluye asociaciones de empresas o cámaras y empresas individuales.

tendencia ha sido la de un paulatino debilitamiento. De las dos entidades que fueron creadas para asociar a las microempresas (Federación Paraguaya de Microempresarios, FEPAME) y a las PYMES (Asociación de las Pequeñas y Medianas Empresas, APYME), esta última se encuentra prácticamente desactivada. Las asociaciones empresariales adolecerían de la misma dificultad con que tropieza el Gobierno: falta de definición de una política y estrategia destinada a fortalecer a las MIPYMES; también sus reclamos son coyunturales y aislados. Probablemente, sus escasos resultados expliquen su paulatina desaparición como entidad gremial.

Los gremios más tradicionales se han abocado principalmente a la demanda de refinanciación de la deuda frente a la crítica situación de morosidad de todo el sector empresarial. En 2002, la Unión Industrial Paraguaya (UIP) ha presentado un proyecto de ley que establece, por un lado, un régimen transitorio para la rehabilitación de las empresas endeudadas y, por otro, la suspensión durante 240 días de algunas disposiciones de la ley de bancos sobre ponderación de activos por riesgo, que no han sido promulgadas hasta la fecha de la preparación de este informe.

I. FEPAME

La Federación Paraguaya de Microempresarios (FEPAME) es una organización no gubernamental y sin fines de lucro cuyo objetivo es la promoción integral del sector microempresarial para elevar el nivel y la calidad de vida de los mismos. Opera más como una ONG; uno de sus fines principales es el de impulsar el progreso socioeconómico de este segmento, brindando asesoría y servicios no financieros en los distintos campos de la actividad empresarial del

sector. La entidad tiene su origen en la Asociación Paraguaya de Microempresarios fundada en 1993.

Los objetivos de esta entidad son: i) buscar la promoción integral del sector microempresario; ii) impulsar el progreso económico de los microempresarios a través de la obtención de “líneas” de créditos blandos para el sector; iii) fomentar la elaboración de leyes que beneficien al desarrollo socioeconómico del segmento microempresarial; iv) organizar a las microempresas a través de asociaciones; v) gestión y organización de cursos de capacitación; vi) asesoramiento para regularizar la situación legal de las microempresas; vii) asesoramiento para la comercialización de los productos elaborados por los(as) microempresarios(as), y viii) apoyo para su participación en ferias nacionales e internacionales. FEPAME recibe cooperación no reembolsable del BID, por US\$ 65 mil, destinada al fortalecimiento institucional.

II. AMYPEC

La Asociación de Micros y Pequeñas Empresas Confeccionistas (AMYPEC) surgió en 1998. Busca mejorar la productividad y competitividad de sus asociados mediante la capacitación, asistencia técnica y comercialización, entre otros objetivos.

III. APYME

La Asociación de las Pequeñas y Medianas Empresas (APYME) es una entidad gremial fundada en 1993 por un grupo de empresarios. Su objetivo es contribuir al desarrollo de las PYMES, fortaleciendo la calidad y productividad de las empresas. Actualmente se encuentra prácticamente inactiva.

IV. APE

La Asociación Paraguaya de Empresarias Ejecutivas y Profesionales es una entidad civil sin fines de lucro, apolítica, fundada en Asunción el 18 de junio de 1991 e integrada por mujeres empresarias, ejecutivas y profesionales. Sus objetivos son, entre otros: promover, intercambiar, establecer, fomentar, mantener, asesorar, proteger, capacitar, educar y relacionar a la mujer empresaria, ejecutiva y profesional con las empresas y a la sociedad a través de la ética de los negocios. Estas relaciones buscan un fluido intercambio con otras asociaciones similares del sector público y del privado, para ir ocupando espacios que le permitan acceder a cargos de poder de decisión al nivel nacional e internacional; agrupa a mujeres profesionales principalmente del sector MIPYMES.

V. UIP

Creada en 1936, la Unión Industrial Paraguaya (UIP) es una asociación de empresarios que reúne a 62 asociaciones de empresas según su rubro de actividad, no sólo en el terreno de la pequeña y microempresa, aunque en su

mayoría corresponden a este segmento. Brinda los siguientes servicios: i) asistencia directa a empresas; ii) asesoría grupal; iii) asesoría jurídica; iv) financiamiento, y v) servicios de información.

VI. ADEC

La Asociación de Empresarios Cristianos (ADEC), formada en 1981, congrega a un segmento importante de empresarios sin distinción de sector o tamaño. Anualmente realiza un concurso donde premia a las pequeñas y microempresas.

7. Evaluación del diseño, puesta en marcha e impacto de las políticas, leyes y regulaciones⁴³

En esta sección se examinan las fortalezas y debilidades del diseño, puesta en marcha e impactos de las políticas y marcos regulatorios que afectan la competitividad de las MIPYMES. En particular se pone énfasis en la inconsistencia de la definición de estas empresas y en la ausencia de una estrategia clara de desarrollo sectorial. Se mencionan también como limitaciones la cantidad de leyes y regulaciones que afectan a las empresas, la escasa transparencia en la puesta en vigor de las regulaciones y la falta de mecanismos de consultas y de comunicación clara de las políticas públicas sectoriales. En presencia de estas falencias, el impacto de las políticas de MIPYMES, obviamente, ha sido mínimo.

a) Definiciones contradictorias

Una primera dificultad son las definiciones contradictorias de las MIPYMES. Las clasificaciones de empresas utilizadas a nivel oficial –considerando la cantidad de mano de obra ocupada, el valor de facturación anual y el total de patrimonio o activo– son heterogéneas. Estas diferencias no sólo se observan entre distintas reparticiones del Estado sino incluso dentro de un mismo ministerio entre diferentes programas. El ejemplo más elocuente se presenta entre el Fondo de Garantía, dependiente del Ministerio de Industria y Comercio, y la Unidad Técnica Ejecutora del Proyecto del Programa Global de Crédito para la Microempresa, del Banco Central del Paraguay. Dos instituciones que fueron creadas para fortalecer las micros y pequeñas empresas, una otorgando crédito y la otra prestando garantía para la obtención del crédito, difieren entre sí en sus definiciones sobre las MIPYMES.

43. Se realizó una consulta selectiva a 7 empresas de diferente tamaño y rama de actividad para conocer su opinión sobre la aplicación del marco regulatorio. Los resultados de esas entrevistas a informantes calificados se presentan en el Anexo 9.

b) Falta de claridad en las políticas sectoriales

Una segunda limitación guarda relación con la falta de una definición clara y consistente sobre la política de apoyo a las MIPYMES; esta información se desprende de las entrevistas a empresarios que declararon que no existen políticas y estrategias para las MIPYMES o al menos que, si existen, las desconocen.⁴⁴ Por lo general, son programas y proyectos no coordinados, cuya duración depende de la cooperación técnica y financiera de origen externo. Muchos de ellos adolecen de adecuación al medio local y son fuertemente dependientes del financiamiento externo. La experiencia señala que suelen carecer de sustentabilidad y están primariamente concentrados en Asunción y el Departamento Central del país. Un error común en el diseño de estos proyectos es la escasa participación de los potenciales beneficiarios; habitualmente son concebidos de forma vertical y, a veces, no disponen de técnicos competentes para la fase de puesta en marcha.

c) Multiplicidad de leyes y regulaciones

Un tercer problema es el número de leyes y regulaciones que afectan a las MIPYMES. Para operar una empresa a nivel formal, se requiere cumplir una serie de requisitos legales. Existen 17 leyes comunes para todas las empresas. Otras leyes y regulaciones varían según la naturaleza, tamaño, localización y rama de actividad específica de la empresa. La diversidad de leyes y regulaciones plantea dificultades serias en su puesta en marcha, que requieren intervenciones de especialistas, contadores, abogados, escribanos y gestores. Esta complejidad de trámites provoca que las pequeñas y microempresas tropiecen con dificultades para su formalización.⁴⁵

d) Debilidad en la acción reguladora y falta de transparencia

Varios son los problemas planteados a nivel de la actuación de la política y el marco regulatorio, tales como:

- i. La complejidad de la regulación, expresada en diversas formas de interpretación y numerosas disposiciones, plantea un problema serio a las empresas para cumplirla; al mismo tiempo predispone la vulnerabilidad de las mismas frente a posibles abusos de poder.
- ii. Existiría una débil capacidad de planeamiento y control de las instituciones responsables principales de la regulación –Ministerio de

44. Véase Anexo 9.

45. Según dirigentes de FEPAME, del total de microempresas asociadas, sólo el 5% son formales.

- Hacienda, IPS y Ministerio de Justicia y Trabajo— sobre sus inspectores. Esta situación permitiría una gran discrecionalidad de la intervención de los inspectores sobre las empresas, prestándose a irregularidades administrativas.
- iii. El sistema de regulación manifiesta una baja probabilidad de detección de los actos irregulares en que puedan incurrir los inspectores. Al mismo tiempo, el costo de sanción es bajo.
 - iv. El tráfico de influencias es una práctica que facilita a ciertas empresas el incumplimiento de las leyes y provocaría un efecto de demostración negativo, con tendencia a generalizarse.
 - v. Por último, en el sistema judicial se observa falta de mecanismos rápidos de resolución de problemas de incumplimiento de ambas partes (inspectores y empresas).

e) Fallas en las consultas y comunicación

Un problema generalizado es el desconocimiento de los empresarios del alcance de las leyes y normas de regulación, lo que crea incertidumbre y temor para su formalización. Al mismo tiempo, el escaso cumplimiento de la ley constituye un bajo incentivo para la formalización de las empresas, debido a que la competencia de los precios entre el sector formal e informal es marcada.

Otra limitación, como se señaló, es la escasa participación de los empresarios afectados, organizados o no en gremios, en el diseño de las disposiciones normativas, como también de eventuales incentivos y ventajas a los que podrían acceder a través de los proyectos y programas de las MIPYMES.

Un error común de las leyes es diferenciar a las empresas, únicamente, de acuerdo con su naturaleza legal (unipersonal o sociedades) y no por su tamaño, para facilitar por ejemplo ciertos trámites, soslayando un aspecto clave de la economía de escala.

La dificultad de comunicación y la inexistencia de una campaña sistemática serían una muestra de la falta de una política y estrategia de apoyo a las MIPYMES para mejorar su competitividad.

f) Impacto de las políticas de MIPYMES

Siete de cada diez empresas formales manifiestan ser afectadas por la competencia del sector informal⁴⁶ —a través de la evasión de impuestos e incumpliendo la regulación comercial y laboral⁴⁷—, beneficiado por incentivos

46. Banco Mundial (1996), véase cuadro 20 del Anexo.

47. *Ibidem*, véase cuadro 19 del Anexo.

que el Gobierno establece para el sector formal. Con excepción del Programa Global de Crédito para la Microempresa, los programas y proyectos han tenido un efecto limitado sobre las MIPYMES. La mayoría de los proyectos de apoyo sectorial apuntó a la capacitación para mejorar la gestión empresarial y entrega de información para acceso a mercados externos, con aprovechamiento limitado. Como se señaló, estas iniciativas han sido diseñadas y ejecutadas de forma vertical, con poca intervención de los agentes privados.

Cabe señalar que la reforma tributaria ha sido exitosa, tanto para el Estado como para las empresas, al eliminar impuestos, reduciéndolos sólo a cuatro grandes categorías; facilitar el pago a través de las simplificaciones administrativas, y diseñar una campaña eficaz de comunicación sobre la reforma. Este ejemplo puede servir para iniciar una reforma de las políticas y leyes que afectan a las PYMES, con el fin de darles mayor competitividad y asignar más recursos al Estado.

D. COSTOS Y BENEFICIOS DE LA FORMALIZACION

Los costos se clasifican en directos e indirectos. Los primeros son aquellos que asumen las empresas, tanto al inicio de sus actividades como los que, posteriormente, pagan durante el año por su funcionamiento. Los segundos son aquellos equivalentes al tiempo utilizado para llenado de formulario, gestión, seguimiento y viajes. Existen tres categorías de costos para las empresas: de apertura, operaciones y laborales. Estos costos mencionados varían de acuerdo con: i) tipo de empresa; ii) tipo de actividad; iii) al volumen de sus operaciones, y iv) de acuerdo con la localización de la empresa (municipios).

1. Costos de apertura

Básicamente, el costo de apertura está constituido por una serie de pagos para el Gobierno central y el municipio donde está localizada la empresa. El mismo varía fundamentalmente, según la categoría de la unidad productiva. En general se puede clasificar en tres tipos de empresas: unipersonal, unipersonal con responsabilidad limitada, y sociedades.

a) Empresa unipersonal⁴⁸

Es aquella unidad productiva perteneciente a una persona física, donde se utilizan en forma conjunta el capital y el trabajo, en cualquier proporción, con

48. Ley 125/91 “Reforma Tributaria”, Art. 4

el objeto de obtener un resultado económico, con excepción de los servicios de carácter personal. En el cuadro 19 se observa el costo –monetario y de tiempo de apertura– de este tipo de empresa.

Cuadro 19 Costo de apertura de una empresa unipersonal

	Costo aproximado		Tiempo de gestión ^{a/} En días	Promedio En días
	(Guaraníes 2002)	US\$ ^{b/}		
1. Matrícula de Comerciante ^{c/}	53 565	8.2	5	5
Tasas de inscripción (18 000 guaraníes)				
Tasas judiciales (14 610 guaraníes)				
Tasas especiales (10 955 guaraníes)				
Honorarios de abogado (10 000 guaraníes, variable)				
2. RUC	5 000	0.8	5 a 15	10
3. Rúbrica de libros (costo de libros, honorarios de abogados y gastos de rúbrica) ^{c/}	75 000	11.5		
4. Patente municipal	35 000	5.4	5 a 7	6
5. Instituto de Previsión Social ^{d/}	25 000	3.8		
6. Ministerio de Justicia y Trabajo ^{d/}	25 000	3.8	5	5
7. Honorarios del profesional contable	150 000	23.1		
Total	368 565	56.7		36

Fuente: Elaboración propia basada en consultas a empresarios, funcionarios públicos y textos de regulación.

a/ Algunas de las gestiones son simultáneas y el promedio (en días) resulta de sumar los valores mínimo y máximo divididos por dos.

b/ Dólar promedio de noviembre 2002 = 6 500 guaraníes.

c/ Si la empresa tiene un capital por un monto superior a los mil jornales mínimos, esto es, Gs. 33 694 154. Los tres trámites (Rúbrica de libros, IPS, MJT) se realizan en forma paralela y se estima un promedio de 6 días.

d/ Si tuviese personal en relación de dependencia.

b) Empresa individual de responsabilidad limitada

Se define como empresa unipersonal aquella cuyo capital está constituido como un patrimonio separado de los demás bienes pertenecientes a la persona física.⁴⁹ Solamente el capital constituido de la empresa unipersonal responderá por las obligaciones de dicha empresa, esto es, la responsabilidad queda limitada al monto de capital declarado. En caso de dolo, fraude o incumplimiento, sin embargo, el propietario responderá ilimitadamente con los demás bienes de su patrimonio. En el cuadro 20 se observa el costo –monetario y de tiempo de

49. Ley 1.034/98 “Del Comerciante”, Art. 15.

Cuadro 20 Costo de apertura de una empresa individual de responsabilidad limitada^{a/}

	Costo aproximado		Tiempo de gestión ^{b/} En días	Promedio En días
	(Guaraníes 2002)	US\$ ^{c/}		
1. Honorarios de escribano (2% sobre el capital)	1 347 766	207.3		
2. IVA 10% sobre honorario	134 777	20.7		
3. Certificado de libre disposición de bienes (si se aportan bienes registrables), ejemplo en este caso por un bien es:	50 000	7.7		
4. Gastos de escritura	113 000	17.4	15 a 30	15
5. IVA 10% sobre escritura	11 300	1.7		
6. Fotocopias autenticadas de la escritura (10 000 guaraníes x 5 hojas)	50 000	7.7		
7. Inscripción en el Registro Público de Comercio y Personas Jurídicas Tasas por inscripción (Gs. 18.000) Honorario de abogado (variable) (100.000)	118 000	18.2	4	4
8. Publicación en la Gaceta Oficial y otro periódico	500 000	76.9	15	5
9. Matrícula de comerciante	53.565	8.2		
10. RUC	5 000	0.8	5 a 15	10
11. Patente municipal (Derecho de secretaría, apertura)	50 000	7.7		
12. Patente comercial, industrial o de servicio municipal	44 000	6.8	1 a 7	4
13. Rúbrica de libros (costos de libros, honorarios de abogado y gastos de rúbrica)	150 000	23.1	8	4
14. Instituto de Previsión Social (autenticación) ^{d/}	25 000	3.8		3
15. Ministerio de Justicia y Trabajo ^{e/}	25 000	3.8	5	3
16. Honorarios del profesional contable	150 000	23.1		
Total	2 827 408	434.9		48

Fuente: Elaboración propia.

a/ Con un capital mínimo exigido por ley de 2 000 jornales mínimos = Gs. 67 388 308.

b/ Muchas de las gestiones son simultáneas (en cuyos casos la casilla está vacía) y el promedio (en días) resulta de sumar los valores mínimo y máximo divididos por dos.

c/ Dólar promedio de noviembre 2002 = 6 500 guaraníes.

d/ Obligatorio para este tipo de empresas.

e/ Si tuviese personal en relación de dependencia.

apertura— de este tipo de empresa. Cabe señalar que esta forma de organización empresarial es muy poco frecuente en el mercado, debido a que las exigencias legales son similares a las sociedades. En contraste, la legislación exige a las sociedades para este tipo de empresas un capital mínimo.

Por último están las sociedades; se denomina sociedad⁵⁰ a un sujeto de derecho creado por contrato entre dos o más personas que se obligan por medio de ese contrato a realizar aportes para producir bienes o servicios, en forma organizada, participando de los beneficios y soportando las pérdidas.

Además de la sociedad cooperativa, básicamente existen otros dos tipos de sociedades comerciales: i) sociedad de responsabilidad limitada, y ii) sociedad anónima,⁵¹ que se describen a continuación.

c) Sociedad de responsabilidad limitada⁵² (SRL)

Es aquella donde el capital se divide en cuotas iguales por valor de un mil guaraníes o su múltiplo. En la misma la cantidad de socios no deberá superar los 25 y sólo responderán por el valor de sus aportes. En el cuadro 21 se observa el costo –monetario y de tiempo de apertura– de este tipo de empresa.

d) Sociedad anónima⁵³ (SA)

Se define como tal aquella que responde por las obligaciones sociales sólo con su patrimonio. Las cuotas de participación de los socios están representadas por acciones. Los componentes de costos y los tiempos son básicamente los mismos que los de la SRL, aunque desde la perspectiva de los primeros difiere en que se refiere al monto de capital integrado; por ejemplo, un capital integrado mínimo para este tipo de sociedad es de alrededor de 100 millones de guaraníes. En este caso, el costo de los honorarios del escribano, definidos como el 2% sobre el capital, sería de dos millones de guaraníes. En otras palabras, la diferencia entre la SA y la SRL está en el mayor costo de apertura (US\$ 520 y el tiempo de gestión) y en el período de constitución de los socios; se tarda más en preparar una SA que una SRL. Esta forma empresarial es generalmente más utilizada por la mediana y gran empresa.

En el cuadro 22 se observa una comparación del costo –monetario y de tiempo de apertura– de los diferentes tipos de empresa.

50. Ley 1183/85 “Código Civil”, Art. 959.

51. El Código Civil reconoce otros tipos de sociedades que no son muy utilizadas en la práctica. Las cooperativas están reglamentadas por su propia legislación.

52. Idem 3, Art. 1.160.

53. Idem 3, artículo 1.048.

Cuadro 21 Costo de apertura de Sociedad de Responsabilidad Limitada (SRL)^{a/}

	Costo aproximado		Tiempo de gestión ^{b/} En días	Promedio En días
	(Guaraníes 2002)	US\$ ^{c/}		
1. Certificado de libre disposición de bienes (si se aportan bienes registrables), ejemplo en este caso por un bien es :	50.000	7.7		
2. Honorarios de escribano (2% capital)	600 000	92.3		
3. Gastos de escritura	113 000	17.4	15 a 30	15
4. IVA (10%) por honorario y gasto de escritura	71 300	11.0		
5. Publicación en la Gaceta Oficial y otro periódico	500 000	76.9	3 veces en un período por 15 días	5
6. Fotocopias autenticadas de la escritura (10 000 guaraníes x 5 hojas)	50 000	7.7		
7. Inscripción en el Registro Público de Comercio y de Personas Jurídicas Tasas (18 000 guaraníes) Honorario de abogado (100 000 guaraníes, variable)	118 000	18.2	5	5
8. Matricula de Comerciante ^{d/}	53.565	8.2		
9. RUC	5 000	0.8	5 a 15	10
10. Rúbrica de libros contables (costos de libros, honorarios de abogados (50 000 guaraníes) y gastos de rúbrica)	150 000	23.1	8	
11. Patente municipal (derecho de secretaría, apertura)	50 000	7.7	5 a 7	6
12. Patente comercial, industrial o de servicios	44 000	6.8	5 a 7	
13. Gastos de inscripción en IPS (gastos de autenticación) ^{e/}	25 000	3.8		
14. Gastos de inscripción en MJT (gastos de autenticación) ^{e/}	25 000	3.8	5	3
Total	1 854 865	285.4		44

Fuente: Elaboración propia.

a/ La mayoría de las micro y pequeñas empresas se inicia con un capital de 30 millones de guaraníes. Las Sociedades Cooperativas no tienen costos, salvo los de rúbrica de libros (30 guaraníes por hoja) y gastos de papelería y fotocopias.

b/ Muchas de las gestiones son simultáneas (en cuyos casos la casilla está vacía) y el promedio (en días) resulta de sumar los valores mínimo y máximo divididos por dos.

c/ Dólar promedio de noviembre 2002 = 6 500 guaraníes.

d/ Si la empresa tiene un capital por un monto superior a los mil jornales mínimos, esto es 33 694 154 guaraníes.

e/ Si tuviese personal en relación de dependencia.

Cuadro 22 Resumen de costo de apertura según tipo de empresa^{a/}

Tipo de empresa	Costos de apertura (US\$)	Tiempo promedio de gestión (días)
Unipersonal	56.7	36
Individual de responsabilidad limitada	434.9	48
Sociedad de responsabilidad limitada	285.4	44
Sociedad anónima	520.0	44

Fuente: Elaboración propia.

a/ Estos montos pueden variar de acuerdo a la integración del capital; para el cálculo se ha asumido un valor determinado en cada caso.

2. Costos impositivos

Existen impuestos del Gobierno central⁵⁴ y de los gobiernos municipales. Los primeros son:

- i) Tributo único, que pagan las empresas unipersonales con ventas menores a 52 millones de guaraníes. La tasa impositiva es de 4% del ingreso (presunto o real) menos 50% del IVA compra (crédito fiscal) y la fecha de cumplimiento es anual (marzo);
- ii) impuesto a la renta, que tributan las empresas unipersonales y sociedades, siempre y cuando sus ventas superen el monto de 52 millones de guaraníes (2002). La tasa impositiva es del 30% sobre la renta imponible (ingresos-costos), pagada anualmente (abril), y
- iii) impuesto al valor agregado (IVA), que pagan todas las empresas sobre el valor agregado (crédito-débito fiscal). La tasa impositiva es del 10% sobre el valor agregado, pagado mensualmente.

Los impuestos y tasas municipales⁵⁵ son:

- i) impuesto a la patente comercial, industrial o de servicios;
- ii) tasas por servicio de salubridad;
- iii) tasas por servicio de desinfección;
- iv) tasas por recolección de basuras, limpieza de vías públicas, de cementerios, etc.

En el caso que la empresa posea otros activos, se tributa por:

- i) rodados;
- ii) impuesto inmobiliario;
- iii) impuesto a la construcción, e
- iv) impuesto a la publicidad y propaganda.

54. Además del tributo único, impuesto a la renta, e IVA, existen otros gravámenes como el impuesto selectivo al consumo, que afecta a ciertos bienes, como por ejemplo bebidas, tabacos, combustibles, etc.

55. Los montos varían de acuerdo a los municipios.

Todas estas tasas varían según municipios del interior y el municipio de Asunción.

3. Costos laborales

El salario es parte del costo laboral de una empresa, pues existen otros componentes derivados de la regulación del mercado laboral. Considerando ésta, los costos no salariales incluyen cuatro categorías. Primero, remuneración por tiempo no trabajado, que incluye: i) feriado pagado; ii) vacaciones; iii) licencias especiales pagadas tales como casamiento, nacimiento, fallecimiento, etc., y iv) ausencias por enfermedad pagadas. En segundo término, se incluyen los costos proporcionales; esto es, el decimotercer sueldo, también llamado aguinaldo. En tercer lugar, están las contribuciones sociales o pago al Instituto de Previsión Social y otros aportes. Cuarto, las reservas y las provisiones, donde se incorporan: i) preavisos; ii) indemnización por despido, y iii) indemnización por muerte.

Tomando en consideración estos componentes, se puede estimar el costo laboral para una empresa en funcionamiento, basada sobre el salario mínimo legal y con una antigüedad mayor de 6 años (cuadro 23).

Tomando en cuenta la estructura de costos de la formalización, se observa que los costos de apertura revelan diferencias según el tipo de empresa. La ley discrimina los costos de acuerdo con la naturaleza jurídica de las empresas, más que por tamaño de empresa. Existe una diferencia considerable en los costos directos entre la unipersonal (US\$ 56.7), más pensados para las microempresas, frente a la SRL (US\$ 434.9) y la SA (US\$ 520), que son figuras jurídicas utilizadas por las pequeñas, medianas y grandes empresas. El costo indirecto de gestión, sin embargo, denota sólo una ligera ventaja de la unipersonal (41 días) en relación a las SRL y SA (58 días). El costo de funcionamiento regular es prácticamente el mismo para todas las empresas, excluyendo aquellas que pagan tributo único.

En segundo lugar, se observa que los costos impositivos no son elevados en términos comparativos. Las tasas aplicadas están por debajo de los niveles de la región: IVA (10%) e impuesto a la renta (30%). Las quejas de las empresas se dirigen más bien hacia la falta de control del Ministerio de Hacienda para eliminar la competencia desleal; esta situación provoca pérdida de competitividad de las empresas que cumplen con las normas frente a sus pares que operan al margen de toda regulación.

En tercer lugar, se advierte que en materia de costos laborales la ley trata a todas las empresas como iguales; según el cálculo de este informe, por un trabajador con una antigüedad de 6 años y más, la empresa paga, además del salario, un costo de regulación de US\$ 602, en concepto de remuneraciones por tiempo no trabajado, costos proporcionales (aguinaldo) y contribución a la seguridad social. Este costo mensual de US\$ 50 por trabajador es considerado excesivo por los empresarios y como una competencia desequilibrante del sector informal con la formal. Adicionalmente, la pérdida de tiempo en las atenciones

Cuadro 23 Costo anual de regulación por trabajador con base en el salario mínimo legal

Remuneración por tiempo no trabajado	Días	US\$	Porcentaje del salario mínimo (*)
Feriado pagos	10		
Vacaciones ^{a/}	20		
Licencias especiales ^{b/}	2		
Ausencia por enfermedad ^{c/}	3		
Subtotal ^{d/}	35	202.5	150
Costos proporcionales ^{e/}		135	100
Contribuciones sociales (porcentaje sobre el SML)	%		
Instituto de Previsión Social	12		
Jubilaciones y Pensiones	2		
Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SNFCL)	1		
Medicina preventiva	1		
Campaña para erradicar paludismo	0.5		
Subtotal ^{f/}	16.5	264	195.5
Total		601.5	445.5

Fuente: Elaboración propia.

(*) Salario mínimo vigente = US\$ 135

a/ Promedio aritmético de vacaciones según antigüedad.

b/ Se toma un promedio de por lo menos 2 días por año.

c/ Una estimación de 3 días de permiso por enfermedad.

d/ 35 días laborales al año de pérdida equivalen aproximadamente al valor de un salario mínimo de un mes y medio, si se toma el último salario mínimo y convierte en dólares a un tipo de cambio de 6 500 guaraníes. Esto es, US\$ 135 x 1.5 = 202.5.

e/ Aguinaldo equivalente a un salario mínimo.

f/ 16.2% x salario mínimo legal (US\$ 135) = US\$ 22 x 12 meses: US\$ 264.

y la calidad de los servicios de salud del IPS reflejan un costo indirecto o implícito para la empresa y para el trabajador, que perjudicaría la productividad de la fuerza laboral. Esto implica la necesidad imperante de la reforma de la seguridad social.

Es común que las empresas declaren –número de empleados, salarios y otros beneficios o ambos– por debajo de las estadísticas reales para abaratar costos y el control del organismo regulador ocurre sólo esporádicamente, en general, cuando existe un conflicto obrero-patronal y, en ocasiones, para lograr un pago extralegal.

Los costos indirectos de gestión para dar cumplimiento a las leyes constituyen una traba seria para las pequeñas y microempresas donde el propietario es a la vez administrador, trabajador y gestor de sus negocios y no dispone de tiempo ni recursos para contratar profesionales (abogados, contadores, gestores, etc.), situación que contrasta con las grandes empresas. Esta asimetría genera una forma de competencia entre empresas formales de diferentes tamaños para dar cumplimiento con las exigencias del Estado.

4. Beneficios potenciales

Cumplir con las condiciones de la formalización implicaría en el presente más costos que beneficios visibles para las empresas. Los servicios que presta el Estado al sector empresarial no discriminan entre el sector que cumple la regulación y aquel que incumple, en parte, por el debilitamiento de los programas de fomento a las empresas y, también, por la falta misma de control estatal efectivo. El escaso control que ejerce el Gobierno sobre el cumplimiento de la ley (*enforcement*) y las irregularidades en la función pública hacen difícil en la práctica generar incentivos. Por el contrario, la atención inapropiada produce rechazo y los servicios públicos son deficientes y deficitarios.

Si bien los beneficios para las empresas son por lo general más de mediano plazo, en el caso paraguayo se agrega que el beneficio potencial se torna menos tangible por el debilitamiento institucional y del Estado, que erosiona la credibilidad de la ley. En el caso analizado se observa que las empresas del sector formal reclaman menos la flexibilización que la formalización de las empresas operando al margen de la ley. Esta demanda es creciente por la competencia que se genera con las empresas que no pagan sus impuestos y eluden los costos de regulación.

A pesar del negativo balance de los costos y beneficios visibles, la evidencia internacional sugiere que puede haber beneficios invisibles en el largo plazo. Por ejemplo, en el caso de dos empresas de tamaño inicial, sector económico y ubicación geográfica similar, pero una de ellas cumple con los requisitos legales, mientras que la otra opera de manera informal. Si hubiese solamente costos y ningún beneficio de cumplimiento, la empresa más informal debería crecer más rápido. Sin embargo, en la mayoría de los países donde se ha estudiado este fenómeno ocurre exactamente lo opuesto: estadísticamente, la empresa más formal crece más rápido que la informal, a pesar de entornos regulatorios sesgados en contra de las micro y pequeñas empresas (Reinecke y White, en preparación). De hecho, los empresarios entrevistados para el presente estudio no están contra la formalización sino más bien rechazan las empresas que incumplen, la burocratización de los procedimientos y la vulnerabilidad de éstas frente a posibles abusos de poder y las pérdidas de tiempo y dinero en cumplir con la regulación.

Los beneficios pueden ser, por consiguiente, difundidos en primer término poniendo a las empresas en igualdad de competencia y creando incentivos reales para la productividad. Cumplir con la ley puede convertirse en ventaja si se simplifican las gestiones, se asegura su estricta aplicación y se crean incentivos a través de programas de fortalecimiento a las MIPYMES, en iniciativas similares a la experiencia del Programa Global de Crédito para Microempresas, que enfatizan el acceso a los mercados, la capacitación de recursos humanos y el fortalecimiento de la asociatividad de las micros, pequeñas y medianas empresas.

E. SUGERENCIAS PARA LAS REFORMAS DE LAS POLITICAS Y DEL MARCO REGULATORIO DE LAS MIPYMES

1. Conclusiones del diagnóstico

a) Las MIPYMES generan empleo pero de baja calidad

Las MIPYMES en Paraguay son importantes generadoras de empleo pero de baja calidad. Las tasas de entrada y salida de estas empresas son altas y, en consecuencia, la sustentabilidad del empleo es reducida. La mayoría de los trabajadores pobres del sector urbano está en el segmento de cuentapropistas y microempresas; el seguro de salud y el de jubilaciones prácticamente no cubren o amparan parcialmente a un segmento reducido de los trabajadores de este sector. Aunque no se dispone de datos estadísticos actualizados sobre la productividad sectorial, se estima que el coeficiente producto/trabajo es bajo, principalmente en las empresas de menor tamaño. La capacidad de gestión y el acceso a mercados de crédito y de productos (principalmente de exportación) de las empresas son limitados. La representación gremial de empresarios y trabajadores del sector es débil y casi sin gravitación al momento de debatir el diseño y ejecución de proyectos y programas liderados por el Gobierno y destinados a este sector.

b) El marco regulatorio es ineficiente e ineficaz

El marco regulatorio que afecta a este sector no facilita en el presente una competencia de mercado capaz de incentivar la productividad de las empresas, ni tampoco sirve al Estado para captar recursos o proteger a los trabajadores. Además, la regulación adolece de un sesgo contra las empresas de menor porte debido a los trámites administrativos y burocráticos que exigen a éstas; los costos directos e indirectos, en la práctica, empujan a las empresas a incumplirla. No es extraño, en consecuencia, el bajo nivel de cumplimiento de las empresas con las tres instituciones reguladoras más importantes –Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Trabajo y el Instituto de Previsión Social. Entre las empresas que cumplen parcial o totalmente con las leyes existe, además, un alto nivel de rechazo a las condiciones actuales de operación de estas agencias y, sobre todo, manifiestan reprobación a la calidad de los servicios de salud y jubilación que el IPS presta a los trabajadores.

c) Los proyectos son inadecuados y se desperdician recursos

La cooperación internacional ha canalizado importantes recursos para el fomento de las MIPYMES. Estos, sin embargo, no han sido capitalizados

apropiadamente, por la carencia de una política oficial que logre tanto definir el papel esperado de este sector, como coordinar los programas y proyectos destinados a este tipo de empresas. Esta carencia de definiciones y coordinaciones sobre los tópicos referentes a MIPYMES se agrava en un contexto donde la poca transparencia en las decisiones y la influencia política son habituales. Es posible, sin embargo, diseñar una serie de reformas que allanen el camino para que un sector importante de las MIPYMES logre ganar competitividad.

d) No existen visión y estrategia de mediano plazo

La falta de una visión compartida entre el Estado y los agentes involucrados y la carencia de una estrategia de mediano plazo son limitaciones fuertes para el crecimiento y el desarrollo de las MIPYMES. El esfuerzo de avanzar un proyecto de ley de este sector, que fue vetado posteriormente, apunta en la dirección correcta. Quizás el error haya consistido en iniciar el impulso de la política hacia las MIPYMES con una ley. Probablemente, debería apuntarse más bien a definir mejor los problemas del sector, demostrar el aporte potencial de las MIPYMES y después proponer una serie de cambios en el marco regulatorio, la seguridad social, el Código Laboral y la ley impositiva.

e) Existen demandas por reformas y experiencias positivas

Existen experiencias positivas sobre ciertas reformas realizadas en el país; prácticas exitosas derivadas de proyectos y demanda de agentes, trabajadores y empresarios para realizar los cambios. Por ejemplo, la reforma tributaria ha sido exitosa, eliminando unos 80 impuestos y dejando sólo cuatro grandes categorías. Los contribuyentes ganaron porque simplificaron los procedimientos administrativos complejos; el gobierno también lo hizo porque aumenta su base de contribuyentes sin elevar sus costos. El microcrédito y el desarrollo de las microfinanzas son éxitos de un proyecto de cooperación que facilitó créditos para las microempresas y desarrolló las IFIs. Por último, las declaraciones de los empresarios entrevistados para este estudio reflejan el deseo consensual de llevar a cabo las reformas del marco regulatorio para aumentar la productividad de este sector. Principalmente hay un reclamo para reducir las tasas de aportes para la seguridad social y una demanda creciente de mejoría de los servicios de salud y jubilación.

2. Políticas específicas de MIPYMES

a) Participación de los agentes y armonización de concepto

Del diagnóstico presentado en este capítulo emerge la necesidad de diseñar una política específica dirigida al fomento de las MIPYMES. Esto significa

superar la situación actual de concebir la política sectorial como una sumatoria de proyectos y programas. Estos proyectos y programas, en general, son extrapolaciones de experiencias externas implantadas con la ayuda de la cooperación externa. Una política destinada a desarrollar las MIPYMES debería partir en adelante, por una parte, de la participación directa de los agentes económicos involucrados, para asegurar el éxito en la ejecución de los proyectos y programas; y, por otra, adaptándolos a las peculiaridades del entorno local; esto es, un Estado débil y poco transparente, una sociedad civil con articulación incipiente y recursos humanos de escasa calificación.

Una segunda tarea debería dirigirse a realizar un ejercicio lo más realista posible de armonización del concepto de las MIPYMES, teniendo en cuenta los intereses sectoriales. No puede olvidarse, por ejemplo, que la gran mayoría de las empresas son MIPYMES; vale decir, introducir medidas de exenciones tributarias para ayudar a las pequeñas empresas podría dañar la salud fiscal. Se ha observado que medidas tomadas en el pasado para favorecer a las empresas unipersonales, como el tributo único, han servido para que empresas que no corresponden a esta categoría se hayan beneficiado evadiendo otros gravámenes, como el IVA y el impuesto a la renta.

Es posible, sin embargo, realizar simplificaciones legales y cierta flexibilización en otros ámbitos que se examinan más adelante. Esta simplificación que se sugiere podría incluir una suerte de priorización de algunos de los parámetros habituales utilizados –número de empleados, facturación y patrimonio–, de modo de privilegiar la generación de empleo en primer lugar. La población meta de una política de este tipo debería ser, básicamente, la micro y pequeña empresa, donde está la mayor cantidad de mano de obra ocupada. Las mismas están desprotegidas de los seguros básicos para el trabajador y expuestas a una alta tasa de mortalidad empresarial, como se ha analizado en las secciones anteriores. No se trata de retener en el mercado a empresas con baja productividad, a través de subsidios, sino más bien de brindar servicios adecuados a aquellas que pueden repuntar pero que el marco regulatorio y una falta de política adecuada están impidiéndoles desarrollarse. Un ejemplo exitoso de apoyo de las políticas públicas ha sido el caso del Programa Global de Créditos para Microempresas.

b) Coordinación de políticas y seguimiento de programas

Otra prioridad para el sector es la coordinación de los programas y proyectos. Se ha observado que muchas de estas iniciativas estaban dispersas y, al mismo tiempo, no han tenido en cuenta las peculiaridades del país y fundamentalmente la falta de intervención sectorial directa en el diseño. Aquí el Gobierno no acostumbra tener planes y programas definidos; no se establecen indicadores de resultados; los programas y las instituciones funcionan en compartimientos estancos; y no existe la costumbre del servidor público de la rendición de cuenta

de sus actos. Esto genera que la intervención de los agentes sectoriales —empresas y trabajadores— en el diseño, ejecución y seguimiento de los proyectos sea aún más necesaria y urgente.

Sería necesario tener una instancia única de coordinación de las políticas y programas destinados al fomento de las MIPYMES; en este sentido, la ley vetada (1.696/01) apuntaba en la dirección correcta, en el sentido de buscar una coordinación sectorial a través de la creación de un Consejo Nacional responsable de estas empresas. Esta instancia debería contar con un equipo técnico de muy buena calificación, que trabaje en sintonía con los representantes de los agentes involucrados, y cuyas funciones podrían ser: i) estandarizar los criterios sobre el sector; ii) desarrollar una visión común sobre las MIPYMES; iii) proponer mecanismos de coordinación de políticas; iv) desarrollar indicadores de resultados y seguimiento a los programas; v) proponer mecanismos de consultas y participación de los agentes económicos privados; vi) identificar perfiles de proyectos, y vii) proponer criterios de evaluación de los proyectos ejecutados para medir los impactos de la cooperación internacional. Esta coordinación permitiría resolver las insuficiencias señaladas: dispersión de instituciones, proyectos y programas destinados a las MIPYMES y la falta de seguimiento y medición de impactos de los proyectos, debida, entre otras cosas, a la débil representación gremial.

c) Comunicación efectiva y transparencia

Un escollo a salvar, además del laberinto legal, es que el marco normativo debería ser de fácil comprensión para los agentes que trabajan en el sector de las MIPYMES, en general, con bajo nivel de formación y acostumbrados a la comunicación oral, inclusive con preeminencia de la lengua autóctona, el guaraní. La gestión para la formalización, además, no debería implicar mucho tiempo y un alto costo de transacción. El empresario de este sector no tiene tiempo ni recursos para contratar especialistas y cumplir con la ley.

Actualmente las leyes se prestan más como instrumentos que están contra las empresas que como herramientas para proteger sus derechos; no es fácil cumplirlas y no resultan claros sus beneficios. Se deberían ir desmontando los obstáculos jurídicos que sirven hoy más para castigar y no precisamente para garantizar otros derechos a los empresarios y trabajadores que cumplen la ley. Simplificar y comunicar las normas, mostrando las ventajas de su cumplimiento, puede servir para iniciar un proceso gradual de formalización de las MIPYMES. Debe recordarse que la comunicación oral sigue siendo el método más difundido y más efectivo. Cualquier campaña que se inicie en este campo tendría que contemplar la utilización de radio y televisión.

Esta campaña debería ser acompañada por un proceso de cruzamiento de datos de las inscripciones de empresas, para ayudarles a ser plenamente formales; esto es, que cumplan con todas las leyes y no sólo con algunas. Esto es, no sólo ser formal frente al Ministerio de Hacienda, sino también frente al IPS y el MJT.

Lo anterior conlleva un trabajo de coordinación interinstitucional, una campaña de formalización y un esfuerzo de demostrar los beneficios de la formalización.

Por último, una de las dificultades mayores que se ha podido constatar durante este estudio es la falta de un registro sistemático y actualización de las estadísticas de las agencias de regulación. La registración, por lo general, afecta sólo a un conjunto limitado de empresas y no existen formas de cooperación entre aquellas que cumplen misiones afines. Particularmente importante es señalar dos hechos llamativos: i) estas agencias de regulación no tienen una actualización del *stock* de empresas, y ii) existe una gran diferencia en cuanto al número de empresas registradas en cada institución (inscripciones y cierres de empresas). Es importante simplificar las exigencias de los informes a las agencias de regulación y crear un tipo de registro único de empresas que cumplen con sus obligaciones en el IPS, MJT y MH.

d) Aplicación de las leyes y desarrollo de políticas de recursos humanos

Las mayores desventajas de una empresa formal son la competencia desleal y la arbitrariedad y la discrecionalidad del Estado. Es decir, el Gobierno tiene la responsabilidad de hacer cumplir la ley y castigar su violación. Para aumentar la formalización, debería ser oneroso violar la ley en Paraguay, Si se cumple esta primera condición, principalmente en el campo impositivo y de la seguridad social, puede accederse a más recursos para encarar una política de recursos humanos. El nivel actual de evasión impositiva y seguro social hace difícil que el Gobierno destine recursos para el fomento de este sector.

La política de recursos humanos debería apuntar al sector privado y público. En el primer caso, se ha mencionado que la mayor restricción para el crecimiento del sector privado es la escasa capacidad de los recursos humanos: gerencial, medio y bajo. La tarea de aumentar la productividad en Paraguay está, por tanto, vinculada con la capacitación de las empresas, para administrar y vender en un contexto de una economía abierta. En este terreno sería necesario definir programas de capacitación como parte de la estrategia de fomento de las MIPYMES. La segunda tarea es preparar al equipo técnico del Gobierno que ayude al sector privado para su desarrollo. Una limitación fuerte observada es que, terminados los proyectos, no queda una capacidad instalada en el Gobierno.

3. Leyes de empresas y regulaciones

a) Simplificación de las normas

Se ha demostrado que existen demasiadas leyes y decretos que una empresa debe cumplir. La regulación es compleja, no es clara y es costosa. Las normas han sido creadas de espaldas a las empresas, y los incentivos que se crean son avenidas para evadir su cumplimiento y no buscan generar más y mejores

empleos o más producción, o ambos. Esto ha ocurrido con la ley de fomento de las inversiones, o la creación del mercado de capitales o el tributo único. Las exenciones no funcionan en un país donde se acostumbra a evadir la regulación y en donde dicho delito tiene bajo costo inmediato.

Sería necesario reducir el número de leyes y decretos para mejorar el entorno y promover la competencia empresarial. Hacerlo implicaría también reducir el poder discrecional que hoy tiene el Estado sobre el sector privado. La simplificación puede ahorrar recursos a las empresas y al Estado, prescindiendo de personal para el primero y ahorrando tiempo y costo monetario al segundo, pero sobre todo removiendo elementos de distorsión de precios. La regulación para la apertura y funcionamiento de empresas es burocrática y tiene un sesgo hacia las empresas grandes, que disponen generalmente de personal especializado (abogados, contadores, gestores) para ajustarse a las exigencias de normas, mientras las MIPYMES deben incurrir en costos adicionales para cumplir con las leyes. Sería conveniente también simplificar las exigencias legales de forma que sea fácil su cumplimiento.

b) Reducción de costos directos e indirectos

La simplificación de las normas permitiría disminuir sustancialmente los costos directos e indirectos de la regulación. La proliferación de reglas puede facilitar las prácticas irregulares y fomenta actos ilícitos de desviación de recursos del Estado y de las empresas para premiar a funcionarios deshonestos. Simplificar y estandarizar las normas, en cambio, permitiría a las empresas cumplir con mayor facilidad sus obligaciones y al Estado recaudar recursos con menores costos. Como la ventanilla única de exportación, recientemente planteada, podría diseñarse un registro único para las MIPYMES, que le permita al Estado controlar más fácilmente y a las empresas ahorrar tiempo y recursos.

El costo de apertura del negocio es en promedio de US\$ 57 y 41 días de gestión para las empresas unipersonales frente a US\$ 243 y 58 días para las SRL y SA. Si bien existe una diferencia significativa para las microempresas, que operan bajo la figura de empresas unipersonales, las pequeñas y medianas empresas que adoptan la forma de SRL y SA no reciben tratamiento diferencial alguno respecto a las grandes empresas. Al observar la estructura de costo, se puede apreciar que el componente de mayor peso son los honorarios de escribanos, abogados y contadores que intervienen en el proceso de registro. Se podría revisar la pertinencia de estos pasos administrativos para ser eliminados, simplificados o facilitados a través de una oficina estatal, con el fin de allanar el camino de la regulación para las MIPYMES.

c) Mejora en la supervisión y castigo ejemplar al incumplimiento

El dicho “todo para el correligionario o al amigo, y la ley para el enemigo” revela el cumplimiento selectivo del marco regulatorio; la supervisión responde

a esta lógica. Esta debería ser neutral, con capacidad técnica para detectar irregularidades y operar en forma aleatoria, de modo de servir a su propósito. Además, es necesario que la violación de las normas tenga un costo y no exista amnistía ni excepciones.

Una primera tarea que se podría abordar es la coordinación entre agencias de regulación (MH, IPS, MJT) para unificar el registro y cruce de información. Una segunda línea de acción debería dirigirse a la revisión de la escala de sanciones por incumplimiento, para hacer más costoso el acto de violar la ley. Una tercera medida que se podría estudiar es mejorar la capacidad del Estado de extender la regulación sobre todo el universo de las MIPYMES, facilitando el cumplimiento de las leyes y estableciendo un costo significativo, para castigar el incumplimiento.

d) Fomentar la asociatividad

También sería necesario fomentar la asociatividad no sólo para lograr mejorar la representación e incidir en la formulación e implementación de las políticas, sino para ganar economías de escala, creando consorcios, sobre todo para la exportación; Quizá podría retomarse al respecto el trabajo iniciado por Pro-Paraguay en la formación de consorcios de PYMES para la exportación.

Formar cadenas productivas por sector o región puede permitir mejorar la productividad de las empresas; existen experiencias recientes en formación de *cluster* que deberían ser extendidas a otros sectores. Las asociaciones podrían también desempeñar una importante tarea en medir los impactos de los programas y corregir los errores de proyectos y programas.

