Organización
Internacional
del Trabajo

Paraguay: Situación actual de las mipymes y las políticas de formalización

Horacio Santander

OIT Cono Sur • Informes Técnicos /3

Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

PARAGUAY

Situación actual de las mipymes y las políticas de formalización

Horacio Santander

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2017
Primera edición 2017

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 se pueden reproducir 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, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Paraguay: Situación actual de las mipymes y las políticas de formalización. Horacio Santander. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 2017 (Informes Técnicos OIT Cono Sur, Nº 3).

ISSN 2523-5001 (pdf web)

Microempresa / pequeña empresa / empleo / productividad /condiciones de trabajo / legislación / 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 se pueden obtener en