4. Políticas, leyes y regulaciones laborales

a) Costos laborales y protección social

Una demanda generalizada de los empresarios del sector es la reducción del costo laboral para las pequeñas y microempresas. Sin pretender disminuir el bienestar a los trabajadores, el costo laboral, no salarial, del trabajador es alto; US\$ 50 mensuales por cada trabajador resulta elevado para las MIPYMES, en particular para las pequeñas y microempresas. Esta situación deriva en un incumplimiento masivo de la regulación laboral por parte de estas unidades.

Sería importante plantear, por un lado, una revisión de los costos laborales para actualizarlos y, por otro, encarar un proceso gradual de formalización; quizás, en la primera etapa, por lo menos, se debería contemplar el seguro médico. En una segunda etapa, el cumplimiento con los otros componentes del costo, excluyendo el aporte patronal para gastos de capacitación y otros aportes (2.5%). Por último, la reforma de la seguridad social es un reclamo del sector patronal y

de los trabajadores. El costo actual es elevado y el servicio de salud insatisfactorio. Se podría estudiar una reducción de los aportes al IPS para atraer a más contribuyentes y establecer una tasa especial de descuento (por ejemplo, del 3%) por la generación de nuevos puestos de trabajo en las empresas operantes.

b) Condiciones laborales

Se debe cumplir con el Código Laboral respecto a las condiciones laborales. Sin embargo, no existe actualmente un control sistemático del grado de cumplimiento de parte del organismo responsable, excepto cuando se produce un conflicto laboral y existen denuncias de la parte sindical (Anexo 9).

En general, el reconocimiento del derecho del trabajador en la sociedad paraguaya es débil; entre los casos de incumplimiento, el más notorio ha sido el de los trabajadores del servicio de transporte público, que siguen reclamando el cumplimiento de las normas mínimas requeridas por ley, como la duración de la jornada laboral. Frente a los casos de abuso con el trabajador, es necesario que el MJT ejerza un mayor control y supervisión de las condiciones mínimas, independientemente del tamaño de la empresa.

5. Políticas, leyes y regulaciones impositivas

a) Tratamiento diferenciado para las MIPYMES

En el campo tributario, sería necesario, en primer lugar, hacer un esfuerzo para ampliar la base tributaria, de modo que todas las empresas tributen. De esta forma se eliminaría la asimetría entre los sectores que cumplen e incumplen la ley. Como la distinción de las empresas por tipo de sociedades pareciera no ser funcional, sería más práctico considerarlas por tamaño, si bien es cierto que el tributo único admite esta distinción para las empresas que facturan anualmente no más de 52 millones de guaraníes.

Se ha comprobado que las exenciones generan evasión; como en el caso de las empresas de capital abierto o empresas que han sido beneficiadas por la ley de fomento de las inversiones, que parecen no dar los resultados esperados: creación del mercado de capital y el fomento de las inversiones extranjeras directas. El problema no reside en la tasa impositiva que es baja, sino en la evasión en cascada de las empresas al evitar cumplir sus obligaciones. La tarea central sería mejorar la administración tributaria y hacer fácil su cumplimiento.

b) Gestión y control

Quizás en una materia donde se podría insistir es en la administración tributaria para controlar el pago de impuestos y vincular cualquier acceso al servicio público al cumplimiento de pagos de impuesto de parte de las empresas.

La queja empresarial normalmente apunta a que existen empresas privilegiadas que no pagan impuestos frente a otras que pagan. Como se señaló, el cruce de información entre las instituciones de regulación (Ministerio de Hacienda, IPS y MJT) puede ser útil en este caso para ayudar a detectar el grado de incumplimiento de las empresas inscritas.

Además de iniciar una campaña de cumplimiento tributario, el certificado de cumplimiento tributario debería ser una exigencia para acceder a cualquier servicio. El control tributario es débil y existen quejas de desvío de las recaudaciones. El incentivo fiscal aquí debería plantearse más bien en deducción de pago de impuesto por capacitación al personal, a través de mecanismos de fácil comprobación.

c) Incumplimiento tributario y castigos

Como el costo de evasión es bajo, el sistema tolera un 60% de no pago de tributo; incluso con tasas impositivas muy bajas, las empresas no pagan. Puesto que el incentivo de reducir las tasas no ha arrojado resultados, se debería insistir a través de las multas por incumplimiento.

6. Políticas financieras y crediticias

a) Reducción de costos del dinero

El alto costo del dinero, combinado con la falta de acceso a las líneas de créditos comerciales, que piden requisitos difíciles de cumplir para las pequeñas empresas, es uno de los problemas que enfrentan las MIPYMES. Para abordarlo, se podría impulsar la idea del fondo de garantía, de manera que los proyectos que ofrecen rentabilidad confiable puedan acceder al crédito aun cuando no tengan las garantías tradicionales. Otra limitación que se puede abordar es el préstamo de corto plazo, que impide a las empresas de pequeño porte encarar la renovación tecnológica y aumentar su productividad.

b) Líneas de crédito para las MIPYMES

Se debería generalizar el éxito del Programa Global de Crédito para la Microempresa, que permitió una ampliación de la frontera de crédito para las microempresas y de las instituciones financieras intermediarias, mediante un apropiado entrenamiento de oficiales de crédito, una nueva tecnología de administración de préstamos, un subsidio parcial a las IFIs y la entrega inicial de fondos. Urge fomentar las líneas de créditos destinados a financiar las inversiones de capital para incentivar la innovación y aumentar la productividad.

A nivel macroeconómico sería necesario generar las condiciones para bajar las tasas de interés del mercado, de modo de abrir la competencia hacia el

sector productivo. Esto implicaría reducir la tasa de morosidad, el riesgo país, controlar el déficit fiscal y bajar la tasa de inflación. También sería conveniente abrir el mercado crediticio hacia las MIPYMES del interior, donde la bancarización es muy inferior y la disponibilidad de crédito comercial, baja.

Las líneas de reformas propuestas apuntan a mejorar las condiciones donde operan las MIPYMES para incrementar su productividad. Aumentar el empleo y la calidad del empleo, el fin último de estas reformas, está en función de mejorar el desempeño de las empresas, y de la aplicación de políticas adecuadas y regulaciones que estimulan el aumento de la competencia, así como la mejora tecnológica y una adecuada cobertura de salud y seguro social.

BIBLIOGRAFIA

- Alberti, J. 2001 *Algunos elementos a considerar de la definición operativa de una "Ventanilla Abierta" para la atención de las empresas beneficiarias*, GAMA S.A. (Asunción), mayo.
- Almada, E. 2002 *Microempresas y microfinanzas en Paraguay: Un estudio de casos*, (Asunción, OIT/PNUD).
- Alonso, E. 2000 *Construyendo la competitividad de las MIPYMES* (Asunción, Ministerio de Industria y Comercio/Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit MIC/GTZ).
- Amadeo, E. et al. 1997 *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina* (Lima, OIT).
- Banco Mundial 1996 *Paraguay. Labor market and other principal constraints to sector development* (Washington D.C., Banco Mundial).
- Benítez, M. 2000 *Consideraciones sobre las políticas de apoyo a las PYMES* (Asunción, Ministerio de Industria y Comercio/Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit GmbH MIC/GTZ MIC/GTZ).
- Berry, A. 1998a *Políticas para PYMES latinoamericanas* (Santiago, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, CIEPLAN)
- _____ 1998b "Las tareas de las pequeñas y medianas empresas en América Latina", en *Revista de la CEPAL* (Santiago, CEPAL), número extraordinario, octubre.
- _____ 1996 *Creación de un medio normativo propicio para la promoción de la pequeña empresa*, serie Investigaciones Económicas 217.
- _____ 1991 "El potencial del pequeño y mediano productor en prosperidad, en crisis y en proceso de ajuste", en E. González de Olarte *Nuevos rumbos para el desarrollo del Perú y América Latina* (Lima, Instituto de Estudios Peruanos).
- BID 2001a *Programa de desarrollo empresarial para las pequeñas y medianas empresas* (Asunción, Banco Interamericano de Desarrollo).
- _____ 2001b *Eficiencia y competitividad para la industria de la construcción* (Asunción, Banco Interamericano de Desarrollo).
- _____ 1999 *Programa de articulación empresarial. Paraguay* (Asunción, Banco Interamericano de Desarrollo).
- _____ 1998 *Propuesta para la reforma del Programa de Pequeños Proyectos y la creación de un programa de empresariado social* (Asunción, Banco Interamericano de Desarrollo).
- _____ 1996 *Programa de capacitación de mandos medios. Paraguay* (Asunción, Banco Interamericano de Desarrollo).
- Borda, D. 2001 *Presupuesto, política fiscal y desempeño económico en la transición*, (Asunción, Universidad Católica – Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política).
- _____ 1998 *Evaluación del Programa Global de Crédito a la Microempresa* (Asunción, Banco Central del Paraguay).
- _____ 1996 *Oferta de capacitación de la mano de obra en Paraguay* (Asunción, Fundación Friedrich Ebert).

- _____. 1989 *La Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo y sus programas de capacitación y crédito* (Asunción, Inter American Fundation).
- _____. 1994 *Implicancias del marco regulatorio sobre los costos laborales*, Subgrupo de Trabajo 11, comisión 1 Mercosur (Asunción).
- Büttner, J. y C. 2000 “Determinantes del empleo en las micros y pequeñas empresas”, en *Economía y Sociedad* N° 1 (Asunción, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos), octubre.
- Cabrera, A. et al. 2002 *Las PyMES: Quiénes son, cómo son y qué hacer con ellas* (Santiago).
Camp, C. 1989 “Ley N° 154 de Quiebras”, en *La Ley Paraguaya S. A.*, (Asunción), febrero.
- Carosini, L. 2000 *La política de salario mínimo en Paraguay* (Santiago, Ministerio de Justicia y Trabajo).
- Casaburi, G. 2002a *Estimación de la demanda potencial del PR/100 sobre la base de una encuesta a 110 PYMES*, “Programa de Competitividad y Expansión de Mercados de PyMes” (PR/100) (Asunción).
- _____. 2002b *Informe sobre Proyecto PR-0100*, “Programa de Competitividad y Expansión de Mercados de PyMes” (PR-0100)” (Asunción).
- Duarte, G. 2000 *Evaluación de estrategias de reconversión de PYMES*, “Programa de Competitividad y Expansión de Mercados de PyMes” (PR-0100) (Asunción).
- Esser, K. 1998 *Paraguay: Construyendo las ventajas comparativas* (Asunción, Secretaría Técnica de Planificación/Planificación del Desarrollo Sostenible (STP/PLANDES).
- GAMA S.A. 2001 *Programa de Desarrollo Empresarial de PYMES. PR-0100. Componente de fortalecimiento de la oferta de SDE* (Asunción, GAMA S.A.).
- Gill, S. et al. 2002 *Crafting labor policy. Techniques and lessons from Latin America*, (Washington D.C., World Bank and Oxford University Press).
- Masi, F. 2001 *Sector informal y cuentapropismo en el Paraguay* (Asunción, Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC).
- Mersán, C. 1994 *Manual de Leyes* (Asunción, Editora Litocolor SRL).
- OIT 2002 *Seminario diagnóstico y perspectivas sobre el empleo en Paraguay* (Asunción, OIT).
- _____. 1990 *Más allá de la regulación. El sector informal en América Latina* (Santiago, OIT/PREALC).
- Penner, R. 2001 *El fortalecimiento de la oferta de servicio de desarrollo empresarial*, “Programa de Competitividad y Expansión de mercados de PyMes” (PR-0100) (Asunción).
- Plano de Egea, J. 2002 *Ley N° 213/93. Código Laboral de la República del Paraguay*. (Asunción, Editorial Latindata).
- Plano de Egea, J.; Ayala, A. 1997 *Sistema tributario de la República del Paraguay* (Asunción, Editorial Latindata).
- Plano de Egea, J. et al. 1996 *Manual del comerciante* (Asunción, Editorial Latindata).
- Portes, A. et al. 1989 *The informal economy. Studies in advanced and less developed countries* (Baltimore, The Johns Hopkins University Press).
- Puch, R., et al. 1998 *Lineamientos de estrategia para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas* (Asunción, Banco Interamericano de Desarrollo).
- Reinecke, G.; White, S. (en preparación) *Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs* (Ginebra, OIT).
- Robles, M. 2002 *El empleo en Paraguay: Evidencias de las encuestas de hogares* (Asunción, OIT/PNUD).
- Shome, P. et al. 1999 *Paraguay: Estrategia de la reforma del sistema tributario* (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional).
- STP 2000 *Encuesta a microempresarios* (Asunción, Secretaría Técnica de Planificación, Banco Central del Paraguay).
- Straub, S. 1998 *Informe de consultoría – Relevamiento del sector Pymes en Paraguay. Leyes, instituciones, instrumentos, propuestas* (Asunción, Ministerio de Industria y Comercio/ Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit GmbH MIC/GTZ).
- Tokman, V. (dir.) 2001 *De la informalidad a la modernidad* (Santiago, OIT).
- Tokman, V.; Martínez, D. 1999 *Inseguridad laboral y competitividad* (Lima, OIT).
- Wurgaft, J. 1998 *Paraguay: Mercado de trabajo y política de empleo* (Asunción, Secretaría Técnica de Planificación/Planificación del Desarrollo Sostenible).

ANEXOS

ANEXO 1

Sociedad simple

Es simple la sociedad que no revista los caracteres de alguna de las otras regladas por el código civil o en leyes especiales y que no tenga por objeto el ejercicio de una actividad comercial, entendiéndose por la misma la actividad industrial encaminada a la producción de bienes y servicios; la actividad intermediaria en la circulación de bienes o servicios, el transporte en cualquiera de sus formas, la actividad bancaria, aseguradora o de bolsas; y cualquier otra actividad calificada como tal por la Ley del Comerciante.

Sociedad colectiva

En la sociedad colectiva los socios contraen responsabilidad subsidiaria, ilimitada y solidaria, por las obligaciones sociales.

Sociedad en comandita simple

En este tipo de sociedad los socios colectivos responden solidaria e ilimitadamente por las obligaciones sociales, y los socios comanditarios responden de las mismas hasta el límite de sus aportes. Las cuotas de participación de los socios no pueden ser representadas por acciones.

ANEXO 2

REQUISITOS DE LLENADO Y REGISTRACION (IVA E IMPUESTO A LA RENTA)

Formulario 800: únicamente para operaciones gravadas.

Formulario 801: para operaciones gravadas y exoneradas.

Formulario 805: para el impuesto a la renta (para empresas con registros contables).

Formulario 806: para el impuesto a la renta (para empresas sin registros contables).

Para los anticipos del impuesto a la renta se usan los formularios 805 u 806.

Facturas Legales deben ser emitidas (IVA incluido o IVA discriminado).

A diferencia de los contribuyentes del tributo único, los contribuyentes de estos impuestos pueden emitir facturas a crédito, tener recibos de dinero, notas de remisión, comprobantes de pago, nota legal de presupuesto.

Los libros que deben registrar sus operaciones son: compras y ventas IVA, diario e inventario (deben estar rubricados en el Registro Público de Comercio).

Otros requisitos para la presentación de la declaración jurada del impuesto a la renta

Presentar el duplicado del: balance impositivo; cuadro demostrativo de reavalúo; depreciación de los bienes del activo.

ANEXO 3

IMPUESTO DE LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS

Contribuyentes

Las personas físicas, las sociedades (con o sin personería jurídica), asociaciones, corporaciones y demás entidades privadas de cualquier naturaleza.

El decreto N° 10.800/95, en su artículo 2, establece que serán contribuyentes siempre que la superficie total de los inmuebles rurales que los mismos poseen en carácter de propietario, arrendatario o poseedor a cualquier título, sea superior a 20 hectáreas, aun cuando dicha superficie estuviese representada por varias fracciones menores, no adyacentes o situadas en distintas zonas rurales.

Además, la resolución N° 429/96 establece que los contribuyentes de otros impuestos de carácter fiscal y que al mismo tiempo estén comprendidos dentro del IMAGRO, tributarán por cada impuesto en forma independiente.

Actividades gravadas

- Cría o engorde de ganado.
- Producción de lanas, cueros y cerdas.
- Producción agrícola, frutícola y hortícola.
- Producción de leche.

Tasa

Se paga un 25% sobre la renta neta determinada. Este es determinado restando de la renta bruta.

Plazos

La declaración jurada y el pago del impuesto a la renta son anuales y se realizan en abril de cada año.

ANEXO 4
PATENTE MUNICIPAL: ESCALA DE LIQUIDACION
DEL MONTO DEL ACTIVO

Monto del activo		Tributo básico	Cuota variable a aplicarse sobre el excedente del límite inferior del monto del activo (%)
Límite inferior	Límite superior		
Hasta	1 000 000	13 800	00.00
1 000 001	3 000 000	13 800	0.85
3 000 001	6 000 000	34 200	0.80
6 000 001	30 000 000	58 200	0.55
30 000 001	60 000 000	190 200	0.40
60 000 001	300 000 000	310 200	0.28
300 000 001	600 000 000	982 200	0.22
600 000 001	1 800 000 000	1 642 000	0.20
1 800 000 001	3 000 000 000	4 042 200	0.18
3 000 000 001	6 000 000 000	6 202 200	0.15
6 000 000 001	9 000 000 000	10 702 200	0.13
9 000 000 001	12 000 000 000	14 602 200	0.10
12 000 000 001	15 000 000 000	17 602 200	0.08
15 000 000 001	En adelante	20 002 200	0.05

Fuente: Ley 135/91.

Nota: “A los efectos de determinar la cuota impositiva de las actividades industriales, deducirá el monto del impuesto un 20%. Para las nuevas industrias y para la ampliación de actividades industriales ya existentes, la deducción será del 40% durante los primeros 5 años desde el otorgamiento de la patente de apertura, en el primer caso, y desde la fecha de la ampliación, en el segundo caso. Cuando el contribuyente industrial ejerciera otras actividades no industriales gravadas por el impuesto de patente, el descuento establecido en este artículo se efectuará sobre el impuesto que corresponda a su activo industrial únicamente.

Los propietarios o responsables del pago del impuesto de emisoras radiales y de televisión, de imprentas y de publicaciones diarias o periódicas, explotadas con fines de lucro, pagarán la patente con la deducción del 20%.

El impuesto de patente de clubes nocturnos, whiskerías, casas de juego, de entretenimiento, de azar y similares tendrán un recargo del ciento por ciento (100%) de la escala establecido en este artículo”.

ANEXO 5 REGULACION DE SALARIOS EXTRAORDINARIOS

a) Pago de las horas extraordinarias, nocturnas y extraordinarias nocturnas

	Horario	Pago
Horas extraordinarias	Entre las 6:00 AM y 20:00 PM	50% sobre el salario estipulado
Trabajo nocturno	Entre las 20:00 PM y las 6:00 AM hasta 7 horas de trabajo	30% sobre el salario ordinario
Horas extraordinarias nocturnas	Más de 7 horas en el horario nocturno	100% sobre el salario nocturno (130% sobre el salario ordinario)
En días feriados	Día	100% sobre el salario estipulado

b) Aguinaldo

Es una remuneración anual complementaria, equivalente a la doceava parte de las remuneraciones devengadas durante el año calendario a favor del trabajador en todo concepto (salario, horas extras, comisiones, otras), la que será abonada antes del 31 de diciembre, o en el momento en que termine la relación laboral si ello ocurre antes de esa época del año.

ANEXO 6 DURACION DE LAS JORNADAS POR HORARIO, SEGURIDAD E HIGIENE

Tipo de horario	Cantidad		Pago
	Horas por día	Horas semanales	
Diurna (6:00 a 20:00 horas)	8	48	De acuerdo a la ley (libre pero con un mínimo estipulado por ley)
Nocturna (20:00 a 6:00)	7	42	30% sobre el salario ordinario fijado para el trabajo diurno
Mixto (entre diurnas y nocturnas)	7.5	45	De acuerdo a la duración dentro de cada horario
Insalubre o peligroso	6	36	Se percibe el salario correspondiente a la jornada normal (8 horas)

Fuente: Código Laboral.

ANEXO 7
VACACIONES SEGUN ANTIGÜEDAD

Antigüedad	Vacaciones legales
De 1 a 5 años	12 días hábiles corridos
De 5 a 10 años	18 días hábiles corridos
Más de 10 años	30 días hábiles corridos
Menores de 18 años	30 días hábiles corridos

Fuente: Código Laboral.

Nota: Cada empleador deberá anotar en el registro del personal la fecha en que se usufructúan las vacaciones.

ANEXO 8 CONTENIDO DEL REGLAMENTO INTERNO DEL CODIGO LABORAL

El Reglamento Interno se hará como establezca el contrato colectivo, o conforme a lo dispuesto en el artículo 350, y contendrá:

- hora de entrada y salida, así como su forma de documentación y el descanso que divide la jornada;
- lugar y tiempo en que deben comenzar y terminar las faenas;
- días y horas fijadas para hacer la limpieza de las maquinarias, aparatos, locales y talleres, e indicación de la encargada de ella;
- indicaciones para evitar accidentes u otros riesgos profesionales, con instrucciones para prestar los primeros auxilios, cuando aquellos se produzcan;
- labores insalubres o peligrosas que no deben desempeñar los varones menores de 18 años de edad, y las mujeres;
- trabajos de carácter temporal o transitorio, o de trabajadores sustitutos;
- día y lugar de pago del salario;
- forma y tiempo en que los trabajadores deben someterse a los exámenes médicos, previos y periódicos, así como a las medidas profilácticas dispuestas por leyes o reglamentos sanitarios;
- sanciones disciplinarias conforme a la importancia, naturaleza y perjuicios ocasionados por las faltas, y forma de aplicación de las mismas. Para aplicar las medidas de suspensión disciplinarias, con pérdida de salarios, que duren de 4 a 8 días, el traslado del lugar de trabajo y la postergación temporal de ascenso, previamente será instruido sumario administrativo, para probar la causa y la responsabilidad del trabajador;
- representantes de la empresa o del empleador, u órgano competente para la recepción de pedidos, certificados médicos, justificaciones y otros;
- el plazo de validez del Reglamento Interno, procedimientos de revisión, modificación o de actualización, en casos de necesidad, y
- las demás reglas o indicaciones que, según la naturaleza de cada actividad, sean necesarias para obtener la mayor productividad, regularidad o seguridad en el desarrollo del trabajo.

ANEXO 9
CONSULTAS A EMPRESAS SOBRE REGULACION LABORAL (1-6),
PAGO DE IMPUESTOS (7), Y REFORMAS (8-11)

Laboral					
Empresa / Actividad	Número de trabajadores	1. Control del salario mínimo laborales y las planillas y comprobantes de pago.	2. Control y fiscalización del MJT sobre condiciones laborales	3. Inscripción en el Registro Patronal e Informe Semestral (MJT) y Mensual (IPS)	4. Opinión sobre aportes del IPS y otros Aportes
1. Importadora	600	<ul style="list-style-type: none"> - A través de los contratos laborales y las planillas y comprobantes de pago. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es importante que se los intensifique porque hay empresas que los incumplen. - En Asunción y para algunas empresas es periódico y efectivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Son registros necesarios e importantes porque constituyen una protección tanto para obreros como empleadores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es costoso. - Debe privatizarse el IPS porque el Estado es muy mal administrador.
2. Confecciones	80	<ul style="list-style-type: none"> - Visitas periódicas de inspectores del MJT e IPS - A través de los libros obligatorios. 	<ul style="list-style-type: none"> - No se realizan los controles en forma periódica. - A pesar de cumplir con todas las disposiciones, es necesario recurrir al soborno para evitarse problemas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Su cumplimiento es costoso en términos de tiempo más que monetarios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es excesivamente elevado y el aportante obrero no obtiene un buen servicio. - La mala administración del IPS resulta en aportes cada vez más elevados.
3. Yerbatera	36	<ul style="list-style-type: none"> - Sobre la base de planillas del IPS y las liquidaciones de salarios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es muy esporádico, casi no se realiza. 	<ul style="list-style-type: none"> - Su cumplimiento es rápido y sin mucha burocracia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es muy elevado y por ello es visto como un tributo más. - La mejor opción sería optar por un sistema privado.

4. Algodonera	20 y 120 en época de zafra	- A través de planillas y comprobantes de pagos de sueldos.	- Nunca las realiza salvo que se presenten conflictos obrero-patronales.	- Su cumplimiento es rápido y a bajo costo.	- Es visto como un tributo más que como aporte. - Las prestaciones al trabajador son mínimas y la empresa debe financiar casi todos los gastos de salud de los empleados (como medicamentos, etc.).
5. Hilandería	19	- Comprobantes y planillas proveídas al MJT e IPS.	- Siempre conducen al soborno, el objetivo de los fiscalizadores es ese. - Sólo se realiza en Asunción y a las empresas que se supone son más rentables financieramente.	- Su cumplimiento es rápido y a bajos costos.	- Es muy elevado porque no se obtienen buenas prestaciones. - En ocasiones la empresa debe financiar los problemas de sus empleados debido a la ineficiencia del IPS.
6. Metalmeccánica	15	- Planillas proveídas al IPS. - Reuniones con empleados.	- No es efectivo. - Son los trabajadores los que controlan su cumplimiento.	- Su cumplimiento es costoso para las MIPYMES debido a que el propietario es el encargado de casi todos los trámites.	- El aporte es muy elevado y los trabajadores no reciben una buena prestación. - Por todo eso, los trabajadores solicitan su incumplimiento.
7. Aroganadera	5	- A través de libros obligatorios.	- Los controles son esporádicos y sólo cuando se producen conflictos laborales.	- Su cumplimiento es rápido y a bajos costos.	- Es excesivamente elevado porque no se obtiene una buena prestación. - Para los eventos costosos, el sistema de IPS funciona mejor que el sistema privado.

	Laboral	Impositivo	Reforma
Empresa	6. Sindicatos	7. Pago de impuesto y fiscalización de la Subsecretaría de Tributación	8. Reforma sobre la Regulación Impositiva, Laboral y Seguridad Social
1. Importadora	<p>5. Procedimiento de apelación en el Ministerio de Justicia o Ministerio de Hacienda</p> <ul style="list-style-type: none"> - Costoso y burocrático en ambos casos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se necesita la correcta administración de los impuestos actuales, no crear más impuestos. - Sólo se fiscaliza a las empresas en el área de Asunción y en especial aquellas en mejor condición económica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilizar la legislación laboral priorizando la productividad por sobre la antigüedad y los sindicatos. - Implementación del impuesto a la renta personal. - Libre opción del sistema de seguridad social.
2. Confeccioneros	<ul style="list-style-type: none"> - La burocracia eleva los costos de todos los trámites, ya que siempre se debe recurrir al servicio de abogados y en el caso del MH se debe recurrir al soborno. 	<ul style="list-style-type: none"> - El control de tributación es malo, sólo se realiza buscando el soborno. - La evasión es muy elevada. - Debido a la competencia del contrabando y del sector informal el pago de impuestos es muy costoso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilización de la legislación laboral. - Disminución de la carga impositiva y combatir la evasión. - Permitir la libertad de opción entre sistemas privados y públicos.
3. Yerbatera	<ul style="list-style-type: none"> - Todo trámite se agiliza si se ofrece un soborno, de lo contrario todo se complica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sólo se controla buscando el soborno. - El pago de impuestos es una carga muy pesada, debido a la competencia desleal de las empresas que los evaden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilización de la legislación laboral. - Mayor control de los fallos de los tribunales y jueces en cuestiones laborales. - Sistema privado de jubilación.

4. Algodonera	<ul style="list-style-type: none"> - Costoso y burocrático. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se crean sólo para evitar las obligaciones de los trabajadores con la empresa y exigir cosas que sólo perjudican a la empresa y benefician únicamente a sus dirigentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los impuestos son muy elevados y difíciles de pagar. - La fiscalización sólo tiene el objetivo de recaudar para ciertas personas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar la estabilidad laboral por antigüedad y sindical de la legislación. - Romper el monopolio del IPS. - Reducir el impuesto a la renta. - Aumentar la base del IVA.
5. Hilandería	<ul style="list-style-type: none"> - No es muy costoso y es bastante rápido en el caso del MJT. - En lo que respecta al MH los procedimientos son muy burocráticos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Su objetivo se reduce al interés personal de sus autoridades de otros grupos de poder. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los impuestos son muy elevados para la situación actual de recesión. - El pago se hace muy dificultoso debido a la burocracia existente en el MH. 	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilización de la legislación en materia de estabilidad laboral. - Romper el monopolio del IPS. - Reducir el impuesto a la renta.
6. Metalmeccánica	<ul style="list-style-type: none"> - El procedimiento es muy burocrático y en ocasiones se debe recurrir al soborno para agilizar los trámites. 	<ul style="list-style-type: none"> - Deberían capacitar a los trabajadores para incrementar su productividad, no sólo presionar para reducir las horas de trabajo y aumentar los salarios. 	<ul style="list-style-type: none"> - La tributación es costosa debido al contrabando, esto induce a evadir los impuestos. - Se fiscaliza sólo a las empresas que operan en la legalidad y con intenciones de recibir soborno. 	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilización de la legislación. - Determinación de los salarios con criterios de eficiencia y productividad. - Romper el monopolio del IPS. - Nuevo sistema tributario ampliando el universo de contribuyentes.
7. Agroganadera	<ul style="list-style-type: none"> - Se resuelve todo de acuerdo a las influencias que tenga la empresa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sólo sirven para defender los fines particulares de sus dirigentes y de otros grupos de poder. 	<ul style="list-style-type: none"> - No hay uniformidad en el control y por ello existe mucha evasión. 	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilización de la legislación laboral. - Uniformidad en la aplicación de impuestos y en su fiscalización. - Libertad para optar por el sistema de seguridad social que se desee.

		Reforma	
Empresa		9. Mayores obstáculos para el crecimiento de las MIPYMES y creación de empleo en ellas	10. Políticas y Estrategias de fomento a las MIPYMES
Empresa	Número de Trabajadores	<ul style="list-style-type: none"> - Rigidez del mercado laboral. - Escasa asistencia técnica y crediticia. - Escasa asistencia en capacitación a la mano de obra. 	<ul style="list-style-type: none"> - No existen o por lo menos se desconocen. - Flexibilización de las rigideces introducidas en el mercado por la legislación laboral. - Mayor inversión pública en educación y conocimiento técnico. - Terminar con la influencia de los grupos de poder, tanto económicos como políticos.
1. Importadora	600	<ul style="list-style-type: none"> - El mercado interno es muy restringido y se encuentra deprimido. - Es dificultoso competir en el exterior por el volumen de producción y la calidad de la competencia. - Existe escasa asistencia crediticia. 	<ul style="list-style-type: none"> - No existen o por lo menos se desconocen. - Reestructuración del Estado. - Reducir el gasto público. - Priorizar el gasto en infraestructura, salud y educación. - Reformar el Estado.
2. Confecciones	80	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa asistencia crediticia. - Capacidad financiera pequeña dificulta otorgamiento de créditos. - Baja rentabilidad. - Difícil acceso a mercados internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se desconocen. - Flexibilización de las rigideces introducidas en el mercado por la legislación laboral.
3. Yerbatera	36	<ul style="list-style-type: none"> - Legislación laboral muy rígida. - Carga tributaria es muy elevada. - Competencia del sector informal y del formal evasor. 	<ul style="list-style-type: none"> - No existen o por lo menos se desconocen. - Modificar legislación de IPS para que sea posible optar libremente por el sistema de seguro social.

4. Algodonera	20 y 120 en época de zafra	<ul style="list-style-type: none"> - Poca asistencia técnica y crediticia. - Mucha burocracia administrativa y muy costosa en los organismos del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Existen algunos programas de créditos, pero no se implementan nunca. 	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilización de las rigideces introducidas en el mercado por la legislación laboral. - Reducción de Impuesto a la Renta.
5. Hilandería	19	<ul style="list-style-type: none"> - No existe asistencia técnica y crediticia ni infraestructura. - Asistencia en apertura de nuevos mercados internacionales y de entrega de productos. 	<ul style="list-style-type: none"> - No existen o por lo menos se desconocen. 	<ul style="list-style-type: none"> - El gobierno debe luchar contra el contrabando y la corrupción, de lo contrario el sector informal irá creciendo.
6. Metalmeccánica	15	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa asistencia crediticia. - Situación recesiva del país. - Dificultad de acceso a los mercados internacionales. - El contrabando. - La corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> - No existen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilización de las rigideces introducidas en el mercado por la legislación laboral. - Aplicación de políticas para fomentar a las MYPYMES.
7. Agroganadera	5	<ul style="list-style-type: none"> - n.d. 	<ul style="list-style-type: none"> - n.d. 	<ul style="list-style-type: none"> - n.d.

CAPÍTULO V

Cobertura de la protección social en salud, jubilaciones y pensiones¹

Andrea Sánchez²

A. INTRODUCCION

El objetivo de este capítulo es analizar la cobertura de los programas de la protección social en Paraguay que cubren los riesgos de enfermedad, vejez, invalidez y sobrevivencia. La fuente principal utilizada para este efecto es la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) realizada en el período 2000/2001. Con el examen de la información que brinda este instrumento se pretende lograr una visión general de los niveles y composición de la cobertura en relación con diferentes factores sociodemográficos.

La población total de Paraguay proyectada por la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC) para el período 2000/2001 es de 5 830 478 habitantes. La misma es predominantemente joven (38.2% es menor de 15 años) siendo 54% población urbana y 46% rural. Los indicadores demográficos muestran un acelerado crecimiento poblacional y altas tasas de fecundidad (4.3 hijos menores por mujer) y de mortalidad. La situación socioeconómica muestra grandes carencias sociales como resultado de las crisis sucesivas que ha experimentado el país durante los últimos años. Una característica particular está relacionada con el hecho que la riqueza sigue estando muy vinculada a la tenencia de la tierra. La agricultura y la ganadería son los principales sectores productivos. De acuerdo a las cifras del *Panorama social de América Latina 2001-2002*, 49% de los hogares urbanos de Paraguay estaba bajo la línea de la pobreza en 1999 (CEPAL, 2002). Según la EIH de 1999, la pobreza afectaba al 33.7% de la población (26.7% en la zona urbana y 41.9% en el área rural). Además, el 15.5% de la población se encontraba en condición de pobreza extrema (6.1% urbano y 26.5% rural).

1. Estudio basado en la Encuesta Integrada de Hogares 2000/01.

2. Consultora de OIT.

El gasto per cápita en salud promedio fue de US\$ 46 entre 1995 y 1998. En 1999, el gasto público social (sin incluir el correspondiente a los entes descentralizados) significó el 7.9% del producto interno bruto (PIB) y el presupuesto ejecutado del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social fue del 11.3% del Presupuesto General de la Nación. Diversos estudios (OPS, 2001 y 2002) muestran que los niveles de cobertura global de los sistemas de protección social en salud son muy bajos.

El capítulo está dividido en dos grandes secciones. En la primera se aborda la protección de los riesgos asociados a la salud. Parte con una breve descripción de los aspectos institucionales del sector y después se analiza la cobertura de distintos seguros de salud existentes en Paraguay. Culmina con un examen de asuntos relacionados con la necesidad, acceso y utilización de los servicios de salud de la población que presenta enfermedad, así como de las mujeres embarazadas entre 15 y 49 años de edad.

La segunda sección analiza los seguros que cubren los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia. Se abordan los aspectos institucionales, factores sociodemográficos y características económicas y laborales. Finalmente, se realiza un ejercicio para evaluar la incidencia del programa de jubilaciones o pensiones sobre la pobreza e indigencia.

B. COBERTURA DE SALUD

1. Aspectos institucionales

En diciembre de 1996 el Congreso sancionó la Ley 1.032 que crea el Sistema Nacional de Salud, cuya finalidad primordial es prestar atención de salud a todas las personas de manera equitativa, oportuna y eficiente, sin discriminación de ningún tipo, mediante acciones de promoción, recuperación y rehabilitación. También pretende racionalizar el uso de los recursos disponibles y establecer relaciones intra e intersectoriales. El sistema incorpora a todas las instituciones que fueron creadas con el propósito específico de participar en actividades de salud (PNUD, 1998). En la práctica, el cumplimiento de estos objetivos se ha visto limitado debido a la fuerte fragmentación institucional imperante.

Paraguay tiene un sistema de salud integrado por tres subsectores (véase Recuadro 1):

- público, conformado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), la Sanidad Militar, Sanidad Policial, Sanidad Municipal y el Hospital de Clínicas de la Universidad Nacional de Asunción;
- paraestatal, integrado por el Instituto de Previsión Social (IPS), la Cruz Roja Paraguaya y los entes autónomos y empresas estatales descentralizadas, y

Recuadro 1

Instituciones del sistema de protección social en salud

La atención de la seguridad social es responsabilidad de tres subsectores, en los que participan los siguientes actores:

Subsector público

El *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social* (MSPyBS) es la autoridad del Poder Ejecutivo encargada de proteger la salud de la población. Registra los recursos humanos, los establecimientos de salud y los medicamentos. Opera en las 18 Regiones Sanitarias correspondientes a la división política del país. Presta servicios en tres niveles: promoción y prevención, recuperación y rehabilitación. Se financia con recursos provenientes del Tesoro público, fondos especiales y regalías, copagos aportados por los usuarios al recibir la asistencia y cooperación internacional.

La *Sanidad de las Fuerzas Armadas* atiende a la población militar en actividad o retiro y sus familiares, a los ex combatientes de la guerra y a la población civil en las regiones donde no existen centros asistenciales públicos o privados. Está organizada en tres niveles de complejidad. Cuenta con dos hospitales en la capital, Asunción (Hospital Militar Central y Hospital San Jorge), y tres en unidades militares del interior. Sus recursos provienen del Presupuesto General de la Nación a través del asignado al Ministerio de Defensa.

La *Sanidad Policial* atiende a funcionarios, ex funcionarios, familiares y presidiarios. Posee un Policlínico Central en Asunción y 22 puestos de enfermería en las principales unidades policiales. Sus recursos provienen del Presupuesto General de la Nación y cuenta además con un seguro complementario en forma de prima fija.

La *Sanidad Municipal* incluye a Municipios y Gobernaciones. El Secretario de Salud de la Gobernación es por ley la autoridad máxima del Consejo Regional de Salud y se coordina con los Municipios del Departamento y con el Gobierno central. Esta estructura responde al proceso de descentralización de servicios que debe ser puesto en vigor a través del apoyo de los Consejos de Salud locales. Sus fondos provienen del Presupuesto General de Gastos de la Nación, contribuciones locales e ingresos generados por las mismas instituciones. El municipio de Asunción tiene un policlínico municipal y 6 puestos sanitarios, que brindan atención médica a obreros, sus familias y a personas de escasos recursos. Se financian en general con fondos propios.

La *Universidad Nacional de Asunción* presta servicios asistenciales parcialmente gratuitos en el Hospital de Clínicas y en el Neuropsiquiátrico. Sus recursos provienen del presupuesto universitario de la Facultad de Medicina. El Hospital de Clínicas de la Facultad de Ciencias Médicas ofrece servicios de atención ambulatoria, hospitalaria y especializada.

Subsector paraestatal

El *Instituto de Previsión Social*, un ente autárquico encargado de dirigir y administrar el seguro social, brinda servicios de jubilación y pensión bajo varios regímenes, además de las atenciones de riesgos de enfermedad no profesional, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los afiliados y familiares a cargo. Existe también un régimen de seguro de salud para funcionarios del magisterio, trabajadoras domésticas de Asunción y trabajadores de organismos autónomos. Opera en cinco niveles de complejidad: médico quirúrgico, dental, farmacéutica, hospitalización y subsidio por reposo. Se financia con aportes de trabajadores y empleadores del sector privado y un cierto porcentaje del Estado dentro del régimen general.

La *Cruz Roja Paraguaya* cuenta con un hospital para la atención materna. Se financia con aportes de una fundación privada sin fines de lucro y los salarios del personal médico, paramédico y administrativo son financiados por el MSPyBS.

Las *empresas estatales descentralizadas* Itaipú Binacional y Yaciretá ofrecen prestaciones de salud y seguro médico adicional a funcionarios, ex funcionarios y familiares en instalaciones sanitarias propias, generalmente con atención ambulatoria. También brindan programas preventivos y asistencia médica en la zona de las represas.

Subsector privado

Está constituido por instituciones con y sin fines de lucro y 16 bancos de sangre y hemoterapia.

Las *instituciones privadas sin fines de lucro* brindan atención médica directa y son financiadas a través de los pagos directos y las cotizaciones. Además existen 30 organizaciones no gubernamentales en el país que entregan servicios a los sectores de menores ingresos.

Las *instituciones privadas con fines de lucro* incluyen las 33 empresas de medicina prepaga que ofrecen servicios a través de clínicas, consultorios, farmacias, hospitales y laboratorios, la mayoría en Asunción y en el Departamento Central. Existe un servicio de Ayuda Mutual Hospitalaria que cubre a los indígenas del Chaco Central, financiado por trabajadores (5%) y empresarios (10%). Estas aseguradoras privadas se nutren de las primas que abonan sus clientes y con dichos fondos financian la compra de servicios privados de asistencia sanitaria de todo tipo.

Fuente: OPS (2001) y Barrios Kükc ((2002)

- privado, unificado en la Asociación de Hospitales, Sanatorios y Clínicas Privadas, en la que participan múltiples centros privados, laboratorios farmacéuticos y farmacias.

La coordinación de estos subsectores es ejercida por un Consejo Nacional presidido por el Ministro de Salud. Este tiene la responsabilidad legal de coordinar y controlar los planes, programas y actividades de los tres ámbitos mencionados. Al Ministerio de Salud le corresponde legalmente atender a toda la población no cubierta por otras instituciones del sector, especialmente los grupos más vulnerables y de escasos recursos económicos. Los servicios del MSPyBS no son gratuitos ni universales, aunque en algunos casos se puede obtener la exención de los gastos incurridos. Tanto el IPS como el Ministerio de Salud están organizados en forma regionalizada con distintos niveles de complejidad y sus funciones de aseguramiento, compra y provisión no se encuentran separadas.

Los programas de seguridad social en Paraguay son de desarrollo relativamente reciente. La primera ley referida a la cobertura de accidentes de trabajo data de 1927, mientras que los casos de riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia, así como los de enfermedad y maternidad son incorporados desde 1943, mediante el Decreto Ley 18.071 (Carrera, 2002).

A continuación se describen los principales elementos constitutivos de los programas de seguridad social en salud: cobertura, beneficios, financiamiento y administración.

a) Cobertura

El sistema de seguridad social de Paraguay cubre en materia de salud los riesgos por enfermedad común, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Por su naturaleza, el seguro social está vinculado al mercado formal de trabajo y proporciona cobertura a los trabajadores asalariados e independientes, así como a los empleadores. Por tanto, no existen programas de prestaciones no contributivas, que cubran a aquellas personas desprotegidas debido a su edad o por invalidez.

El **seguro de enfermedad común** cubre al afiliado y a sus descendientes hasta los 18 años de edad, así como a los ascendientes, si están a cargo de éste. Los trabajadores de la educación también tienen cobertura en cualquiera de los niveles, público o privado, mediante una cotización del 5% del salario. La atención se presta a través de una red de servicios asistenciales del Instituto de Previsión Social, presente en Asunción y el resto del país.

Los **seguros por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales** protegen a los trabajadores asalariados de empresas privadas industriales y comerciales no rurales. Sus beneficios también alcanzan a la esposa o, faltando ésta, a la concubina del cotizante.

b) Beneficios

El **beneficio por enfermedad** equivale al 50% del promedio de salarios sobre el que impuso el asegurado en los últimos cuatro meses anteriores al comienzo de la incapacidad. Y el subsidio se inicia a partir del día siguiente de la incapacidad.

El **beneficio por maternidad** se determina de la misma forma que el de enfermedad. Para que la asegurada obtenga este subsidio requiere tener como mínimo cuatro meses de aportes anteriores y seis semanas de cuotas correspondientes a trabajos efectivos en ese período.

El **beneficio por accidente de trabajo** equivale al 75% del promedio de salarios sobre el que impuso el asegurado en los últimos cuatro meses anteriores al comienzo de la incapacidad. Se inicia a partir del primer día de la incapacidad y dura mientras ésta subsista hasta un plazo máximo de 50 semanas. Si el asegurado tuviese cotizaciones correspondientes a menos de ocho semanas de los últimos cuatro meses como consecuencia de su iniciación en el trabajo, el subsidio se calculará sobre el salario mínimo imponible.

c) Financiamiento

Los riesgos de enfermedad y maternidad se financian con aportes de los trabajadores y empleadores. Estos últimos deben aportar un 14% del salario del trabajador, en tanto que el trabajador debe contribuir con el 9%. La Ley 98

(artículos 23 y 24), que rige la organización del IPS, plantea que de este 23%, el 54% debe afectarse al régimen de jubilación, el 39% salud y maternidad y el 7% restante a gastos administrativos.

Esta distribución no se ha respetado rigurosamente en el pasado, existiendo una transferencia de ingresos desde el fondo de jubilaciones y en menor medida de los gastos administrativos, hacia la salud y maternidad. Además, esta ley (artículo 17) prevé que el Estado efectúe un aporte equivalente al 1.5% de la masa salarial, lo que, sin embargo, ha sido permanentemente incumplido. Por tanto, las prestaciones por enfermedad y maternidad se financian con el 9% de las tasas de aporte mencionadas.

d) Administración

El Poder Ejecutivo Nacional, a quien le corresponde la responsabilidad de la política de seguridad social, dirige la gestión del Instituto de Previsión Social. Nombra en el IPS a los miembros del Consejo de Administración, que representan a dos ministerios (Justicia y Trabajo, y Salud y Bienestar Social). En el Consejo participan, además, representantes de los empleadores, trabajadores asegurados y jubilados y pensionados.

El IPS administra directamente la mayor parte del sistema de seguridad social, tanto por la variedad de los riesgos asumidos, como por la magnitud de la población protegida y concentra aproximadamente a la mitad de los trabajadores cotizantes del país.

También gestiona todo los asuntos referidos a la cobertura de salud de sus afiliados y familiares dependientes, principalmente a través de la gestión directa, aunque existen algunos contratos con redes externas.

2. Cobertura por edad, género, ubicación geográfica e ingreso

Dado que el sistema de seguridad social de Paraguay está orientado principalmente a los empleados del sector formal y como la gran mayoría de los pobres en este país son trabajadores independientes o familiares, los niveles de cobertura relativos son bajos.

Según se observa en el cuadro 1, sólo el 18.9 % de la población tiene acceso a un seguro de salud y casi el 60% de ella está asegurado por el IPS. Al examinar la heterogeneidad de la cobertura por género se advierte que los niveles promedio son bastante parejos (20% las mujeres y 17.9% los hombres). Sin embargo, las primeras cuentan con mejores niveles de cobertura que los segundos en todas las clases de seguros.

Tales diferencias por género se tornan más relevantes al considerar la edad simultáneamente, como se observa en el gráfico 1. Los jóvenes alcanzan menores niveles de cobertura (16.3%), mientras los mayores de 60 años tienen niveles del 30.1%. Además, mientras los jóvenes y adultos están mayormente

Cuadro 1 Cobertura de seguros de salud por edad, género, ubicación geográfica e ingreso. Paraguay 2000/2001
(porcentajes)

Factores socio-demográficos	Con cobertura				Total con cobertura	Sin cobertura	Total
	IPS	Seguro privado ^{a/}	Sanidad militar y policial	Otro ^{b/}			
Total	10.9	6.6	1.1	0.4	19.0	81.0	100.0
Sexo							
Hombres	10.4	6.2	1.1	0.2	17.9	82.1	100.0
Mujeres	11.3	6.9	1.1	0.6	20.0	80.0	100.0
Grupo etario							
0 - 14 años	9.7	5.0	1.0	0.6	16.3	83.7	100.0
15 - 59 años	10.8	7.4	0.9	0.2	19.3	80.7	100.0
60 y más	18.0	8.6	2.9	0.7	30.1	69.9	100.0
Ubicación geográfica							
Urbano	16.4	10.6	1.6	0.4	28.8	71.2	100.0
Rural	4.5	1.9	0.6	0.5	7.4	92.6	100.0
Quintiles							
20% más pobre	1.7	0.5	0.0	0.2	2.4	97.6	100.0
20% siguiente	5.6	1.1	1.1	0.8	8.6	91.4	100.0
20% siguiente	10.6	1.8	1.1	0.1	13.6	86.4	100.0
20% siguiente	16.9	5.6	1.5	0.4	24.4	75.6	100.0
20% más rico	19.7	23.7	1.9	0.5	45.8	54.2	100.0

Fuente: DGEEC (EIH, 2000/01).

a/ Seguro privado incluye seguro privado personal, familiar o laboral.

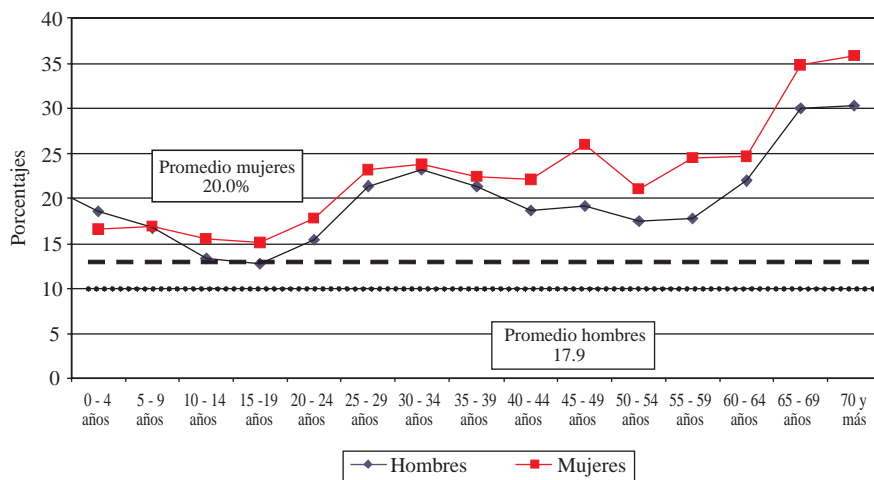
b/ Otro seguro incluye seguro en el exterior.

concentrados en el IPS, los adultos mayores adicionalmente también poseen cobertura de otros seguros, privados (8.6%) o la sanidad militar y policial (2.9%).

La protección social de seguros de salud también presenta importantes diferencias entre las zonas urbanas y rurales, alcanzándose en estas últimas aproximadamente una cuarta parte de los niveles de cobertura de las primeras (28.8% y 7.4%, respectivamente).

En términos de ingresos, los sectores de menos recursos son también los más desprotegidos, lo que posiblemente contribuye a deteriorar más la distribución. El 45.8% de las personas del quintil más rico tiene seguro, mientras que sólo el 2.4% del quintil más pobre cuenta con acceso a este tipo de protección. Al desagregar según clases de seguros, se observa que el 51.8% de los asegurados del quintil más rico tiene seguro privado y el 43% está afiliado al IPS.

Gráfico 1 Cobertura de seguro de salud por género y edad. Paraguay 2000/2001
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC), Encuesta Integrada de Hogares (EIH, 2000/01).

Tanto el ingreso per cápita familiar como el ingreso familiar son 2.6 veces más altos para quienes tienen un seguro médico respecto de aquellos que carecen de éste (véase Anexo Estadístico, cuadro 1-A).

3. Cobertura por estructura del empleo y otras características laborales

Al realizar un análisis similar, pero según características económico-laborales (véase cuadro 2), se puede trazar una distinción entre los sectores formal e informal de la economía.³ Se observa que los ocupados formales presentan un nivel de cobertura que es más de cinco veces el de los ocupados informales (53% y 9.6%, respectivamente). Asimismo, casi el 64% de los que pertenecen al sector formal están cubiertos por el IPS, mientras que en el sector informal el 50% posee dicho seguro.

Si se analiza dentro de cada sector, se advierte que el 16% de los trabajadores de microempresas cuenta con algún tipo de seguro y mayormente uno de tipo

³ El sector informal incluye a los trabajadores independientes (excepto administrativos, profesionales y técnicos), trabajadores familiares, el servicio doméstico y los ocupados en establecimientos con hasta 5 trabajadores. El sector formal se compone del sector público y las empresas con 6 trabajadores o más.

Cuadro 2 Cobertura de seguro de salud según estructura del empleo. Población ocupada de 10 años y más. Paraguay 2000/2001
(porcentajes)

Tipo de Seguro	Sector Informal				Sector formal			Total
	Trabajador independiente ^{a/}	Servicio doméstico	Micro-empresas ^{b/}	Subtotal	Sector público	PYMEs y grandes empresas ^{c/}	Subtotal	
Con cobertura	7.1	7.5	16.1	9.6	75.2	43.7	53.0	20.1
Composición de cobertura								IPS
IPS	58.3	54.0	41.3	50.0	58.5	67.8	63.8	58.8
Seguro privado	31.9	36.6	53.5	42.4	32.8	31.4	32.0	35.8
Sanidad militar y policial	8.3	3.8	2.8	5.4	8.7	0.6	4.0	4.5
Otro ^{d/}	1.4	5.5	2.4	2.2	0.0	0.3	0.2	0.9
Sin cobertura	92.9	92.5	83.9	90.4	24.8	56.3	47.0	79.9

Fuente: DGEEC (EIH, 2000/01).

a/ Incluye trabajadores por cuenta propia (excepto administrativos, profesionales y técnicos) y trabajadores familiares.

b/ Ocupados correspondientes a establecimientos que cuentan con hasta 5 trabajadores.

c/ Incluye empresas con 6 o más ocupados.

d/ Otro seguro incluye seguro en el exterior.

privado (53.5%), mientras sólo el 7% de los trabajadores independientes y el servicio doméstico están asegurados; más del 54% de estas últimas dos categorías tiene seguro del IPS.

Dentro del sector formal, el 75.2% de los trabajadores del sector público tiene seguro, en contraste con el 43.7% de los empleados de las PYMEs que cuenta con esta protección. Asimismo, ambos grupos poseen principalmente seguro del IPS (67.8% y 75.2%, respectivamente) y un seguro privado como segunda opción.

4. Necesidad, acceso y utilización de los servicios de salud

Otro aspecto importante de examinar es la necesidad, acceso y uso de los servicios de salud de las personas que declaran sentirse enfermas o accidentadas durante los últimos 90 días antes de la encuesta. Este conjunto es un universo de 2.2 millones de personas, que representa casi el 38% de la población total (véase cuadro 3). Se observa que los afiliados al IPS presentan una proporción levemente superior de afectados respecto de aquellos que poseen otros tipos de seguros así como en relación con los que carecen de seguro.

Sin embargo, quienes poseen algún seguro son los que tendrían mayor acceso debido a que realizan mayor número de consultas a médicos, curanderos o

Cuadro 3 Necesidad, acceso e intensidad de uso de los servicios de salud por tipo de cobertura. Paraguay, 2000/2001
(porcentajes)

Necesidad, acceso y uso de servicios de Salud	Con cobertura					Sin cobertura	Total
	IPS	Seguro privado	Sanidad militar y policial	Otro ^{d/}	Total con cobertura		
1. Necesidad: enfermedad y accidente							
Durante los últimos 90 días ¿se sintió o estuvo enfermo o accidentado?	40.3	32.2	23.6	26.7	36.2	38.2	37.8
(porcentaje en relación a la población total)							
2. Acceso							
¿Consultó a algún médico, curandero, etc? (porcentaje en relación a la población que reportó enfermedad)	73.9	74.4	69.7	48.4	73.5	43.1	48.6
Doctor	95.3	98.1	94.0	79.2	96.0	71.4	78.2
Partera profesional	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.2
Partera empírica	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Enfermera	0.9	0.4	0.4	0.0	0.7	5.3	4.0
Curandero	1.2	0.3	4.8	19.6	1.3	13.3	10.0
Otro ^{a/}	2.6	1.2	0.8	1.1	2.1	9.7	7.6
¿En qué establecimiento consultó? (distribución)							
IPS	65.2	0.9	0.6	0.0	42.2	1.1	12.4
Establecimiento público ^{b/}	8.7	6.9	18.1	21.2	8.6	40.4	31.7
Sanidad Militar y Policial	0.4	1.3	35.8	0.0	1.9	0.3	0.7
Hospital o consultorio privado	18.3	85.9	37.6	44.6	40.3	27.1	30.7
Otro ^{c/}	7.4	4.9	7.9	34.3	6.9	30.5	24.1
3. Intensidad de uso							
¿Cuántas veces ha consultado?							
Número de consultas promedio si enfermó	1.66	1.82	1.90	1.03	1.71	0.91	1.05
Número de consultas promedio si consulta >=1	2.25	2.44	2.73	2.13	2.32	2.10	2.16

Fuente: DGEEC (EIH, 2000/01).

- a/ Incluye dentista, farmacéutico, familiar o vecino y otro.
b/ Incluye hospital de clínicas, centro de salud, puesto de salud y otro hospital público.
c/ Incluye dispensario, farmacia, casa de curandero, su casa, otra casa particular y otro.
d/ Otro seguro incluye seguro en el exterior.

profesionales de la salud. Así, entre quienes consultan, el 73.5% tiene seguro y sólo el 43.1% entre aquellos que carecen de éste. Además, el 74.4% de los que cuentan con un seguro privado laboral visitan al médico y el 73.9% de los afiliados al IPS. En cambio, efectúan consultas el 69.7% de los que tienen la sanidad militar y policial y el 48.4% los que poseen otros seguros.

Al observar a qué agente específico de la salud se consultó por enfermedad o accidente, se advierte que el 96% de los que poseen un seguro consultan al profesional médico (doctor). En cambio, sólo el 71.4% de los que carecen de seguro acude al médico y en segundo término al curandero (13.3%). También se aprecia que el 98.1% de aquellos con seguro privado laboral visita al médico.

Respecto del tipo de institución a la que acuden las personas para ser atendidas por la enfermedad o accidente más reciente, se observa que la mayor proporción de los asegurados asiste a la misma institución de la afiliación y, como segunda opción, al hospital o consultorio privado. Por ejemplo, el 65.2% de los afiliados al IPS concurre por su afección al IPS y el 18.3% al hospital o consultorio privado. Sin embargo, la asistencia de quienes carecen de seguro es distinta. En primer término, concurren al establecimiento público (40.4%), en segundo lugar se dirigen a un dispensario, farmacia, casa de curandero, etc. (30.5%) y en tercer lugar visitan el hospital o consultorio privado (27.1%).

Una variable alternativa para dimensionar la demanda de los servicios de salud es la intensidad del uso medida por el número de consultas promedio realizadas. De acuerdo a ella, una persona sin seguro médico frecuenta al profesional de la salud 0.9 veces en promedio, mientras que un afiliado a algún seguro realiza 1.7 visitas en promedio durante los últimos 90 días anteriores a la encuesta (DGEEC, 2000/01).

Las asimetrías de información entre el prestador y usuario de los servicios de salud pueden explicar en parte la intensidad del uso de los servicios. Por ejemplo, el médico tiene mejor información del estado de salud del paciente, lo que le permite realizar mayor cantidad de consultas y también si está relacionada con su remuneración. Esta conducta se puede apreciar en parte al medir la cantidad de consultas promedio si ya se realizó al menos una primera consulta. Este asciende a 2.1 veces para un paciente no afiliado y a 2.3 veces para quienes tienen algún seguro de salud. Entre los distintos tipos de seguros las diferencias son mayores: los asegurados de la Sanidad Militar acuden al médico 2.7 veces después de la primera consulta, mientras que los cubiertos por el IPS lo hacen sólo en 2.2 oportunidades. Para comprobar la importancia estadística de estas diferencias, se pueden realizar pruebas de igualdad de medias entre los diversos grupos, como se muestra en el cuadro 4.

Al analizar el acceso al seguro, se observa que las diferencias entre los que poseen o no seguro son significativas, reflejando la posible existencia de un cierto riesgo moral (*moral hazard*). Este consiste en que una persona después de contratar un seguro médico, tiende a sobreutilizar las prestaciones debido a que afronta un pago que es menor que su costo marginal total. Esto último se puede advertir al examinar la intensidad de uso. Quienes tienen seguro demandan

Cuadro 4 Diferencias en las tasas de necesidad, acceso e intensidad de uso de los servicios de salud por tipo de cobertura. Paraguay, 2000/2001 (población total)

Necesidad, acceso y uso de servicios de Salud	Con cobertura					Sin cobertura (6)	Test de igualdad de medias	
	IPS (1)	Seguro privado (2)	Sanidad militar y policial (3)	Otros (4)	Total con cobertura (5)		(5) - (6)	(1), (2), (3) y (4)
1. Necesidad								
Reporta enfermedad	41.9	33.8	34.1	39.1	38.4	39.9	2.35	16.27 ^{b/}
2. Acceso								
Hizo consulta	73.1	74.9	62.4	58.0	73.1	42.4	30.07 ^{a/}	4.31
3. Intensidad de uso								
Nº de consultas promedio	0.71	0.71	0.41	1.26	0.71	0.39	10.39 ^{a/}	2.71
Nº de consultas promedio si consulta >=1	2.33	2.81	1.91	5.55	2.53	2.30	1.72 ^{a/}	5.61
Observaciones (N)	635 065	381 947	30 043	23 956	1 071 011	4 724 394		

Fuente: DGEEC (EIH, 2000/01).

a/ Se rechaza la hipótesis de igualdad de medias con un nivel de significancia del 10% a través del estadístico *t* de student.

b/ Se rechaza la hipótesis de igualdad de medias con un nivel de significancia del 10% a través del estadístico *F* con distribución chi-2.

significativamente más los servicios de salud que aquellos no asegurados, tanto en las consultas promedio totales como en las consultas promedio condicionales posteriores a una primera visita. Todas estas diferencias son estadísticamente significativas.

También se arriba a resultados interesantes al estudiar las tasas de necesidad, acceso y utilización de los servicios de salud entre la población ocupada perteneciente a los sectores formal e informal. Como se observa en el cuadro 5, que compara a ambos sectores en este aspecto, los empleados formales informan, en promedio, de un menor número de enfermedades o accidentes promedio respecto de los informales, independientemente de poseer o no seguro.

Las diferencias entre los tipos de seguros resultan significativas en el sector formal, donde el 35.8% de los afiliados al IPS informa de enfermedad, mientras esta medida es del 27.6% para los afiliados a un seguro privado. Sin embargo, estas diferencias no existirían en el sector informal. En cuanto al acceso a los servicios de salud, los empleados del sector informal tendrían niveles mayores, excepto quienes carecen de cobertura. Por ejemplo, el 70.6% de los trabajadores informales realiza al menos una consulta y entre los trabajadores formales esta magnitud es del 67.5%. Pero de los informales sin cobertura sólo el 40.9% tiene acceso, mientras la proporción de los formales se eleva al 45.9%.

Al evaluar el impacto del seguro sobre la intensidad de uso de los servicios de salud, se observa que los trabajadores del sector informal presentan una

Cuadro 5 Diferencias en las tasas de necesidad, acceso e intensidad de uso de los servicios de salud por tipo de cobertura y estructura del empleo. Población ocupada de 10 años y más. Paraguay, 2000/2001

Necesidad, acceso y uso de servicios de Salud	Con Cobertura					Sin Cobertura (6)	Test de igualdad de medias	
	IPS (1)	Seguro privado (2)	Sanidad militar y policial (3)	Otros (4)	Total con cobertura (5)		(5) - (6)	(1), (2), (3) y (4)
Sector Formal								
1. Necesidad								
Reporta enfermedad	35.8	27.6	30.9	30.8	32.7	31.5	0.79	4.52 ^{b/}
2. Acceso								
Hizo consulta	66.9	70.4	52.9	50.0	67.5	45.9	7.73 ^{a/}	0.99
3. Intensidad de uso								
Nº de consultas promedio	0.54	0.49	0.44	0.23	0.52	0.30	5.34 ^{a/}	0.36
Nº de consultas promedio si consulta >=1	2.25	2.55	2.67	1.50	2.35	2.06	1.71 ^{a/}	0.64
Observaciones (N)	200 339	105 981	13 020	746	320 086	323 303		
Sector Informal								
1. Necesidad								
Reporta enfermedad	35.8	30.0	31.9	44.2	33.3	38.3	3.55 ^{a/}	2.3
2. Acceso								
Hizo consulta	73.7	70.8	46.7	52.6	70.6	40.5	12.13*	2.72
3. Intensidad de uso								
Nº de consultas promedio	0.59	0.53	0.47	2.60	0.63	0.36	4.24 ^{a/}	6.27
Nº de consultas promedio si consulta >=1	2.25	2.48	3.15	11.20	2.66	2.36	1.04 ^{a/}	7.74
Observaciones (N)	92 901	79 452	9 723	4 489	186 565	1 739 187		

Fuente: DGEEC (EIH, 2000/01).

a/ Se rechaza la hipótesis de igualdad de medias con un nivel de significancia del 10% a través del estadístico *t* de student.

b/ Se rechaza la hipótesis de igualdad de medias con un nivel de significancia del 10% a través del estadístico *F* con distribución chi-2.

mayor frecuencia, tanto en el promedio de consultas como en el número de consultas promedio condicionales a que hayan efectuado al menos una antes. En ambos sectores las diferencias de esta periodicidad no resultan significativas entre tipos de seguros, pero sí entre los empleados asegurados y quienes no lo están.

5. Necesidad, acceso y utilización de los servicios de salud de embarazadas

Las tasas de utilización de los servicios de salud tienden a ser mayores entre las mujeres (OPS, 2002). Un grupo especialmente interesante de analizar debido a su prioridad en las acciones de extensión de cobertura es el de las mujeres embarazadas. La EIH 2000/01 da cuenta de 59 700 mujeres embarazadas de entre 15 y 49 años de edad, el que representa al 1% de la población total y el 4.3% de las mujeres en este rango etario.

La mayor proporción de embarazadas con cobertura se observa en la categoría de “otros”, la que incluye los seguros en el exterior (véase cuadro 6). La diferencia con el resto de los tipos de seguros es significativa, lo que podría reflejar la forma en que los seguros en el exterior se quedan con el mercado de las mujeres embarazadas.

Dentro de este conjunto, el 97.2% de las que poseen un seguro médico han realizado controles prenatales durante su embarazo, mientras que entre aquellas sin protección social sólo el 69.4% lo han hecho. Estas diferencias son estadísticamente significativas; su explicación es análoga a la presentada en la sección anterior.

Cuando se les pregunta (DGEEC, 2000/01) sobre a quién consultaron para el control de su embarazo, la gran mayoría de las aseguradas responde que visita al médico (doctor) (96.8%). En cambio, sólo el 74.8% de las no aseguradas acude al médico y, como segunda alternativa, a la enfermera profesional (14.5%). Al interior de los distintos seguros, sólo las afiliadas al IPS presentan mayor dispersión: 95.5% acude al médico, 3.5% a una partera profesional y 1% a una enfermera, mientras que de las afiliadas al seguro privado o a “otros”, el 100% visita al médico.

Asimismo, cuando se les consulta (DGEEC, 2000/01) sobre el tipo de establecimiento donde se realizan los controles prenatales, al igual como ocurre con aquellos que tuvieron una enfermedad o accidente en los últimos 90 días, la mayor proporción de las afiliadas a un seguro concurre a la misma institución que brinda éste. En general, el 43.2% se dirige al IPS, como segunda elección asisten al hospital o consultorio privado (28.3%) y en tercer lugar a un establecimiento público (26%). Sin embargo, las mujeres embarazadas que no poseen seguro de salud, asisten en mayor proporción al establecimiento público (71.6%) y después al hospital o consultorio privado (23.6%).

Por último, el número de controles promedio que realiza una embarazada asegurada es 1.6 veces mayor que el de una no asegurada. La diferencia es estadísticamente significativa. Si se efectúa la misma prueba para el número de controles promedio condicionales a que hayan tenido un primer control, la diferencia es de 1.2 puntos, no significativa estadísticamente. Sin embargo, las divergencias entre los tipos de seguros sí son significativas. Las que poseen seguro en el exterior realizan 5.9 controles promedio si ya hicieron un primer control, mientras las afiliadas al IPS efectúan 4.7 y las que tienen seguro privado 4.2, en promedio.

Cuadro 6 Necesidad, acceso e intensidad de uso de los servicios de salud por tipo de cobertura. Población mujeres embarazadas, entre 15 y 49 años. Paraguay, 2000/2001 (porcentajes)

Necesidad, acceso y uso de servicios de Salud	Con cobertura				Total	Test de igualdad de medias	
	IPS (1)	Seguro privado (2)	Otro (3)	Total con cobertura (4)		(4) - (5)	(1), (2), y (3)
Total mujeres de 15 a 49 años	164 719	108 187	3 759	276 665	1 122 143	1 398 808	
1. Necesidad: embarazo							
¿Está usted embarazada actualmente? (porcentaje en relación a la población total de mujeres de 15 a 49 años)	3.9	1.9	13.7	3.2	4.5	4.3	2.130**
2. Acceso							
¿Ha tenido controles prenatales? (porcentaje en relación a la población que reportó embarazo)	96.1	100.0	100.0	97.2	69.4	73.5	5.136*
¿A quién consultó para el control de su embarazo?							
	95.5	100.0	100.0	96.8	74.8	79.2	
	3.5	0.0	0.0	2.5	14.5	12.1	
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.7	
	1.0	0.0	0.0	0.7	9.5	7.8	
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.3	
¿Dónde se controla usted?							
	61.3	0.0	0.0	43.2	0.7	9.1	
	24.7	17.1	76.0	26.0	71.6	62.5	
	12.4	82.9	0.0	28.3	23.6	24.5	
	1.5	0.0	24.0	2.5	4.2	3.8	
3. Intensidad de uso							
¿Cuántos controles prenatales ha tenido?	4.5	4.2	5.9	4.5	2.7	2.9	0.04
Número de controles prenatales promedio	4.7	4.2	5.9	4.7	3.9	4.0	3.37**
Número de controles prenatales si hizo control							

Fuente: DGEEC (EIH, 2000/01).

a/ Incluye hospital de clínicas, centro de salud, puesto de salud y otro hospital público.

b/ Incluye dispensario, farmacia, casa de curandero, su casa, otra casa particular y otro.

(*) Se rechaza la hipótesis de igualdad de medias con un nivel de significancia del 10% a través del estadístico *t* de student.

(**) Se rechaza la hipótesis de igualdad de medias con un nivel de significancia del 10% a través del estadístico *F* con distribución chi-2.

También resulta interesante examinar la demanda de los servicios de salud de las mujeres embarazadas por área geográfica. En el cuadro 7 se observa que en el sector rural existe mayor proporción de mujeres embarazadas entre 15 y 49 años, respecto del sector urbano (5.2% y 3.6%, respectivamente). Sin embargo, las diferencias entre quienes poseen seguro y aquellas que carecen de éste no son estadísticamente significativas en ambas áreas.

Al consultar (DGEEC, 2000/01) sobre si se ha realizado algún control prenatal, se observa que lo ha hecho una mayor proporción de mujeres embarazadas urbanas (81.6%) que rurales (64.8%). Esta participación es muy superior entre las que poseen cobertura de algún seguro. Por ejemplo, en la zona urbana el 99.6% de las afiliadas efectuó un control prenatal, mientras que lo hizo sólo el 76% de las no aseguradas. Ambas proporciones son inferiores en el área rural (85.9% y 63.6% respectivamente), pero las diferencias persisten y tienen significación estadística.

Cuando se les pregunta a quién consultaron para el control de su embarazo, el 85.8% de las embarazadas del área urbana responden que se examinaron con el médico (doctor) y el 12% con una partera profesional. También en el sector rural se presenta esta diferencia, donde el 70.1% consulta al médico, el 12.3% a una partera profesional, aunque el 15.4% es atendida por una enfermera no profesional.

Al considerar el establecimiento al cual se dirigen las embarazadas para realizar el control, la distribución es similar en áreas urbanas y rurales: la mayoría acude al hospital público (57.4% y 69.5%, respectivamente), en segundo lugar se trasladan al hospital o consultorio privado (27% y 21%) y en tercer término visitan el IPS (12% y 5.2%). Sin embargo, se observa que las encintas rurales están más orientadas a concurrir a una entidad pública.

Finalmente, en cuanto a la intensidad de uso de los servicios de salud, las embarazadas urbanas con seguro realizan 4.8 controles prenatales en promedio, mientras aquellas sin cobertura efectúan en promedio 3 exámenes. En la zona rural ocurre algo similar: las aseguradas realizan en promedio 3.1 registros mientras las no cubiertas 2.4. Tales diferencias son estadísticamente significativas. Sin embargo, cuando se calcula el número de controles promedio después de realizado el primer examen, las frecuencias aumentan pero las diferencias no resultan importantes.

C. COBERTURA DE JUBILACIONES Y PENSIONES

1. Aspectos institucionales

La población que cuenta con cobertura de jubilación o pensión es escasa. Las principales instituciones administradoras de esta cobertura son el Instituto de Previsión Social y la Caja Fiscal. En 1994, el 91% de los afiliados a regímenes previsionales de Paraguay estaba en estas dos entidades (59% y 32%,

Cuadro 7 Necesidad, acceso e intensidad de uso de los servicios de salud por tipo de cobertura y ubicación geográfica. Población mujeres embarazadas, entre 15 a 49 años. Paraguay, 2000/2001 (porcentajes)

Necesidad, acceso y uso de servicios de Salud	Sector urbano			Sector rural		
	Con cobertura (1)	Sin cobertura (2)	Total	Con cobertura (1)	Sin cobertura (2)	Total
	Test de igualdad de medias (1) - (2)			Test de igualdad de medias (1) - (2)		
Total mujeres de 15 a 49 años	246 995	619 270	866 265	42 634	502 873	545 507
1. Necesidad: embarazo						
¿Está usted embarazada actualmente? (porcentaje en relación a la población total de mujeres de 15 a 49 años)	3.0	3.8	3.6	3.6	5.4	5.2
				1.255		1.040
2. Acceso						
¿Ha tenido controles prenatales? (porcentaje en relación a la población que reportó embarazo)	99.6	76.0	81.6	85.9	63.6	64.8
¿A quién consultó						
Doctor	99.3	80.3	85.8	83.0	69.1	70.1
Partera profesional	0.7	16.6	12.0	12.5	12.2	12.3
Partera empírica	0.0	0.0	0.0	0.0	1.7	1.6
Enfermera	0.0	3.1	2.2	4.5	16.3	15.4
Curandero	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.7
¿Dónde se controla usted?						
IPS	37.9	1.4	12.0	72.8	0.0	5.2
Establecimiento público ^{a/}	28.3	69.3	57.4	12.9	73.9	69.5
Hospital o consultorio privado	30.8	25.5	27.0	14.3	21.5	21.0
Otro ^{b/}	3.0	3.8	3.5	0.0	4.6	4.2
3. Intensidad de uso						
¿Cuántos controles prenatales ha tenido?	4.8	3.0	3.4	3.1	2.4	2.4
Número de controles prenatales promedio	4.9	3.9	4.2	3.6	3.8	3.7
Número de controles prenatales si hizo control				0.889*	3.721	0.372*
						3.170

Fuente: DGEEC (EIH, 2000/01).

a/ Incluye hospital de clínicas, centro de salud, puesto de salud y otro hospital público.

b/ Incluye dispensario, farmacia, casa de curandero, su casa, otra casa particular y otro.

(*) Se rechaza la hipótesis de igualdad de medias con un nivel de significancia del 10% a través del estadístico *t*.

respectivamente). Otras seis instituciones brindan también cobertura (véase Recuadro 2). A continuación se presentan los principales elementos constitutivos de este programa de la seguridad social. (Schulthess, 2001).

a) Cobertura

Los **riesgos por vejez, invalidez y sobrevivencia** constituyen probablemente la parte más importante del sistema de protección social en Paraguay, puesto que del total de los ingresos del sector una proporción significativa se destina al pago de las prestaciones por estos riesgos. Este régimen cubre a todos los asalariados urbanos privados y a los funcionarios públicos. Estos últimos cuentan con regímenes especiales.

Además del IPS, existen otros siete regímenes especiales:

- Caja Fiscal (CF), que cubre a los funcionarios y personal del sector público e incluye a policías y militares, magistrados, docentes universitarios y empleados gráficos del Estado;
- Caja Municipal, que aglutina a todos los funcionarios de los municipios del país;
- Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios;
- Caja de Jubilados y Pensionados de Empleados Bancarios;
- Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad;

Recuadro 2

Instituciones del sistema de seguridad social en jubilaciones y pensiones

Los programas de jubilaciones y pensiones de Paraguay son administrados por ocho instituciones que se financian principalmente con contribuciones proporcionales al salario pagadas por empleadores y trabajadores:

El *Instituto de Previsión Social (IPS)* es la entidad de mayor tamaño, donde están obligados a cotizar todos los trabajadores asalariados del sector privado, el personal de entidades descentralizadas del Estado, los docentes (públicos y privados) y el servicio doméstico. Es un organismo autónomo que mantiene sus relaciones con el poder ejecutivo a través del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS). Administra programas de jubilaciones y pensiones (o de largo plazo) y programas de enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo (o de corto plazo). Los primeros incluyen jubilaciones por vejez, invalidez común o accidente de trabajo; pensiones de sobrevivencia y cuota mortuoria. Existen tres categorías de afiliación al IPS: “régimen regular”, cuyas contribuciones cubren todos los riesgos; “régimen especial”, que cubre todos los riesgos para el servicio doméstico y sólo los riesgos de enfermedad y maternidad para el magisterio, y “régimen de privilegio”, correspondiente a los veteranos de la Guerra del Chaco, que es no contributivo y cubre los riesgos de enfermedad y maternidad.

La *Caja Fiscal* es la segunda entidad por número de cotizantes. Incorpora obligatoriamente a los trabajadores de la administración pública, magisterio público nacional, empleados gráficos del Estado, Poder Judicial, Policía Nacional, Fuerzas

Armadas y Universidad Nacional. También administra el programa de pensiones no contributivo para los veteranos de la Guerra del Chaco y paga pensiones de “gracia” a “personas que fueron importantes para la Nación”. Es una repartición del Estado que forma parte del Ministerio de Hacienda. Los programas de jubilaciones incluyen beneficios por edad y años de servicio, por invalidez común y por accidentes del trabajo (excepto policías, militares y judiciales, que sólo tienen cobertura por accidentes del trabajo) y pensiones por fallecimiento. Recibe aportes adicionales del sector público.

La *Caja Bancaria* es la tercera en número de cotizantes y cubre a todos los empleados del sector bancario que no están obligados a cotizar en el IPS. Es administrada por un Consejo de siete miembros (presidente, dos representantes bancarios, uno de una entidad privada y otro oficial, dos representantes de los afiliados activos y dos de los jubilados). Sus operaciones son fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos y un Síndico designado por la Contraloría. Administra programas de jubilaciones por edad, años de servicio, invalidez común o accidentes del trabajo; exoneración (despido o cesantía) y retiro voluntario por años de servicio. También incluye pensiones por fallecimiento, cuota mortuoria, bonificación anual y préstamos. Además se financia con rentas de inversiones.

La *Caja Municipal* incorpora obligatoriamente a los funcionarios, asesores, empleados y obreros de los institutos municipales. Creada en 1978, es una entidad autónoma y administrada por un Consejo de seis miembros (presidente, dos afiliados activos, uno pasivo y dos miembros de los municipios). Es fiscalizada por la Contraloría. Administra programas de jubilaciones por edad y años de servicio, invalidez común y accidentes o enfermedad laboral; pensiones para familiares del trabajador fallecido, subsidios y cuota mortuoria; aguinaldo y préstamos para afiliados. No ofrece cobertura por enfermedad y maternidad.

La *Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE)*, creada en 1968, es una entidad autónoma, de estos trabajadores. Otorga jubilaciones y pensiones complementarias a las del IPS y otros beneficios. Administra programas de jubilaciones por edad y años de servicio, invalidez, exoneración y retiro voluntario; pensiones de sobrevivencia; subsidios por fallecimiento y cuota mortuoria; gratificaciones y préstamos a afiliados. La dirige un Consejo (presidente, dos afiliados y dos de la ANDE). Es fiscalizada por un Síndico designado por el Poder Ejecutivo.

La *Caja Itaipú*, creada en 1988, incorpora obligatoriamente a los trabajadores de esta empresa y de la misma Caja. Administra programas de jubilaciones y pensiones complementarios a los del IPS, auxilio de funeral y beneficio de salud. La gestiona un Consejo de seis miembros afiliados. El director general de Itaipú designa un Síndico cuya misión es examinar y verificar la contabilidad.

La *Caja Ferroviaria* es una entidad autónoma creada en 1954, a la que se incorporan obligatoriamente los trabajadores de las empresas de ferrocarriles establecidas en Paraguay. Gestiona programas de jubilaciones, pensiones, salud y otros beneficios. Es administrada por un Consejo de cinco directores (dos de los afiliados, dos de la empresa y uno de los jubilados). Recibe aportes del Estado.

La *Caja Parlamentaria* fue creada en 1980 para los miembros en ejercicio del Poder Legislativo. Es administrada conjuntamente por el IPS (que asume los gastos de administración) y una comisión de cuatro miembros (tres parlamentarios y un jubilado). Administra jubilaciones, pensiones, subsidios, gastos de fallecimiento y préstamos. Recibe aportes adicionales del sector público.

Existen también *planes de jubilaciones y pensiones privadas* voluntarios, que se han desarrollado durante los últimos 20 años y no están regulados ni fiscalizados por el Estado.

- Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Legislativo de la Nación, y
- Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Itaipú Binacional.

El IPS y la CF son las dos entidades principales. Entre ambas instituciones existen importantes diferencias.

La CF es simplemente una dirección dentro del Estado, cuya misión es conceder los beneficios de jubilación a los empleados públicos y abonarlos, sin casi tomar en cuenta otros aspectos que por lo general se consideran en un régimen previsional, como las tasas de aportes para lograr un equilibrio financiero. Por su propia idiosincrasia no presenta problemas de evasión, observando un cumplimiento del 100% de quienes aportan. (Schulthess, 2001).

El régimen general de prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia está definido como un régimen de reparto puro y la prestación es de naturaleza definida y proporcional al salario de cotización del afiliado. La adscripción es obligatoria.

b) Prestaciones

Entre los cotizantes del IPS tiene derecho a la **jubilación ordinaria** el asegurado que haya cumplido 60 años de edad y 25 años como mínimo de servicio reconocido, debiendo corresponderle el 100% del promedio de los salarios de los 36 últimos meses anteriores al último aporte. También lo tienen aquellos con 55 años de edad y 30 años como mínimo de servicios reconocidos, y les corresponde el 80% del promedio de los salarios de los 36 últimos meses anteriores al último aporte. Este porcentaje aumenta a razón del 4% por cada año que sobrepasa los 55 años de edad, en el momento de solicitarlo, hasta los 59 años de edad.

En la CF los años exigidos de servicios varían desde 10 (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) hasta 30 años (funcionarios de la administración pública). La edad mínima también fluctúa entre 40 años para las mujeres y 50 años para los hombres.

En caso de fallecimiento de un jubilado, o de un asegurado activo que hubiese adquirido derecho a una jubilación o que acreditase un mínimo de 750 semanas de aportes sin tener la edad para la jubilación o que fallezca en un accidente de trabajo o por enfermedad profesional, los familiares tendrán **derecho** a recibir en concepto de **pensión** el 60% del importe de la jubilación que disfrutaba o que le hubiese correspondido al causante; en orden excluyente: la viuda o concubina o viudo; hijos solteros hasta los 20 años de edad; hijos mayores incapacitados, o los padres, y la viuda o concubina o viudo menor de 40 años de edad, que le corresponde una indemnización equivalente a tres anualidades de la pensión que le hubiese correspondido.

La jubilación de **invalidez** por enfermedad común se compone de un monto base, igual al 50% del salario mensual promedio de los 36 últimos meses

anteriores a la declaración de invalidez y un aumento que ascenderá al 1.5% de dicho monto por cada 50 semanas de cuotas que sobrepasen las 150 semanas de aporte hasta totalizar el 100%.

c) Financiamiento

Como se mencionó anteriormente, la Ley 98 que rige la organización del IPS establece que los riesgos por vejez, invalidez y sobrevivencia se financien con el 14% de los aportes de los trabajadores y el 9% de los empleadores y cómo este monto debe distribuirse entre el régimen de jubilación, la salud y maternidad y los gastos administrativos. También prevé que el Estado efectúe un aporte equivalente al 1.5% de la masa salarial. Además de los recursos señalados, los riesgos mencionados también se pueden financiar con los ingresos financieros producto de las inversiones.

2. Cobertura de cotizantes por edad, género, ubicación geográfica e ingreso

Como en la EIH 2000/01 la información no está discriminada por tipo de seguro previsional, en esta sección sólo se analiza la cobertura de jubilación o pensión (cotización) para la población ocupada en general, según factores sociodemográficos y características económico-laborales, como también la cobertura de ingreso previsional en los adultos mayores.

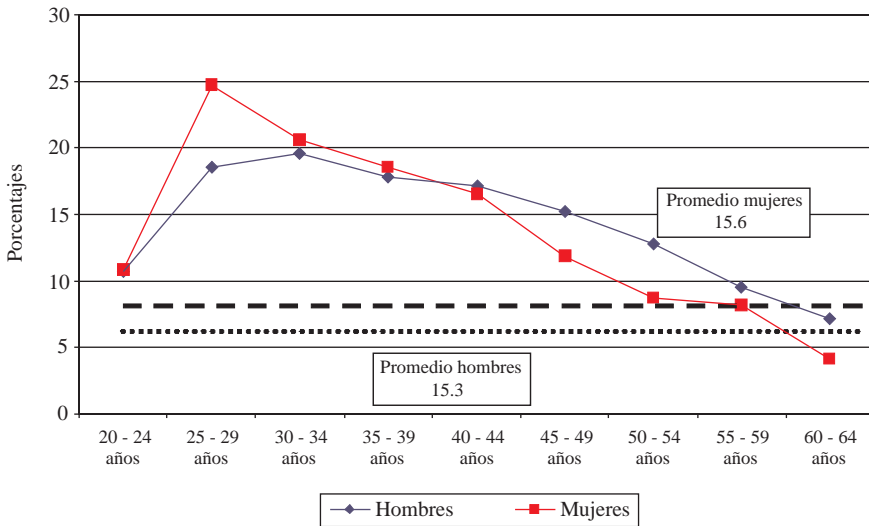
El nivel de cobertura de los programas contra los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia de los cotizantes es inferior que el nivel de cobertura del seguro de salud. El 15.5% de la población ocupada está asociado a algún sistema de jubilación. Las mujeres poseen un mayor nivel de cobertura que los hombres (15.6% y 15.3%, respectivamente).

Al observar la cotización por grupos de edad (véase gráfico 2), se advierte que la distribución presenta una forma “acampanada”, con un máximo entre los 25 y 34 años (aproximadamente un 10% de cobertura) y un mínimo entre 2% y 4% para los mayores de 60 años. Además, los hombres presentan niveles de cobertura mayores a las mujeres desde los 40 años en adelante.

Respecto a los niveles de cobertura por ubicación geográfica, los hogares urbanos tienen un 22.4% de cobertura contra riesgos por vejez, invalidez y sobrevivencia, mientras que en los hogares rurales es de sólo el 5.9%. En ambas zonas los hombres poseen mayor cobertura, aunque en el sector urbano la participación relativa de éstos es más elevada que en el sector rural.

En términos de los niveles de ingresos, los sectores más vulnerables tienen menor protección. La cobertura en el quintil más rico es del 27.5%, mientras que las personas del quintil más pobre están prácticamente excluidos del sistema (sólo un 0.6% cotiza en algún programa de jubilación o pensión). Los hombres

Gráfico 2 Cobertura de jubilaciones y pensiones (cotizantes) por género y edad. Población ocupada entre 20 y 64 años. Paraguay, 2000/2001
(porcentajes)



Fuente: DGEEC (EIH, 2000/01).

cuentan con mayor participación relativa que las mujeres en todos los quintiles de ingresos (véase cuadro 8).

3. Cobertura según estructura del empleo

De acuerdo con la estructura del empleo, se observa en el cuadro 9 que los trabajadores del sector formal presentan un nivel de cobertura que es más de 34 veces el de los trabajadores informales (52% y 1.5%, respectivamente).

Dentro del sector formal, el 82.4% de los empleados y obreros públicos tiene protección, mientras que en las pequeñas y medianas empresas (PYMES) presentan un nivel de afiliación que es menos de la mitad (37.7%). En el sector informal, los trabajadores de microempresas son los únicos que cuentan con algún grado de cobertura (4.5%), en contraste con los empleados independientes o familiares y los trabajadores del servicio doméstico, que están casi excluidos del sistema (0.01% y 0.9%, respectivamente).

4. Cobertura de prestación de jubilaciones y pensiones

En esta sección se estudia la recepción de una jubilación o pensión por parte de la población adulta mayor y el valor promedio del beneficio obtenido según factores demográficos.

Cuadro 8 Cobertura de jubilaciones y pensiones (cotizantes) por edad, género, ubicación geográfica e ingreso. Población ocupada 20-64 años. Paraguay, 2000/2001
(porcentajes)

Factores sociodemográficos	Con cobertura			Sin cobertura
	Hombres	Mujeres	Total	
Total	15.3	15.6	15.5	84.5
Grupo etario				
20 - 24 años	10.7	10.8	10.8	89.2
25 - 29 años	18.6	24.8	21.1	78.9
30 - 34 años	19.6	20.6	20.0	80.0
35 - 39 años	17.8	18.7	18.1	81.9
40 - 44 años	17.1	16.5	16.9	83.1
45 - 49 años	15.2	11.9	13.9	86.1
50 - 54 años	12.8	8.7	11.3	88.7
55 - 59 años	9.5	8.2	9.0	91.0
60 - 64 años	7.1	4.2	5.9	94.1
Ubicación geográfica				
Urbano	23.4	21.3	22.4	77.6
Rural	6.3	5.3	5.9	94.1
Quintiles				
20% más pobre	0.6	0.6	0.6	99.4
20% siguiente	6.5	2.9	5.2	94.8
20% siguiente	11.1	9.9	10.6	89.4
20% siguiente	21.5	17.8	19.9	80.1
20% más rico	27.2	27.8	27.5	72.5

Fuente: DGEEC (EIH, 2000/01).

Cuadro 9 Cobertura de jubilaciones y pensiones (cotizantes) según estructura del empleo. Población ocupada entre 20 y 64 años. Paraguay, 2000/2001
(porcentajes)

Población / Tipo de Seguro	Sector Informal				Sector formal			Total
	Trabajador independiente ^{a/}	Servicio doméstico	Micro-empresas ^{b/}	Subtotal	Sector público	PYMÉS y grandes empresas ^{c/}	Subtotal	
Con cobertura	0.01	0.9	4.5	1.5	82.4	37.7	52.0	15.5
Sin cobertura	99.99	99.1	95.5	98.5	17.6	62.3	48.0	84.5

Fuente: DGEEC (EIH, 2000/01).

a/ Incluye trabajadores por cuenta propia (excepto administrativos, profesionales y técnicos) y trabajadores familiares.

b/ Ocupados correspondientes a establecimientos que cuentan con hasta 5 trabajadores.

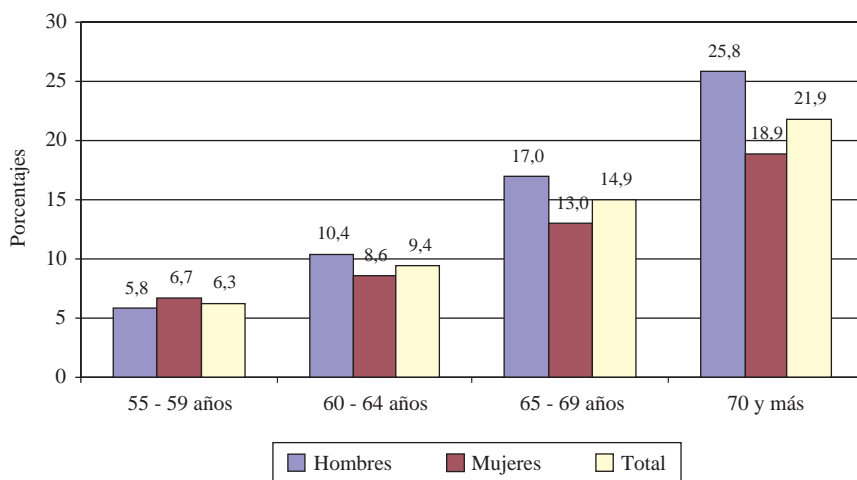
c/ Incluye empresas con 6 o más ocupados.

La población beneficiaria directa de una jubilación o pensión según la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (2000/01) es de 73.000 personas, que representan el 16.5% de los mayores de 60 años. La cobertura por género presenta fuertes diferencias en favor de los hombres (18.9% y 14.5%, respectivamente). Algo similar ocurre con el monto de la pensión promedio: los hombres obtienen beneficios de jubilación o pensión 1.5 veces mayores que las mujeres.

Al examinar estas diferencias por género considerando grupos etarios, se observa que la población beneficiaria aumenta en relación directa con la edad. Por ejemplo, sólo el 6.3% son beneficiarios de 55 a 59 años, mientras que entre los mayores de 70 años el 21.9% es beneficiario de una jubilación o pensión. Además, los hombres presentan una participación mayor respecto a las mujeres, a partir de los 60 años, la que se torna más pronunciada entre los mayores de 70 años, dado que en este grupo el 25.8% de los hombres tiene jubilación o pensión y el 18.9% de las mujeres (véase gráfico 3).

En relación con el nivel educativo, se observa la misma relación que entre los seguros de salud y aquellos por vejez, invalidez y sobrevivencia, pues quienes alcanzan más años de educación tienen mayor probabilidad de acceder a un beneficio de jubilación que los con menos escolaridad. Además, sólo el 11.3% de los que tienen enseñanza primaria completa son beneficiarios, mientras que lo son el 61.8% entre los universitarios y con enseñanza superior. La pensión promedio que reciben estos últimos casi triplica a la de los menos calificados. Lo anterior también sería reflejo de la desprotección que existe en los empleos informales, donde predomina una menor calificación.

Gráfico 3 Cobertura de jubilaciones y pensiones (beneficiarios) por género y edad. Población 55 años y más. Paraguay, 2000/2001
(porcentajes)



Fuente: DGEEC (EIH, 2000/01).

También se advierte una clara diferencia entre los sectores rural y urbano en términos de beneficiarios de jubilación o pensión. En la zona urbana el 22.6% está protegido y sólo el 8.2% en el sector rural, mientras la jubilación en el primer ámbito es 1.3 veces mayor en promedio que en el segundo.

Por último, en relación con los ingresos, el 20% más rico de la población tiene una probabilidad de recibir jubilación o pensión del 35.9%, mientras que el 20% más pobre prácticamente carece de opción (0.3%). Estas diferencias también se observan entre hombres y mujeres. Además, la jubilación de los más ricos es en promedio 10 veces más alta que la de un jubilado o pensionado en el primer quintil de ingresos (véase cuadro 10).

Cuadro 10 Cobertura de jubilaciones y pensiones (beneficiarios) por edad, género, escolaridad, ubicación geográfica e ingreso. Paraguay, 2000/2001 (porcentajes)

Factores sociodemográficos	Beneficiarios			Sin Beneficio	Total	Jubilación o pensión media ^{a/}
	Hombres	Mujeres	Total			
Edad						
menos de 49 años	0.1	0.2	0.1	99.9	100.0	1 275 883
50 - 54 años	3.9	6.1	4.9	95.1	100.0	1 611 255
55 - 59 años	5.8	6.7	6.3	93.7	100.0	1 613 256
60 - 64 años	10.4	8.6	9.4	90.6	100.0	1 170 896
65 - 69 años	17.0	13.0	14.9	85.1	100.0	1 266 844
70 años y más	25.8	18.9	21.9	78.1	100.0	969 169
60 años y más	18.9	14.5	16.5	83.5	100.0	1 053 396
65 años y más	22.7	17.1	19.6	80.4	100.0	1 031 220
Población 60 años y más						
Años de escolaridad						
0 años	16.5	9.0	11.3	88.7	100.0	719 740
1 - 6 años	13.8	12.8	13.3	86.7	100.0	821 132
7 - 12 años	23.3	24.8	24.0	76.0	100.0	1 198 156
12 y más	64.8	56.4	61.8	38.2	100.0	2 196 834
Ubicación geográfica						
Urbano	26.2	20.0	22.6	77.4	100.0	1 112 201
Rural	10.8	5.4	8.2	91.8	100.0	853 705
Quintiles						
20% más pobre	0.0	0.7	0.3	99.7	100.0	143 333
20% siguiente	2.1	1.0	1.5	98.5	100.0	439 973
20% siguiente	7.8	9.1	8.5	91.5	100.0	570 139
20% siguiente	19.3	16.9	17.9	82.1	100.0	782 943
20% más rico	45.0	28.6	35.9	64.1	100.0	1 329 092

Fuente: DGEEC (EIH, 2000/01).

a/ Los beneficiarios de jubilación o pensión tienen 10 años y más. La jubilación o pensión mensual se expresa en guaraníes.

5. Efectividad de los programas de jubilaciones y pensiones para reducir la pobreza e indigencia

Como se observa, existe un bajo grado de cobertura contra los riesgos por vejez, invalidez y sobrevivencia. Uno de los factores que dificulta el acceso a estos beneficios es la situación de pobreza o indigencia de los hogares, lo que conduce a un círculo familiar de bajo acceso a la educación y a la salud, impidiendo a su vez la formación de capital humano y restringiendo las posibilidades de entrar al mercado laboral formal y moderno, que provee la red de protección social.

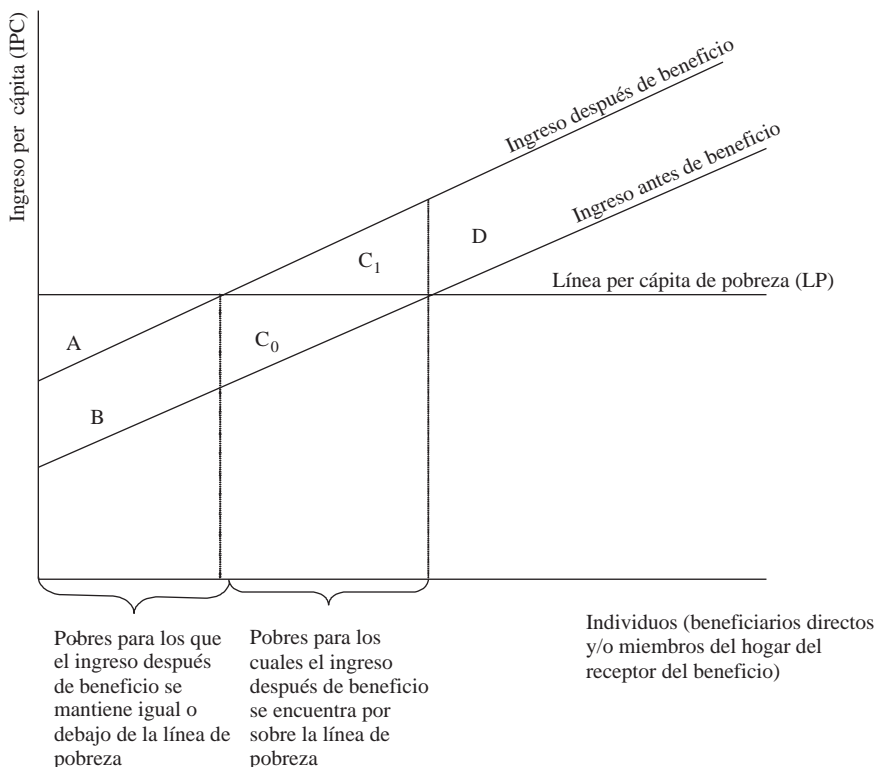
Para estimar el impacto que genera un programa de jubilación o pensión sobre la pobreza, es necesario considerar los cambios en la situación de pobreza de una población objetivo. Esto se ilustra en la figura 1, donde IPCi es el ingreso per cápita individual y LP es la línea per cápita de pobreza. (Bertranou et al., 2002).

De esta manera pueden identificarse los siguientes conceptos de acuerdo a las áreas que representan. Las prestaciones que reducen la brecha de pobreza corresponden a la suma de las áreas identificadas como B y C_o . Si se aplica al beneficiario directo, el área B incluye todas las personas que, con o sin jubilación o pensión, mantienen el mismo grado de pobreza, ya estén en esta categoría o en la indigencia. C_o incluye sólo a aquellos beneficiarios que con la ayuda de la jubilación o pensión pudieron pasar a la categoría de no-pobres, por tanto, representa únicamente la porción del beneficio que les permite tener un ingreso per cápita equivalente a la línea de pobreza.

Es importante recordar que (asumiendo una distribución uniforme del ingreso del hogar) el monto total de la jubilación o pensión otorgada a un beneficiario directo (excepto aquellos que están solos) contribuye en una proporción menor a reducir su brecha de pobreza, debido a que debe distribuirlo con el resto de los miembros del hogar. Por ende, es posible calcular el cierre de la brecha de pobreza tomando en consideración sólo la mejora de la situación del beneficiario directo, o incluyendo la mejora para todos los miembros de la familia. Este último método es el que se realizará posteriormente. Cuando se considera únicamente el beneficiario directo, la dimensión del impacto es limitada debido a que excluye el efecto positivo sobre el resto de los miembros del hogar. Como resultado, los diversos conceptos desarrollados anteriormente (A, B, C_o , C_1 , y D) pueden aplicarse a los beneficiarios directos de la jubilación o pensión, como también al total de miembros del hogar que se benefician indirectamente con ella.

A partir de los datos demográficos del hogar se calculó el ingreso per cápita y se comparó la situación de ingresos antes y después de la transferencia originada por la jubilación o pensión. De esta manera y considerando las líneas de pobreza e indigencia elaboradas por la DGEEC, se estimó la proporción de hogares por debajo de cada una de estas medidas. Los criterios de evaluación consideraron tres dimensiones: 1) hogares con al menos un miembro beneficiario de jubilación o pensión; 2) hogares con algún beneficiario de jubilación o pensión

Figura 1 Cambio en la situación de pobreza de una población objetivo como resultado de los programas de jubilaciones y pensiones



Fuente: Bertranou et al. (2002).

Notas

A: Brecha de pobreza después de beneficio.

B: Reducción efectiva de la brecha de pobreza para aquellos pobres (antes de beneficio) que tienen ingresos que después de beneficio se mantienen igual o debajo de la línea de pobreza.

C₀: Reducción efectiva de la brecha de pobreza para aquellos pobres (antes de beneficio) que tienen ingresos que luego de beneficio se encuentran por sobre la línea de pobreza. Esta área corresponde únicamente al porcentaje de la pensión que les permite alcanzar la línea de pobreza.

C₁: Cantidad de transferencias que permiten elevar el ingreso después de beneficio de los pobres (antes de beneficio) por sobre la línea de pobreza. Estos beneficios son injustificados en la medida que se mantenga la brecha de pobreza.

D: Cantidad de transferencias que se destinan a los no pobres (antes de beneficio); su existencia es obviamente injustificada ya que su reasignación para aquellos individuos en necesidad disminuiría la brecha de pobreza residual.

mayor de 65 años, y 3) total de hogares. El cuadro 11 resume los resultados de estas estimaciones.

Se observa que en los hogares con beneficiarios de jubilación o pensión, la incidencia de la pobreza se reduce en un 93.5%, mientras que la pobreza extrema o indigencia prácticamente desaparece, dado que disminuye en un 99.5%. Lo mismo ocurre al considerar los hogares con beneficiarios de jubilación o pensión

Cuadro 11 Efectividad de los programas de jubilaciones y pensiones para reducir la incidencia de la pobreza e indigencia de los hogares. Paraguay, 2000/2001
(porcentajes)

	Hogares Totales	Hogares Pobres			Hogares Indigentes		
		Con Jubilación o pensión	Sin Jubilación o pensión	Reducción de la incidencia	Con Jubilación o pensión	Sin Jubilación o pensión	Reducción de la incidencia
Total de Hogares							
Total	100.0	26.3	28.2	6.7	11.1	11.7	5.5
Hogares con beneficiarios de jubilación o pensión	7.3	1.8	27.7	93.5	0.04	8.9	99.5
Hogares con beneficiarios de 65 años y más	5.9	1.3	24.6	94.6	0.1	7.0	99.2
Hogares urbanos							
Total	100.0	22.4	25.1	10.8	5.9	6.6	10.7
Hogares con beneficiarios de jubilación o pensión	10.4	2.1	28.2	92.5	0.1	6.8	99.2
Hogares con beneficiarios de 65 años y más	7.5	1.8	26.7	93.2	0.1	4.5	98.3
Hogares rurales							
Total	100.0	31.5	32.3	2.5	17.9	18.5	3.1
Hogares con beneficiarios de jubilación o pensión	3.2	0.4	25.2	98.5	0.0	18.0	100.0
Hogares con beneficiarios de 65 años y más	3.9	0.1	19.3	99.3	0.0	13.3	100.0

Fuente: DGEEC (EIH, 2000/01).

Nota. Existen cuatro líneas de pobreza y otras cuatro de indigencia, una por cada área. Asunción tiene una línea de pobreza de 269 694 guaraníes y una de indigencia de 122 027 guaraníes; el centro urbano, de 266 967 guaraníes y 120 662 guaraníes; el resto urbano, de 166 762 guaraníes y 91 581 guaraníes y la zona rural, de 100 151 guaraníes y 63 026 guaraníes, respectivamente.

mayores de 65 años, donde la reducción de la incidencia de la pobreza llega al 94.6% y de la indigencia al 99.2%.

a) *Caracterización sociodemográfica de los hogares ante distintas situaciones de pobreza e indigencia con un programa de jubilación o pensión*

Como el cálculo anterior muestra que un programa de jubilación o pensión tiene un gran impacto sobre la reducción de la pobreza e indigencia, es necesario analizar las características sociodemográficas de los hogares según la situación de pobreza en que se encuentran antes y después de la transferencia originada por la jubilación o pensión.

Según se observa en el cuadro 12, los hogares con al menos un receptor de jubilación o pensión mayor de 65 años tienen una edad promedio (49.8 años) superior al total de hogares (29.6 años), junto con una mayor proporción de mujeres y menor porcentaje de menores de 15 años. El 70.8% se ubica en las zonas urbanas y mantiene aproximadamente el doble de ingresos familiares respecto de un hogar promedio, aunque gran parte de éstos proviene de las jubilaciones y pensiones.

Comparando las características de los hogares pobres e indigentes, con y sin beneficio, se observa que al eliminar las jubilaciones y pensiones los hogares crecen de manera excesiva. Por ejemplo, el número de hogares pobres considerando el ingreso por jubilación es de 980, sin embargo, al extraer el beneficio de jubilación, aumentan a 18.062. Además, se reduce el número de integrantes promedio y se distinguen cualidades de hogares con gran proporción de adultos mayores. En particular, muestran una edad promedio de 50 o 58 años, alta proporción de mujeres y bajo número de menores de 15 años.

Las diferencias más notables entre los hogares pobres e indigentes se manifiestan en la ubicación geográfica y en los ingresos. El 87% de los hogares pobres está en zonas urbanas y cuando no se considera la jubilación o pensión, esta proporción cae al 66%. Mientras que en los hogares indigentes la relación cae de 100% a 48% en las mismas situaciones. Asimismo, cuando se suprime la jubilación o pensión, el ingreso per cápita familiar de un hogar indigente crece en lugar de disminuir, a diferencia de los hogares pobres. La explicación de lo anterior es que el número de hogares indigentes con jubilación es muy reducido y el beneficio por jubilación o pensión representa casi la totalidad de los ingresos familiares, lo que los expone a una mayor vulnerabilidad en cuanto a protección social.

D. CONCLUSIONES

En la actualidad, la protección social en Paraguay se lleva a cabo en un escenario de fuerte fragmentación institucional, que dificulta la disminución

Cuadro 12 Características de los hogares con receptores de jubilaciones y pensiones mayores de 65 años bajo distintas situaciones de pobreza. Paraguay, 2000/2001

Características	Hogares indigentes con receptor de jubilación o pensión mayor de 65 años		Total de hogares indigentes con al menos un mayor de 65 años		Hogares pobres con pensión mayor de 65 años		Total de hogares pobres con al menos un mayor de 65 años		Hogares con receptores mayores de 65 años	Total de hogares
	Sin jubilación o pensión	Con jubilación o pensión	Sin jubilación o pensión	Con jubilación o pensión	Sin jubilación o pensión	Con jubilación o pensión	Sin jubilación o pensión	Con jubilación o pensión		
Total de hogares	5 128	40	20 453	18 062	980	58 572	73 488	1 243 870		
Nº Integrantes promedio	3.7	7.0	5.8	4.2	6.1	5.3	4.2	4.6		
Edad promedio	56.8	28.4	39.0	51.8	39.0	41.3	49.8	29.6		
Porcentaje Mujeres	54.2	28.6	47.5	57.2	61.2	50.9	56.0	50.4		
Porcentaje Menores de 15 años	21.4	30.0	39.0	23.4	28.6	34.3	19.8	38.1		
Porcentaje Urbanos	48.1	100.0	35.7	66.1	87.5	49.3	70.8	59.5		
Ingresos per cápita familiar	50 078	34 424	50 572	99 354	133 458	93 899	768 428	491 305		
Jubilación promedio		156 023			291 542		933 007			
(Ingresos - Jubilación) promedio ^{4/}		12 135			84 635		467 062			
Línea de pobreza promedio	77 856	91 581	74 662	161 830	183 828	143 135	172 299	150 872		
Línea de pobreza urbana promedio	94 731	91 581	95 653	193 441	195 782	187 263	202 035	185 325		
Línea de pobreza rural promedio	63 026		63 026	100 151	100 151	100 151	100 151	100 151		

Fuente: DGEEC (EIH, 2000/01).

Nota. Existen cuatro líneas de pobreza y otras cuatro de indigencia, una por cada área. Asunción tiene una línea de pobreza de 269 694 guaraníes y una de indigencia de 122 027 guaraníes; el centro urbano, de 266 967 guaraníes y 120 662 guaraníes; el resto urbano, de 166 762 guaraníes y 91 581 guaraníes y la zona rural, de 100 151 guaraníes y 63 026 guaraníes, respectivamente.

de las trabas administrativas y limita el cumplimiento de sus objetivos. Asimismo, los esquemas formales de seguridad social están orientados principalmente a los trabajadores de la economía formal y de sus familias. De esta manera, la gran mayoría de los trabajadores independientes, que se desempeña en empleos de baja calificación y en puestos de trabajo precarios, queda excluida del alcance de la protección. Esto explica que los indicadores de cobertura sean en este país inferiores a los estándares que predominan en los países del cono sur latinoamericano.

Al interior del sistema de protección social en salud, el acceso y la intensidad de su uso son superiores entre los que poseen algún tipo de seguro social. Estas diferencias se presentan de manera más pronunciada en el sector informal de la economía, en las zonas rurales y en un grupo que generalmente se define como prioritario para la extensión de la cobertura, que son las mujeres embarazadas de entre 15 y 49 años de edad.

Dentro del sistema de seguridad social de jubilaciones y pensiones, las prestaciones respectivas son otorgadas por programas contributivos. Esto explica la baja cobertura que existe, debido a que el cumplimiento de las condiciones depende en definitiva de la historia laboral y previsional de los trabajadores. Se observa que no existen programas de carácter no contributivo que permitan cerrar la importante brecha de cobertura resultante, en parte debido a la intensa competencia por los recursos fiscales que se genera con otros programas del área social del país. Finalmente, se estimó que los programas de jubilaciones y pensiones pueden ejercer un importante impacto en la reducción de la pobreza e indigencia de las familias de los adultos mayores.

BIBLIOGRAFIA

- Barrios Kükc, M. E. 2002 *Equidad en el gasto público en salud en Paraguay* (Asunción, Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y de las Condiciones de Vida en Paraguay (MECOVI), Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos).
- Banco Mundial 2000 *Mejorar los sistemas de protección social, fundamental para que la globalización redunde en beneficio de los pobres*, Comunicado de Prensa N° 2000/194/S (Washington D.C., Banco Mundial).
- Benegas, G.; Sauma, P. 2000 *El gasto público en servicios sociales básicos en Paraguay: Análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20* (septiembre).
- Bertranou, F.; Solorio, C.; Van Ginneken, W. 2002 *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT).
- Carrera, C. 2002 *La situación de la protección social en Paraguay. Un diagnóstico descriptivo con énfasis en el área rural* (Asunción, OIT/PNUD).
- CEPAL 2002 *Panorama social de América Latina, 2001-2002* (Santiago, CEPAL).
- DGEEC 2001 *Encuesta Integrada de Hogares (EIH), 2000/01* (Asunción, Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos).
- _____ 1995 *Censo Nacional de Población y Vivienda, 1992-1995* (Asunción, Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos).
- FINTERAMERICANA 1996 *La previsión y su historia – Paraguay* (Asunción, Fundación Interamericana para el Desarrollo y la Formación de Fondos de Pensiones y Jubilaciones).
- Iglesias, P.; Valdés, S. 1995 *Conclusiones del diagnóstico al sistema de jubilaciones y pensiones en Paraguay y propuestas de reformas*, Informe preparado para el Ministerio

- de Hacienda, Paraguay (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- OPS 2002 *Desigualdades en salud. Paraguay* (Washington D.C., Organización Panamericana de la Salud).
- _____ 2001 *Perfil del sistema de servicios de salud de Paraguay* (Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud).
- PNUD 1998 *La salud en las Américas: Paraguay* (Asunción, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), volumen II.
- Schulthess, W. E. 2001 *Informe sobre jubilaciones y pensiones en Paraguay*, Informe de consultoría para la Oficina Internacional del Trabajo (Santiago, OIT).

ANEXO METODOLOGICO

METODOLOGIA Y DESCRIPCION DE DATOS UTILIZADOS

Este trabajo utiliza una metodología sencilla de análisis descriptivo, sobre la base del estudio de una serie de variables relevantes que se cruzan con los factores que pueden influir sobre ellas. En particular, se analizan variables sociodemográficas y económico-laborales de la población que cuenta con seguro de salud; población ocupada que tiene seguro de jubilación o pensión, y población mayor de 45 años beneficiaria directa de jubilación o pensión.

Los datos usados provienen de la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/01, llevada a cabo por la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEE), que abarca más de 8 000 hogares y 37 000 personas y es en términos globales la de mayor calidad, representatividad y cobertura realizada en Paraguay.

El *objetivo* de la encuesta es generar indicadores que permitan conocer la evolución del bienestar y las condiciones de vida de los hogares particulares.

Su *ámbito geográfico* incluye las áreas urbana y rural de todo el país, con la excepción de los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, cuyas poblaciones representan menos del 2% de la población total del país.

La *población* investigada son los residentes en viviendas particulares durante la totalidad o la mayor parte del año, excluyendo a la población residente en viviendas colectivas (hoteles, pensiones, hospitales, cuarteles, etc.).

El *período de relevamiento* de la EIH 2000/01 fue de 12 meses, entre septiembre de 2000 y agosto de 2001.

El *marco muestral* empleado para la selección de la muestra está constituido por conglomerados conformados a partir de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 1992.

El *tipo de muestreo* es bietápico y probabilístico. En la primera etapa se eligen los conglomerados de viviendas con probabilidades iguales a su tamaño en términos de números de viviendas. En la segunda etapa, mediante submuestreo, se selecciona un número fijo de viviendas, 8 sin reposición y con equiprobabilidades.

El *tamaño de la muestra* a nivel nacional es de 8 960 viviendas y fue distribuida en estratos, considerando las zonas urbanas y rurales del total del país.

ANEXO ESTADISTICO

Tabla A.1 Cobertura de seguros de salud por edad, género, escolaridad, tamaño del hogar, ubicación geográfica e ingreso. Paraguay 2000-2001
(valores absolutos)

Factores sociodemográficos	Con cobertura							Sin cobertura	Total
	IPS	Seguro privado personal o familiar	Seguro privado laboral	Sanidad Militar	Sanidad Policial	En el exterior	Subtotal		
Total ^{a/}	635 065	305 299	76 648	3 897	26 146	23 956	1 071 011	4 724 394	5 795 405
Sexo									
Hombres	301 761	138 183	39 880	19 732	11 689	5 522	516 767	2 371 504	2 888 271
Mujeres	333 304	167 116	36 768	19 238	14 457	18 434	589 317	2 352 890	2 942 207
Edad									
0 - 4 años	77 658	33 952	5 726	7 673	2 821	2 543	130 373	613 891	744 264
5 - 9 años	78 155	25 139	8 589	2 922	4 326	10 151	129 282	640 205	769 487
10 - 14 años	59 443	31 900	5 110	2 769	2 681	1 137	103 040	611 221	714 261
15 - 19 años	45 978	30 944	7 086	2 458	1 714	1 721	89 901	563 942	653 843
20 - 24 años	40 583	27 013	6 504	3 116	2 626	1 300	81 142	408 182	489 324
25 - 29 años	55 313	19 017	6 724	2 161	1 625	542	85 382	298 886	384 268
30 - 34 años	48 083	22 691	6 301	2 294	2 350	978	82 697	269 212	351 909
35 - 39 años	43 748	19 072	8 285	2 023	1 158	814	75 100	268 243	343 343
40 - 44 años	39 524	16 013	6 734	768	1 646	589	65 274	253 287	318 561
45 - 49 años	32 854	20 450	3 721	659	715	247	58 646	202 648	261 294
50 - 54 años	16 475	16 630	2 474	1 203	1 082	646	38 510	162 552	201 062
55 - 59 años	17 574	9 285	4 477	568	1 130	402	33 436	123 233	156 669
60 - 64 años	17 088	8 797	2 251	2 365	378	690	31 569	103 030	134 599
65 - 69 años	16 044	10 123	1 718	4 206	324	432	32 847	68 638	101 485
70 y más	46 545	14 273	948	3 785	1 570	1 764	68 885	137 224	206 109
Años de escolaridad									
0 años	107 423	44 602	9 404	10 369	4 437	8 119	184 354	1 041 789	1 226 143
1 - 6 años	273 919	95 140	16 736	10 567	14 525	10 551	421 438	2 682 902	3 104 340
7 - 12 años	191 553	84 506	30 445	12 441	6 793	4 539	330 277	888 129	1 218 406
12 y más	62 170	81 051	20 063	5 593	391	747	170 015	111 574	281 589
Ubicación geográfica									
Urbano	514 734	262 197	69 943	30 715	18 355	11 532	907 476	2 239 508	3 146 984
Rural	120 331	43 102	6 705	8 255	7 791	12 424	198 608	2 484 886	2 683 494
Quintiles									
20% más pobre	19 431	5 654	537	253	54	2 572	28 501	1 136 931	1 165 432
20% siguiente	65 488	11 187	1 743	9 587	2 860	9 829	100 694	1 066 865	1 167 559
20% siguiente	123 457	14 698	6 464	6 030	6 747	1 126	158 522	1 006 744	1 165 266
20% siguiente	197 064	54 607	11 090	7 599	10 003	4 916	285 279	884 066	1 169 345
20% más rico	229 625	219 153	56 814	15 501	6 482	5 513	533 088	629 788	1 162 876
Ingresos promedio ^{b/}									
Ingreso per cápita familiar	520 061	1 262 486	1 023 739	593 484	477 087	1 120 396	799 068	298 390	1 097 458
Ingreso familiar	2 387 880	6 313 487	4 945 860	2 456 545	2 375 937	5 044 244	3 844 269	1 482 213	5 326 482

Fuente: Dirección General de Encuestas, estadísticas y Censos (DGEEC) - Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/01.

a/ Los ingresos son mensuales, en guaraníes.

b/ Existen 35 178 individuos que no respondieron sobre la posesión o no de seguro de salud y representan el 0.6% de la población total.

Tabla A.2 Cobertura de seguros de salud por edad, género, escolaridad, tamaño del hogar, ubicación geográfica e ingreso. Paraguay 2000-2001
(porcentajes)

Factores sociodemográficos	Con cobertura						Subtotal	Sin cobertura	Total
	IPS	Seguro privado personal o familiar	Seguro privado laboral	Sanidad Militar	Sanidad Policial	En el exterior			
Total ^{a/}	11.0	5.3	1.3	0.1	0.5	0.4	18.5	81.5	100.0
Sexo									
Hombres	10.4	4.8	1.4	0.7	0.4	0.2	17.9	82.1	100.0
Mujeres	11.3	5.7	1.2	0.7	0.5	0.6	20.0	80.0	100.0
Edad									
0 - 4 años	10.4	4.6	0.8	1.0	0.4	0.3	17.5	82.5	100.0
5 - 9 años	10.2	3.3	1.1	0.4	0.6	1.3	16.8	83.2	100.0
10 - 14 años	8.3	4.5	0.7	0.4	0.4	0.2	14.4	85.6	100.0
15 - 19 años	7.0	4.7	1.1	0.4	0.3	0.3	13.7	86.3	100.0
20 - 24 años	8.3	5.5	1.3	0.6	0.5	0.3	16.6	83.4	100.0
25 - 29 años	14.4	4.9	1.7	0.6	0.4	0.1	22.2	77.8	100.0
30 - 34 años	13.7	6.4	1.8	0.7	0.7	0.3	23.5	76.5	100.0
35 - 39 años	12.7	5.6	2.4	0.6	0.3	0.2	21.9	78.1	100.0
40 - 44 años	12.4	5.0	2.1	0.2	0.5	0.2	20.5	79.5	100.0
45 - 49 años	12.6	7.8	1.4	0.3	0.3	0.1	22.4	77.6	100.0
50 - 54 años	8.2	8.3	1.2	0.6	0.5	0.3	19.2	80.8	100.0
55 - 59 años	11.2	5.9	2.9	0.4	0.7	0.3	21.3	78.7	100.0
60 - 64 años	12.7	6.5	1.7	1.8	0.3	0.5	23.5	76.5	100.0
65 - 69 años	15.8	10.0	1.7	4.1	0.3	0.4	32.4	67.6	100.0
70 y más	22.6	6.9	0.5	1.8	0.8	0.9	33.4	66.6	100.0
Años de escolaridad									
0 años	8.8	3.6	0.8	0.8	0.4	0.7	15.0	85.0	100.0
1 - 6 años	8.8	3.1	0.5	0.3	0.5	0.3	13.6	86.4	100.0
7 - 12 años	15.7	6.9	2.5	1.0	0.6	0.4	27.1	72.9	100.0
12 y más	22.1	28.8	7.1	2.0	0.1	0.3	60.4	39.6	100.0
Ubicación geográfica									
Urbano	16.4	8.3	2.2	1.0	0.6	0.4	28.8	71.2	100.0
Rural	4.5	1.6	0.2	0.3	0.3	0.5	7.4	92.6	100.0
Quintiles									
20% más pobre	1.7	0.5	0.0	0.0	0.0	0.2	2.4	97.6	100.0
20% siguiente	5.6	1.0	0.1	0.8	0.2	0.8	8.6	91.4	100.0
20% siguiente	10.6	1.3	0.6	0.5	0.6	0.1	13.6	86.4	100.0
20% siguiente	16.9	4.7	0.9	0.6	0.9	0.4	24.4	75.6	100.0
20% más rico	19.7	18.8	4.9	1.3	0.6	0.5	45.8	54.2	100.0
Ingresos promedio ^{b/}									
Ingreso per cápita familiar	520	1 262	1 024	593	477	1 120	799	298	298
Ingreso familiar	2 388	6 313	4 946	2 457	2 376	5 044	3 844	1 482	1 482

Fuente: DGEEC - EIH 2000/01.

a/ Existen 35 178 individuos que no respondieron sobre la posesión o no de seguro de salud y representan el 0.6% de la población total.

b/ Los ingresos son mensuales, en guaraníes.

Tabla A.3 Cobertura de seguros de salud por estado y categoría ocupacional, estructura del empleo, rama de actividad y tamaño del establecimiento. Paraguay 2000-2001
(valores absolutos)

Factores sociodemográficos	Con cobertura							Sin cobertura	Total
	IPS	Seguro privado personal o familiar	Seguro privado laboral	Sanidad Militar	Sanidad Policial	En el exterior	Subtotal		
Total ^{a/}	635 065	305 299	76 648	3 897	26 146	23 956	1 071 011	4 724 394	5 795 405
Estado ocupacional									
Ocupados	285 527	129 733	44 003	14 285	7 493	4 458	485 499	1 928 040	2 413 539
Desocupados	25 694	18 992	3 377	2 053	1 791	1 270	53 177	382 874	436 051
Inactivos	168 031	97 483	14 953	12 037	9 715	5 534	307 753	1 159 384	1 467 137
Sector laboral									
Formal	197 275	63 728	35 129	7 055	5 238	558	308 983	273 533	582 516
Informal	88 252	65 960	8 874	7 230	2 255	3 900	176 471	1 654 448	1 830 919
Categoría ocupacional									
Empleado público	70 421	24 366	14 939	4 372	4 558	50	118 706	34 556	153 262
Empleado privado	69 246	41 891	15 190	1 727	315	1 313	129 682	156 723	286 405
Obrero público	7 101	976	2 925	1 813	594	-	13 409	10 657	24 066
Obrero privado	76 237	9 648	4 650	36	172	458	91 201	438 977	530 178
Empleador o patrón	7 977	25 159	2 890	1 889	36	882	38 833	107 221	146 054
Cuenta propia	48 159	26 530	3 246	4 312	1 465	1 673	85 385	834 347	919 732
Familiar no remunerado	5 383	7 676	313	863	66	46	14 347	283 638	297 985
Empleado doméstico	8 716	3 775	1 259	-	525	813	15 088	196 266	211 354
Rama de actividad									
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	25 568	12 465	1 924	4 021	400	918	45 296	734 589	779 885
Explotación de minas y canteras	789	-	-	-	-	-	789	2 275	3 064
Industrias manufactureras	51 159	17 705	1 612	1 378	575	-	72 429	232 767	305 196
Electricidad, gas y agua	3 517	2 918	1 764	-	-	-	8 199	2 837	11 036
Construcciones	4 418	2 624	986	228	128	256	8 640	130 472	139 112
Comercio al por mayor y menor, restaurantes	71 053	35 034	6 034	2 124	850	2 492	117 587	500 762	618 349
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	20 383	8 478	2 062	-	-	213	31 136	59 988	91 124
Establecimientos financieros, seguros	15 043	17 943	8 981	487	32	29	42 515	45 139	87 654
Servicios comunales, sociales y personales	101 078	42 854	22 049	6 774	5 746	1 327	179 828	353 507	533 335
Tamaño del establecimiento									
Unipersonal	36 895	20 989	3 286	3 445	1 179	1 636	67 430	554 760	622 190
2 - 5 personas	58 793	46 759	5 549	3 817	1 456	2 040	118 414	958 557	1 076 971
6 - 10 personas	36 808	16 104	6 563	-	981	482	60 938	156 577	217 515
11 a 20 personas	47 023	11 805	3 308	770	1 178	71	64 155	68 687	132 842
21 a 50 personas	40 807	9 474	7 713	2 009	441	54	60 498	50 457	110 955
más de 50 personas	60 515	29 925	16 899	4 491	1 733	139	113 702	66 842	180 544
empleo doméstico	8 716	3 775	1 259	-	525	813	15 088	196 224	211 312

Fuente: DGEEC - EIH 2000/01

a/ Existen 35 178 individuos que no respondieron sobre la posesión o no de seguro de salud y representan el 0.6% de la población total.

Tabla A.4 Cobertura de seguros de salud por estado y categoría ocupacional, estructura del empleo, rama de actividad y tamaño del establecimiento. Paraguay 2000-2001
(porcentajes)

Factores sociodemográficos	Con cobertura						Subtotal	Sin cobertura	Total
	IPS	Seguro privado personal o familiar	Seguro privado laboral	Sanidad Militar	Sanidad Policial	En el exterior			
Total	11.0	5.3	1.3	0.1	0.5	0.4	18.5	81.5	100.0
Estado ocupacional									
Ocupados	11.8	5.4	1.8	0.6	0.3	0.2	20.1	79.9	100.0
Desocupados	5.9	4.4	0.8	0.5	0.4	0.3	12.2	87.8	100.0
Inactivos	11.5	6.6	1.0	0.8	0.7	0.4	21.0	79.0	100.0
Sector laboral									
Formal ^{a/}	33.9	10.9	6.0	1.2	0.9	0.1	53.0	47.0	100.0
Informal ^{b/}	4.8	3.6	0.5	0.4	0.1	0.2	9.6	90.4	100.0
Categoría ocupacional									
Empleado público	45.9	15.9	9.7	2.9	3.0	0.0	77.5	22.5	100.0
Empleado privado	24.2	14.6	5.3	0.6	0.1	0.5	45.3	54.7	100.0
Obrero público	29.5	4.1	12.2	7.5	2.5	0.0	55.7	44.3	100.0
Obrero privado	14.4	1.8	0.9	0.0	0.0	0.1	17.2	82.8	100.0
Empleador o patrón	5.5	17.2	2.0	1.3	0.0	0.6	26.6	73.4	100.0
Cuenta propia	5.2	2.9	0.4	0.5	0.2	0.2	9.3	90.7	100.0
Familiar no remunerado	1.8	2.6	0.1	0.3	0.0	0.0	4.8	95.2	100.0
Empleo doméstico	4.1	1.8	0.6	0.0	0.2	0.4	7.1	92.9	100.0
Rama de actividad									
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	3.3	1.6	0.2	0.5	0.1	0.1	5.8	94.2	100.0
Explotación de minas y canteras	25.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	25.8	74.2	100.0
Industrias manufactureras	16.8	5.8	0.5	0.5	0.2	0.0	23.7	76.3	100.0
Electricidad, gas y agua	31.9	26.4	16.0	0.0	0.0	0.0	74.3	25.7	100.0
Construcciones	3.2	1.9	0.7	0.2	0.1	0.2	6.2	93.8	100.0
Comercio al por mayor y menor, restaurantes	11.5	5.7	1.0	0.3	0.1	0.4	19.0	81.0	100.0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	22.4	9.3	2.3	0.0	0.0	0.2	34.2	65.8	100.0
Establecimientos financieros, seguros	17.2	20.5	10.2	0.6	0.0	0.0	48.5	51.5	100.0
Servicios comunales, sociales y personales	19.0	8.0	4.1	1.3	1.1	0.2	33.7	66.3	100.0
Tamaño del establecimiento									
Unipersonales	5.9	3.4	0.5	0.6	0.2	0.3	10.8	89.2	100.0
2 - 5 personas	5.5	4.3	0.5	0.4	0.1	0.2	11.0	89.0	100.0
6 - 10 personas	16.9	7.4	3.0	0.0	0.5	0.2	28.0	72.0	100.0
11 a 20 personas	35.4	8.9	2.5	0.6	0.9	0.1	48.3	51.7	100.0
21 a 50 personas	36.8	8.5	7.0	1.8	0.4	0.0	54.5	45.5	100.0
más de 50 personas	33.5	16.6	9.4	2.5	1.0	0.1	63.0	37.0	100.0
empleo doméstico	4.1	1.8	0.6	0.0	0.2	0.4	7.1	92.9	100.0

Fuente: DGEEC - EIH 2000/01.

a/ Incluye sector público y empleados que trabajan en empresas con 6 o más ocupados.

b/ Incluye trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, servicio doméstico y ocupados en establecimientos con hasta 5 trabajadores.

Tabla A.5 Necesidad, acceso e intensidad de uso de los servicios de salud por tipo de cobertura. Población urbana. Paraguay 2000-2001 (porcentajes)

Necesidad, acceso y uso de servicios de salud	IPS	Con cobertura			Sin cobertura	Total
		Seguro privado	Sanidad Militar y Policial	Otro ^{d/}		
1. Necesidad: enfermedad y accidente						
Durante los últimos 90 días ¿se sintió o estuvo enfermo o accidentado? (porcentaje en relación a la población total)	40.0	33.5	21.0	34.7	35.1	35.5
2. Acceso						
¿Consultó a algún médico, curandero, etc? (porcentaje en relación a la población que reportó enfermedad)	77.6	75.8	69.4	58.9	53.1	60.1
¿A quién consultó? (distribución)	96.3	99.1	98.1	81.9	82.3	87.9
Doctor	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.2
Partera profesional	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Partera empírica	0.5	0.2	0.5	0.0	0.4	1.3
Enfermera	0.9	0.0	0.9	16.7	6.0	4.0
Curandero	2.2	0.8	0.5	1.5	9.6	6.6
¿En qué establecimiento consultó? (distribución)	65.7	0.6	0.0	0.0	1.0	16.4
IPS	8.2	6.8	27.0	10.7	41.3	28.8
Establecimiento público ^{b/}	0.4	1.2	48.9	0.0	0.4	1.0
Sanidad Militar y Policial	18.1	87.4	19.4	53.4	33.0	36.2
Hospital o consultorio privado	7.6	3.9	4.7	35.9	24.1	17.4
Otro ^{c/}						
3. Intensidad de uso						
¿Cuántas veces ha consultado?	1.77	1.88	1.37	1.36	1.16	1.35
Número de consultas promedio si enfermó	2.28	2.47	1.98	2.31	2.19	2.24
Número de consultas promedio si consulta >=1						

Fuente: DGEEC - EIH 2000/01

a/ Incluye dentista, farmacéutico, familiar o vecino y otro.

b/ Incluye hospital de clínicas, centro de salud, puesto de salud y otro hospital público.

c/ Incluye dispensario, farmacia, casa de curandero, su casa, otra casa particular y otro.

d/ Otro seguro incluye seguro en el exterior.

Tabla A.6 Necesidad, acceso e intensidad de uso de los servicios de salud por tipo de cobertura. Población rural. Paraguay 2000-2001 (porcentajes)

Necesidad, acceso y uso de servicios de salud	IPS	Seguro privado	Con cobertura		Sin cobertura	Total
			Sanidad Militar y Policial	Otro ^{d/}		
1. Necesidad: enfermedad y accidente						
Durante los últimos 90 días ¿se sintió o estuvo enfermo o accidentado? ^{a/}	41.3	23.6	31.6	19.3	41.0	40.5
(porcentaje en relación a la población total)						
2. Acceso						
¿Consultó a algún médico, curandero, etc? ^{a/}	58.7	61.0	70.3	30.9	35.4	36.9
(porcentaje en relación a la población que reportó enfermedad)						
¿A quién consultó? ^{a/}						
(distribución)						
Doctor	89.5	87.3	85.7	70.9	58.9	61.8
Partera profesional	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.2
Partera empírica	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Enfermera	3.0	2.7	0.0	0.0	9.3	8.6
Curandero	3.0	4.1	12.8	29.1	21.8	20.1
Otro ^{w/}	4.5	5.9	1.5	0.0	9.7	9.2
¿En qué establecimiento consultó? ^{a/}						
(distribución)						
IPS	62.7	4.2	1.7	0.0	1.3	5.8
Establecimiento público ^{b/}	11.3	8.0	0.0	54.4	39.4	36.5
Sanidad Militar y Policial	0.3	2.2	9.7	0.0	0.2	0.3
Hospital o consultorio privado	19.3	68.8	74.2	16.5	20.4	21.6
Otro ^{c/}	6.4	16.8	14.3	29.1	38.0	35.1
3. Intensidad de uso						
¿Cuántas veces ha consultado? ^{a/}						
Número de consultas promedio si enfermó	1.22	1.23	2.77	0.49	0.71	0.75
Número de consultas promedio si consulta >=1	2.07	2.01	3.93	1.58	2.00	2.02

Fuente: DGEEC - EIH 2000/01

a/ Incluye dentista, farmacéutico, familiar o vecino y otro.

b/ Incluye hospital de clínicas, centro de salud, puesto de salud y otro hospital público.

c/ Incluye dispensario, farmacia, casa de curandero, su casa, otra casa particular y otro.

d/ Otro seguro incluye seguro en el exterior.

Tabla A.7 Cobertura de jubilaciones y pensiones (cotizantes) por categoría ocupacional, estructura del empleo, rama de actividad y tamaño del establecimiento. Población ocupada de 10 años y más. Paraguay 2000-2001 (porcentajes)

Factores sociodemográficos	Con cobertura			Sin cobertura	Total
	Hombres	Mujeres	Total		
Total	59.0	41.0	15.5	84.5	100.0
Sector laboral					
Formal ^{a/}	58.1	41.9	52.0	48.0	100.0
Informal ^{b/}	71.8	28.2	1.5	98.5	100.0
Categoría ocupacional					
Empleado público	46.5	53.5	84.4	15.6	100.0
Empleado privado	56.3	43.7	36.3	63.7	100.0
Obrero público	73.3	26.7	68.5	31.5	100.0
Obrero privado	80.3	19.7	19.3	80.7	100.0
Empleador o patrón	72.2	27.8	2.7	97.3	100.0
Cuenta propia	100.0	0.0	0.0	100.0	100.0
Familiar no remunerado			0.0	100.0	100.0
Empleado doméstico	45.4	54.6	0.9	99.1	100.0
Rama de actividad					
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	88.0	12.0	1.4	98.6	100.0
Explotación de minas y canteras	100.0	0.0	1.1	98.9	100.0
Industrias manufactureras	77.0	23.0	27.0	73.0	100.0
Electricidad, gas y agua	87.6	12.4	70.5	29.5	100.0
Construcciones	92.1	7.9	1.0	99.0	100.0
Comercio al por mayor y menor, restaurantes	55.2	44.8	18.1	81.9	100.0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	82.6	17.4	28.1	71.9	100.0
Establecimientos financieros, seguros	74.2	25.8	8.3	91.7	100.0
Servicios comunales, sociales y personales	44.1	55.9	64.7	35.3	100.0
Tamaño del establecimiento					
Unipersonal	66.4	33.6	0.2	99.8	100.0
2 - 5 personas	61.4	38.6	4.6	95.4	100.0
6 - 10 personas	60.2	39.8	27.6	72.4	100.0
11 a 20 personas	55.6	44.4	51.4	48.6	100.0
21 a 50 personas	60.7	39.3	55.8	44.2	100.0
más de 50 personas	58.1	41.9	66.9	33.1	100.0
empleado doméstico	45.4	54.6	0.9	99.1	100.0

Fuente: DGEEC - EIH 2000/01.

a/ Incluye sector público y empleados que trabajan en empresas con 6 o más ocupados.

b/ Incluye trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, servicio doméstico y ocupados en establecimientos con hasta 5 trabajadores.

**Tabla A.8 Cobertura de jubilaciones y pensiones (beneficiarios)
por edad, género, escolaridad, ubicación geográfica e ingreso.
Paraguay 2000-2001
(porcentajes)**

Factores sociodemográficos	Beneficiarios			Sin Beneficio	Total	Jubilación o pensión media ^{a/}
	Hombres	Mujeres	Total			
Total	51.1	48.9	7.3	86.2	100.0	1 130 105
Edad						
55 - 59 años	44.0	56.0	0.6	93.7	100.0	1 613 256
60 - 64 años	50.2	49.8	1.1	90.6	100.0	1 170 896
65 - 69 años	56.1	43.9	1.2	85.1	100.0	1 266 844
70 y más	51.2	48.8	4.7	78.1	100.0	969 169
Años de escolaridad						
0 años	44.5	55.5	1.3	90.0	100.0	702 569
1 - 6 años	49.0	51.0	4.8	89.9	100.0	824 338
7 - 12 años	41.8	58.2	1.4	78.4	100.0	1 267 625
12 y más	69.5	30.5	0.7	46.5	100.0	2 374 021
Ubicación geográfica						
Urbano	47.2	52.8	5.4	80.5	100.0	1 255 080
Rural	67.7	32.3	1.7	93.8	100.0	895 092
Quintiles						
20% más pobre	0.0	100.0	0.1	99.7	100.0	143 333
20% siguiente	61.7	38.3	0.3	98.8	100.0	419 716
20% siguiente	41.9	58.1	1.3	92.9	100.0	574 014
20% siguiente	45.7	54.3	2.3	86.1	100.0	810 899
20% más rico	54.0	46.0	3.8	69.4	100.0	1 475 907

Fuente: DGEEC - EIH 2000/01.

a/ Jubilación o pensión mensual en guaraníes.

CAPÍTULO VI

Análisis de las reformas propuestas al sistema de jubilaciones y pensiones

Rodolfo Saldain¹

A. INTRODUCCION

El presente capítulo se basa y sintetiza un estudio realizado por el autor en el último cuatrimestre de 2002, encomendado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo objetivo fue analizar las dos iniciativas de reforma del régimen de pensiones vigente en Paraguay, el proyecto que el Poder Ejecutivo sometió a examen legislativo, elaborado por el Ministerio de Hacienda, y el llamado “proyecto SIPASS”, propiciado por parlamentarios de la respectiva comisión del Senado, para proponer un conjunto de observaciones generales sobre el diseño y los principios en los que podría basarse un sistema de pensiones en el país.

Llevar a cabo esta tarea requirió, previamente, disponer de un diagnóstico y evaluación del régimen de pensiones existente, el cual se realizó tanto a partir de las conclusiones de los estudios elaborados al respecto, como de un conjunto de entrevistas sostenidas con algunos de los protagonistas de los principales actores involucrados en la materia.

Este capítulo contiene cuatro secciones, incluida esta introducción, y un Anexo. La siguiente sección se concentra en la descripción de los diagnósticos realizados al régimen de pensiones vigente. Posteriormente, en la tercera sección, se examina la fisonomía de las dos iniciativas de reforma. En la cuarta sección se proponen principios que podrían ser útiles para el diseño de un sistema de pensiones en Paraguay, partiendo de la premisa de que no necesariamente se deberían adoptar los criterios utilizados en otras reformas en el cono sur latinoamericano, por las características diferentes del desarrollo económico y social del país. En el Anexo se presentan con mayor detalle y comparan los proyectos de reforma.

1. Consultor de OIT.

B. DIAGNOSTICOS

Existe un amplio conjunto de diagnósticos y evaluaciones sobre la situación de los regímenes de jubilaciones y pensiones en Paraguay. A partir de los estudios examinados y de la información adicional recopilada en las entrevistas sostenidas es posible concluir que existe un amplio consenso en torno al diagnóstico de los regímenes vigentes que se presenta en esta sección. Este se refiere, en particular, a siete áreas: diseño general; cobertura; condiciones de acceso a las prestaciones; determinación de la cuantía de las prestaciones; equidad social e individual; incidencia en las cuentas fiscales y, finalmente, los incentivos implícitos en las características de los actuales sistemas.

1. Diseño general

Aunque se cuenta con una diversidad de instituciones, en el terreno de la previsión social en Paraguay no existe lo que propiamente se podría denominar un sistema –esto es, un conjunto armónico, con una efectiva coordinación entre sus diferentes partes– sino, más bien, programas de cobertura sin relación entre sí. Los diversos regímenes se han desarrollado en forma inarmónica y desarticulada.

Se observa una amplia heterogeneidad en las regulaciones de los diferentes programas previsionales, que parecería no justificarse plenamente por las características de la población o de financiamiento. Por otra parte, desde el punto de vista de la organización del sistema, se advierte el predominio de una excesiva estratificación: para un universo total de poco más de 300 000 afiliados activos, en la actualidad existen unos 10 esquemas con características distintas, administrados por 6 entidades.

Tampoco existe una portabilidad de derechos entre los diferentes entes gestores y programas de cobertura (OIT, 1999), característica que opera en contra de la movilidad de la mano de obra y dificulta la efectiva cobertura de los riesgos (Iglesias y Valdés, 1995; Witte, 1998). Asimismo, no se dispone de un marco legal que regule los seguros voluntarios de riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia (Iglesias y Valdés, 1995). La falta de transparencia y los incumplimientos de las organizaciones que operaron en ese mercado han erosionado la confianza del público, según manifiestan los diagnósticos examinados.

Las actividades de regulación y fiscalización de las entidades no están adecuadamente independizadas de la administración de las mismas y los estudios realizados observan una falta de especialidad en la cobertura de algunos riesgos en los que ésta es fundamental, como los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales (Iglesias y Valdés, 1995). A esto se debe agregar que la opinión pública no ha adoptado un punto de vista específico en relación a los programas de pensiones.

2. Cobertura

La cobertura poblacional ante los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia es muy reducida y prácticamente no ha experimentado variaciones en la década de los noventa. Según algunas estimaciones, considerando la totalidad de las instituciones gestoras en esta materia, la cobertura no supera el 10% de la población de Paraguay (OIT, 1999). En otra estimación, se señalaba en 1994 que el 22.3% de la población total del país estaba cubierta, mientras que el porcentaje se limitaba al 8.7% de la población económicamente activa (PEA) (Cruz-Saco, 1994). Esta diferencia entre población total y PEA se relaciona fundamentalmente con las condiciones de adquisición de derechos en materia de enfermedad-maternidad de las personas dependientes.²

No obstante, las estimaciones de cobertura estadística son ampliamente sensibles a los supuestos del número de dependientes por asegurado, ya que el Instituto de Previsión Social (IPS) no realiza ni mantiene registros al respecto. Una estimación sitúa la cobertura en 1997 en aproximadamente 18% de la PEA, la que, incluyendo a los familiares, se eleva al 31.5% de la población total (Witte, 1998).

Según otra estimación reciente, uno de cada cinco trabajadores cuenta con seguro médico y el 13% pertenece a algún sistema de jubilación o pensión (Robles, 2002). Partiendo de datos de la Encuesta Permanente de Hogares, la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC) ha estimado en un 13.2% la cobertura global, destacando que la misma alcanza al 26% de los asalariados y al 1% de los trabajadores independientes (DGEEC, 2001).

En el sector público, la cobertura está cerca del 100%. Se estimó que hacia fines del decenio de los noventa la cobertura de los asalariados del sector privado se sitúa por debajo del 30%. La cobertura en el área metropolitana de Asunción fluctúa en rangos del 35% al 40%, mientras en las otras regiones del país es inferior al 15%. El servicio doméstico está cubierto en un 3% –un quinto del empleo femenino se origina en este sector, según Robles (2002)– y las estimaciones indican que la cobertura de los independientes está probablemente por debajo del 0.2% (Witte, 1998).

Una gran proporción de la población no se encuentra incorporada a algún programa de pensiones, y quienes lo están, enfrentan dificultades para cumplir con los requisitos de acceso a las prestaciones (Iglesias y Valdés, 1995). La protección social presenta un sesgo fuertemente urbano, alcanzándose en las zonas rurales apenas la cuarta parte de los niveles de cobertura de las áreas urbanas, los que, de por sí, distan de ser satisfactorios (Carrera, 2002). El sector formal urbano tiene una baja proporción en el empleo total.

El IPS y la llamada Caja Fiscal representan aproximadamente el 94% del total de la cobertura. Entre los trabajadores asalariados la cobertura sería inferior

2. Nota de los editores: Este libro incluye un estudio de cobertura con datos actualizados a 2001; véase capítulo (Sánchez, 2003).

al 50% y, dada la escasa participación del sector formal en la estructura del empleo urbano, la población asegurada se concentra en los empleados del sector público mientras, dentro del sector privado, lo hace en las empresas de relativa envergadura y organización (OIT, 1994). La evasión por no afiliación de trabajadores legalmente amparados se estima en niveles importantes (Cruz-Saco, 1994).

Las características del mercado de trabajo implican una fuerte restricción al incremento de cobertura mediante los esquemas de protección contributivos tradicionales. Más de la mitad de los ocupados son no asalariados. Tres de cada 4 ocupados trabajan en establecimientos de no más de 5 personas y 8 de cada 10 lo hacen en establecimientos de no más de 10 trabajadores. El 10% de la fuerza laboral se desempeña en empresas con 20 personas o más. En el área metropolitana de Asunción el porcentaje sube a algo más del 23%, mientras en el resto del país es inferior al 5%. (Witte, 1998; Robles, 2002).

También en los diagnósticos se señala que, si bien la situación de los trabajadores independientes se encuentra legalmente contemplada en materia de cobertura, como no se ha dictado la reglamentación respectiva, en la práctica, están excluidos de ésta (Navarro, 1997).

La estructura demográfica presenta un panorama de inexistencia de envejecimiento y alto número de personas en edad activa. Se estima que en los próximos años habrá un importante contingente de jóvenes, especialmente rurales, que se incorporarán al mundo del trabajo.

El número de pasivos es reducido en relación con la población total en edad de jubilación. Debido al bajo alcance de la cobertura de la población respecto de la PEA, en las próximas décadas la proporción de la población adulta mayor que recibirá una jubilación o pensión no aumentará significativamente. En el caso de los empleados públicos, la pensión será al menos una parte importante de su previsión para la vejez, así como en la de los integrados al mercado formal privado en las grandes empresas, mientras que la proporción mayoritaria restante carece de un régimen de pensiones para la vejez. (Witte, 1998).

Frente a la ausencia de otras transferencias sociales importantes, y puesto que probablemente una fracción mayoritaria de la población sin cobertura no pertenece a estratos de altos ingresos, dado que dispondría de un insuficiente nivel de ahorro e inversión, la base de su forma de protección necesariamente es el modelo llamado “tradicional”: una combinación de transferencias familiares, ahorros limitados y trabajo, posiblemente no siempre considerado como tal oficialmente.

3. Condiciones de acceso a las prestaciones por invalidez, vejez y sobrevivencia

Las condiciones de acceso a las prestaciones del IPS fueron unificadas en 1992, al establecerse los 60 años como edad mínima de jubilación con 25 años

de cotizaciones, o 55 años con 30 años de cotizaciones. Existen importantes diferencias entre los programas que gestiona el IPS y los que administran las demás entidades.³

Si bien la edad de acceso a la jubilación es relativamente baja, los tiempos mínimos de cotización, así como la tasa de cotización son altos en relación a otros países. Parecería existir evidencia empírica en el sentido que durante el ciclo de vida laboral de cada persona la relación de trabajo dependiente tiende a darse en los primeros años, transitándose después hacia una posición de trabajo independiente o por cuenta propia. De esta forma, con tiempos mínimos de cotización relativamente altos para los asalariados del sector privado, es difícil llegar a tener derecho a una jubilación adecuada (Witte, 1998). La DGEEC estima en 35 el número bruto de años de vida activa promedio, con tendencia a la baja. A nivel de género existe una marcada diferencia, siendo este número de 53.9 años para hombres y 17.4 años para mujeres. En el cuadro 1 se detallan los factores que determinan la cuantía de las jubilaciones en el IPS y las 7 cajas.

Por otra parte, los diagnósticos consideran a los requisitos para acceder a pensiones de sobrevivencia como muy severos en cuanto a exigencias de tiempo de cotización del causante (véase cuadro 2).

4. Determinación de la cuantía de las prestaciones por invalidez, vejez y sobrevivencia

La fórmula de cálculo de las prestaciones se basa en los ingresos de los últimos 36 meses de actividad y puede alcanzar una tasa nominal de sustitución entre 80% y 100%. No existen mecanismos que aseguren el mantenimiento del poder adquisitivo de las prestaciones de los beneficiarios del IPS. No obstante, los beneficiarios de prestaciones de la Caja Fiscal ajustan el nivel monetario de éstas en función de los incrementos que reciben los funcionarios en actividad, con algunas diferencias según el sector de actividad.

La fórmula de cálculo de los programas destinados a funcionarios públicos cubiertos por la Caja Fiscal se basa, en general, en la última asignación mensual, con tasas de reemplazo nominales superiores al 90%. Sin embargo, desde el punto de vista financiero estos criterios serían insostenibles.

Al nivel de la Caja Fiscal, el salario base o salario de referencia es el correspondiente a la jornada ordinaria, lo que deja fuera a fracciones de remuneración que pueden ser significativas, afectando el nivel de los beneficios y favoreciendo de paso conductas elusivas. En esta caja, la relación entre el beneficio medio y el salario medio de cotización registra tasas que parecen ser insostenibles: 75% para el sector civil, 208% para las Fuerzas Armadas y 140% para la Policía (Villegas, 2001).

3. Nota de los editores: Este aspecto es abordado más ampliamente en el capítulo V de este libro (Sánchez, 2003).

Cuadro 1 Determinación de la cuantía de las jubilaciones

	Caja Fiscal	Caja Ferroviaria	Instituto de Previsión Social (IPS)	Caja Bancaria	Caja Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	Caja Municipal	Caja Parlamentaria	Caja Itaipú
Salario de referencia	El último salario con un mínimo de un año de antigüedad en el cargo o, en su defecto, el promedio del último año. Hay variaciones según colectivos.	Promedio de los 2 últimos años con el límite de 3 veces el sueldo mínimo.	Promedio de los salarios de los 36 últimos meses.		Promedio de los sueldos de los últimos 36 meses, sin actualización.	Promedio de los últimos 24 meses de salarios.	Ultima dieta (salario) del legislador	Promedio de los últimos 36 meses de remuneración del afiliado, actualizada. Invalidez: 12 meses de remuneración.
Porcentaje	Varía según el colectivo. El criterio general para jubilación ordinaria se ubica entre el 93% y el 100%. Quienes no tienen derecho a jubilación completa, parten de mínimos del orden del 50%.	Entre el 50 y el 100%.	<i>Jubilación ordinaria:</i> Entre el 80 y el 100%. <i>Jubilación por enfermedad común:</i> 50% más 1,5% por cada 50 semanas de cuotas que sobrepasen las 150 semanas de aportes, hasta el 100%.		<i>Jubilación ordinaria:</i> 2/3 del promedio. <i>Otras causales:</i> porcentajes inferiores a los 2/3, según años de servicios. <i>Monto máximo:</i> 360 veces el salario mínimo.	Varía entre 40% y 100% (30 o más años) s/años de servicios, según causales.	<i>Jubilación ordinaria:</i> 90%. <i>Otras causales:</i> de 25 a 60% según la causal.	El monto de la jubilación es el 80%.

Indexación	En función del aumento presupuestario para sueldos de actividad.			Existe un Fondo de Actualización. En los años noventa se otorgaron aumentos superiores al IPC.	Salarios de actividad.	Salarios de actividad.	Salarios de actividad.	Salarios de actividad.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2 Pensiones de sobrevivencia

	Caja Fiscal	Caja Ferroviaria	Instituto de Previsión Social (IPS)	Caja Bancaria	Caja Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	Caja Municipal	Caja Parlamentaria	Caja Itaipú
Tiempo de servicios o cotización	20 años, salvo Fuerzas Armadas y Policía, que no tienen mínimo.	5 años, salvo en caso de accidentes de trabajo.	Fallecimiento de un jubilado o de un asegurado activo, que hubiese adquirido derechos a una jubilación, o que acredite un mínimo de 750 semanas de aportes, salvo accidente de trabajo o enfermedad profesional.	15 años de servicios.	15 años de servicios.	15 años de servicios.	Igual que para acceder a la jubilación.	Igual que para acceder a la jubilación.

Fuente: Elaboración propia.

5. Equidad social y equidad individual

Desde el punto de vista social, los esquemas presentan rasgos importantes de inequidad, según los diagnósticos realizados. Se ha sostenido en éstos que el propio marco legal no apunta hacia la integración y la equidad. Asimismo, que su aplicación práctica margina a sectores importantes y refuerza las dinámicas de exclusión existentes en la propia estructura social y económica (Carrera, 2002).

Los sectores de menores ingresos están prácticamente excluidos de la cobertura y no existe una red de protección mínima. Tampoco se observa la existencia de un programa no contributivo en beneficio de los ancianos pobres.

En la distribución de las pensiones por niveles de ingreso se observa que los perceptores se ubican mayoritariamente en los dos quintiles más ricos de la población. Esta característica es consistente con el reducido ámbito de cobertura poblacional y las características laborales de la población asegurada.

Las transferencias fiscales, destinadas a financiar el desequilibrio financiero de la Caja Fiscal, implican un impacto negativo desde el punto de vista de la distribución de ingresos, sin perjuicio de sus efectos macroeconómicos.

Aunque es difícil aportar evidencia empírica al respecto, al parecer en Paraguay, con una cobertura muy baja y orientada a estratos relativamente privilegiados, son los consumidores, incluidos los grupos más pobres, quienes financian parcialmente el seguro social, sin que todos puedan participar de sus beneficios, a través del traslado a los precios de los aportes de responsabilidad de los empleadores.

En la Caja Fiscal, simulando un financiamiento mediante capitalización individual a las tasas vigentes, el resultado sería hasta cuatro veces menor respecto de los beneficios que promete dicha institución. Esta circunstancia implica una fuerte transferencia entre generaciones, a favor de los más viejos y en contra de los más jóvenes, cuya carga tributaria futura aumentará, mientras es previsible que disminuya el nivel de beneficios (Iglesias y Valdés, 1995).

Los esquemas de cobertura en el programa enfermedad-maternidad en beneficio de los veteranos de la guerra del Chaco, a cargo del IPS, son subsidiados directamente por el resto de los asegurados del sistema, sin que exista una contribución estatal con esta finalidad (Navarro, 1997).

La inequidad observada por los diagnósticos sería fundamentalmente resultado de la estratificación. La mayor parte de la redistribución que se realiza en el sistema de jubilaciones y pensiones sería arbitraria (no socialmente deseada) y, según algunos diagnósticos (Iglesias y Valdés, 1995; Witte, 1998), ésta favorecería a sectores en situación de, al menos, relativo privilegio.

Finalmente, desde el punto de vista de las personas, la fórmula de cálculo de las prestaciones implica una baja relación entre el esfuerzo contributivo realizado durante la vida activa y la prestación de jubilación.

6. Incidencia en el déficit fiscal

Desde el punto de vista fiscal, en el corto y mediano plazo, el problema se presenta centrado en la Caja Fiscal, a cargo del Ministerio de Hacienda. Los programas que realiza operan bajo una modalidad de reparto puro con un alto componente de financiamiento de responsabilidad del Presupuesto Nacional, desde la década de los setenta, incluso sin considerar los gastos de administración. En 1998 el déficit se ubicó en el entorno de 1.4% del producto interno bruto (PIB).

A pesar que se registra en el mediano plazo una muy buena relación de activos/pasivos en el sector civil de la Caja Fiscal, el déficit financiero es importante desde el inicio. En el sector de las fuerzas de seguridad dicho desequilibrio es aún mayor en cualquier horizonte temporal. (Villegas, 2001).

También existen desequilibrios financieros en la Caja Ferroviaria y en la Caja Parlamentaria; asimismo, la Caja Bancaria presentaría dificultades relevantes y crecientes.

No parecería existir al nivel del IPS una situación financiera que lleve a la necesidad, en el corto y mediano plazo, de recurrir a asistencia financiera del Gobierno central. Algunas proyecciones (Navarro, 1997) estiman que, en la hipótesis de continuidad del escenario vigente, estarían requiriéndose transferencias fiscales después del año 2030. Sin embargo, en este aspecto la estimación depende de manera muy determinante de la hipótesis de gestión y administración de los fondos acumulados.⁴

Legalmente, el Estado está obligado a aportar el 1.5% de los salarios. Esta obligación no ha sido nunca cumplida y no se advierte disposición a cumplirla en el corto plazo. Las estimaciones del monto adeudado por el Estado indican un compromiso fiscal relevante, por lo que parecería ser necesario que el IPS y el gobierno negocien una modalidad realista de pago de esta deuda (Cruz-Saco, 1994; Navarro, 1997).

7. Incentivos

La cobertura de los riesgos de trabajo y su financiamiento no es sujeto de discriminación, incluyéndose dentro de la rama enfermedad-maternidad. Esta circunstancia provoca que los empleadores con menor siniestrabilidad o mayor adopción de medidas preventivas, estén subsidiando a los empleadores que actúan en áreas de mayor riesgo o con mayor despreocupación por la seguridad.

La fórmula de cálculo de las jubilaciones y pensiones en el IPS desincentiva la realización de aportes por las remuneraciones realmente percibidas hasta

4. Nota de los editores: este volumen incluye un estudio sobre la situación financiera y actuarial del programa de jubilaciones y pensiones del IPS; véase capítulo VII de este libro (Grushka y Altieri, 2003).

que se llega al período final de la vida activa. En los diagnósticos no hay una cuantificación de la evasión atribuible a subdeclaración de salarios, aunque existe consenso en que es amplia. A su vez, la fórmula de cálculo de las pensiones de responsabilidad de la Caja Fiscal tiene incentivos que estimulan el incremento de salarios en el último año de actividad.

La inadecuación del diseño de los programas al mercado de trabajo paraguayo, junto con las altas tasas de cotización vigentes y la inseguridad respecto a la evolución del valor de los beneficios en el tiempo provocarían que las cotizaciones a los programas de pensiones tengan efectos de un impuesto al trabajo, fomentando indirectamente la evasión y la informalidad (Iglesias y Valdés, 1995).

C. DOS INICIATIVAS DE REFORMA

Existen dos iniciativas de reforma del sistema de pensiones que han estado bajo consideración de los diferentes actores públicos y sociales involucrados en esta política pública. La primera fue presentada por el Poder Ejecutivo al Congreso y fue elaborada en el ámbito del Ministerio de Hacienda (proyecto MH); la segunda es propiciada fundamentalmente por parlamentarios de la respectiva comisión del Senado (“proyecto SIPASS”).

Ambas iniciativas de reforma (véanse cuadros 1-A y 2-A del Anexo) parecen representar dos puntos de vista relativamente alejados entre sí y, más allá de sus especificidades, reproducen algunas discusiones que se han observado en otros países latinoamericanos. En particular, los proyectos dan cuenta de la discusión que se ha desarrollado en la región sobre los roles que competen al Estado y al mercado, en materia de esquemas de prestación definida y de aportación definida, así como respecto de regímenes financieros de reparto, capitalización colectiva y capitalización individual.

La iniciativa SIPASS plantea normas relativas a tres ramas de la seguridad social, riesgos del trabajo, salud e invalidez, vejez y sobrevivencia. En cuanto a esta última dimensión, propone una reforma del programa que administra el IPS, modificando los principales parámetros del régimen y también aspectos relativos a su administración. Respecto a la incorporación de nuevos actores, se limita a abrir la posibilidad de esquemas privados de carácter voluntario, sin ingresar en aspectos de su regulación.

El proyecto MH plantea una reformulación de los programas vigentes en todos los entes gestores (IPS, Caja Fiscal, Caja Ferroviaria, Caja Bancaria, Caja Municipal, Fondo Parlamentarios, Caja Itaipú y Caja del personal de la Administración Nacional de Electricidad, ANDE). Además de los ajustes a los programas vigentes, introduce hacia el futuro un nuevo esquema obligatorio, de capitalización individual y aportación definida, diseñado con los criterios que han sido habitualmente utilizados en la región; asimismo, tiene ciertas particularidades, especialmente en cuanto a la introducción de importantes restricciones a la competencia entre administradoras.

Sin perjuicio de las diferencias ya mencionadas, estas iniciativas presentan algunos aspectos relevantes en común. Ambos proyectos plantean importantes ajustes a los programas vigentes, en cuanto a las condiciones de acceso (edades de retiro, en especial) y al procedimiento de cálculo de la cuantía de las prestaciones.

El proyecto SIPASS plantea unificar en 60 años de edad mínima y 35 años de cotización para el IPS. El proyecto MH eleva a 62 años la edad mínima y fija en 25 y 10 años el período mínimo de cotización para el IPS y la Caja Fiscal. La elevación de la edad de retiro es gradual, con un período de transición. En la Caja Fiscal, el proyecto MH prevé que el retiro es obligatorio al llegar a la edad indicada. En cuanto al procedimiento de cálculo de la jubilación, ambos proyectos proponen aumentar el período de ingresos a considerar en la base de cálculo, elevándolo a 5 y 7 años, respectivamente. En el caso del proyecto MH, el incremento tiene un período de transición y alcanza también a los afiliados a la Caja Fiscal. En cuanto a la tasa de reemplazo, en los dos proyectos se prevé la posibilidad de alcanzar el 100% para las hipótesis de carrera completa (40 años de cotización). Las dos iniciativas coinciden en introducir una fuerte disciplina al IPS, y el proyecto MH también lo hace con la Caja Fiscal.

Si bien el proyecto SIPASS no habilita la portabilidad de derechos entre instituciones gestoras, introduce el concepto de “reciprocidad de trato”. Según la iniciativa, los afiliados cotizantes a entes comprendidos en dicho concepto sólo obtendrán una prestación única, pagadera en proporción a los períodos de cotización en cada institución (artículo 28). La prestación la otorga el ente al que le corresponda la mayor cantidad de tiempo de cotización y los demás serán participantes.

En cuanto al ajuste de las prestaciones en curso de pago, el proyecto SIPASS no prevé momento ni criterio preceptivo, estableciéndose que las prestaciones económicas podrán ser revalorizadas previo estudio económico-financiero y actuarial. El proyecto MH sostiene que las prestaciones se ajustarán anualmente en forma automática por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), incluyendo aquellas que estén en curso de pago.

Por otra parte, el proyecto MH establece el elenco de instrumentos posibles de inversión, prohibiciones, límites y otras condiciones, tanto para el IPS como para las demás entidades del sistema. En cambio, el proyecto SIPASS no introduce detalles regulatorios sobre este aspecto.

Desde el punto de vista organizativo, ambas iniciativas proponen crear un órgano de supervisión, financiado mediante recursos provenientes del Presupuesto de la Nación, con un significativo conjunto de funciones y potestades.

La diferencia central entre estas dos propuestas radica en sus diseños hacia el futuro. El llamado “proyecto SIPASS” centra su diseño en el ámbito de responsabilidad de la sociedad, ya sea en el IPS o en los demás entes gestores, y admite, sin mayor regulación, la posibilidad de esquemas voluntarios de responsabilidad individual. El proyecto del Ministerio de Hacienda, por el

contrario, descansa en la responsabilidad individual y suprime en el largo plazo la responsabilidad de la sociedad (al cerrar el ingreso de nuevos cotizantes a los actuales programas). Los defensores de ambas visiones parecerían tener la convicción de que ninguna de estas posiciones sería capaz de lograr las adhesiones suficientes como para prosperar.

Esta última alternativa de diseño debería introducir importantes ajustes en los programas vigentes y, hacia el futuro, junto con los programas reformados (de prestaciones definidas y responsabilidad de la sociedad) introducir un nuevo componente o pilar (de aportaciones definidas y responsabilidad individual). La discusión debería profundizarse en cómo se distribuyen los respectivos ámbitos, esto es, hasta dónde llega la responsabilidad social y desde dónde parte la responsabilidad individual. En otros términos, qué proporción de los ingresos en la vejez (invalidez o sobrevivencia) provendrían de los programas de responsabilidad de la sociedad (pilar de prestaciones definidas) y qué proporción del programa de responsabilidad individual (pilar de aportaciones definidas). Asimismo, también sería conveniente debatir sobre las responsabilidades de gestión, cuál será la responsabilidad de los entes públicos y cuál, si existe, de las empresas privadas administradoras. En el mismo sentido, sería adecuado profundizar el análisis de si hay, y a cuánto alcanzaría, en este caso, espacio para la competencia entre las entidades gestoras.

D. PRINCIPIOS PARA EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE PENSIONES EN PARAGUAY

El diseño de alternativas de reforma del sistema de pensiones para Paraguay no necesariamente debería seguir los mismos criterios aplicados en los demás países del Cono Sur latinoamericano, fundamentalmente porque este país presenta indicadores económicos y sociales que lo diferencian de manera importante de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

En líneas generales, en este país predominan estructuras de protección social basadas en mecanismos informales, de tipo familiar o comunitario, que han ido perdiéndose en mayor medida en las demás sociedades de la región. La necesidad de desarrollo de esquemas institucionales de protección y previsión social guarda una relación directa con la progresiva incorporación de la población a las modalidades de producción capitalista y los consiguientes procesos de urbanización y modernización de las relaciones familiares y sociales. Tales circunstancias, que han emergido con vigor en otros países de la región a partir de la segunda mitad del siglo XX, se presentarían con menor énfasis en Paraguay, específicamente fuera de la región metropolitana.

Lo anterior, unido al bajo envejecimiento poblacional y a una relativa solvencia financiera del más importante programa de cobertura de riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia, el IPS, incluso en un contexto de aparente ineficiencia de gestión al menos hasta tiempos recientes, permitiría sostener

que Paraguay no necesariamente debería adoptar los mismos patrones de reforma de los países del Cono Sur. No obstante, la necesidad de una reforma aparece como imperiosa, según se desprende de los diagnósticos reseñados en la segunda sección de este capítulo.

El desafío reside en adoptar el diseño más adecuado a la realidad social, económica y financiera de Paraguay y su previsible evolución futura. En este último sentido, al parecer no existirían elementos que puedan generar en las próximas décadas una excepción a las tendencias predominantes en materia de envejecimiento, urbanización y cambio en los patrones familiares. En función de esto, la fisonomía de los cambios debería caracterizarse por una marcada flexibilidad, susceptible de adecuarse a la previsible evolución en el mediano plazo.

Las alternativas de diseño a analizar podrían plantear una definición de roles y espacios de responsabilidad para los individuos, las familias, la sociedad⁵ y el Estado. En algunos países de la región se ha observado una suerte de radicalismo entre quienes reivindican roles hegemónicos –cuando no excluyentes– para la responsabilidad individual y quienes lo hacen para la responsabilidad estatal. Las experiencias mundiales sugieren que no existen países con una adecuada estructura de protección social que acepten esos planteamientos dicotómicos. Por el contrario, las sociedades más avanzadas desde el punto de vista social y económico han buscado redefinir espacios de actuación para las diferentes responsabilidades involucradas, según los valores y pautas más aceptados en las respectivas comunidades nacionales.

1. Objetivos

En términos generales, una reforma estructural de los regímenes de cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia, tiene objetivos que pueden agruparse en tres categorías: *i*) asegurar la sustentabilidad de los programas, para lo que habitualmente se aspira a reducir o eliminar el déficit actuarial de los mismos; *ii*) aumentar la cobertura poblacional, y *iii*) brindar prestaciones adecuadas (a las necesidades, contribuciones, posibilidades, adaptándose a los cambios sociales de la realidad de que se trate).

El tránsito desde regímenes de reparto o capitalización colectiva hacia regímenes de capitalización individual se inscribe dentro de la primera categoría de objetivos. Más allá del régimen técnico financiero (financiación colectiva o individual) que se adopte, estas reformas introducen un mecanismo relativamente automático de ajuste del nivel de las prestaciones, mediante la estructuración

5. La referencia a la *sociedad* en el contexto de regímenes de pensiones se entiende incluye a las también llamadas partes o interlocutores sociales, fundamentalmente empleadores y trabajadores, tanto en su condición de cotizantes como de organizaciones directamente involucradas en la dirección de muchas instituciones de seguridad social.

de un esquema de contribución definida y el abandono o reducción de los esquemas de prestación definida.

Buena parte de las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina ha seguido este camino, en mayor o menor medida, introduciendo además sociedades anónimas administradoras de fondos, en un régimen de competencia por la afiliación. A nivel regional no existe un paradigma único, sino que desde la reforma chilena de hace ya más de 20 años, han surgido alternativas que se apartan más o menos de dicho esquema. En efecto, en la reforma uruguaya de 1995, por ejemplo, se mantiene un rol dominante para el ente público (Banco de Previsión Social), incluso en la provisión de prestaciones en el futuro, bajo modalidad de reparto y prestación definida, reservando una parte minoritaria del esquema protector para prestaciones financiadas mediante capitalización individual, gestionadas por entidades administradoras y aseguradoras privadas. La reforma boliviana, más ortodoxa y cercana al caso de la chilena, se aparta significativamente del esquema inicial al haber suprimido la competencia entre entidades administradoras, creando el llamado “duopolio regulado”. La reforma brasileña de 1999 preserva el financiamiento colectivo mediante reparto, pero modificó radicalmente la fórmula o regla de cálculo de las prestaciones, creándose una cuenta virtual o nocial (en la cuenta virtual se acumulan las contribuciones aportadas al sistema previsional, determinándose la cuantía de la prestación en función de la esperanza de vida en el momento de la jubilación, más una prima por permanencia y actividad).⁶

Fuera de la región, la reforma sueca de 1999 (con vigencia en 2003), introduce algunos elementos interesantes en el análisis de alternativas de diseño: *i*) mantiene un componente de reparto como base del sistema, al cual se cotiza el 16% del salario, hasta un determinado monto máximo; *ii*) ese componente de reparto es un programa de contribución definida, en el que la prestación será el resultado de un saldo hipotético en una cuenta nocial o virtual;⁷ *iii*) adicionalmente se cotiza un 2.5% que se ingresa en una cuenta individual, por la que se obtendrá una prestación complementaria, bajo una modalidad de capitalización individual, estando los registros respectivos a cargo de una entidad pública, y *iiii*) los asegurados deciden en qué tipo de instrumentos se invertirán dichos fondos, comunicando su decisión a la autoridad pública específica, que delega la tarea específica en administradoras de inversión. Los dos componentes del sistema operarán bajo la modalidad de contribución definida; el primero y de mayor tamaño, bajo un régimen técnico financiero de reparto, y el segundo bajo la capitalización individual. Sin embargo, en este segundo componente no existe competencia por la afiliación. Los agentes privados, mediante la debida

6. La importancia de la nueva regla de cálculo de las prestaciones radica en que se hizo endógeno el ajuste demográfico, puesto que la esperanza de vida considerada en el cálculo es actualizada anualmente. La esperanza de vida es calculada todos los años en una muestra nacional por el Instituto de Geografía Estadística de Brasil.

7. El nuevo sistema está basado en los ingresos de la totalidad de la vida laboral activa.

regulación, tienen espacio en tanto administradores de las inversiones, según las opciones individualmente escogidas por los ahorrantes.

Todas las experiencias de reforma referidas precedentemente tienden, en diferentes grados, a satisfacer dos de los tres posibles objetivos genéricos de un proceso de reforma estructural: asegurar la sustentabilidad de los programas y brindar prestaciones adecuadas. Ninguno de ellos tiende a incrementar la cobertura poblacional. Esta no constituye un problema en los países desarrollados, mientras en los países de la región las reformas no incluyeron entre sus objetivos un incremento de la cobertura poblacional. Por el contrario, en los países en que los sistemas se basaron en esquemas de capitalización individual, la cobertura poblacional disminuyó. Podría afirmarse, incluso, que la introducción de esquemas de capitalización individual en sustitución de los esquemas tradicionales ejercería un impacto negativo en cuanto a la cobertura poblacional. Este aspecto es de crucial importancia, considerando los diagnósticos reseñados sobre la situación paraguaya.

Con miras a definir los principios de la reforma previsional, como primer aspecto, resulta conveniente plantear cuáles podrían ser sus objetivos primordiales. En ese sentido, teniendo en consideración los diagnósticos existentes, parecería razonable orientar la reforma hacia los siguientes ocho objetivos:

I. Crear un sistema que articule e integre los diferentes programas de cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia.

Hasta el presente no ha existido propiamente un sistema, sino un conjunto de programas sin articulación entre ellos, al punto que no existen normas sobre portabilidad de derechos en curso de adquisición. El resultado del proceso de reforma debería permitir superar esa limitación, estructurando por lo menos un conjunto integrado de esquemas de cobertura.

II. Ampliar la cobertura poblacional.

Los diagnósticos coinciden en señalar que ésta es una de las limitaciones más marcadas de los esquemas vigentes. Tal como surge de esos estudios, la ampliación de la cobertura se encuentra muy vinculada a características del mercado de trabajo paraguayo, sobre las cuales una reforma del sistema de pensiones no incide directamente. Otro de los aspectos que restringe la cobertura ha sido ubicado en la alta evasión. La reforma debería eliminar los desincentivos a la afiliación y cotización, así como estimular la formalización del mercado de trabajo. No obstante, la ampliación de la cobertura poblacional, en un contexto normativo favorable como el que resultaría de la reforma, dependerá fundamentalmente de la evolución del mercado de trabajo y de las prácticas administrativas específicas contra la evasión.

Adicionalmente, y en la medida de lo posible, también deberían buscarse mecanismos metaprevisionales de apoyo a los procedimientos tradicionales de cobertura, de corte familiar y comunitario.

III. Otorgar prestaciones en función del esfuerzo contributivo individual, sin perjuicio de establecer mínimos para atender las necesidades derivadas de la ocurrencia de los riesgos.

El objetivo central del sistema de cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia es permitir sustituir ingresos de actividad por ingresos de pasividad, en función de principios de justicia conmutativa. Sin perjuicio de esto, resulta necesario prever que algunas personas, debido a falta de integración al sistema o por recibir insuficientes ingresos, no lograrán financiar prestaciones mínimamente suficientes. En tales circunstancias, en función de principios distributivos, muchos países otorgan prestaciones no contributivas, sujetas o no a examen de recursos, según las diferentes realidades y valores predominantes, así como complementos para alcanzar niveles considerados mínimos. En el caso paraguayo, en el que la baja cobertura de la población no podrá revertirse en el corto plazo, parecería razonable diseñar esquemas de tipo explícitamente distributivos, financiados mediante recursos presupuestarios.

En este sentido, se considera que la propuesta de reforma debería:

- a. Explicitar y fortalecer los componentes de equidad individual de los programas de cobertura y financiamiento de los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia.

Con este propósito, en lo relativo a regímenes de financiación colectiva y prestaciones definidas, sería necesario fortalecer la capacidad de contribución, mediante una más estrecha vinculación de las cotizaciones con las prestaciones. En regímenes de esa naturaleza, esto impacta fundamentalmente en la fórmula de cálculo del beneficio y en la extensión del período considerado para determinar el salario o ingreso de referencia a partir del cual se determina el monto de las prestaciones. En regímenes de ahorro o aportación definida, como la relación entre aportes y prestaciones, es total; su incorporación genera por sí misma un fortalecimiento de los componentes de conmutatividad.

- b. Explicitar y fortalecer los componentes de equidad o solidaridad social de los programas de cobertura y financiamiento de los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia.

En muchos países los componentes distributivos o solidarios no son suficientemente explícitos, lo que favorece la existencia de subsidios encubiertos o implícitos que, en general, no benefician a los sectores sociales en mayor situación de necesidad. Un nuevo diseño debería hacer transparentes estos contenidos, así como su financiación.

IV. Establecer condiciones de acceso a las prestaciones y financiamiento acorde a los requerimientos de cobertura de los riesgos por invalidez, vejez y sobrevivencia, a las condiciones de trabajo previas y a las necesidades derivadas de la ocurrencia de estos riesgos.

Tal como se señala en los diagnósticos de la situación vigente, existe una marcada heterogeneidad de condiciones de adquisición de derechos, sin que

necesariamente la diferencia se justifique en las condiciones de trabajo o en circunstancias propia de la invalidez, vejez y sobrevivencia. Por el contrario, en algunos casos parecería tratarse de situaciones de relativo privilegio obtenidas en función de relaciones de poder.

V. Eliminar elementos disfuncionales en el diseño de los programas, especialmente en cuanto a la fórmula de cálculo de las prestaciones.

En esta materia existe también una heterogeneidad patente, que en algunos casos constituye un incentivo incorrecto, ya que fomenta conductas de subcotización durante años y de sobrecotización en el período final de la carrera. En regímenes de prestaciones definidas, estas conductas atentan contra los principios del esquema de protección y debilitan la solidaridad entre partícipes. La extensión del período considerado para determinar el salario de referencia es una solución razonable, dentro de esta modalidad de regímenes. En regímenes de ahorro individual, estas conductas operan directamente en contra de quien las lleva adelante, al afectar la cuantía de su propio capital.

VI. Distribuir las incertidumbres (demográfica, financiera, económica y política) inherentes a las alternativas de diseño de los planes (aportación definida, prestación definida, financiamiento colectivo, financiamiento individual).

En la literatura especializada se ha identificado un conjunto de incertidumbres (riesgos) a los que está expuesto un plan de cobertura de invalidez, vejez y sobrevivencia. El grado de exposición a las diferentes incertidumbres es mayor o menor, según el diseño y la incertidumbre de que se trate. Así, por ejemplo, el riesgo demográfico, en regímenes de prestación definida, lo absorbe el sistema, mientras en regímenes de aportación definida, lo hace la persona. Por otra parte, el riesgo político (manipulación, demagogia, etc.) suele estimarse elevado en regímenes de prestaciones definidas de gestión pública y bajo en regímenes de aportación definida de gestión privada. Si bien estas apreciaciones no son asertos definitivos, constituyen aproximaciones derivadas de la experiencia de muchos países. Una combinación de regímenes permite una adecuada distribución de esos riesgos o incertidumbres, balanceando el sistema en su conjunto.

VII. Asegurar la sustentabilidad de los programas en el largo plazo.

Este objetivo es fundamental en todo proceso de reforma de componentes de capitalización colectiva. Sin embargo, no es despreciable en los componentes de capitalización individual, puesto que una inadecuada evolución de la rentabilidad de los fondos, en períodos relativamente extensos, es capaz de provocar un daño prácticamente irreversible. En ambos casos es imprescindible el seguimiento de los programas como forma de adoptar correctivos oportunamente.

Desde esta perspectiva, en los regímenes de prestación definida bajo modalidad de capitalización colectiva, las valuaciones actuariales deben tener

una periodicidad adecuada para seguir la evolución del sistema. En los regímenes de capitalización individual, la acumulación de ahorro debe ser compatible con la capacidad de absorción interna y las características del mercado de capitales local, más allá de la posibilidad de apertura de inversiones en el exterior.

VIII. Creación de instancias permanentes de supervisión, contraloría y normativización

Todos los componentes del sistema deberían estar sujetos a estas instancias, cualquiera sea su naturaleza jurídica y su grado de autonomía. Para una operación eficaz, la entidad supervisora requiere estar dotada de los poderes jurídicos suficientes que le permitan mantener la conducción del sistema, pudiendo aplicar correctivos a aquellas entidades integrantes que se aparten de los lineamientos aplicables.

Los objetivos de un proceso de reforma de la seguridad social deben estar ligados a la naturaleza de los mismos y sólo marginalmente pueden tener vinculación con objetivos de política económica. Los procesos de reforma pueden disminuir o atenuar las disfuncionalidades económicas existentes en los programas vigentes, pero no tendrían que basarse en requerimientos de política económica. En tal sentido, algunos de los objetivos que habitualmente se mencionan para la necesidad de introducir esquemas plenamente financiados (capitalización completa) son estimular el ahorro y la inversión. Sin embargo, la literatura especializada está lejos de coincidir en la existencia de un impacto significativo en el ahorro nacional derivado de los esquemas de capitalización completa.⁸ En este estudio se sostiene que la reforma de los regímenes de pensiones debe partir de elementos endógenos y propender hacia objetivos de igual carácter. Los objetivos de política económica son exógenos y, por tanto, sólo marginalmente pueden verse beneficiados por la reforma de pensiones.

2. Principios generales

La información recogida en el caso de Paraguay haría aconsejable que, con los objetivos señalados, se diseñara un sistema de pensiones que reconociera los siguientes principios generales:

I. Respeto de los derechos adquiridos y mantenimiento de los derechos en curso de adquisición

Estos parecen constituir principios ineludibles de cualquier alternativa de reforma. Sólo en contextos de imposibilidad –fuerza mayor– podría analizarse la eventualidad de afectar estos derechos o su proceso de adquisición.

Desde el punto de vista práctico, la concreción de este principio implicaría: i) reconocer el derecho a las prestaciones por los regímenes a modificar a quienes

8. Véanse Munnell (1987) y Mesa-Lago y Bertranou (1998).

ya hubiesen reunido los requisitos necesarios para acceder a las prestaciones, y ii) convalidar en los nuevos programas de cobertura el tiempo de cotización a los regímenes a modificar.⁹

II. La sociedad podría asumir una responsabilidad central en el nuevo sistema paraguayo de cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia

La principal institución gestora de la seguridad social paraguaya, el Instituto de Previsión Social, ha estado históricamente financiado por la sociedad (empleadores y trabajadores), sin aporte estatal. Esa característica no ha tenido su correlato en la dirección, donde los representantes del Estado tienen mayoría.

En la medida en que la cobertura no se aproxime a niveles de universalidad, lo que no es factible en el presente, desde el punto de vista distributivo parecería razonable eliminar las normas legales sobre aporte estatal, incumplidas hasta el presente, así como adecuar la composición del órgano de dirección.

Mantener en el nuevo sistema de pensiones un espacio de responsabilidad de la sociedad, bajo modalidad de financiamiento colectivo (capitalización colectiva con primas escalonadas) parecería adecuarse a los valores predominantes de la comunidad paraguaya. Esta modalidad podría implicar un cierto grado de transferencias sociales –algunas probablemente deseables y otras probablemente indeseables– por ejemplo, en el primer caso, desde jóvenes hacia adultos mayores, así como desde no integrados hacia integrados.¹⁰

La base de ese componente debería ser el IPS y las demás entidades gestoras, con significativos ajustes en su régimen de prestaciones y financiamiento, en línea con los objetivos generales de la reforma. Al respecto se consideran de mucha utilidad las iniciativas contenidas en los dos anteproyectos examinados (véase cuadro 1-A en el Anexo).

III. Las personas deberían asumir mayor responsabilidad individual en la provisión de ingresos en la vejez.

Más allá de la responsabilidad que asuma la sociedad, la provisión de ingresos para la vejez o el caso de invalidez o fallecimiento requiere de un esfuerzo de responsabilidad individual. Este ámbito de responsabilidad, adicional al que corresponde a la sociedad, puede ser obligatorio o voluntario. Este último

9. Por ejemplo, sería posible hacerlo reconociendo una proporción de derechos por el régimen a modificar o simplemente validando en los nuevos regímenes los períodos de cotización previos.

10. El aporte de cargo de los empleadores, en la medida en que pueda ser trasladado a precios, puede implicar transferencias desde sectores excluidos de la cobertura en beneficios de sectores incluidos. Si bien no necesariamente los sectores excluidos se encuentran en situación de mayor debilidad que los incluidos, la evidencia disponible permite señalar que amplios sectores sociales en situación de debilidad se encuentran excluidos de los programas de cobertura.

aspecto dependerá del balance que finalmente se decida que exista entre la responsabilidad de la sociedad y la personal. Como en principio parecería que la responsabilidad de la sociedad debería alcanzar hasta un determinado nivel cuantitativo no ambicioso, se entiende razonable que sería prever este ámbito de responsabilidad individual como de adscripción obligatoria.

IV. El Estado debería asumir una función subsidiaria en cuanto a la responsabilidad en la cobertura y provisión de ingresos

La baja cobertura poblacional no parecería tornar aconsejable un rol activo del Estado como financista del componente de responsabilidad social. Por otra parte, en la práctica este papel no se ha cumplido en relación al IPS. La evidencia disponible indica que de ocurrir tal hipótesis, los sectores beneficiados serían de ingresos medios y altos, lo que acentuaría el efecto estimado regresivo en la distribución del ingreso.

Sin embargo, en la medida en que fuera posible, el Estado debería asumir un papel subsidiario, focalizado en los sectores en situación de menores ingresos. En general, los países con sistemas de corte *bismarckiano*¹¹ introducen programas de prestaciones no contributivos dirigidos a la población o parte de la población excluida de éstos. El diseño de dichos programas debería asegurar adecuadamente la llegada a la población objetivo, generalmente mediante algún procedimiento de examen de recursos. En ciertos casos, también sería misión del Estado la garantía de mínimos de prestación en los componentes de responsabilidad social e, incluso, en ciertos casos en los componentes de responsabilidad individual.

Con esta concepción, el Estado no intervendría desde el inicio en la provisión y financiamiento de prestaciones, sino que lo haría en los casos de defectos o ausencia de las mismas y en dirección hacia los sectores más vulnerables de la sociedad.

V. El balance entre los componentes de responsabilidad de la sociedad, individual y del Estado podría, al menos inicialmente, inclinarse en beneficio del primero

El diferente peso relativo que es posible atribuir a los componentes señalados inclinaría la tónica o énfasis general del diseño en una u otra dirección. Así, por ejemplo, un elevado peso de prestaciones no contributivas o mínimas significaría una alta responsabilidad estatal; por el contrario, un importante peso de prestaciones financiadas mediante ahorro personal implicaría una alta responsabilidad individual. Entre ambos extremos, un mayor o menor peso de responsabilidad social disminuiría o incrementaría los espacios de responsabilidad individual. La coparticipación de responsabilidades, instrumentadas mediante

11. Aquellos en los que la cobertura está relacionada con la participación en el mercado formal de empleo, a diferencia de los sistemas de corte *beveridgiano* en los que la cobertura tiende a ser universal.

esquemas específicos funcionales a los respectivos objetivos, es la que otorga el carácter mixto a un sistema.

En el actual contexto económico, financiero, político y axiológico de la sociedad paraguaya, parecería que el balance entre los componentes podría inclinarse en beneficio del componente de responsabilidad de la sociedad. No se observa la existencia de condiciones adecuadas, en ninguna de las esferas referidas, para las implicaciones derivadas de una transferencia masiva de la responsabilidad al individuo. En efecto, los sistemas centrados en la responsabilidad individual¹² no incrementan la cobertura poblacional y requieren de la existencia de un mercado de valores con un mínimo de desarrollo y complejidad que parecería todavía lejano de la realidad paraguaya. Si bien es cierto que la sinergia entre inversionistas institucionales y mercado de capitales permite el desarrollo de éste, no parecería adecuado generar volúmenes de ahorro tales que condujeran a una rápida saturación o a alteraciones ficticias de las escasas opciones de inversión disponibles, en condiciones de riesgo y rentabilidad aceptables para fondos de pensiones.

VI. El sistema debería reconocer un principio de igualdad, según el cual las condiciones de acceso a las prestaciones no tendrían que reconocer diferencias por sectores de actividad

El principio de que a igual contingencia, igual cobertura, implica la uniformización de las condiciones de acceso a las prestaciones (edad, tiempo de cotización, etc.), fórmulas de cálculo y financiamiento.

VII. El Estado debería asumir una vigorosa función de superintendencia del sistema en su conjunto

En algunas oportunidades suele confundirse la integración de la dirección política de las instituciones de seguridad social con la supervisión, controlaría y normativización. La seguridad social es una política pública de primera magnitud en el mundo contemporáneo. El Estado debe conducir esa política pública mediante estructuras especializadas. En el caso paraguayo esto implicaría un significativo fortalecimiento de esta función estatal. Al respecto son también de particular interés las previsiones de los dos anteproyectos en estudio (véase cuadro 1-A en el Anexo).

La figura de la superintendencia debería contar con un fuerte respaldo político, el cual idealmente tendría que exceder las fronteras de los partidos, estar dotada de cierta estabilidad funcionaria y que su renovación no coincidiera necesariamente con los períodos electorales. Podría tratarse de un cargo cuyo titular requiriera de una venia o aprobación por una mayoría parlamentaria especial. Esta superintendencia podría también contar con iniciativa privativa en determinados aspectos estructurales del sistema.

12. El paradigma de estos sistemas en América Latina sería el chileno.

VIII. La introducción de mecanismos de mercado debería guiarse en función de la eficiencia de los mismos en las diferentes actividades comprendidas en un programa de cobertura de riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia, al tamiz de la experiencia internacional

Es insoslayable el análisis del papel que puede tener reservado el mercado y la competencia. Las reformas introducidas en América Latina en las últimas décadas han argumentado la conveniencia de introducir elementos de mercado y competencia en la provisión de servicios previsionales. La evidencia empírica disponible no permite ser muy categórico en cuanto a la efectiva concreción de dicha ventaja teórica. El carácter uniforme o escasamente diferenciado del producto ha llevado a que los agentes que participan en este mercado desarrollen una intensa actividad de *marketing* basado en fuerzas de venta *extensas*, con costos asociados de relevancia, los cuales son, en definitiva, soportados por los trabajadores afiliados en desmedro de su jubilación futura. Adicionalmente, han resultado poco perceptibles las ventajas que en principio provendrían de la libre competencia, desde que estos mercados han registrado una tendencia hacia la concentración, asumiendo características oligopólicas.

Si los elementos de mercado y competencia se vincularan a la afiliación al sistema, como es habitual en los esquemas introducidos en la región, teniendo presente las dimensiones de un eventual mercado de esta naturaleza en Paraguay, todo indicaría que se reproducirían esas características ya conocidas en otras experiencias regionales. El reconocimiento de este aspecto ha llevado a algunas reformas, como la boliviana, a suprimir, por lo menos inicialmente, la posibilidad de competencia, creando un “duopolio regulado” de base geográfica. En Paraguay, en el proyecto del Ministerio de Hacienda presentado a discusión legislativa, se reconoce esta dificultad, al limitarse severamente la posibilidad de competencia entre administradoras.

Probablemente, para el caso paraguayo sea necesario definir dos puntos cruciales: i) si sería razonable que haya competencia entre los actores privados para captar afiliados, y ii) si sería razonable remunerar a esos actores privados en función del volumen de esa captación y con independencia de su éxito o fracaso en la tarea específica de administración de los fondos confiados.¹³

Frente a los diagnósticos existentes sobre las dificultades de incremento de cobertura y captación de afiliados por parte del IPS, y en consideración de los demás aspectos ya planteados sobre la situación en Paraguay, parecería conveniente considerar la posibilidad de participación de agentes privados en algunas de las etapas del proceso de cobertura, particularmente en la gestión de

13. Los esquemas introducidos en América Latina implican que al recibir cada cuota mensual las administradoras cobran la totalidad del precio por sus servicios de administración del fondo, y el incentivo por desempeño en la inversión de éste se expresa en la posibilidad de traspasarse de administradora, pero no en la remuneración específica de su desempeño.

los fondos, tanto del componente de responsabilidad individual como el de responsabilidad social (IPS).¹⁴

IX. Deberían fortalecerse significativamente las capacidades de gestión (profesionalismo y transparencia)

Esta es una necesidad subrayada en diferentes diagnósticos. El marco normativo sólo puede coadyuvar en este objetivo, pero es sólo uno de los factores relevantes. Sin duda, más importante que la ley, a estos efectos, es el vigor político con el que decida llevarse adelante este objetivo. Ninguna reforma legislativa podría tener medianamente éxito si no fuese acompañada de una radical modificación de las prácticas administrativas habituales. Con o sin cambio legislativo sería imperioso prestar atención a este aspecto.

BIBLIOGRAFIA

- Acuerdo Ciudadano 2001 *Mesas de diálogo. Acuerdos primarios* (Asunción).
- Carrera, C. 2002 *La situación de la protección social en Paraguay. Un diagnóstico descriptivo con énfasis en el área rural* (Asunción, OIT/PNUD).
- Cruz-Saco, M. 1994 *Diagnóstico económico-financiero y alternativas de reforma* (Asunción, Instituto de Previsión Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- DGEEC 2001 *Reforma del sistema de jubilaciones y pensiones*, Boletín 9, año 2 (Asunción, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos).
- Elizeche, O.; Luque, M. A. 1999 *Paraguay. El seguro privado y el seguro social* (Asunción).
- Foro Internacional de Reforma de la Seguridad Social, 2002 *Visión del empresariado*, documento presentado al Foro Internacional de Reforma de la Seguridad Social en Paraguay (Asunción), 9 de mayo.
- Iglesias, A.; Valdés, S. 1995 *Conclusiones del diagnóstico al sistema de jubilaciones y pensiones en Paraguay y propuestas de reforma* (Asunción, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Gómez, E. M. 2001 *Seguridad social. Sinopsis de los regímenes previsionales en el Paraguay* (Asunción).
- Mesa-Lago, C.; Betranou, F. 1998 *Manual de economía de la seguridad social* (Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana).
- Munnell, A. 1987 *Aspectos económicos de los planes privados de pensiones* (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España).
- Navarro, B. 1997 *Reforma del sistema de jubilaciones y pensiones en Paraguay* (Asunción, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Justicia y Trabajo).
- OIT 1999 *Recopilación y análisis sobre la situación de los regímenes de jubilaciones y pensiones. Informe para el Congreso Nacional* (Santiago, OIT).
- Rivarola, D. 1997 "La seguridad social en el Paraguay: Situación y perspectivas de reforma" en *Desafíos de la seguridad social* (Montevideo, CIESU/DSE).
- Robles, M. 2002 *El empleo en Paraguay. Evidencias de las Encuestas de Hogares* (Asunción, OIT/PNUD).
- Villegas, M. 2001 *Informe de valoración actuarial para la Caja Fiscal de Paraguay* (Asunción).
- Witte, L. 1998 *Paraguay. El régimen pensional paraguayo: El Estado actual y perspectivas de reforma* (Asunción, Proyecto PLANDES, Secretaría Técnica de Planificación, Presidencia de la República).

14. En la etapa de afiliación al sistema podría pensarse en la participación de agentes privados que colaboraran en esta tarea, a cambio de una remuneración por una única vez abonada después de ingresar un número mínimo de cotizaciones mensuales.

ANEXO

Cuadro 1-A Comparación de anteproyectos de reforma del sistema de pensiones. Ajustes a los regímenes existentes

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS ¹⁵	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA
		AJUSTES AL INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL (IPS) (ARTICULOS 1 A 6)	AJUSTES A LA "CAJA FISCAL" (ARTICULOS 7 A 18)	AJUSTES A OTROS ENTES (ARTICULOS 19 A 22)
RAMAS COMPRENDIDAS	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgos de trabajo¹⁶ • Salud¹⁷ • Vejez • Invalidez • Sobrevivencia 	No innova		
COLECTIVOS ALCANZADOS	<p>El sistema que se propone comprende a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores dependientes del sector público y privado. • Trabajadores no dependientes, urbanos y rurales, incluyendo a empleadores. • Beneficiarios de jubilación y pensión • Núcleo familiar primario de los afiliados. 	No innova		<p>Los comprendidos en los siguientes entes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Caja Ferroviaria • Caja Bancaria • Caja Municipal • Fondo Parlamentarios • Caja Itaipú • Caja ANDE

15. Es un esquema de reforma de los principales parámetros de los regímenes de financiación colectiva vigentes. Si bien enuncia un carácter mixto, se trata de un régimen que continúa siendo de financiación colectiva, a cargo de una pluralidad de agentes gestores, con requisitos relativamente uniformados. Se prevé la posibilidad que exista un componente voluntario de capitalización individual. Refiere a pensiones, salud y riesgos de trabajo. Presenta la creación de un sistema, pluriorgánico y comprensivo de varias ramas de la seguridad social

16. No se profundizará el análisis de las provisiones sobre esta rama, dado el objetivo de este trabajo.

17. No se profundizará el análisis de las provisiones sobre esta rama, dado el objetivo de este trabajo.

<p>RIESGOS DEL TRABAJO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores dependientes del sector público y privado. • Trabajadores no dependientes, urbanos y rurales, incluyendo a empleadores.¹⁸⁻¹⁹ 	<p>No innova</p>	
<p>SALUD</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores dependientes del sector público y privado, incluso luego del cese en la actividad por hasta 6 meses, según el tiempo de cotización. 	<p>No innova</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores no dependientes, urbanos y rurales, incluyendo a empleadores.²⁰⁻²¹ La cobertura puede extenderse por 2 meses si registra más de 6 meses de cotización. 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficiarios de jubilación y pensión. <p>Núcleo familiar primario²² de los afiliados. La cobertura puede extenderse, después del cese en la actividad, hasta por 6 meses, según el tiempo de cotización.</p>		

18. Se prevé la afiliación obligatoria, pero con incorporación progresiva, de acuerdo a la reglamentación que se dicte.

19. Se establecen limitaciones en el acceso a prestaciones económicas de corto plazo sustitutivas de ingresos de los programas de salud y riesgos del trabajo.

20. Se prevé la afiliación obligatoria, pero con incorporación progresiva, de acuerdo a la reglamentación que se dicte.

21. Se establecen limitaciones en el acceso a prestaciones económicas de corto plazo sustitutivas de ingresos de los programas de salud y riesgos del trabajo.

22. El artículo 12 define a estos beneficiarios como: conyuge o concubino del afiliado o la afiliada en actividad o jubilación; los hijos hasta 18 años de edad del afiliado en actividad o jubilación; los hijos discapacitados sin límite de edad del afiliado en actividad o jubilación.

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA
VEJEZ	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores dependientes del sector público y privado. 	No innova		PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA AJUSTES A OTROS ENTES (ARTICULOS 19 A 22)
	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores no dependientes, urbanos y rurales, incluyendo a empleadores.²³ 			PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA AJUSTES A LA “CAJA FISCAL” (ARTICULOS 7 A 18)
INVALIDEZ	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores dependientes del sector público y privado. 	No innova		
	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores no dependientes, urbanos y rurales, incluyendo a empleadores.²⁴ 			
SOBREVIVENCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores dependientes del sector público y privado. 	No innova		
	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores no dependientes, urbanos y rurales, incluyendo a empleadores.²⁵ 			
	<ul style="list-style-type: none"> • Núcleo familiar primario de los afiliados. 			

23. Se prevé la afiliación obligatoria, pero con incorporación progresiva, de acuerdo a la reglamentación que se dicte.

24. Se prevé la afiliación obligatoria, pero con incorporación progresiva, de acuerdo a la reglamentación que se dicte.

25. Se prevé la afiliación obligatoria, pero con incorporación progresiva, de acuerdo a la reglamentación que se dicte.

COLECTIVOS EXCLUIDOS					
RIESGOS DEL TRABAJO					
SALUD					
VEJEZ	Los afiliados a la fecha de vigencia de la ley que acrediten derechos de jubilación en virtud de las normas vigentes a esa fecha, podrán acceder a los beneficios previstos en esas leyes, aun cuando continúen en actividad.				
	Los afiliados que a la fecha de vigencia de la ley acrediten hasta menos de 5 años de edad o de cotización que los que exige para obtener jubilación ordinaria, tendrán derecho a esta prestación y el haber se liquidará en la forma prevista para la misma.				
INVALIDEZ					
SOBREVIVENCIA					
ORGANIZACION GENERAL					
ORGANISMO DE SUPERVISION	Creación de una Superintendencia de Seguridad Social.	Creación de una Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones (artículo 150) y le encomienda la fiscalización del IPS, en lo referente a su gestión financiera (artículo 36).	Creación de una Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones (artículo 150) y le encomienda la fiscalización de los entes, en lo referente a su gestión financiera (artículo 36).		

<p>CONCEPTO</p>	<p>ANTEPROYECTO SIPASS</p> <p>Funciones y atribuciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir y proponer lineamientos que contribuyan al mejoramiento de la seguridad social administrada por cada ente gestor. • Contralor de los entes gestores. • Emisión de recomendaciones, a nivel normativo y operativo. • Promover acciones de coordinación. • Elaborar un informe anual, así como las evaluaciones actuariales e informaciones estadísticas que se complen. • Establecer su régimen de actuación y fijar los mecanismos correctivos que mejor se adecuen para garantizar el cumplimiento de los objetivos del sistema. • Todas las demás funciones, acciones, realizaciones o actividades que sean conducentes para alcanzar los fines del sistema. 	<p>PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA</p> <p>AJUSTES AL INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL (IPS) (ARTICULOS 1 A 6)</p> <p>Funciones y atribuciones (artículo 36):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solicitar información. • Revisión de las operaciones. • Informar al Poder Ejecutivo las anomalías que detecte. • Emitir informe semestral. 	<p>PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA</p> <p>AJUSTES A LA “CAJA FISCAL” (ARTICULOS 7 A 18)</p>	<p>PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA</p> <p>AJUSTES A OTROS ENTES (ARTICULOS 19 A 22)</p> <p>Funciones y atribuciones (artículo 36):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solicitar información. • Revisión de las operaciones. • Informar al Poder Ejecutivo las anomalías que detecte. • Emitir informe semestral.
------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			Se financiará a través del Presupuesto General de la Nación.	
ORGANISMOS GESTORES PUBLICOS			Se mantienen todos los existentes a la fecha. No obstante, se unifican los regímenes, en cuanto a condiciones de acceso, financiamiento, etc., según se detalla más adelante.	
			Se prevé que las Cajas ANDE, Itaipú y Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Legislativo, deberán adecuarse a los requerimientos del sistema para que los respectivos colectivos obtengan la protección de los programas del mismo (salud, IVS y riesgos del trabajo) o limitarse a la cobertura complementaria en la rama IVS.	
ADMINISTRACION DE LOS ENTES GESTORES			Se prevé que esté a cargo de un Consejo integrado por representantes de los empleadores, trabajadores, jubilados y del Estado, en la forma reglada para cada ente.	
AJUSTES AL IPS				
Objeto único y exclusivo		Otorgar los beneficios de pensiones y enfermedad-maternidad que contempla el proyecto (artículo 1)		

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA AJUSTES AL INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL (IPS) (ARTICULOS 1 A 6)	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA AJUSTES A LA "CAJA FISCAL" (ARTICULOS 7 A 18)	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA AJUSTES A OTROS ENTES (ARTICULOS 19 A 22)
Separación de fondos		<p>Prevé contabilidad separada para el programa de jubilaciones y pensiones y para el de enfermedad-maternidad (artículo 2)</p>	<p>Prevé contabilidad separada de ingresos y egresos de la administración pública, magisterio, universidad, magistrados y empleados gráficos, como asimismo los programas no contributivos para el programa de (artículo 7).</p>	
Tratamiento de excedentes o déficits por programa		<p>Los primeros incrementarán el respectivo fondo y los segundos los disminuirán, quedando prohibido el traspaso entre fondos y cualquier otra transferencia u otorgamiento de garantías, entre programas (artículo 2).</p>		
GASTOS DE ADMINISTRACION	<p>Se prevé que no puedan superar el 3% de los ingresos por cada ejercicio económico financiero.</p>	<p>Prevé para el IPS un límite máximo anual igual al mayor de: 1.5% del total de remuneraciones gravadas en el año anterior y el 1.5% del promedio de dichas remuneraciones correspondientes a los últimos 4 años. Las sumas se ajustarán por el Índice de Precios al Consumidor elaborado por el Banco Central del Paraguay (artículo 2).</p>		

<p>FONDOS COMPLEMENTARIOS VOLUNTARIOS</p>	<p>Se permite su creación en la rama vejez, invalidez y sobrevivencia, administrados por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entidades estatales • Entidades paraestatales • Entidades privadas <p>Se prevé que las Cajas ANDE, Itaipú y Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Legislativo deberán adecuarse a los requerimientos del sistema para que los respectivos colectivos obtengan la protección de los programas del mismo (salud, IVS y riesgos del trabajo) o limitarse a la cobertura complementaria en la rama IVS.</p>			
<p>ORGANISMOS GESTORES PRIVADOS</p>	<p>Se prevé como eventualidad en el caso de los fondos complementarios que se autoriza a crear.</p>			
<p>FINANCIACION</p>				
<p>RIESGOS DEL TRABAJO</p>				
<p>Base de cotización (materia gravada)</p>	<p>Los salarios o ingresos</p>			
<p>Cotizaciones, porcentajes y topes salariales</p>	<p>Para trabajadores dependientes, 3%. Para trabajadores no dependientes, 2%.</p>			

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA
Trabajadores				
Empleadores	100% de la tasa: 3%.			
Tope o salario máximo de aporte				
Financiamiento a cargo del estado				
SALUD				
Base de cotización (materia gravada)	Los salarios o ingresos totales de los afiliados.			
Cotizaciones, porcentajes	La tasa global mínima será del 9,5%. Los trabajadores no dependientes deberán aportar como mínimo la totalidad de la tasa global.			
Trabajadores	Máximo del 40% de la tasa global: 3,8%.			
Empleadores	Mínimo del 60% de la tasa global: 5,7%.	10% (artículo 3).		

Docentes	Asegurado <i>Empleador</i>		5,5% (artículo 3). 2,5% (artículo 3).		
Domésticos	Asegurado <i>Empleador</i>		2,5% (artículo 3). 5,5% (artículo 3).		
Jubilados			6,0% (artículo 3).		
Tope o salario máximo de aporte					
Financiamiento a cargo del estado		Recursos previstos en el Presupuesto General de la Nación.			
INVALIDEZ, VEJEZ Y SOBREVIVENCIA					
Base de cotización (materia gravada)		Para los trabajadores dependientes, el salario definido en la legislación laboral, incluido el aguinaldo y los ingresos en especie. La base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo legal (la diferencia que pudiere existir entre el aporte por el salario real y el mínimo, deberá ser cotizada a cargo del empleador).	Remuneración total (artículo 3).	Remuneración total, excluyendo viáticos y asignación familiar (artículos 7 y 8).	

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA AJUSTES AL INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL (IPS) (ARTICULOS 1 A 6)	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA AJUSTES A LA "CAJA FISCAL" (ARTICULOS 7 A 18)	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA AJUSTES A OTROS ENTES (ARTICULOS 19 A 22)
	<p>Para los trabajadores no dependientes, se estará a lo que disponga la reglamentación, teniendo en cuenta las características de cada grupo. La base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo legal.</p>			
<p>Cotizaciones, porcentajes y topes salariales</p>	<p>La tasa global mínima será del 16%.</p> <p>Para los trabajadores ocupados en actividades penosas (bonificadas) será del 20% (artículo 35). Adicionalmente se señala que la reglamentación determinará tasas de aportes y contribuciones especiales para servicios bonificados, según el artículo 24, inc. segundo.</p> <p>Los trabajadores no dependientes deberán aportar como mínimo la totalidad de la tasa global.</p>			

Trabajadores	Máximo del 50% de la tasa global: 8%.	9% (artículo 3).	14% (artículo 8).	
Empleadores	Mínimo del 50% de la tasa global: 8%	4% (artículo 3).		
Aporte solidario (adicional pensiones básicas garantizadas)		0.5% (artículo 3).		0.5% (artículo 21). ²⁶
Tope o salario máximo de aporte				No existirá a efectos del adicional de 0,5%, denominado aporte solidario (artículo 21).
Financiamiento a cargo del Estado	La afectación de recursos del Estado se hace en tanto garante del sistema (artículo 35).			
	El Estado deberá proveer los recursos presupuestarios necesarios para cumplir las prestaciones en curso de pago y las que se incorporen para trabajadores con retiros a edades tempranas o condiciones diferenciadas por el tipo de tareas desempeñadas.			
	En caso de disponer absorciones o fusiones entre entes gestores, el Estado se hará cargo del déficit actuarial que hubiese.			

26. Grava también a los trabajadores no dependientes (artículo 22).

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA
Destino del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del IPS		AJUSTES AL INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL (IPS) (ARTICULOS 1 A 6)	AJUSTES A LA "CAJA FISCAL" (ARTICULOS 7 A 18)	AJUSTES A OTROS ENTES (ARTICULOS 19 A 22)
		Exclusivamente pago de prestaciones IVS, bonos de reconocimiento, gastos de administración correspondientes a este programa e inversiones (artículo 4).		
REGIMEN TECNICO-FINANCIERO				
Riesgos del trabajo	<p>Reparto con capitales de contingencia equivalentes a 6 meses de egresos.</p> <p>Las prestaciones económicas de largo plazo se financiarán con aplicación de capitales constitutivos que deberán acumular una reserva técnica equivalente a las obligaciones futuras.</p>			
Salud				
Invalidez, vejez y sobrevivencia	<p>Capitalización colectiva con primas escalonadas.</p> <p>Al menos cada 3 años deben actualizarse.</p>			

<p>INVERSIONES</p>	<p>Se prevé que las inversiones deban hacerse en las mejores condiciones de seguridad, rentabilidad, disponibilidad y atendiendo al doble aspecto de productividad y fin social.</p>	<p>Su objeto único es la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad (artículo 23).</p>	<p>Su objeto único es la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad (artículo 23).</p>
<p>Instrumentos</p>	<p>No establece instrumentos específicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos emitidos o garantizados por el sector público o el BCP (artículo 25). • Instrumentos emitidos o garantizados por entidades financieras. • Inversiones inmobiliarias. • Bonos y efectos de comercio emitidos por empresas del Estado o privadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos emitidos o garantizados por el sector público o el BCP (artículo 25). • Instrumentos emitidos o garantizados por entidades financieras. • Inversiones inmobiliarias. • Bonos y efectos de comercio emitidos por empresas del Estado o privadas.
<p>Requisitos para determinadas inversiones</p>		<p>Se prevén limitaciones y requisitos especiales para ciertas inversiones del IPS (artículo 27).</p>	
<p>Inversiones prohibidas</p>		<p>Ciertos instrumentos y emisores deben cumplir requisitos especiales (artículo 27).</p>	<p>Ciertos instrumentos y emisores deben cumplir requisitos especiales (artículo 27).</p>
<p>Límites máximos de inversión por instrumentos y emisores</p>		<p>Préstamos a afiliados con recursos del Fondo de Pensiones (artículo 26).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Préstamos a afiliados con recursos del Fondo de Pensiones (artículo 26).
<p>Modalidades de transacciones de los fondos de pensiones</p>		<p>Se prevén límites por instrumentos y emisores (artículos 28 y 29).</p>	<p>Se prevén límites por instrumentos y emisores (artículos 28 y 29).</p>
		<p>Se prevén procedimientos específicos excluyentes (artículo 30).</p>	<p>Se prevén procedimientos específicos excluyentes (artículo 30).</p>

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA
Uso de información privilegiada		AJUSTES AL INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL (IPS) (ARTICULOS 1 A 6)	AJUSTES A LA "CAJA FISCAL" (ARTICULOS 7 A 18)	AJUSTES A OTROS ENTES (ARTICULOS 19 A 22)
Valorización de las inversiones		Se establece la obligación de reserva y la prohibición de utilización (artículo 31).		Se establece la obligación de reserva y la prohibición de utilización (artículo 31).
Valorización de los títulos		Se establece procedimiento (artículo 32).		Se establece procedimiento (artículo 32).
Contratación de administradores de inversión		Por lo menos el 90% del valor del fondo con plazo de vencimiento mayor a 30 días debe mantenerse en custodia de entidades financieras autorizadas (artículo 35).		Por lo menos el 90% del valor del fondo con plazo de vencimiento mayor a 30 días debe mantenerse en custodia de entidades financieras autorizadas (artículo 35).
VEJEZ		Se prevé la posibilidad de encomendarles la administración del fondo, previa autorización (artículo 35).		Se prevé la posibilidad de encomendarles la administración del fondo, previa autorización (artículo 35).
OBJETIVO	Reemplazar la pérdida o reducción de ingresos.			
CARACTERISTICAS GENERALES DE DISEÑO	Se plantea como una estructura mixta. No obstante, sólo se regula un pilar de prestación definida y financiamiento colectivo.			

<p>PERSONAS PROTEGIDAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores dependientes del sector público y privado. • Trabajadores no dependientes, urbanos y rurales, incluyendo a empleadores.²⁷ 			
<p>JUBILACION ORDINARIA COMPLETA</p>	<p>60 años de edad y 35 años de cotización, continuos o discontinuos, registrados en la cuenta individual.</p> <p>Estos requisitos pueden reducirse, según disponga la reglamentación, hasta en 5 años para afiliados que desempeñan tareas docentes con no menos de 25 años en docencia, servicios de seguridad y defensa, tareas insalubres, penosas o causantes de agotamiento prematuro.</p>	<p>62 años de edad²⁸ y 25 años de servicios (artículo 5).</p> <p>Transición (6 años): La edad de jubilación se incrementa progresivamente desde los 55 años actuales a los 62 previstos, aumentando un año por cada año que disminuye la edad, a la fecha de publicación de la ley, a partir de los 53 años (artículo 5).</p>	<p>62 años de edad y 10 de servicios aportados²⁹ (artículo 8).</p>	
<p>Requisitos de acceso a las prestaciones</p>				
<p>Carácter del retiro</p>	<p>Voluntario</p>	<p>Voluntario</p>	<p>Obligatorio a los 62 años (artículo 9).</p>	<p>Retiro de aportes ajustados por IPC, si no llega a los 10 años de servicios (artículo 9).</p> <p>No se prevé portabilidad.</p>

27. Se prevé la afiliación obligatoria, pero con incorporación progresiva, de acuerdo a la reglamentación que se dicte.

28. Se aplica a quienes tuviesen 47 o menos años de edad a la fecha de publicación de la ley.

29. Se derogan disposiciones que contemplan posibilidad de computar tiempo de servicios sin cotización.

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA
Nivel cuantitativo de la prestación				
Salario de referencia	Promedio de los últimos 5 a 35 años de cotizaciones actualizadas. ³⁰	Promedio de los últimos 84 meses de cotizaciones actualizadas. ³¹ (artículo 5).	Promedio de los últimos 7 años efectivamente aportados, ajustados según tiempo de aporte previo y posterior a la ley (artículo 13).	
Porcentaje (asignación de jubilación)	Entre un 40% y un 100% del salario de referencia, según el lapso promediado (se incrementa a razón de un 10% por cada 5 años adicionales de promedio).	Transición (3 años): Durante los primeros 12 meses de vigencia de la ley se promediarán los últimos 48 meses y ese período se incrementará a razón de 12 meses por cada año que transcurra, hasta llegar a los 84 (artículo 5).		20% para una antigüedad de 10 años, más 2.7% por cada año adicional, hasta el 100%.

30. La actualización se prevé por Índice del Costo de Vida del Banco Central del Paraguay.

31. La actualización se prevé por Índice de Precios al Consumidor del Banco Central del Paraguay.

	<p>Por cada año que se continúe en actividad luego de configurada la causal, se adicionará un 1.5% por cada año de edad y/o cotización que excede los mínimos.</p> <p>Existe una previsión especial para los casos de pluriempleo (artículo 27).</p>			
Mínimo	<p>80% del salario mínimo legal.</p> <p>Los entes gestores están facultados, con dictamen favorable de la Superintendencia, para fijar o modificar los haberes mínimos, cuando demuestren la viabilidad económico-financiera y consideren que los importes de los haberes liquidados constituyan una exigua contribución.</p>			
Máximo				
JUBILACION ORDINARIA REDUCIDA				
Requisitos de acceso a las prestaciones	<p>Los afiliados que acrediten 65 años de edad 15 de cotización, de los cuales al menos 5 deben ser inmediatos anteriores al momento de cumplir la edad citada o a la fecha de cese, si fuere posterior.</p>			

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA
Nivel cuantitativo de la prestación				
Salario de referencia	Promedio de salarios actualizados registrados.			
Porcentaje (asignación de jubilación)	50% del salario de referencia. Por cada año que se continúe en actividad luego de configurada la causal, se adicionará un 1.5% por cada año de edad y/o cotización que excede los mínimos.			
Mínimo				
Máximo				
PORTABILIDAD	Introduce el concepto de "reciprocidad de trato". Los afiliados cotizantes a entes comprendidos en dicho concepto sólo obtendrán una prestación única, pagadera en proporción a los períodos de cotización en cada ente (artículo 28).		No se prevé.	

	La prestación la otorga el ente al que corresponda la mayor cantidad de tiempo de cotización y los demás serán participantes.			
PROCEDIMIENTO DE ACTUALIZACION	No existe momento ni criterio preceptivo, estableciéndose que las prestaciones económicas podrán ser revalorizadas previo estudio económico-financiero y actuarial.	Ajustarán anualmente en forma automática por IPC, incluyendo las que se encuentren en curso de pago (artículo 5).	Ajustarán incluyendo las que se encuentren en curso de pago, conforme a una ley no citada reglamentaria del artículo 103 de la Constitución (artículo 15).	
NUMERO DE PAGOS ANUALES	13 pagos al año.			
COMPATIBILIDAD CON EL TRABAJO	Es compatible la percepción de haberes de jubilación con el desempeño de cualquier actividad remunerada. Siendo la persona jubilada, no existe obligación de cotizar, salvo que voluntariamente desee hacerlo para obtener otra jubilación (artículo 61).			
TRIBUTACION	Están exentas (artículo 70).			
FONDOS COMPLEMENTARIOS VOLUNTARIOS	Se autoriza su creación, sin que se detalle la regulación de los mismos.			

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA
	Se prevé que las Cajas ANDA, Itaipú y Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Legislativo, deberán adecuarse a los requerimientos del sistema para que los respectivos colectivos obtengan la protección de los programas del mismo (salud, IVS y riesgos del trabajo) o limitarse a la cobertura complementaria en la rama IVS.	AJUSTES AL INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL (IPS) (ARTICULOS 1 A 6)	AJUSTES A LA "CAJA FISCAL" (ARTICULOS 7 A 18)	AJUSTES A OTROS ENTES (ARTICULOS 19 A 22)
INVALIDEZ				
Objetivo	Reemplazar la pérdida o reducción de ingresos.			
Personas protegidas	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores dependientes del sector público y privado. • Trabajadores no dependientes, urbanos y rurales, incluyendo a empleadores.³² 	Idem ley 98/92.		

32. Se prevé la afiliación obligatoria, pero con incorporación progresiva, de acuerdo a la reglamentación que se dicte.

Requisitos de acceso a las prestaciones	Se contempla la invalidez total o parcial, al afiliado que perdiera la capacidad de ganancia a consecuencia de enfermedad o accidente no profesional. La norma proyectada no contiene previsiones sobre qué grado de invalidez genera derecho a la prestación. La norma no prevé mínimo de cotización para acceder a la prestación. La reglamentación deberá determinar si corresponde revisión o no de la invalidez.	Idem ley 98/92.		
Procedimiento de determinación de la invalidez				
Nivel cuantitativo de la prestación				
Invalidez total				
Salario de referencia	Varía desde un mínimo no precisado hasta la totalidad de la vida activa.	Promedio de los últimos 84 meses de cotización actualizadas ³³ (artículo 5). Transición (3 años): Durante los primeros 12 meses de vigencia de la ley se promediarán los últimos 48 meses y ese período se incrementará a razón de 12 meses por cada año que transcurra, hasta llegar a los 84 (artículo 5).		

33. La actualización se prevé por Índice de Precios al Consumidor del Banco Central del Paraguay.

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA AJUSTES AL INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL (IPS) (ARTICULOS 1 A 6)	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA AJUSTES A LA "CAJA FISCAL" (ARTICULOS 7 A 18)	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA AJUSTES A OTROS ENTES (ARTICULOS 19 A 22)
Porcentaje (asignación de jubilación)	Se prevén tres porcentajes: a) 75% del promedio de salarios actualizados para quienes registren hasta 10 años de aportes. b) 85% del promedio de salarios actualizados para quienes registren entre 10 y hasta 20 años de aportes. c) 100% del promedio de salarios actualizados para quienes registren entre 10 y hasta 20 años de aportes.	50% para quienes hubieren cotizado entre 150 y 1 050 semanas, más un 2.5% por cada 50 semanas adicionales de cotización hasta alcanzar el 100% (artículo 6)		
Mínimo	60% del salario mínimo legal. Los entes gestores están facultados, con dictamen favorable de la Superintendencia, para fijar o modificar los haberes mínimos, cuando demuestren la viabilidad económico-financiera y consideren que los importes de los haberes liquidados constituyan una exigua contribución.			
Máximo				

Invalidez parcial				
Salario de referencia	Idem invalidez total.			
Porcentaje (asignación de jubilación)	Idem invalidez total. El haber resultante será reducido en 15 puntos por cada 10 puntos que aumente la capacidad de obtener ganancias, hasta el límite de 2/3 de dicha capacidad.			
Mínimo				
Máximo				
PORTABILIDAD	Introduce el concepto de "reciprocidad de trato". Los afiliados cotizantes a entes comprendidos en dicho concepto sólo obtendrán una prestación única, pagadera en proporción a los períodos de cotización en cada ente. La prestación la otorga el ente al que corresponda la mayor cantidad de tiempo de cotización y los demás serán participantes.			
PROCEDIMIENTO DE ACTUALIZACION	No existe momento ni criterio preceptivo, estableciéndose que las prestaciones económicas podrán ser revalorizadas previo estudio económico-financiero y actuarial.	Ajustarán anualmente en forma automática por IPC, incluyendo las que se encuentren en curso de pago (artículo 6)		

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA
NUMERO DE PAGOS ANUALES	13 pagos al año.	AJUSTES AL INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL (IPS) (ARTICULOS 1 A 6)	AJUSTES A LA "CAJA FISCAL" (ARTICULOS 7 A 18)	AJUSTES A OTROS ENTES (ARTICULOS 19 A 22)
COMPATIBILIDAD CON EL TRABAJO				
TRIBUTACION	Están exentas (artículo 70).			
FONDOS COMPLEMENTARIOS VOLUNTARIOS	Se autoriza su creación, sin que se detalle la regulación de los mismos. Se prevé que las Cajas ANDA, Itaipú y Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Legislativo, deberán adecuarse a los requerimientos del Sistema para que los respectivos colectivos obtengan la protección de los Programas del mismo (salud, IVS y riesgos del trabajo) o limitarse a la cobertura complementaria en la rama IVS.			
SOBREVIVENCIA				
OBJETIVO	Reemplazar la pérdida o reducción de ingresos.			

PERSONAS PROTEGIDAS				
REQUISITOS DE ACCESO A LAS PRESTACIONES				
Causales de pensión	<p>Fallecimiento del afiliado en actividad luego de transcurrido un período mínimo de 12 meses de cotización inmediatamente anteriores.</p> <p>Fallecimiento del afiliado en actividad en accidente de cualquier tipo, con un mínimo de 2 meses de cotización.</p> <p>Fallecimiento de afiliado jubilado.</p>	<p>Fallecimiento del afiliado en actividad con al menos 10 años de servicio (artículo 10).</p> <p>Fallecimiento del afiliado jubilado con al menos 10 años de servicios (artículo 10)</p> <p>Fallecimiento de mutilados, lisiados y veteranos de la Guerra del Chaco (artículo 16).</p>	<p>• La esposa o esposo de la persona fallecida.</p> <p>• La persona que hubiere convivido con la persona fallecida, si no hubiere cónyuge superéite.</p> <p>• Hijos menores de 18 años.</p> <p>• Hijos discapacitados de cualquier edad.</p> <p>• Nietos huérfanos de padre y madre, sin pensión de progenitores y sin recursos o patrimonio propio, hasta los mismos límites que los hijos.</p>	<p>• Cónyuge.</p> <p>• Hijos solteros menores de edad.</p> <p>• Hijos inválidos de cualquier edad.</p> <p>• Padres siempre que vivan a expensas del causante y que no existan otros beneficiarios.</p> <p>Veteranos de la Guerra del Chaco:</p> <p>• Viuda, en concurrencia con hijos solteros hasta la mayoría de edad y minusválidos.</p>

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA AJUSTES AL INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL (IPS) (ARTICULOS 1 A 6)	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA AJUSTES A LA "CAJA FISCAL" (ARTICULOS 7 A 18)	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA AJUSTES A OTROS ENTES (ARTICULOS 19 A 22)
	La reglamentación podrá establecer características, exclusiones y limitaciones en cuanto a duración, causales de extinción, suspensión, topes e incompatibilidades.		<ul style="list-style-type: none"> • Viuda con menos de 40 años. • Hijos huérfanos hasta la mayoría de edad e hijos minusválidos. 	
NIVEL CUANTITATIVO DE LA PRESTACION				
Base de cálculo	La jubilación que percibía o le hubiere correspondido al causante.		La jubilación que percibía o le hubiere correspondido al causante (artículo 10 y artículo 16 para veteranos de la Guerra del Chaco).	
Porcentaje (haber de pensión)	<p>100% de la base de cálculo para 4 o más beneficiarios.</p> <p>75% de la base cálculo para 3 beneficiarios.</p> <p>60% de la base de cálculo para menos de 3 beneficiarios.</p> <p>El haber resultante se distribuirá en partes iguales entre los beneficiarios.</p>		<p>75% para el cónyuge, siempre que no existan hijos con derecho a pensión.</p> <p>50% para el cónyuge y 25% entre los hijos con derecho a pensión.</p> <p>50% en caso de orfandad, entre los hijos.</p> <p>25% para cada progenitor con derecho a pensión.</p>	

				<p>Sobrevivencia de Veteranos de la Guerra del Chaco:</p> <ul style="list-style-type: none"> • General: 65%. • Viuda menor de 40 años: indemnización equivalente a 15 mensualidades. 	
Mínimo	<p>50% del salario mínimo legal.</p> <p>Los entes gestores están facultados, con dictamen favorable de la Superintendencia, para fijar o modificar los haberes mínimos, cuando demuestren la viabilidad económico-financiera y consideren que los importes de los haberes liquidados constituyan una exigua contribución.</p>				
Máximo					
PROCEDIMIENTO DE ACTUALIZACION	<p>No existe momento ni criterio preceptivo, estableciéndose que las prestaciones económicas podrán ser revalorizadas previo estudio económico-financiero y actuarial.</p>				
OTRAS PRESTACIONES					
PORTABILIDAD	<p>Introduce el concepto de "reciprocidad de trato". Los afiliados cotizantes a entes comprendidos en dicho concepto sólo obtendrán una prestación única, pagadera en proporción a los períodos de cotización en cada ente.</p>				

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA
	Se presta la otorga el ente al que corresponda la mayor cantidad de tiempo de cotización y los demás serán participantes.	AJUSTES AL INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL (IPS) (ARTICULOS 1 A 6)	AJUSTES A LA "CAJA FISCAL" (ARTICULOS 7 A 18)	AJUSTES A OTROS ENTES (ARTICULOS 19 A 22)
NUMERO DE PAGOS ANUALES	13 pagos al año.			
COMPATIBILIDAD CON EL TRABAJO				
TRIBUTACION	Están exentas (artículo 70).			
FONDOS COMPLEMENTARIOS VOLUNTARIOS	Se autoriza su creación, sin que se detalle la regulación de los mismos. Se prevé que las Cajas ANDA, Itaipú y Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Legislativo, deberán adecuarse a los requerimientos del sistema para que los respectivos colectivos obtengan la protección de los programas del mismo (salud, IVS y riesgos del trabajo) o limitarse a la cobertura complementaria en la rama IVS.			

Fuente: Elaboración a partir del anteproyecto SIPASS y del proyecto del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 2-A Comparación de anteproyectos de reforma SIPASS y Ministerio de Hacienda

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS ³⁴	ANTEPROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA (NUEVO SISTEMA) Artículos 39 y siguientes
RAMAS COMPRENDIDAS	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgos de trabajo³⁵ • Salud³⁶ • Vejez • Invalidez • Sobrevivencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Vejez • Invalidez (excluidas las derivadas de riesgos profesionales). • Sobrevivencia (excluidas las derivadas de riesgos profesionales).
COLECTIVOS ALCANZADOS	<p>El sistema que se propone, cualquiera sea la entidad gestora, comprende a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores dependientes del sector público y privado. • Trabajadores no dependientes, urbanos y rurales, incluyendo a empleadores. • Beneficiarios de jubilación y pensión. • Núcleo familiar primario de los afiliados. 	<p>El anteproyecto fue remitido por el Poder Ejecutivo con otros 4 anteproyectos que, a su juicio, debían considerarse en conjunto, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Modificación a la Ley 1.115/97 del Estatuto del Personal Militar. b) Modificación a la Ley 222/93 orgánica de la Policía Nacional. c) Creación de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional (DIRFAPON).³⁷ d) Reglamento del artículo 103 de la Constitución,³⁸ referida a la actualización de los haberes de jubilación.
RIESGOS DEL TRABAJO	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores dependientes del sector público y privado • Trabajadores no dependientes, urbanos y rurales, incluyendo a empleadores.³⁹⁻⁴⁰ 	<p>No innova (artículo 42).</p>

34. Es un esquema de reforma de los principales parámetros de los regímenes de financiación colectiva vigentes. Si bien enuncia un carácter mixto, se trata de un régimen que continúa siendo de financiación colectiva, a cargo de una pluralidad de agentes gestores, con requisitos relativamente uniformados. Se prevé la posibilidad de la existencia de un componente voluntario de capitalización individual. Refiere a pensiones, salud y riesgos de trabajo. Presenta la creación de un sistema, pluriorgánico y comprensivo de varias ramas de la seguridad social.

35. No se profundizará el análisis de las provisiones sobre esta rama, dado el objetivo de este trabajo.

36. No se profundizará el análisis de las provisiones sobre esta rama, dado el objetivo de este trabajo.

37. Para los programas no civiles (personal militar y policial) el anteproyecto respectivo prevé un esquema de cuentas nocionales (esquema de aportación definida sin capitalización).
38. Prevé un esquema de ajuste anual de los haberes para quienes no estén incorporados al nuevo sistema, en función de los incrementos salariales otorgados a los trabajadores públicos, con un mínimo del 80% del IPC y un máximo del 100% del IPC.

39. Se prevé la afiliación obligatoria, pero con incorporación progresiva, de acuerdo a la reglamentación que se dicte.

40. Se establecen limitaciones en el acceso a prestaciones económicas de corto plazo sustitutivas de ingresos de los programas de salud y riesgos del trabajo.

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	ANTEPROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA (NUEVO SISTEMA) Artículos 39 y siguientes
SALUD	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores dependientes del sector público y privado, incluso luego del cese en la actividad por hasta 6 meses, según el tiempo de cotización. • Trabajadores no dependientes, urbanos y rurales, incluyendo a empleadores.⁴¹⁻⁴² La cobertura puede extenderse por 2 meses si registran más de 6 meses de cotización. • Beneficiarios de jubilación y pensión. • Núcleo familiar primario⁴³ de los afiliados. La cobertura puede extenderse, luego del cese en la actividad, por hasta 6 meses, según el tiempo de cotización. • Trabajadores dependientes del sector público y privado. 	No innova (artículo 42)
VEJEZ	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores no dependientes, urbanos y rurales, incluyendo a empleadores.⁴⁴ 	<p>Incorporación obligatoria: Los trabajadores del sector privado y los funcionarios del sector público que estén en relación de dependencia y que anteriormente no hayan efectuado aportes a las entidades previsionales (artículo 40).</p> <p>Incorporación voluntaria (artículo 40):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores no dependientes. • Podrán optar irrevocablemente los aportantes a la fecha de promulgación de la ley de: <ul style="list-style-type: none"> - IPS - Dirección de Jub. y Pens. del Ministerio de Hacienda

41. Se prevé la afiliación obligatoria, pero con incorporación progresiva, de acuerdo a la reglamentación que se dicte.

42. Se establecen limitaciones en el acceso a prestaciones económicas de corto plazo sustitutivas de ingresos de los programas de salud y riesgos del trabajo.

43. El artículo 12 define a estos beneficiarios como: cónyuge o concubino del afiliado o la afiliada en actividad o jubilación; los hijos discapacitados sin límite de edad del afiliado en actividad o jubilación.

44. Se prevé la afiliación obligatoria, pero con incorporación progresiva, de acuerdo a la reglamentación que se dicte.

		<ul style="list-style-type: none"> - Caja Ferroviaria - Caja Bancaria - Caja Personal Municipal - Fondo Poder Legislativo - Caja Itaipú Binacional - Caja ANDE <p>Quienes hagan uso de esa opción tendrán un ajuste en su remuneración, si eran aportantes del IPS, ANDE, Itaipú Binacional, Caja Bancaria y Caja Personal Municipal (artículo 180).</p>
INVALIDEZ	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores dependientes del sector público y privado. • Trabajadores no dependientes, urbanos y rurales, incluyendo a empleadores.⁴⁵ • Trabajadores dependientes del sector público y privado. • Trabajadores no dependientes, urbanos y rurales, incluyendo a empleadores.⁴⁶ • Núcleo familiar primario de los afiliados. 	Idem vejez.
SOBREVIVENCIA		Idem vejez.
COLECTIVOS EXCLUIDOS		
RIESGOS DEL TRABAJO	Quienes no estuvieren comprendidos en el campo de inclusión.	Sin previsiones al respecto.
SALUD	Quienes no estuvieren comprendidos en el campo de inclusión.	Sin previsiones al respecto.
VEJEZ	Los afiliados que a la fecha de vigencia de la ley acrediten derechos de jubilación en virtud de las normas vigentes a esa fecha, podrán acceder a los beneficios previstos en esas leyes, aun cuando continúen en actividad.	Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional están excluidas de la obligación de incorporación al Nuevo Sistema (artículo 40).

45. Se prevé la afiliación obligatoria, pero con incorporación progresiva, de acuerdo a la reglamentación que se dicte.

46. Se prevé la afiliación obligatoria, pero con incorporación progresiva, de acuerdo a la reglamentación que se dicte.

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	ANTEPROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA (NUEVO SISTEMA) Artículos 39 y siguientes
INVALIDEZ	Idem Vejez.	Idem Vejez.
SOBREVIVENCIA	Idem Vejez.	Idem Vejez.
ORGANIZACION GENERAL	Administración, ⁴⁷ supervisión, normativización y fiscalización.	Solidario, ⁴⁸ subsidiario, ⁴⁹ normativo y fiscalizador (artículo 43).
ROL DEL ESTADO	Crea una Superintendencia de Seguridad Social. Funciones y atribuciones: • Definir y proponer lineamientos que contribuyan al mejoramiento de la seguridad social administrada por cada ente gestor. • Contralor de los entes gestores. • Emisión de recomendaciones, a nivel normativo y operativo. • Promover acciones de coordinación. • Elaborar un informe anual, así como las evaluaciones actuariales e informaciones estadísticas que se compilen.	Crea una Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones (artículos 150 y 155). Ambito de competencia (artículo 150): • Sociedades Administradoras de Ahorros Previsionales. • Entidades Administradoras de Fondos de Mensualidades Vitalicias. • Planes voluntarios de jubilaciones y pensiones ofrecidos por entidades no sujetas a vigilancia y control por la Superintendencia de Seguros, de Bancos o de Valores. • Instituto de Previsión Social, en cuanto al programa de pensiones y demás entidades previsionales, particularmente la inversión de reservas y excedentes de caja.

47. Integración dirección IPS y la llamada "Caja Fiscal".

48. Garantizando el otorgamiento de prestaciones IVS básicas.

49. Otorgando garantía estatal en caso de quiebra o disolución de una sociedad administradora.

	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer su régimen de actuación y fijar los mecanismos correctivos que mejor se adecuen para garantizar el cumplimiento de los objetivos del sistema. • Todas las demás funciones, acciones, realizaciones o actividades que sean conducentes para alcanzar los fines del sistema. 	<p>Funciones relativas a Administradoras de Ahorros Previsionales (artículo 151).</p> <p>Funciones relativas a las entidades administradoras de Fondos de Mensualidades Vitalicias (artículo 152).</p> <p>Funciones relativas al IPS y demás entidades previsionales (artículo 153).</p> <p>Funciones relativas a los planes voluntarios de pensiones (artículo 154).</p>
<p>ORGANISMOS GESTORES PUBLICOS</p>	<p>Se financiará a través del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>Se mantienen todos los existentes a la fecha. No obstante, se unifican los regímenes, en cuanto a condiciones de acceso, financiamiento, etc., según se detalla más adelante.</p>	<p>Se financiará a través del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>Se mantienen los actuales entes, con ajustes en su respectiva legislación y cerrando el ingreso de nuevos cotizantes para los programas IVS. En tanto los nuevos cotizantes obligatoriamente deben incorporarse en el sistema nuevo, los programas IVS que gestionan los actuales entes se agotarán en el mediano o largo plazo, dependiendo del grado de receptividad de las opciones voluntarias por el sistema nuevo.</p> <p>Administradora estatal (artículo 63).</p> <p>Después del tercer año de comienzo de operaciones el Estado podrá constituir una Administradora de Ahorros Previsionales como entidad autárquica, la que sólo podrá captar funcionarios del sector público.</p>
	<p>Se prevé que las Cajas ANDE, Itaipú y Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Legislativo, deberán adecuarse a los requerimientos del sistema para que los respectivos colectivos obtengan la protección de los programas del mismo (salud, IVS y riesgos del trabajo) o limitarse a la cobertura complementaria en la rama IVS.</p>	<p>La Caja Itaipú Binacional y la Caja ANDE podrán actuar como entidad de beneficios complementarios para quienes hubieren optado voluntariamente por incorporarse al nuevo sistema (artículo 40).⁵⁰</p>

50. Sin perjuicio de ello actuaría también como prestador central para quienes no hubieren optado por incorporarse al nuevo sistema.

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	ANTEPROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA (NUEVO SISTEMA) Artículos 39 y siguientes
ADMINISTRACION DE LOS ENTES GESTORES	Se prevé que esté a cargo de un Consejo integrado por representantes de los empleadores, trabajadores, jubilados y del Estado, en la forma reglada para cada ente.	
GASTOS DE ADMINISTRACION	Se prevé que no puedan superar el 3% de los ingresos por cada ejercicio económico financiero.	<p>Comisiones por administración de los afiliados activos (artículos 52 Y 69): Se podrán expresar como: - Porcentaje de la remuneración. - Monto en guaraníes. - Porcentaje del saldo acumulado.⁵¹</p> <p>La Administradora que recibe el traspaso de un afiliado podrá cobrar hasta un 1% del capital (artículo 69).</p> <p>La comisión por administración del Fondo de Ahorros Previsionales no podrá superar la que se hubiere planteado como máxima en el proceso de licitación de la licencia (artículo 62).</p> <p>Comisiones por administración de los afiliados jubilados y pensionados (artículos 52 y 69): se pagan a la entidad que administre el Fondo de Mensualidades Vitalicias como porcentaje de la prestación (artículo 142).</p> <p>La cuantía de estas comisiones no se tomará en cuenta para los efectos de adjudicar la licitación de licencias (artículo 62).</p>
FONDOS COMPLEMENTARIOS VOLUNTARIOS	<p>Se permite su creación en la rama vejez, invalidez y sobrevivencia, administrados por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entidades estatales, • Entidades paraestatales. • Entidades privadas. 	<p>La Caja Itaipú Binacional y la Caja ANDE podrán actuar como entidad de beneficios complementarios para quienes hubieren optado voluntariamente por incorporarse al nuevo sistema (artículo 40), sin perjuicio de mantener sus prestaciones como centrales, para quienes no hubiesen hecho la opción (artículo 40).</p>

51. El artículo 69 no prevé expresamente esta alternativa.

	Se prevé que las Cajas ANDE, Itaipú y Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Legislativo, deberán adecuarse a los requerimientos del sistema para que los respectivos colectivos obtengan la protección de los programas del mismo (salud, IVS y riesgos del trabajo) o limitarse a la cobertura complementaria en la rama IVS.	
ORGANISMOS GESTORES PRIVADOS	Se prevé como eventualidad en el caso de los fondos complementarios que se autoriza a crear	Se crean las Sociedades Administradoras de Ahorros Previsionales (artículos 61 a 74).
NATURALEZA JURIDICA	No se especifica.	Sociedades anónimas.
OBJETO		Administración de un Fondo de Ahorros Previsionales (artículo 61). Administración de un Fondo de Mensualidades Vitalicias (artículo 61).
REQUISITOS DE OPERACION		Se prevé la obtención de una licencia y una autorización especial para empezar a operar. Se prevé el otorgamiento de dos licencias, a través de licitación pública, por un lapso de 10 años. Luego de la primera concesión podrá haber más de una Administradora, según lo disponga el reglamento.
COMPETENCIA		Está limitada a las entidades con autorización para operar. El mercado de Mensualidades Vitalicias puede ser más amplio, ya que es posible que se autorice a administrar un Fondo a otras entidades diferentes de las Administradoras de Ahorros (artículo 143).
FINANCIACION		
RIESGOS DEL TRABAJO		Sin provisiones.
Base de cotización (materia gravada)	Los salarios o ingresos	

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	ANTEPROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA (NUEVO SISTEMA) Artículos 39 y siguientes
Cotizaciones, porcentajes y topes salariales	Para trabajadores dependientes, 3%. Para trabajadores no dependientes, 2%.	
Trabajadores		
Empleadores	100% de la tasa: 3%.	
Tope o salario máximo de aporte		
Financiamiento a cargo del Estado		
SALUD		Sin provisiones.
Base de cotización (materia gravada)	Los salarios o ingresos totales de los afiliados.	
Cotizaciones, porcentajes	La tasa global mínima será del 9.5%. Los trabajadores no dependientes deberán aportar como mínimo la totalidad de la tasa global.	
Trabajadores	Máximo del 40% de la tasa global: 3.8%.	
Empleadores	Mínimo del 60% de la tasa global: 5.7%.	La versión ajustada del régimen previsto para el IPS determina que las prestaciones de salud se financian con un 10% de aporte patronal (artículo 3).
Docentes Asegurado	Empleador	
Domésticos Asegurado	Empleador	

Jubilados		
Tope o salario máximo de aporte		
Financiamiento a cargo del estado	Recursos previstos en el Presupuesto General de la Nación.	
INVALIDEZ, VEJEZ Y SOBREVIVENCIA		
Base de cotización (materia gravada)	Para los trabajadores dependientes, el salario definido en la legislación laboral, incluido el aguinaldo y los ingresos en especie. Para los trabajadores no dependientes, se estará a lo que disponga la reglamentación, teniendo en cuenta las características de cada grupo. La base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo legal.	Toda cantidad de dinero o en especies evaluables en dinero, que el empleador pague al trabajador a causa de su contrato de trabajo (artículo 47).
Cotizaciones, porcentajes y topes salariales	La tasa global mínima será del 16%. Para los trabajadores ocupados en actividades penosas (bonificadas) será del 20% (artículo 35). Adicionalmente se señala que la reglamentación determinará tasas de aportes y contribuciones especiales para servicios bonificados, según el artículo 24, inc. segundo. Los trabajadores no dependientes deberán aportar como mínimo la totalidad de la tasa global.	
Trabajadores	Máximo del 50% de la tasa global: 8%.	Aporte Básico (artículo 48): 9%. Se destina al financiamiento de las prestaciones por vejez. Están gravadas las prestaciones por accidentes de trabajo, hasta los 62 años de edad del afiliado (artículo 115) Están exentos de este aporte, aun cuando continúen trabajando, ciertos jubilados (artículo 51).

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	ANTEPROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA (NUEVO SISTEMA) Artículos 39 y siguientes
		<p>Quedan exentos de este aporte los afiliados con más de 40 años de edad que hubieren comprado anticipadamente una jubilación (artículo 113).</p> <p>Aporte Adicional (artículo 50): tasa a definir. Se destina al pago de la prima del seguro colectivo de invalidez y sobrevivencia. No estarán sujetos a este aporte los trabajadores activos y jubilados mayores de 62 años, los pensionados invalidos y quienes se hubieren acogido a la jubilación por vejez anticipada. La tasa se determina, previa aprobación por la Superintendencia, a propuesta de la Administradora y de la compañía de seguros respectiva. Durante los 2 primeros años la tasa será común para todas las Administradoras y fijada por la Superintendencia (artículo 166).</p>
Empleadores Adicional pensiones básicas garantizadas	Mínimo del 50% de la tasa global: 8%.	Aportes voluntarios y revocables (artículo 53) Aporte Solidario (artículo 49): 0,5% Se destina al Ministerio de Hacienda con destino al financiamiento de las jubilaciones básicas. Depósitos convenidos (artículo 54): implican un acuerdo expreso entre trabajador y empleador. 60% del salario mínimo (artículo 47)
Salario mínimo de aporte	La base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo legal (la diferencia que pudiere existir entre el aporte por el salario real y el mínimo deberá ser cotizada a cargo del empleador).	

<p>Tope o salario máximo de aporte</p>		<p>Refiere al límite impuesto por el Código Laboral (artículo 47). Sin perjuicio, se establece como remuneración mensual aportable máxima el equivalente a 25 salarios mínimos mensuales para actividades diversas no especificadas de la capital.</p> <p>Este salario máximo de aporte no se aplica al aporte solidario (artículo 49).</p>
<p>Financiamiento a cargo del Estado</p>	<p>La afectación de recursos del Estado se hace en tanto garante del sistema (artículo 35).</p> <p>El Estado deberá proveer los recursos presupuestarios que se necesitan para cumplir las prestaciones en curso de pago, y las que se incorporen para trabajadores con retiros a edades tempranas o condiciones diferenciadas por el tipo de tareas desempeñadas.</p> <p>En caso de disponer absorciones o fusiones entre entes gestores, el Estado se hará cargo del déficit actuarial que hubiese.</p>	<p>Los necesarios para cubrir las prestaciones mínimas garantizadas.</p> <p>Subsidiariamente, el costo de los Bonos de Reconocimiento, en caso de incumplimiento de la entidad previsional emisora (artículo 174).</p>
<p>Financiamiento a cargo de las Entidades Previsionales</p>		<p>Bonos de Reconocimiento (artículo 174).</p> <p>El instrumento financiero representativo de una deuda que la entidad emisora reconoce al trabajador y que se compromete a pagar cuando cumpla la edad para jubilarse por vejez, fallezca o se pensione por invalidez.</p> <p>Requisitos de emisión (artículo 174).</p> <p>Haber cotizado un mínimo de doce meses a una entidad preexistente.</p> <p>Solicitar el cambio al sistema nuevo.</p> <p>Usos del bono (artículo 175).</p> <p>Se integrarán a la cuenta personal.</p> <p>Se harán exigibles cuando el trabajador cumpla la edad para jubilarse por vejez, fallezca o se pensione por invalidez.</p> <p>Cálculo del bono (artículo 176).</p>

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	ANTEPROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA (NUEVO SISTEMA) Artículos 39 y siguientes
TRIBUTACION		El aporte solidario y los depósitos convenidos serán considerados gastos deducibles para los efectos tributarios a que se encuentren sujetos los empleadores (artículo 60).
REGIMEN TECNICO-FINANCIERO		
Riesgos del Trabajo	Reparto con capitales de contingencia equivalentes a 6 meses de egresos. Las prestaciones económicas de largo plazo se financiarán con aplicación de capitales constitutivos que deberán acumular una reserva técnica equivalente a las obligaciones futuras	
Salud		
Invalidez, vejez y sobrevivencia	Capitalización colectiva con primas escalonadas	Capitalización individual para vejez. Seguro colectivo para invalidez y muerte.
INVERSIONES	Al menos cada 3 años deben actualizarse. Se prevé que las inversiones deban hacerse en las mejores condiciones de seguridad, rentabilidad, disponibilidad y atendiendo al doble aspecto de productividad y fin social.	Se definen los objetivos de las inversiones como la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad (artículo 83).
Separación entre el patrimonio de la entidad y el fondo en administración	No existe previsión específica.	Se prevé expresamente la separación (artículo 75).
Inembargabilidad	No existe previsión específica	Se prevé la inembargabilidad (artículo 84).
Instrumentos	No establece instrumentos específicos.	Se establecen taxativamente en el artículo 88.

Custodia de títulos representativos de inversiones	No existe previsión específica.	Los títulos representativos de al menos el 90% del valor de los fondos deberá mantenerse en custodia en el Banco Central del Paraguay o en instituciones autorizadas.
Requisitos para determinadas inversiones	No existe previsión específica.	Se prevén requerimientos de evaluación de riesgo en ciertos casos (artículo 88), la que estará a cargo de una Comisión Evaluadora de Riesgo (artículos 95 a 104).
Inversiones prohibidas	No existe previsión específica.	Se enumera un conjunto de instrumentos no autorizados (artículo 93).
Límites máximos de inversión por instrumentos y emisores	No existe previsión específica.	Se prevé la existencia de una Comisión de Límites de Inversión (artículo 90), la que actuará dentro de determinados parámetros legales (artículos 91 y 92).
Regulación de los conflictos de interés	No existe previsión específica.	Se regulan en los artículos 105 a 110.
Rentabilidad mínima		Se establecen requisitos en el artículo 167, sólo durante los primeros 120 meses de operaciones del Sistema.
VEJEZ		
OBJETIVO	Reemplazar la pérdida o reducción de ingresos.	
CARACTERISTICAS GENERALES DE DISEÑO	Se plantea como una estructura mixta. No obstante, sólo se regula un pilar de prestación definida y financiamiento colectivo.	Se plantea como una estructura mixta. Dicho carácter proviene de que subsisten a término los regímenes gestionados por las entidades previsionales preexistentes y que se garantiza por el Estado determinados mínimos de prestaciones.
PERSONAS PROTEGIDAS	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores dependientes del sector público y privado. • Trabajadores no dependientes, urbanos y rurales, incluyendo a empleadores.⁵² 	Incorporación obligatoria: Los trabajadores del sector privado y los funcionarios del sector público que estén en relación de dependencia y que anteriormente no hayan efectuado aportes a las entidades previsionales (artículo 40).

52. Se prevé la afiliación obligatoria, pero con incorporación progresiva, de acuerdo a la reglamentación que se dicte.

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	ANTEPROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA (NUEVO SISTEMA) Artículos 39 y siguientes
		Incorporación voluntaria (artículo 40): <ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores no dependientes. • Podrán optar irrevocablemente los aportantes a la fecha de promulgación de la ley de: <ul style="list-style-type: none"> - IPS - Dirección de Jub. y Pens. del Ministerio de Hacienda - Caja Ferroviaria - Caja Bancaria - Caja Personal Municipal - Fondo Poder Legislativo - Caja Itaipú Binacional - Caja ANDE Quienes hagan uso de esa opción tendrán un ajuste en su remuneración, si eran aportantes del IPS, ANDE, Itaipú Binacional, Caja Bancaria y Caja Personal Municipal (artículo 180).
JUBILACION ORDINARIA COMPLETA O NORMAL		
Requisitos de acceso a las prestaciones	60 años de edad y 35 años de cotización, continuos o discontinuos, registrados en la cuenta individual. Estos requisitos pueden reducirse, según disponga la reglamentación, hasta en 5 años para afiliados que desempeñan tareas docentes con no menos de 25 años en docencia, servicios de seguridad y defensa, tareas insalubres, penosas o causantes de agotamiento prematuro.	62 años de edad.
Carácter del retiro	Voluntario	
Nivel cuantitativo de la prestación		La prestación se concreta en la adquisición de un contrato de "mensualidad vitalicia" con el saldo de la cuenta personal (artículo 111).

Salario de referencia	Promedio de los últimos 5 a los últimos 35 años de cotizaciones actualizadas. ⁵³	No corresponde a efectos de determinar la cuantía de la prestación, dado que se trata de un esquema de aportación definida. No obstante, a diversos efectos, la ley define un concepto de “promedio de remuneraciones” (artículo 114): remuneraciones aportables actualizadas por IPC, percibidas en los 120 meses anteriores a la solicitud de jubilación, dividido el número de aportes o 100, si aquél fuere inferior.
Porcentaje (asignación de jubilación)	Entre un 40% y un 100% del salario de referencia, según el período promediado (se incrementa a razón de un 10% por cada 5 años adicionales de promedio). Por cada año que se continúe en actividad luego de configurada la causal, se adicionará un 1.5% por cada año de edad y/o cotización que excede los mínimos. Existe una previsión especial para los casos de pluriempleo (artículo 27).	Dadas las características del esquema, no existe definición legal al respecto. No obstante, si el saldo de la cuenta no permite acceder a una prestación igual o superior a la jubilación básica de vejez garantizada por el Estado, y que, además, no tenga derecho a esa garantía, deberán retirar el saldo bajo la forma de pagos mensuales iguales al monto mayor entre el 60% del salario mínimo y el 60% del promedio de remuneraciones previsto en el artículo 114 (artículo 111).
Mínimo	80% del salario mínimo legal. Los entes gestores están facultados, con dictamen favorable de la Superintendencia, para fijar o modificar los haberes mínimos, cuando demuestren la viabilidad económico-financiera y consideren que los importes de los haberes liquidados constituyan una exigua contribución.	Jubilaciones Básicas por Vejez: Requisitos: - 62 años de edad. - 120 cotizaciones (incluyendo los aportes en los regímenes anteriores). - No alcanzar el monto, sumando todas las jubilaciones y remuneraciones que perciba el afiliado. Monto: - 60% del salario mínimo para quienes registren 240 cotizaciones o más. - Proporción para quienes tuvieran menos de 240 cotizaciones.
Máximo		

53. La actualización se prevé por Índice del Costo de Vida del Banco Central del Paraguay.

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	ANTEPROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA (NUEVO SISTEMA) Artículos 39 y siguientes
JUBILACION ORDINARIA REDUCIDA O ANTICIPADA		
Requisitos de acceso a las prestaciones	Los afiliados que acrediten 65 años de edad y 15 años de cotización, de los cuales al menos 5 deben ser inmediatos anteriores al momento de cumplir la edad citada o a la fecha de cese, si fuere posterior.	62 años de edad y al menos 10 años de afiliación, siempre que el saldo permita financiar una mensualidad vitalicia: - Igual o mayor al 60% del promedio de remuneraciones; - Igual o mayor al 200% de la jubilación básica por vejez. Compra anticipada de jubilación: Los afiliados con más de 40 años de edad y que cumplan los demás requisitos planteados para la jubilación anticipada podrán adquirir anticipadamente una jubilación y dejar de aportar para la rama vejez, pero deberán continuar haciéndolo para invalidéz y muerte hasta los 62 años o que se produzca alguno de esos semestros (artículo 113).
Nivel cuantitativo de la prestación		
Salario de referencia	Promedio de salarios actualizados registrados,	No corresponde a efectos de determinar la cuantía de la prestación, dado que se trata de un esquema de aportación definida. No obstante, a diversos efectos, la ley define un concepto de "promedio de remuneraciones" (artículo 114): remuneraciones aportables actualizadas por IPC, percibidas en los 120 meses anteriores a la solicitud de jubilación, dividido el número de aportes o 100, si aquél fuere inferior.
Porcentaje (asignación de jubilación)	50% del salario de referencia. Por cada año que se continúe en actividad luego de configurada la causal, se adicionará un 1.5% por cada año de edad y/o cotización que excede los mínimos.	Dadas las características del esquema, no existe definición legal al respecto.

Mínimo		
Máximo		
PORTABILIDAD	<p>Introduce el concepto de "reciprocidad de trato". Los afiliados cotizantes a entes comprendidos en dicho concepto sólo obtendrán una prestación única, pagadera en proporción a los períodos de cotización en cada ente (artículo 28).</p> <p>La prestación la otorga el ente al que corresponda la mayor cantidad de tiempo de cotización y los demás serán participantes.</p>	
PROCEDIMIENTO DE ACTUALIZACIÓN	No existe momento ni criterio preceptivo, estableciéndose que las prestaciones económicas podrán ser revalorizadas previo estudio económico-financiero y actuarial.	<p>Artículo 139:</p> <p>Las unidades de anualidad (UA) establecidas en el contrato de mensualidad vitalicia se valorarán una vez al año como razón entre el valor de mercado de las inversiones del Fondo de Mensualidades y la suma del equivalente actuarial presente de los contratos de mensualidades vitalicias más las unidades de anualidad adquiridas por la reserva de mensualidades de cada administradora.</p> <p>Entre cada período de ajuste, el valor de la unidad de anualidad se actualizará mensualmente según la variación que experimente el IPC.</p>
NUMERO DE PAGOS ANUALES	13 pagos al año.	12 pagos al año.
COMPATIBILIDAD CON EL TRABAJO	<p>Es compatible la percepción de haberes de jubilación con el desempeño de cualquier actividad remunerada.</p> <p>Siendo la persona jubilada, no existe obligación de cotizar, salvo que voluntariamente desee hacerlo para obtener otra jubilación (artículo 61)</p>	Es compatible la percepción de jubilación y la actividad remunerada (artículo 51).
TRIBUTACION	Están exentas (artículo 70).	

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	ANTEPROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA (NUEVO SISTEMA) Artículos 39 y siguientes
FONDOS COMPLEMENTARIOS VOLUNTARIOS	<p>Se autoriza su creación, sin que se detalle la regulación de los mismos.</p> <p>Se prevé que las Cajas ANDA, Itaipú y Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Legislativo, deberán adecuarse a los requerimientos del sistema para que los respectivos colectivos obtengan la protección de los programas del mismo (salud, IVS y riesgos del trabajo) o limitarse a la cobertura complementaria en la rama IVS.</p>	
INVALIDEZ	<p>Reemplazar la pérdida o reducción de ingresos.</p>	
Personas protegidas	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores dependientes del sector público y privado. • Trabajadores no dependientes, urbanos y rurales, incluyendo a empleadores.⁵⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> • Afiliados menores de 62 años que no se hubieren jubilado anticipadamente. • Afiliados mayores de 40 años que hubieren adquirido anticipadamente una jubilación, hasta el cumplimiento de 62 años (artículo 115).
Requisitos de acceso a las prestaciones	<p>Se contempla la invalidez total o parcial, al afiliado que pierda la capacidad de ganancia a consecuencia de enfermedad o accidente no profesional.</p> <p>La norma proyectada no contiene provisiones sobre qué grado de invalidez genera derecho a la prestación.</p> <p>La norma no prevé mínimo de cotización para acceder a la prestación.</p> <p>La reglamentación deberá determinar si corresponde revisión o no de la invalidez.</p>	<p>Afiliados menores de 62 años que no se hayan jubilado anticipadamente, en las siguientes condiciones (artículo 115):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Registrar un mínimo de 12 aportes en los 18 meses anteriores a la notificación del siniestro. • Que la causa de invalidez no esté cubierta por algún régimen de accidentes de trabajo.⁵⁵ • Que sean declarados inválidos por la Comisión Médica prevista en la ley. • Que el siniestro sea posterior a la vigencia de esta ley.⁵⁶

54. Se prevé la afiliación obligatoria, pero con incorporación progresiva, de acuerdo a la reglamentación que se dicte.

55. Los accidentes de trabajo tienen la cobertura que corresponda al esquema de cobertura de riesgos profesionales en que esté incorporado el afiliado.

56. Los anteriores se regulan por el régimen anterior aplicable.

Procedimiento de determinación de la invalidez		<p>Se considera invalidez el menoscabo permanente de la capacidad de trabajo, a consecuencia del debilitamiento de las fuerzas físicas o intelectuales, por causas distintas a riesgos profesionales (artículo 116).</p> <p>Se crean Comisiones Médicas a efectos de dictaminar y se prevé lo relativo a su funcionamiento (artículos 117 a 122).</p>
Nivel cuantitativo de la prestación		<p>Los afiliados declarados inválidos que no cumplan los requisitos para acceder a esta prestación ni a la pensión básica, tendrán derecho a retirar el saldo en pagos mensuales iguales al monto mayor entre el 60% del salario mínimo y el 60% del promedio de remuneraciones previsto en el artículo 114 (artículo 111).</p>
Invalidez total		
Salario de referencia	<p>Varía desde un mínimo no precisado hasta la totalidad de la vida activa.</p>	<p>Se considera remuneración base (artículo 128) a la suma de las remuneraciones aportables declaradas en el sistema o en el IPS, la llamada “Caja Fiscal”, Caja Bancaria, Caja Personal Municipal, Caja Ferroviaria y Fondo Miembros del Poder Legislativo⁵⁷ en los últimos 120 meses anteriores a la invalidez, dividido por el número de aportes o 100, el mayor.</p> <p>Si no hubiere un período de 120 meses de afiliación, se sumarán las remuneraciones aportables divididas por el número de aportes que no podrá ser inferior a 24 (invalidez por causa distinta a accidente) o 12 (invalidez por accidente).</p>
Porcentaje (asignación de jubilación)	<p>Se prevén tres porcentajes:</p> <ul style="list-style-type: none"> d) 75% del promedio de salarios actualizados para quienes registren hasta 10 años de aportes. e) 85% del promedio de salarios actualizados para quienes registren entre 10 y hasta 20 años de aportes. f) 100% del promedio de salarios actualizados para quienes registren entre 10 y hasta 20 años de aportes. 	<p>60% de la remuneración base (artículos 123 y 128)</p> <p>La pensión base referencial para determinar el capital necesario para el financiamiento de esta prestación, corresponde al 60% de la remuneración base (artículo 132).</p>

57. No se incluyen las Cajas Itaipú Binacional y ANDE.

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	ANTEPROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA (NUEVO SISTEMA) Artículos 39 y siguientes
Mínimo	60% del salario mínimo legal. Los entes gestores están facultados, con dictamen favorable de la Superintendencia, para fijar o modificar los haberes mínimos, cuando demuestren la viabilidad económica-financiera y consideren que los importes de los haberes liquidados constituyan una exigua contribución.	Pensiones básicas de invalidez. Requisitos: Los afiliados declarados inválidos que no cumplan con el requisito de cotización exigido tendrán derecho a una pensión básica (artículo 115), si tienen al menos 2 años de cotización en cualquier sistema previsional en los 5 anteriores al siniestro (artículo 147). Monto: 60% de la pensión básica de vejez.
Máximo		
Invalidez parcial		
Salario de referencia	Idem invalidez total.	Idem invalidez total.
Porcentaje (asignación de jubilación)	Idem invalidez total. El haber resultante será reducido en 15 puntos por cada 10 puntos que aumente la capacidad de obtener ganancias, hasta el límite de 2/3 de dicha capacidad.	40% de la remuneración base (artículos 123 y 128). La pensión base referencial para determinar el capital necesario, para el financiamiento de esta prestación, corresponde al 40% de la remuneración base (artículo 132)
Mínimo		Pensiones básicas de invalidez. Requisitos: Los afiliados declarados inválidos que no cumplan con el requisito de cotización exigido tendrán derecho a una pensión básica (artículo 115), si tienen al menos 2 años de cotización en cualquier sistema previsional en los 5 anteriores al siniestro (artículo 147). Monto: 60% de la Pensión Básica de Vejez

<i>Máximo</i>		
PORTABILIDAD	<p>Introduce el concepto de "reciprocidad de trato". Los afiliados cotizantes a entes comprendidos en dicho concepto sólo obtendrán una prestación única, pagadera en proporción a los períodos de cotización en cada ente.</p> <p>La prestación la otorga el ente al que corresponda la mayor cantidad de tiempo de cotización y los demás serán participantes.</p>	
PROCEDIMIENTO DE ACTUALIZACION	<p>No existe momento ni criterio preceptivo, estableciéndose que las prestaciones económicas podrán ser revalorizadas previo estudio económico-financiero y actuarial.</p>	<p>Artículo 139: Las unidades de anualidad (UA) establecidas en el contrato de mensualidad vitalicia se valorarán una vez al año como razón entre el valor de mercado de las inversiones del Fondo de Mensualidades y la suma del equivalente actuarial presente de los contratos de mensualidades vitalicias más las unidades de anualidad adquiridas por la Reserva de Mensualidades de cada administradora.</p> <p>Entre cada período de ajuste, el valor de la unidad de anualidad se actualizará mensualmente según la variación que experimente el IPC.</p>
NUMERO DE PAGOS ANUALES	13 pagos al año.	12 pagos al año.
COMPATIBILIDAD CON EL TRABAJO		
TRIBUTACION	Están exentas (artículo 70).	
FONDOS COMPLEMENTARIOS VOLUNTARIOS	<p>Se autoriza su creación, sin que se detalle la regulación de los mismos.</p> <p>Se prevé que las Cajas ANDA, Itaipú y Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Legislativo, deberán adecuarse a los requerimientos del sistema para que los respectivos colectivos obtengan la protección de los programas del mismo (salud, IVS y riesgos del trabajo) o limitarse a la cobertura complementaria en la rama IVS.</p>	

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	ANTEPROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA (NUEVO SISTEMA) Artículos 39 y siguientes
SOBREVIVENCIA		
OBJETIVO	Reemplazar la pérdida o reducción de ingresos.	
PERSONAS PROTEGIDAS		<p>Artículo 124</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jubilados por vejez. • Pensionados por invalidez. • Afiliados activos
REQUISITOS DE ACCESO A LAS PRESTACIONES		
Causales de pensión	<p>Fallecimiento del afiliado en actividad luego de transcurrido un período mínimo de 12 meses de cotización inmediatamente anteriores.</p> <p>Fallecimiento del afiliado en actividad en accidente de cualquier tipo, con un mínimo de 2 meses de cotización.</p> <p>Fallecimiento de afiliado jubilado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La esposa o esposo de la persona fallecida. • La persona que hubiere convivido con la persona fallecida, si no hubiere cónyuge supérstite. • Hijos menores de 18 años. • Hijos discapacitados de cualquier edad. • Nietos huérfanos de padre y madre, sin pensión de progenitores y sin recursos o patrimonio propio, hasta los mismos límites que los hijos. <p>La reglamentación podrá establecer características, exclusiones y limitaciones en cuanto a duración, causales de extinción, suspensión, topes e incompatibilidades.</p>	<p>Fallecimiento de una persona protegida con al menos 12 aportes durante los últimos 18 meses anteriores al deceso (artículo 124).</p> <p>Si el fallecido no tuviere 12 aportes, sus beneficiarios tendrán derecho a una pensión básica de sobrevivencia (artículo 124).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elo o cónyuge. • La concubina o el concubino, reconocido judicialmente. • Los hijos. • Los padres, siempre que haya vivido a expensas del causante fallecido y no existan otros beneficiarios.
Beneficiarios (causahabientes)		

NIVEL CUANTITATIVO DE LA PRESTACION		
Base de cálculo	La jubilación que percibía o le hubiere correspondido al causante.	<p>Se considera remuneración base (artículo 128) a la suma de las remuneraciones aportables declaradas en el sistema o en el IPS, la llamada “Caja Fiscal”, Caja Bancaria, Caja Personal Municipal, Caja Ferroviaria y Fondo Miembros del Poder Legislativo⁵⁸ en los últimos 120 meses anteriores al fallecimiento, dividido por el número de aportes o 100, el mayor.</p> <p>Si no hubiere un período de 120 meses de afiliación, se sumarán las remuneraciones aportables divididas por el número de aportes que no podrá ser inferior a 12.</p> <p>La pensión base referencial se estimará según las bases técnicas que establezca la Superintendencia (artículo 125) y, a efectos de determinar el capital necesario para financiar la prestación, será del 60% de la remuneración base.</p>
Porcentaje (haber de pensión)	<p>100% de la base de cálculo para 4 o más beneficiarios.</p> <p>75% de la base de cálculo para 3 beneficiarios.</p> <p>60% de la base de cálculo para menos de 3 beneficiarios.</p> <p>El haber resultante se distribuirá en partes iguales entre los beneficiarios.</p>	<p>60% para la o el cónyuge o, en su defecto, para la concubina o el concubino, siempre que no existan hijos con derecho a pensión;</p> <p>50% para la cónyuge o, en su defecto, para la concubina del causante, si existen hijos con derecho a pensión. Este porcentaje se elevará al 60% si los hijos dejan de tener derecho a pensión;⁵⁹</p> <p>20% para cada hijo soltero que cumpla con alguno de los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tener menos de 20 años; - ser mayor de 18 y menor de 24 y estar estudiando en ciertas condiciones;

58. No se incluyen las Cajas Itaipú Binacional y ANDE.

59. Si no hay cónyuge o concubina(o) el 50% de ese porcentaje incrementará las prestaciones de los hijos.

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	ANTEPROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA (NUEVO SISTEMA) Artículos 39 y siguientes
		<p>- ser inválido total o parcial antes del cumplimiento de las edades indicadas.</p> <p>25% por cada progenitor, siempre que cumplan con los requisitos establecidos.</p> <p>La suma de los porcentajes no podrá superar el 100% de la pensión base referencial, ajustándose proporcionalmente.</p> <p>Pensión básica de sobrevivencia garantizada por el Estado.</p>
Mínimo	<p>50% del salario mínimo legal.</p> <p>Los entes gestores están facultados, con dictamen favorable de la Superintendencia, para fijar o modificar los haberes mínimos, cuando demuestren la viabilidad económico-financiera y consideren que los importes de los haberes liquidados constituyan una exigua contribución.</p>	
Máximo	<p>No existe momento ni criterio preceptivo, estableciéndose que las prestaciones económicas podrán ser revalorizadas previo estudio económico-financiero y actuarial.</p>	<p>Artículo 139: Las unidades de anualidad (UA) establecidas en el contrato de mensualidad vitalicia se valorarán una vez al año como razón entre el valor de mercado de las inversiones del Fondo de Mensualidades y la suma del equivalente actuarial presente de los contratos de mensualidades vitalicias más las unidades de anualidad adquiridas por la Reserva de Mensualidades de cada administradora.</p> <p>Entre cada período de ajuste, el valor de la unidad de anualidad se actualizará mensualmente según la variación que experimente el IPC.</p>
OTRAS PRESTACIONES		

PORTABILIDAD	<p>Introduce el concepto de "reciprocidad de trato". Los afiliados cotizantes a entes comprendidos en dicho concepto sólo obtendrán una prestación única, pagadera en proporción a los períodos de cotización en cada ente.</p> <p>La prestación la otorga el ente al que corresponda la mayor cantidad de tiempo de cotización y los demás serán participantes.</p>	
NÚMERO DE PAGOS ANUALES	13 pagos al año.	12 pagos al año.
COMPATIBILIDAD CON EL TRABAJO		
TRIBUTACION	Están exentas (artículo 70).	
FONDOS COMPLEMENTARIOS VOLUNTARIOS	<p>Se autoriza su creación, sin que se detalle la regulación de los mismos.</p> <p>Se prevé que las Cajas ANDE, Itaipú y Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Legislativo, deberán adecuarse a los requerimientos del sistema para que los respectivos colectivos obtengan la protección de los programas del mismo (salud, IVS y riesgos del trabajo) o limitarse a la cobertura complementaria en la rama IVS.</p>	
CUOTA MORTUORIA		
Condiciones del derecho		Acreditar haberse hecho cargo de los gastos del sepelio.
Cuantía de la prestación		3 salarios mínimos, con máximo de los gastos acreditados.
Financiamiento		<p>En caso de fallecimiento de un trabajador en actividad, se deduce del saldo de la cuenta personal del activo.</p> <p>En el caso de un jubilado se paga con recursos del Fondo de Mensualidades Vitalicias.</p>

CONCEPTO	ANTEPROYECTO SIPASS	ANTEPROYECTO MINISTERIO DE HACIENDA (NUEVO SISTEMA) Artículos 39 y siguientes
RETIRO DE FONDOS DE LIBRE DISPOSICION		
REQUISITOS		<p>Artículo 136</p> <p>Los afiliados con 10 o más años de afiliación a la fecha de jubilación, siempre que el saldo permita financiar una mensualidad vitalicia cuyo primer pago sea:</p> <ul style="list-style-type: none"> - mayor al 60% del promedio de remuneraciones; y - mayor al 200% de la jubilación básica por vejez. <p>Al recibir la primera pensión, los pensionados por invalidez total y los beneficiarios de pensión de sobrevivencia podrán retirar los aportes voluntarios y depósitos convenidos y su rentabilidad.</p>
CUANTIA DEL RETIRO		<p>Los jubilados por vejez podrán retirar el excedente del saldo, deducido el capital necesario para pagar la mensualidad vitalicia mínima referida en el artículo 136 (artículo 137).</p>

Fuente: Elaboración a partir del anteproyecto SIPASS y del proyecto del Ministerio de Hacienda.

CAPÍTULO VII

Evaluación actuarial y proyecciones 2000-2050 del régimen de jubilaciones y pensiones administrado por el Instituto de Previsión Social

Carlos Grushka y Deborah Altieri¹

A. INTRODUCCION

Ubicado en la zona central de América del Sur, Paraguay tiene una población en el 2000 de 5.5 millones de habitantes, de la cual menos del 60% se concentra en áreas urbanas. Su estructura etaria joven (39.5 % de la población es menor de 15 años) es atribuible a una elevada tasa global de fecundidad, de 3.8 hijos por mujer, y la esperanza de vida al nacer se estima en 70.8 años para el quinquenio 2000-2005 (CELADE, 2001).

El producto interno bruto (PIB) de Paraguay creció en los últimos 9 años (1993-2001) a un promedio del 2.1% anual. En 2001, la inflación aumentó en 8.4%, algo menos que en 2000 (8.6%), mientras el salario mínimo real se recuperó un 4% en este bienio (CEPAL, 2002).

La población económicamente activa (PEA) de este país en 2001 representa el 45% de la población total. La tasa de desempleo abierto total se elevó desde 7.3% en 2000 a 7.6% en 2001 y es más alta en las zonas urbanas (11%) (CEPAL, 2002). Del total de ocupados urbanos, el 44% pertenece al sector informal y casi en su totalidad carece de cobertura de jubilaciones y pensiones (DGEEC, 2001).

Los sistemas de previsión social en la mayoría de los países de América Latina, incluyendo Paraguay, presentan una situación relativa difícil, en especial

1. Consultores de OIT. Los autores agradecen la colaboración que prestaron las autoridades y el personal del IPS, facilitando información. La revisión técnica del informe estuvo a cargo de Fabio Bertranou, Especialista en Seguridad Social de la Oficina Subregional de la OIT en Santiago. Los servicios de Actividades Financieras, Actuariales y Estadísticas, y de Políticas y Desarrollo de la Seguridad Social de la OIT en Ginebra brindaron valiosos comentarios y asesoramiento técnico. La versión completa del informe, incluyendo los cuadros estadísticos, se encuentra disponible en www.oitchile.cl o en etm@oitchile.cl

por factores de carácter financiero e institucional, puesto que el proceso de envejecimiento poblacional es todavía incipiente.

Entre las múltiples acciones dirigidas a fines del milenio a aumentar el crecimiento y lograr un desarrollo más estable de las economías de los países de la región resaltan diversos procesos de reformas del Estado. Entre ellos, en especial, los cambios puestos en vigor en los sistemas previsionales con el objetivo de alcanzar en el tiempo una mayor equidad entre quienes aportan al sistema y una reducción de los considerables déficit financieros generados por la seguridad social.

Paraguay no integra el grupo de países de América Latina que han reformado sus sistemas previsionales incorporando la capitalización individual, aunque han surgido propuestas en tal sentido. También se han formulado planteamientos de reformas no estructurales o paramétricas, que pretenden mejorar la viabilidad financiera de mediano y largo plazo. Cualquiera de ellas que fuera puesta en práctica provocaría un impacto considerable sobre las distintas variables sociodemográficas y económico-financieras.

Los programas de seguridad social en Paraguay son de desarrollo relativamente reciente; el más importante data de mediados del siglo XX. El sistema está organizado de manera fragmentada con 6 cajas (Bancaria, Ferroviaria, Fiscal, de Itaipú, Municipal y Parlamentaria) y el Instituto de Previsión Social. Juntos cubren sólo el 13% de la población ocupada (DGEEC, 2001). Las regulaciones de los diferentes regímenes presentan una amplia heterogeneidad en cuanto a sus recursos financieros, las condiciones para otorgar las prestaciones, el tratamiento de los diversos grupos de trabajadores y las normas relativas a cada sexo. No existe coordinación entre los regímenes y tampoco se reconocen los años cotizados a las distintas entidades, lo que dificulta seriamente el cumplimiento de los requisitos respectivos. En general, el país se caracteriza por un bajo grado de cobertura de la previsión social.

El Instituto de Previsión Social (IPS), que concentra cerca de la mitad de los trabajadores que cotizan, está financieramente organizado bajo un régimen de reparto y cuenta además con una importante reserva de fondos. A diferencia de las otras cajas, que sólo cubren los riesgos de vejez y sobrevivencia, el IPS brinda cobertura adicional por enfermedad común, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

El objetivo de este capítulo es presentar una versión sintética y simplificada de la proyección del régimen de jubilaciones y pensiones administrado por el IPS.² La proyección actuarial de los flujos de ingresos y egresos sobre la base

2. Este capítulo es una versión condensada del texto *Paraguay. Evaluación actuarial del régimen de jubilaciones y pensiones administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS). Proyecciones 2000-2050* (OIT, 2003), el cual fue una de las actividades del proyecto de Apoyo a la Estrategia de Reducción de la Pobreza en Paraguay (ENREP) en el área sociolaboral, realizado en 2002 por la OIT y el PNUD. Dicho estudio comprende un anexo estadístico, el cual no ha sido incorporado en esta publicación por razones de espacio, sin embargo, puede consultarse en el documento original.

de un modelo de componentes (a diferencia de la metodología aplicada en otros estudios previos elaborados para el IPS) considera la evolución de cada variable de manera independiente (fecundidad, mortalidad, tasa de actividad, proporción ocupada aportante al IPS). Esta metodología permite analizar la proyección de todos y cada uno de los componentes así como los efectos e impactos sobre diferentes factores ante escenarios alternativos.

Este capítulo se divide en seis partes, incluyendo esta Introducción. En la segunda sección se presenta de modo conciso el marco legal vigente. En el tercer apartado se explica la metodología utilizada y las bases técnicas y los supuestos asumidos para realizar las proyecciones, que contemplan un escenario moderadamente optimista. En la siguiente sección se desarrolla la proyección, esto es, el escenario base considerando el marco normativo vigente y a partir de la información disponible hacia fines del 2000. En la quinta parte se analiza un escenario alternativo, tomando hipótesis distintas al escenario base. Finalmente, en la última sección, se realiza una breve reseña y se exponen los resultados más importantes obtenidos en este trabajo.

B. MARCO LEGAL DEL IPS

1. Contexto institucional y legal

El Instituto de Previsión Social fue creado en 1943 mediante el Decreto Ley 17.071. La gestión del IPS, que es un organismo autónomo, se desarrolla bajo la dirección del Poder Ejecutivo Nacional, sobre el que recae la responsabilidad de la política de seguridad social. Participa en el IPS a través del nombramiento de los miembros del Consejo de Administración, que representan a dos ministerios (Justicia y Trabajo y Salud y Bienestar Social). El Consejo cuenta, además, con representantes de los empleadores, trabajadores y jubilados y pensionados, por lo que su administración es cuatripartita.

El marco legal del IPS sufrió diversas modificaciones desde su creación hasta el 2000, aprobándose en el período un total de 29 leyes, decretos y varias resoluciones.

Los aspectos que se presentan en esta sección corresponden a la normativa vigente, tomando como base el Decreto Ley 1.860/50, incluyendo las modificaciones que ha experimentado, principalmente la Ley 98/92. Las principales referencias empleadas han sido Candia (1998) y Halley Merlo (2001).

2. Población cubierta

Todos los trabajadores asalariados, independientemente de su edad y el monto de la remuneración que reciban, están incluidos en forma obligatoria en

el régimen de seguro. Este proporciona cobertura a los asalariados por los riesgos de invalidez, vejez y muerte (IVM), enfermedad no profesional, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

También quedan cubiertos por el seguro obligatorio, en los riesgos de accidente, enfermedad y maternidad (que no son abordados en esta evaluación actuarial), los maestros y catedráticos del magisterio oficial primario y normal de enseñanza privada, profesores universitarios de instituciones públicas y privadas y el personal doméstico. Se establece además el seguro general voluntario para el trabajador independiente y los afectados por regímenes especiales.

Se excluyen los funcionarios y empleados de la administración central, los empleados de los bancos privados y oficiales, los miembros de las fuerzas armadas y policiales, así como los trabajadores del ferrocarril afiliados a su respectiva caja de seguro social.

3. Recursos y financiamiento

Las fuentes de financiamiento del IPS son los aportes de trabajadores y empleadores, del Estado, las rentas por inversiones, recargos, multas, donaciones y otros ingresos extraordinarios.

Los aportes constituyen el principal componente de la recaudación total y son diferentes según el tipo de régimen al que pertenezca el trabajador. En el régimen general, de trabajadores dependientes, el aporte total es de 23% del salario (9% a cargo del trabajador y 14% del empleador). Existen además tres regímenes especiales: uno para el personal de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), otro para los trabajadores cubiertos únicamente por el programa de salud y, por último, un régimen complementario para trabajadores independientes (véase cuadro 1).

Estos recursos se distribuyen en tres fondos: de jubilaciones y pensiones, de enfermedad y maternidad y de administración. De los recursos correspondientes al régimen general se distribuyen 12.5%, 9% y 1.5% del salario imponible a cada uno de los fondos mencionados respectivamente (véase cuadro 2).

Los programas de jubilaciones y pensiones así como los de enfermedad-maternidad están legalmente separados, aunque ambos comparten el fondo de administración general.

Está prohibido realizar transferencias entre los fondos y también efectuar cualquier operación que implique destinar los recursos a una finalidad distinta a la establecida por la legislación (artículo 25 Decreto Ley 1.860/50 actualizado por Ley 427/73).

Los salarios de los trabajadores, con la excepción de los aguinaldos, están sujetos mensualmente a la tasa de cotización.

Cuadro 1 Aportes según tipo de trabajador
(porcentaje del salario)

Tipo de trabajador	Trabajadores	Empleadores	Total
Dependientes	9	14	23
Dependiente por reconocimiento de servicios anteriores	5		5
Asegurados que decidan permanecer voluntariamente	12.5		12.5
Maestros, catedráticos y universitarios de instituciones privadas y públicas	5.5	2.5 ^a	8
Personal de servicio doméstico	5.5	2.5	8
Personal de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	6	12	18
Trabajador independiente ^b	Suma fija		
Beneficiarios ^c	6		6

Fuente: Elaboración propia.

a/ En el caso de los trabajadores del sector público, el 2.5% está a cargo del Ministerio de Educación y Culto.

b/ 25 jornales mínimos para actividades diversas de la capital (Asunción).

c/ Aportan sobre el monto de la prestación.

Cuadro 2 Aplicación de los aportes a los distintos fondos

Fondos	Porcentaje sobre el salario y tipo de aporte
Jubilaciones y pensiones	12.5% régimen general y asegurados por continuidad 7.5% personal de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) Adicional por reconocimiento de servicios anteriores
Enfermedad – maternidad	9% régimen general y ANDE 8% maestros/catedráticos/universitarios y servicio doméstico Trabajadores independientes 6% beneficiarios
Administración general	1.5% régimen general y ANDE Multas, recargos, comisiones

Fuente: Elaboración propia.

4. Inversiones y tributación

El IPS cuenta con una reserva de fondos para cubrir las futuras prestaciones (jubilaciones y pensiones), constituida por efectivo, depósitos, colocaciones bancarias y activos inmobiliarios.

No existen restricciones en cuanto a la administración, inversión o colocación de las reservas en el sistema financiero y bancario del país. No están permitidos los préstamos al Estado, entes descentralizados y municipalidades con estos fondos.

Desde 2000, las inversiones y colocaciones de los recursos financieros del fondo común de jubilaciones y pensiones están regidas por la Resolución C. A. 1.049/00 (aprobada por el Decreto N° 9.789/00), que establece reglas, procedimientos y límites para las operaciones.

5. Beneficios previsionales

Los afiliados al IPS deben cumplir ciertos requisitos de edad y años mínimos de servicios para poder acceder a los diferentes beneficios previsionales. Estos son definidos y proporcionales al aporte del trabajador, considerando el tiempo de servicio y el nivel de los salarios devengados.

Los beneficios previsionales que otorga el IPS (Ley 98/92) son: jubilación ordinaria, jubilación por invalidez y pensión a derechohabientes (sobrevivencia).

a) Jubilación ordinaria

Tiene derecho a una pensión por retiro el asegurado que haya cumplido 60 años y tenga como mínimo 25 años de servicios reconocidos. El monto de la pensión es igual al 100% del promedio de los salarios de los últimos 36 meses anteriores al último aporte. También puede solicitar el beneficio el asegurado desde 55 años y que tenga 30 años de servicio como mínimo. En este caso, le corresponde el 80% del promedio de los últimos 36 salarios, monto que puede aumentar a razón del 4% por cada año que al momento de la solicitud sobrepase los 55 hasta los 59 años.

Con el fin de calcular el monto de la prestación, no se contempla ningún tipo de actualización de los salarios utilizados.

b) Jubilación por invalidez

Tiene derecho a este beneficio el afiliado que al sobrevenir la invalidez por enfermedad común tenga menos de 55 años y un mínimo 150 semanas de cuotas (3 años), o de 55 a 60 años y entre 150 y 250 semanas de cuotas, o de 60 a 65 años y entre 250 y 400 semanas de cuotas. Deben ser declarados inválidos por una comisión médica y aquel menor de 60 años que recupere más del 50% de la capacidad para el trabajo, dejará de percibir la pensión. El monto de la jubilación mensual de invalidez es del 50% del promedio de los últimos 36 meses anteriores a la declaración de invalidez, con aumentos del 1.5% por cada 50 semanas de cuotas que sobrepasen las 150 mínimas requeridas, hasta un máximo del 100%.

c) Pensión a derechohabientes

Las pensiones a derechohabientes se otorgan en caso de fallecimiento de un beneficiario de jubilación (ordinaria o por invalidez) o de un asegurado activo. En esta última situación, el asegurado activo debe tener un mínimo de 750 semanas de aportes y menos de 60 años. Los familiares sobrevivientes tienen derecho a recibir una pensión igual al 60% del importe de la jubilación que cobraba o le hubiese correspondido cobrar al causante.

Son considerados derechohabientes la(el) viuda(o), concubina (mínimo 2 años de convivencia si tiene hijos comunes o 5 años si no tiene hijos), los hijos solteros y los padres dependientes económicamente.

En el caso de fallecimiento de un asegurado activo que no haya acumulado el requisito mínimo de 750 semanas de aportes, sus herederos tienen derecho a recibir una prestación por muerte. Si no tuviese herederos se abona, a quien lo justifique, el gasto por servicios fúnebres.

d) Indexación de los beneficios

Para mantener el poder adquisitivo de los beneficios, el Consejo de Administración del IPS debe aprobar anualmente el ajuste de las prestaciones con el índice de costo de vida declarado oficialmente por el Banco Central de Paraguay.

C. BASES TECNICAS Y METODOLOGIA

En esta sección se presentan las bases técnicas, supuestos adoptados y metodología utilizados para realizar la proyección del escenario base.

Las proyecciones mantienen básicamente la metodología recomendada por la OIT (1998a, 1998b, 2001; Plamondon y otros, 2002), con algunas variantes adoptadas para estudios realizados de Argentina (Rofman y otros, 1997; Grushka, 2002), aunque adaptada a las características específicas del sistema de pensiones del IPS.

A diferencia de otras valuaciones actuariales, esta proyección no se basa exclusivamente en variables propias del IPS, sino que incorpora supuestos explícitos sobre la evolución de variables determinantes para el total del país y extrapola proporciones que afectan las previsiones demográficas y financieras del IPS. De esta manera, se obtienen dos ventajas significativas: por un lado se garantizan resultados más consistentes en el largo plazo y, por otro, se pueden evaluar la trayectoria esperada y los escenarios alternativos de los distintos componentes.

Se describen a continuación las bases técnicas utilizadas y los principales supuestos adoptados sobre las variables demográficas, socioeconómicas y

financieras. Posteriormente, se presenta el desarrollo conceptual de la metodología adoptada y un detalle de los pasos necesarios a seguir para realizar las proyecciones. Se exponen también las estimaciones de las variables demográficas y financieras

1. Principales supuestos

Para la población general se utilizó la proyección de población por sexo y grupos quinquenales de edad elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en conjunto con el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). En esta proyección se supone para el período 2000-2050 un gradual descenso de la fecundidad (de 3.8 a 2.1) y de la mortalidad (la esperanza de vida al nacer se incrementa de 68 a 76 años para hombres y de 73 a 81 años para mujeres).

En cuanto al contexto socioeconómico se adoptaron supuestos moderadamente optimistas. Se supuso un crecimiento gradual de la participación en la actividad económica, desde 42% en el 2000 a 54% en el 2050. Este comportamiento se consideró diferenciado por sexo, con un aumento del 33% a 54% en las mujeres mientras se mantuvo estable alrededor del 53% en los hombres. Para la desocupación abierta se supuso un leve descenso, de 8% de la PEA en 2000 a 7% en 2050. En el caso de la proporción de ocupados cotizantes del IPS, se adoptó el supuesto de un crecimiento desde el 8% en 2000 al 12% en 2050.

No se formularon hipótesis explícitas sobre la inflación, sino que todas las variables relevantes se dejaron expresadas en términos reales, en moneda constante del año 2000. El PIB crece 3% anual a partir de 2005. Los salarios aumentan 1% anual a partir del 2005 y los aportes personales y patronales destinados al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del IPS se mantienen constantes en 12.5% hasta el 2050. Respecto a los requisitos para el acceso a beneficios y al marco legal previsional, se supone el pleno funcionamiento de la Ley 98/92.

Respecto al fondo de reservas acumulado, se supone un rendimiento real del 3.5% anual hasta el 2050, partiendo de los valores registrados en los balances contables del IPS.

2. Metodología

a) *Variables demográficas*

Aportantes

Para estimar la cantidad de aportantes por edades simples y sexo, se proyectó la población total, por edades simples y sexo para los años calendario 2000-

2050, sobre la base de las proyecciones oficiales mencionadas en el punto anterior (CELADE, 2001). Después, considerando los supuestos formulados, se calcularon las tasas específicas de actividad y de desocupación, así como la proporción de ocupados que realizan sus aportes (aportantes). Los cálculos se efectuaron en todos los casos por año calendario, edades simples y sexo.

Beneficiarios

Se proyectó en forma independiente el número de beneficiarios para cada tipo de prestación: jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento.

Jubilados

Las nuevas altas (nuevas prestaciones otorgadas) de jubilados se determinaron con base a las proyecciones de aportantes realizadas, considerando cada sexo por separado. Se partió de la acumulación por cohorte de los años-persona aportados, esto es, la cantidad de aportes anuales acumulados desde el inicio de la vida activa por la generación que alcanza la edad de jubilación (“población jubilable”). Se consideró tanto para hombres como para mujeres que todos los trabajadores acceden a su jubilación a la edad legal de 60 años.

Con el fin de proyectar el número de años aportados a la edad de retiro por las cohortes con actividad previa a 2000, se estimó el número de aportantes en cada grupo en años anteriores, suponiendo que las tasas de aportantes registradas en 2000 reflejan razonablemente las de años anteriores.

En segundo lugar, se distribuyeron esos años-persona aportados entre la población jubilable, quedando determinado el promedio de años-persona aportados por cada sexo. Se supuso que su distribución es bimodal, considerando dos subpoblaciones con niveles diferenciales de formalidad.

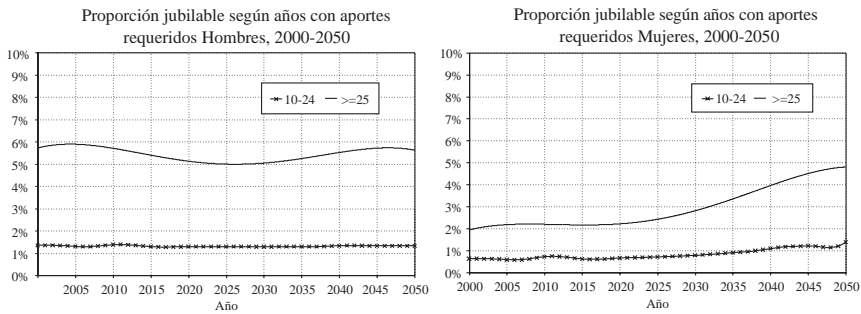
Finalmente se determinó, por simple acumulación, la proporción de población (de edad 60 y sexo s en el año t) con más de 25 años aportados y, en consecuencia, la población con acceso al beneficio jubilatorio.

De igual manera, es posible acumular la población jubilable en distintos tramos según los años aportados (menos de 10, entre 10 y 25), lo que permite evaluar el potencial acceso a distintos tipos de beneficios (véase gráfico 1).

Calculadas las altas de jubilados para cada año, se estima el número de jubilados de los años subsiguientes, utilizando las probabilidades de supervivencia por año calendario, edad y sexo utilizadas en la proyección de la población total de Paraguay.

Inválidos

Para estimar la cantidad de retiros por invalidez en el nuevo sistema se utilizaron las probabilidades de invalidarse que surgen de la “Pension Disability

Gráfico 1 Evolución de la población de 60 años según tramos de aportes y sexo

Fuente: Elaboración propia.

Table 1985” (cuyos cuadros reflejan la experiencia del seguro social en Estados Unidos, entre 1965 y 1982), y los cuadros de mortalidad de la población total. La metodología aplicada consiste en considerar la incidencia de los siniestros de invalidez sobre la población de aportantes en cada grupo. Así, se obtiene el número de nuevos retiros por invalidez de cada año, por edad y sexo.

Luego, el total de beneficiarios por retiro por invalidez, para cada año, edad y sexo, se obtiene sumando a los nuevos retiros los beneficiarios por invalidez sobrevivientes de períodos anteriores. Se utiliza la relación de sobrevivencia anual del sexo s , a la edad x , en el año t , obtenida de los cuadros de mortalidad estimados en Chile para la población de inválidos (MI85), una de las pocas experiencias latinoamericanas con información registrada y disponible.

Pensionados

Las pensiones por fallecimiento se estimaron considerando el número de aportantes, inválidos y jubilados por sexo y edad. Después, tomando la mortalidad proyectada y las tasas de nupcialidad para la población del país (según el Censo Nacional de 1992 y consideradas constantes), se calcula el número de nuevos beneficiarios, bajo el supuesto de que la diferencia promedio de edad entre los cónyuges es de 3 años a favor de los hombres.

Cabe mencionar que, para estas proyecciones, se supuso que sólo el cónyuge tiene derecho al beneficio.

b) Variables financieras

Aportes y contribuciones

Los ingresos previsionales del IPS pueden calcularse con base al número de aportantes y una proyección de los perfiles salariales de los mismos.

Los ingresos imposables de los aportantes se proyectaron sobre la base del perfil de ingresos estimado en 2000 de los trabajadores aportantes al IPS y un crecimiento anual variable.

Los aportes recaudados en un año se calculan con base en el salario o renta imponible mensual, la tasa de contribución asignada (12.5%) y el número de aportes mensuales en un año (12).

Beneficios según tipo de prestación

La jubilación ordinaria se determina en función de los ingresos imposables de los tres años anteriores a ésta.

Los retiros por invalidez equivalen, en promedio, al 60% del ingreso imponible de los tres años previos.

Las pensiones por fallecimiento de causantes activos equivalen, en promedio, al 60% del ingreso imponible del causante de los tres años previos. Los montos se calcularon asumiendo en todos los casos que el cónyuge es el único derechohabiente.

Las pensiones por fallecimiento de causantes inválidos o jubilados equivalen, en promedio, al 60% del beneficio de jubilación o invalidez.

Actualización de beneficios

Se asumió que los ajustes para cada tipo de beneficio corresponderán a la inflación más el 50% de las variaciones del salario real.

c) Resultado financiero del IPS

Los resultados previsionales del IPS surgen de la diferencia entre los correspondientes ingresos y egresos que se analizan en las siguientes secciones.

Los **ingresos previsionales** del IPS se generan a través de la asignación parcial de aportes obrero-patronales y de los rendimientos producidos por el fondo de reservas acumulado.

La recaudación del IPS en concepto de **aportes** al Fondo de Jubilaciones y Pensiones (FJP) se puede estimar con base a la población de aportantes y el monto aportado según edad y sexo.

En el caso de los **ingresos por rendimientos**, el cálculo depende del fondo de reservas acumulado y el rendimiento obtenido.

Los **egresos previsionales** del IPS incorporan pagos por distintas prestaciones (incluyendo el aguinaldo o decimotercera mensualidad): jubilaciones, retiros por invalidez, pensiones de sobrevivencia por fallecimiento de afiliados, jubilados e inválidos.

D. ESCENARIO BASE

1. Variables demográficas

a) Población total, activos, ocupados y aportantes

De acuerdo a las proyecciones oficiales, la población total de Paraguay, 5.5 millones en 2000, llegaría a 9.4 millones en 2025 y 12.6 millones en 2050.

La población económicamente activa se incrementaría desde 2.3 millones en 2000 a 6.7 millones en 2050, mientras la población ocupada aumentaría desde 2.1 millones a 6.3 millones en igual período. El número de aportantes al IPS crecería desde 170 mil en 2000 a 412 mil en 2025 y 720 mil en 2050 (véase gráfico 2).

b) Beneficiarios

Según los supuestos adoptados sobre la acumulación de años aportados, la proporción jubilable de la población (aquella que a los 60 años acumula al menos 25 años de aportes) se incrementaría levemente entre 2000 y 2050, con valores inferiores al 5% para hombres y mujeres.

Las altas de jubilaciones anuales al IPS se incrementarían desde 900 en 2000 a 7 mil en 2050. En cuanto a los jubilados vigentes, aumentarían desde 14 mil a 94 mil.

En 2000, el IPS tenía 3 mil beneficiarios de retiro por invalidez y 6 mil pensionados derechohabientes. Se estima que estos grupos se incrementarían a 14 mil y 44 mil, respectivamente, en 2050.

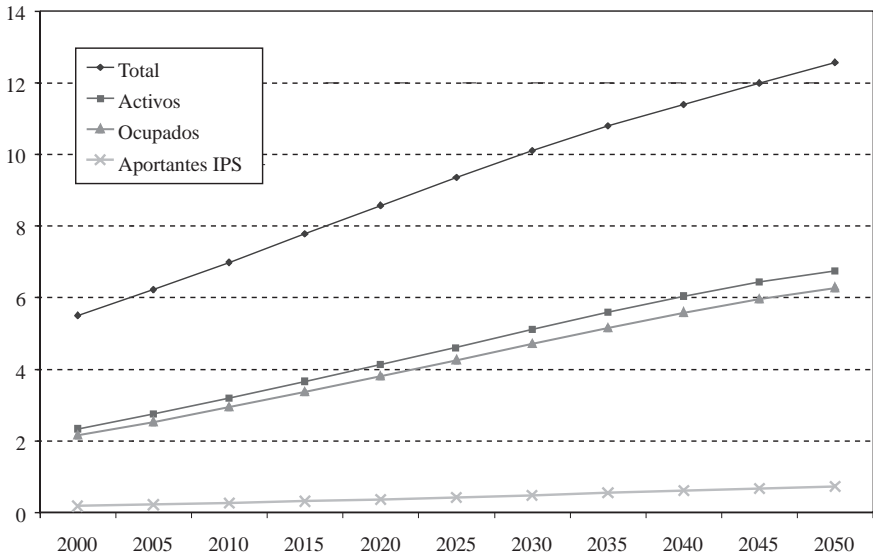
De los 22 mil beneficiarios en 2000, 62% son jubilados, 12% inválidos y 26% pensionados derechohabientes. Según las estimaciones, el número total de beneficiarios ascendería a 152 mil en 2050, sin variaciones importantes en la distribución por tipo de prestación (véase gráfico 3).

El incremento estimado en el número de aportantes no permitirá compensar el aumento estimado en el número de beneficiarios. Mientras en 2000 hay 7.5 aportantes por cada beneficiario, se estima que habrá 6.8 en 2025 y 4.7 en 2050.

2. Variables financieras

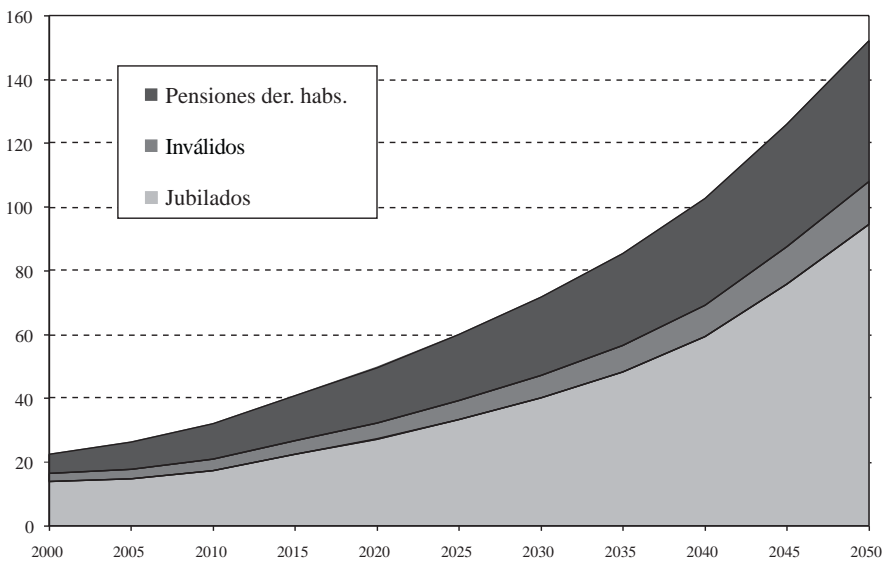
Esta sección tiene como objetivo mostrar las diferencias entre los ingresos y egresos previstos en el IPS.

Gráfico 2 Población de ambos sexos. Paraguay, 2000-2050



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3 Beneficiarios del IPS (miles de casos)



Fuente: Elaboración propia.

a) *Ingresos del IPS*

Como ya se señaló, los ingresos del IPS están compuestos fundamentalmente por aportes personales y patronales (APP) y por la rentabilidad de las inversiones del fondo de jubilaciones y pensiones.

Los APP previstos equivalen al 12.5% del ingreso imponible durante los 50 años de proyección. Los aumentos en la cantidad de aportantes y sus ingresos imponibles acompañarían la expansión del PIB, de modo que los ingresos previsionales se mantendrían alrededor del 1% del PIB.

Los ingresos por rentabilidad, de guaraníes (Gs.) 35 mil millones en 2000, ascenderían a Gs. 161 mil millones en 2025 y caerían a Gs. 12 mil millones en 2050.³ Dichos ingresos fueron estimados como 3.5% del fondo reservado durante los 50 años de proyección y variarían entre el 0.1% y 0.3% del PIB.

La proporción de ingresos por rentabilidad sobre los ingresos totales pasaría desde 11% en 2000 a 16% en 2025 y bajaría a 1% en 2050 (véase gráfico 4).

a) *Egresos del IPS*

Los egresos previstos del IPS incluyen las siguientes prestaciones: jubilación ordinaria, jubilación por invalidez y pensiones por fallecimiento.

La cuantía de los gastos anuales previstos acompañaría la evolución del número de beneficiarios y de los montos de las prestaciones, ascendiendo desde Gs.198 mil millones en 2000 a Gs. 868 mil millones en 2025 y Gs. 2.9 billones en 2050.⁴

A partir de un gasto previsional anual equivalente al 0.7% del PIB en el año 2000, puede preverse que alcanzaría el 1.5% en 2025 y el 2.1% del PIB en 2050 (véase gráfico 5).

En cuanto a la composición de los egresos se espera entre 2000 y 2050 un aumento en la participación del gasto destinado al pago de pensiones, desde 13% en el 2000 hasta 21% en 2050.

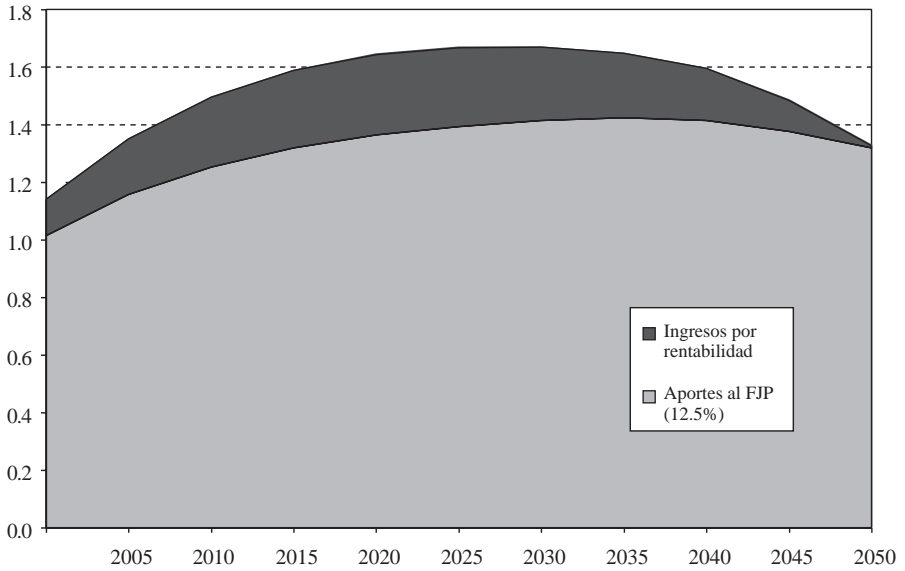
c) *Resultados del IPS*

Los resultados del régimen de pensiones del IPS surgen de la diferencia entre los ingresos y egresos previsionales mencionados en los apartados

3. Con el cambio vigente en Paraguay en diciembre de 2000, de 3.532 guaraníes por dólar, estos montos, respectivamente, son equivalentes a US\$ 9.9 millones en 2000, US\$ 45.6 millones en 2025 y US\$ 3.4 millones en 2050.

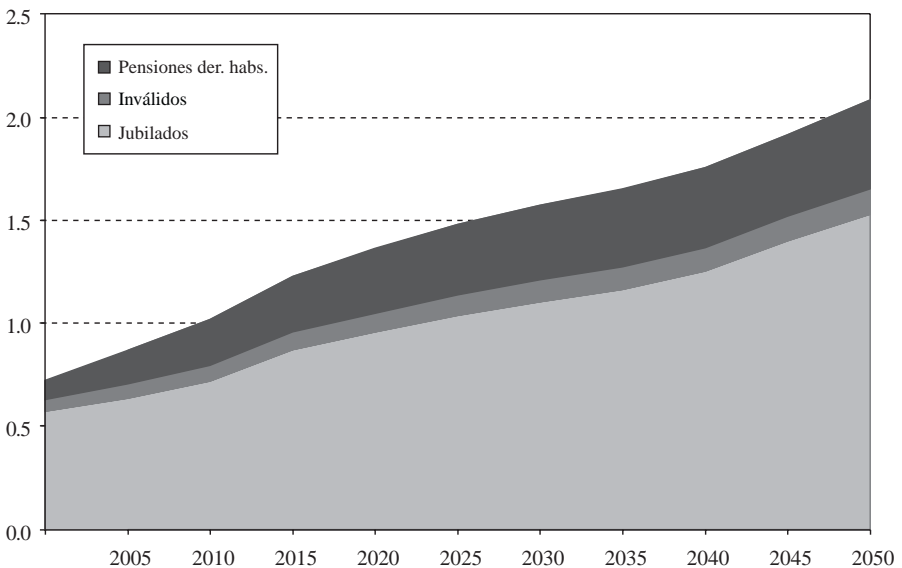
4. Con el cambio vigente en Paraguay en diciembre de 2000, estos montos, respectivamente, son equivalentes en dólares a US\$ 56 millones en 2000, US\$ 245.7 millones en 2025 y US\$ 821 millones en 2050.

Gráfico 4 Ingresos del IPS
(porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5 Egresos del IPS
(porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

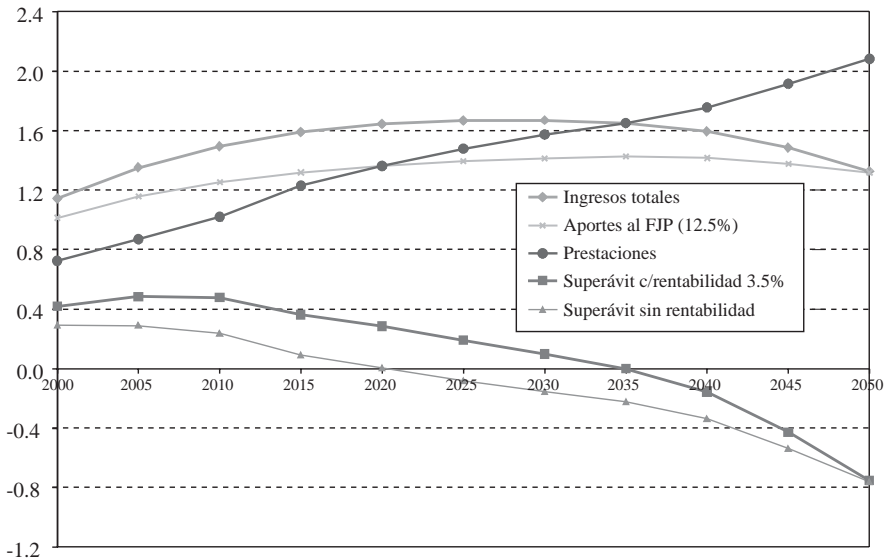
anteriores. Se muestran a continuación los resultados “puros” (sin considerar los ingresos por rentabilidad) y los totales previstos para el horizonte de análisis.

En 2000 la diferencia entre ingresos puros (APP) y los egresos por prestaciones dio como resultado un superávit del 0.3% del PIB. Se prevé que los ingresos por APP superen a los egresos hasta 2020 aproximadamente, cuando los resultados comenzarían a ser deficitarios, llegando al 0.8% del PIB en 2050.

Considerando los ingresos por rentabilidad, el superávit en 2000 fue del 0.4% del PIB y los resultados del fondo de jubilaciones y pensiones comenzarían a ser deficitarios 15 años después (2035). Para el 2050 el déficit alcanzaría el 0.8% del PIB (véase gráfico 6).

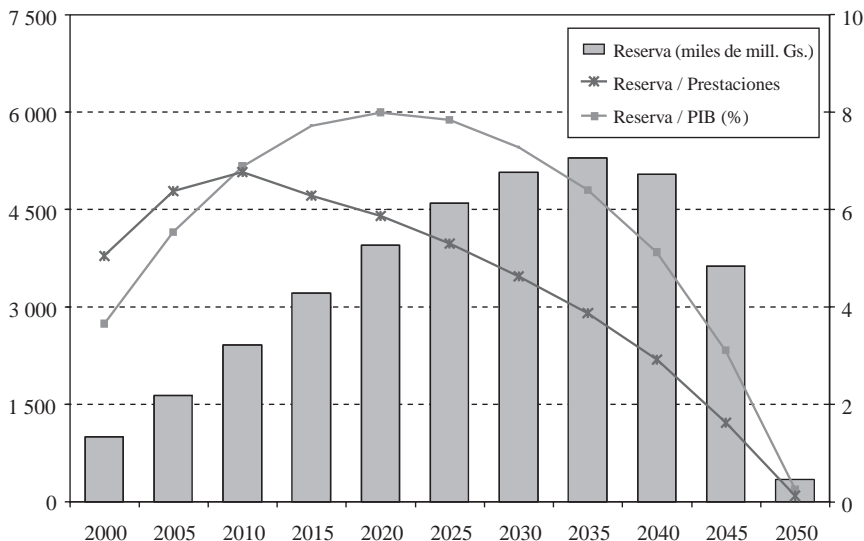
Las reservas del fondo de jubilaciones y pensiones equivalen a cinco años de prestaciones en 2000 y a menos de un año de prestaciones en 2050. En términos del PIB se reducirían desde 3.7% a 0.2% en el mismo período (véase gráfico 7).

Gráfico 6 Ingresos y egresos del IPS, 2000-2050
(porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 7 Reserva previsional del IPS
(miles de millones de guaraníes y porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

3. Cobertura de la población adulta mayor

La cobertura previsional suele ser un fenómeno contrapuesto a la solvencia financiera. En esta sección se muestra el alcance de la cobertura para la población mayor de 60 años, en un contexto de envejecimiento demográfico.

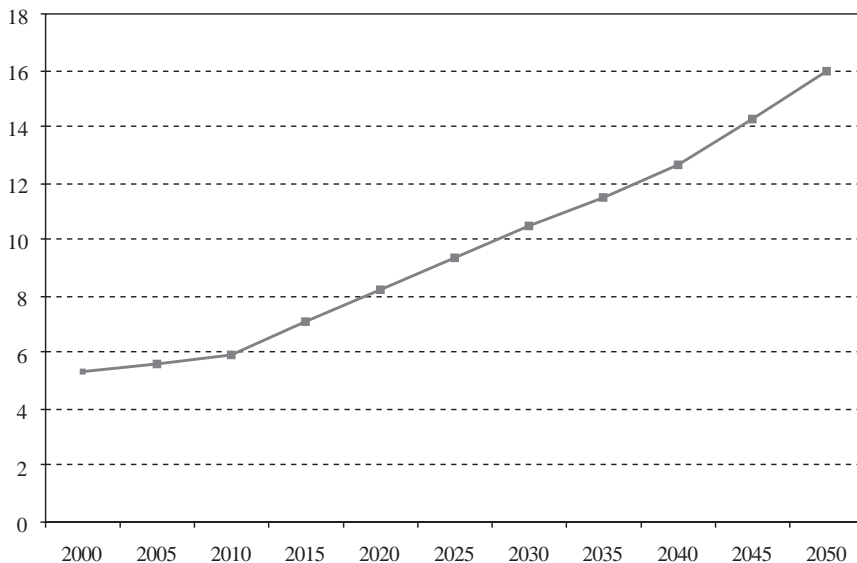
En 2000, 293 mil habitantes tienen más de 60 años y son el 5% de la población total del país. Como consecuencia de los descensos de mortalidad y fecundidad proyectados, se estima que esta proporción aumentaría al 9.4% en 2025 y al 16% en 2050 (véase gráfico 8).

En 2000, el 7% de la población mayor de 60 años disponía de algún beneficio del IPS; esta proporción se mantendría sin variaciones significativas hasta 2050. Esta evolución difiere significativamente por sexo, ya que mientras los hombres disminuirían su cobertura desde 9% a 7%, las mujeres la aumentarían de 5% a 7%.

Si en 50 años no aumentan los niveles de cobertura previsional, serán crecientes las presiones para extender los beneficios contributivos a sectores que participaron de manera limitada del sector formal de la economía, o que aportaron a diferentes regímenes sin poder adquirir el derecho al beneficio por las normas legales vigentes (que no permiten la compensación de aportes).

Para enfrentar esta situación, podrían otorgarse nuevas prestaciones (con menores niveles y menores exigencias de años de aportes) extendiendo así la

Gráfico 8 Proporción de población mayor de 60 años
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

cobertura a mayor cantidad de población. Esta posibilidad se analizará en la siguiente sección.

E. ESCENARIOS ALTERNATIVOS

Se evalúan tres tipos de escenarios alternativos: 1) cambios en la proporción de trabajadores que contribuye al IPS; 2) cambios en el rendimiento de las reservas acumuladas, y 3) reconocimiento de ciertos beneficios adicionales para aumentar los bajos niveles de cobertura previstos.

1. Variaciones en el alcance del IPS

Si bien todos los trabajadores asalariados quedan incluidos en forma obligatoria en el régimen de seguro, el alcance del IPS es bastante limitado (8% de los ocupados en 2000). Entre los factores explicativos de este fenómeno pueden mencionarse la alta informalidad del mercado laboral en Paraguay, los reducidos esfuerzos para una efectiva fiscalización (la falta de inscripción genera apenas una multa irrisoria) y la coexistencia de otros regímenes que cubren la contingencia de vejez.

En el escenario base se estableció con moderado optimismo una mejora gradual en el alcance del IPS, llegando al 12% de los ocupados en 2050. Por ello, es importante evaluar qué ocurriría si el alcance se mantuviera constante o si se produjera una mejora más significativa. En este sentido se establecieron dos escenarios alternativos, uno donde la proporción de ocupados que contribuye al IPS se conserva constante (“sin cambios”) y otro (“optimista”) donde se eleva gradualmente hasta llegar al 16% en 2050.

Obviamente, al aumentar la cantidad de aportantes, el efecto inmediato es el aumento de los ingresos por aportes y de los resultados del IPS, aunque con el paso del tiempo los resultados disminuyen debido a que también crece el número de beneficiarios y, en consecuencia, el gasto en prestaciones y la cobertura.

En el largo plazo, las variaciones en el número de aportantes generan cambios proporcionales de similar magnitud en el número de beneficiarios, en los ingresos por aportes, en los egresos por prestaciones y en la cobertura de la población adulta mayor. Un aumento de cuatro puntos porcentuales en la proporción de ocupados que aporta al IPS se asocia con un crecimiento del orden del 35% en las variables antes mencionadas.

Cuadro 3 Comparación de escenarios con variación en la proporción de ocupados que contribuye al IPS
(escenario base = 100)

Año	Aportantes		Beneficiarios		Ingresos por aportes		Egresos		Cobertura	
	sin cambios	optimista	sin cambios	optimista	sin cambios	optimista	sin cambios	optimista	sin cambios	optimista
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2005	96	105	100	100	96	105	100	100	100	100
2010	92	109	99	102	92	109	99	102	99	101
2015	88	113	97	103	88	113	97	103	98	102
2020	85	117	95	106	85	117	95	106	96	105
2025	81	121	92	110	81	121	92	110	93	109
2030	78	124	88	114	78	124	88	114	89	113
2035	75	127	83	119	76	127	83	119	84	119
2040	73	130	78	125	73	130	78	125	78	125
2045	70	133	73	131	70	133	73	131	73	131
2050	68	135	67	137	68	136	67	137	67	138

Fuente: Elaboración propia.

Nota: En el escenario “sin cambios” la proporción de ocupados que contribuye al IPS se mantiene en 8% a lo largo de la proyección, mientras que en el escenario “optimista” dicha proporción se incrementa gradualmente hasta llegar al 16% en 2050. En el escenario “base” la proporción llega al 12% en 2050.

En cambio, los resultados están afectados por la contribución del rendimiento de las reservas y, dado que surgen por diferencias entre ingresos y egresos, pueden alcanzar valores negativos, lo que hace más difícil su comparación. En el gráfico siguiente puede apreciarse que el crecimiento de aportantes implicaría significativas mejoras durante las primeras tres décadas, pero que irían desapareciendo hasta volverse negativas a partir de 2040 (véase gráfico 9).

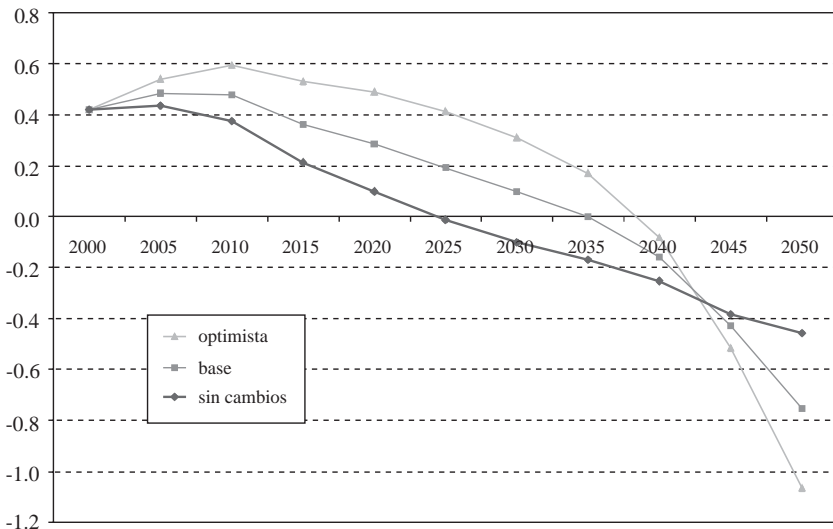
Es importante destacar que las mayores erogaciones del IPS tendrían como contrapartida un incremento en la cobertura de la población mayor de 60 años, que pasaría desde menos del 7% en el escenario base a más del 9% en el escenario optimista (véase gráfico 10).

2. Variaciones en el rendimiento de las reservas

En el escenario base se estableció con moderado optimismo un rendimiento de la reserva del FJP del IPS del 3.5% real anual, hipótesis razonable como promedio de los 50 años. De todas maneras, es importante evaluar que ocurriría si el rendimiento promedio estuviese un punto porcentual por arriba o por debajo.

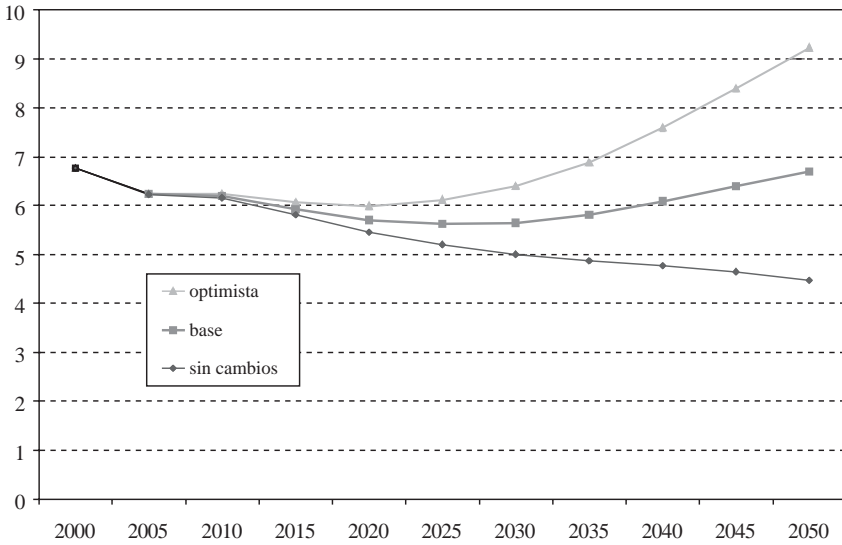
Obviamente, al aumentar los ingresos por rentabilidad, el efecto directo es la mejora de los resultados del IPS, lo que le permitiría postergar el momento en que el régimen previsional se volvería deficitario (véase gráfico 11).

Gráfico 9 Proyección de resultados previsionales del IPS, según escenario. IPS, 2000-2050 (porcentaje del PIB)



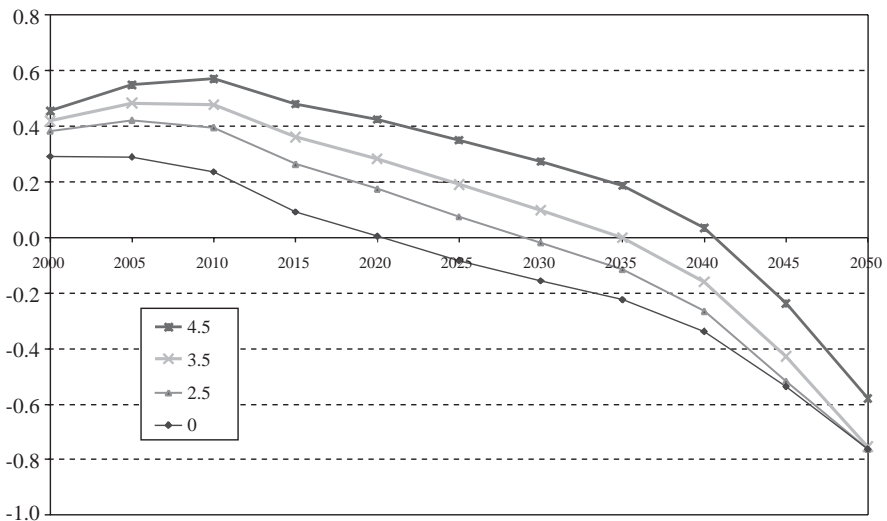
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 10 Proyección de cobertura previsional, según escenario. IPS, 2000-2050 (porcentaje de la población)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 11 Resultado previsional del IPS, 2000-2050, según hipótesis de rentabilidad de reservas (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

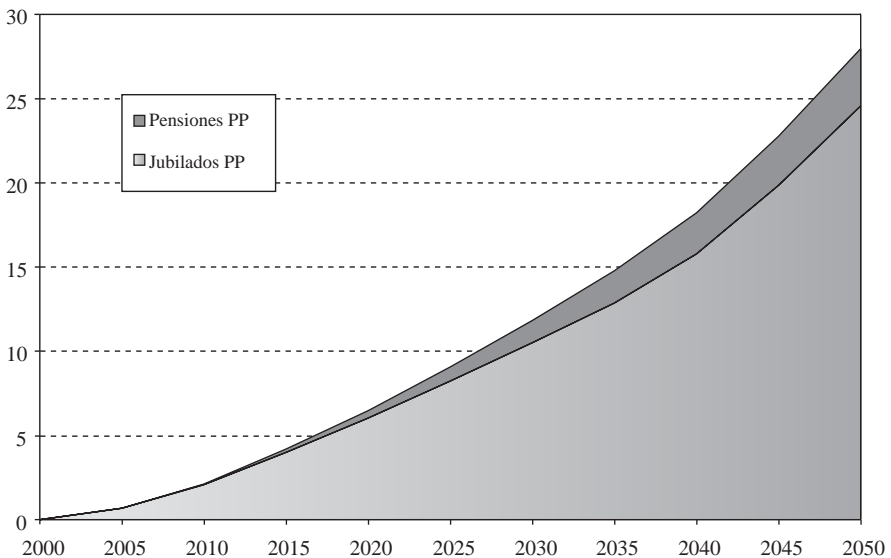
3. Beneficios adicionales

Las dificultades de desarrollo del mercado laboral formal, los 25 años con aportes requeridos para acceder al beneficio jubilatorio y el reducido alcance del IPS permiten prever que habrá déficits de avances en el nivel de cobertura previsional, esto es, una importante proporción de población de edad avanzada sin acceso a beneficios. En consecuencia, debe considerarse la posibilidad de establecer beneficios adicionales que reconozcan alguna compensación proporcional para aquellos que contribuyeron al IPS por un período menor al establecido.

A título ilustrativo se desarrolla una “prestación proporcional” (PP) para quienes contribuyeron entre 10 y 25 años, de un beneficio mensual definido como 2% del salario medio por cada año con contribuciones.

La proporción de población jubilable con derecho a la PP pasaría desde 0.6% en 2005 a 1.3% en el 2050 en el caso de las mujeres, mientras que oscilaría alrededor de 1.3% para los hombres. El número de beneficiarios directos de la PP aumentaría, en igual período, desde mil a 25 mil y si se incluye a los pensionados, desde mil a 28 mil (véase gráfico 12).

Gráfico 12 Beneficiarios de la prestación proporcional
(miles)

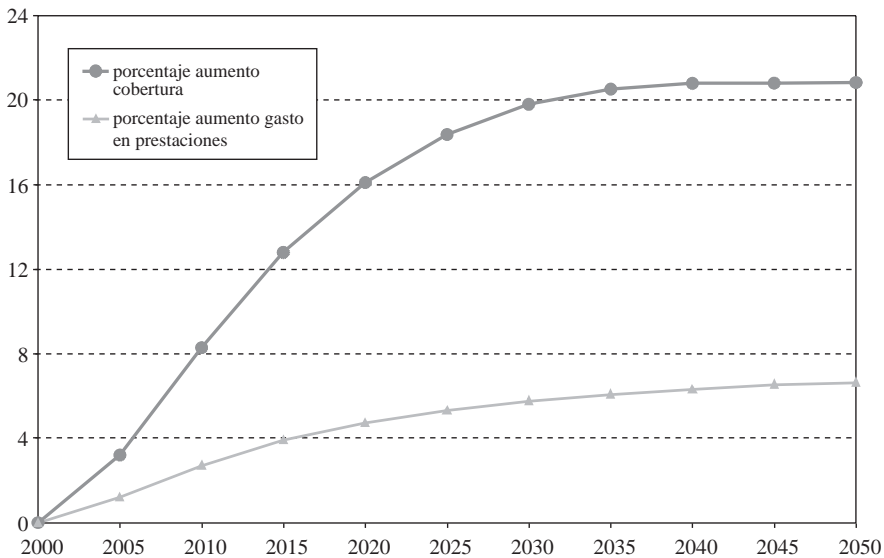


Fuente: Elaboración propia.
PP: Prestación proporcional.

Finalmente, el gasto total por esta prestación aumentaría entre 2005 y 2050 desde 0.01% a 0.14% del PIB (de 3 mil millones de Gs. a 192 mil millones de Gs.).⁵

En 2050, cuando el nuevo beneficio alcanzaría al 1.4% de la población mayor de 60 años y permitiría aumentar 21% la cobertura previsional del IPS, los costos de la prestación proporcional representarían menos del 7% de los egresos por prestaciones.

Gráfico 13 Efectos de la prestación proporcional
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

F. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La proyección actuarial presentada es un modelo de componentes, donde, a diferencia de los estudios previos elaborados para el IPS, se considera la evolución de cada variable en forma independiente (fecundidad, mortalidad, tasa de actividad, proporción ocupada aportante al IPS). Esta metodología permite analizar la proyección de los componentes en conjunto y por separado, así como los efectos e impactos sobre diferentes factores ante escenarios alternativos. Otra contribución importante de este estudio es la determinación

5. Con el cambio vigente en Paraguay en diciembre de 2000, equivalentes a US\$ 850 mil y US\$ 54.3 millones.

endógena del número de jubilados (sobre la base del número de aportantes proyectados y un modelo de distribución de los años aportados), en vez de proyectar con criterio arbitrario valores absolutos o proporciones de jubilados.

El informe actuarial se elaboró considerando un horizonte de 50 años y suponiendo un escenario razonable “base” en el largo plazo con respecto a variables demográficas, económicas y financieras. No se tuvieron en cuenta situaciones de coyuntura críticas por las que atraviesa o pudiera atravesar el país, ya que el objetivo es evaluar la suficiencia y solvencia del fondo de jubilaciones y pensiones en el largo plazo.

En esta evaluación actuarial no se presenta un resultado único, al que suele denominarse “balance o déficit actuarial”, que resume el valor presente de los futuros ingresos y gastos, porque dicho valor es de difícil interpretación y muy sensible a la tasa de descuento y horizonte de análisis seleccionados. En este estudio se prefirió mostrar la evolución esperada de los flujos de ingresos, egresos y resultados, así como de las distintas variables asociadas a lo largo del tiempo. Estos conceptos y las perspectivas de corto, mediano y largo plazo son más asimilables por el público en general, mientras que los interesados más expertos podrán determinar con facilidad indicadores resumidos bajo distintas hipótesis.

Los principales resultados bajo las hipótesis del escenario “base” son los siguientes:

- El número de personas que aportan al IPS aumentaría desde 170 mil en 2000 a 720 mil en 2050, mientras que el número de beneficiarios aumentaría desde 22 mil a 152 mil en igual período.
- La proporción de población con derecho a jubilarse por el IPS se mantendría alrededor del 5%, debido a las condiciones de informalidad del mercado laboral y a la falta de reconocimiento de aportes a otras entidades que hacen muy difícil cumplir con el requisito de 25 años aportados.
- Los ingresos del IPS por aportes serían suficientes para hacer frente a las prestaciones aproximadamente hasta 2020 o, si se incluyen los ingresos esperados por rentabilidad de reservas, hasta 2035. Con un plan eficiente de inversiones y mejores rendimientos se podría extender el plazo de solvencia. El déficit previsto para 2050 representaría 0.8% del PIB.

Cabe concluir con algunas recomendaciones que el IPS podría considerar:

- Mejorar la calidad de la información. Los datos provenientes de diferentes fuentes no presentan una adecuada consistencia (salarios, número de aportantes, beneficiarios y balances contables).
- Elaborar estadísticas y realizar publicaciones en forma periódica. Esta actividad obliga a organizar bases de datos y procesos que permitan evaluar su consistencia, y a corregir y mejorar la calidad de la información. Además se deberían elaborar series históricas de manera que futuros estudios estén basados en información más confiable.
- Mantener estudios actualizados que permitan realizar un seguimiento apropiado de situación y perspectivas actuariales del IPS.

- Adoptar una clara definición respecto del aguinaldo, ya que resulta falto de coherencia no aportar pero sí cobrar. Lo más importante es establecer una norma definitiva, que no requiera anualmente un tratamiento discrecional por parte del Consejo del IPS.
- Revisar el proceso de determinación del monto de las jubilaciones, fijando pautas en tres sentidos: extensión del período de referencia, actualización de los salarios considerados y tasa real de sustitución.
- Reglamentar de manera precisa el ajuste automático anual de las prestaciones.
- Evaluar las asignaciones contables por fondos, estableciendo métodos más precisos y transparentes. Por ejemplo, debe evitarse el cómputo de provisiones de incobrabilidad (resultado financiero) como gasto administrativo. Asimismo, los egresos del fondo de jubilaciones y pensiones tendrían que responder sólo a prestaciones y no a gastos generales o sueldos.
- Revisar la composición y valuación de las reservas y, en particular, negociar con el Estado la documentación de su deuda.
- Adoptar medidas que permitan extender el alcance del IPS entre la población activa. Un aumento de cuatro puntos porcentuales en la proporción de ocupados que aporta al IPS se asocia con un crecimiento del orden del 35% en el número de aportantes, beneficiarios y en la proporción de población mayor cubierta.
- Procurar un aumento de la cobertura previsional con un reconocimiento recíproco de aportes a otros entes.
- Crear algún tipo de beneficio adicional que permita adquirir el beneficio a parte de la población (quienes tienen entre 10 y 25 años de aporte) actualmente excluida. De esta manera se cumpliría con las recomendaciones de convenios internacionales en materia de seguridad social.

BIBLIOGRAFIA

- Bertranou, F., Grushka, C.O.; Schulthess, W. 2000 *Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina*, serie Financiamiento del Desarrollo, N° 94 (Santiago, CEPAL).
- Candia, J. I. 1998 *Manual de la seguridad social en el Paraguay* (Asunción, IPS).
- CELADE, 2001 *Boletín demográfico* (Santiago, CELADE).
- CEPAL, 2002 *Informe para América Latina y el Caribe* (Santiago, CEPAL).
- DGEEC, 2001 *Boletín N° 9* (Asunción, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos).
- _____ 2002 *Encuesta integrada de hogares 2000/2001. Principales resultados* (Asunción, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos).
- Grushka, C.O. 2002 *Proyecciones previsionales e innovaciones metodológicas*. Trabajo presentado al 4° Congreso Argentino de Actuarios y 5° Congreso Panamericano de Actuarios, septiembre 2002 (Buenos Aires).

- Halley Merlo, P. 2001 *La seguridad social en el Paraguay ¿Reparto solidario o capitalización individual?* (Asunción).
- Ministerio de Hacienda y Ministerio de Justicia y Trabajo, 1997 *Reforma del sistema de jubilaciones y pensiones en Paraguay* (Asunción, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Justicia y Trabajo).
- OIT, 1998a *Modelo de pensiones de la OIT. Una guía técnica* (Ginebra, OIT).
- _____ 1998b *Internal guidelines for the actuarial analysis of a national social security pension scheme* (Ginebra, OIT).
- _____ 1999 *Recopilación y análisis sobre la situación de los regímenes de jubilaciones y pensiones*. Informe para el Congreso Nacional. Programa Regular de Asistencia Técnica (Santiago, OIT),
- _____ 2001 *Modelo de proyección demográfica de la OIT*. Versión 1.0 (Ginebra, OIT).
- Plamondon, P. y otros 2002 *Actuarial practice in social security* (Ginebra, OIT, AISS).
- Rofman, R.; Stirparo, G.; Lattes, P. 1997 *Proyecciones del sistema integrado de jubilaciones y pensiones 1995-2050*, serie Estudios Especiales N° 12 (Buenos Aires, SAFJP).

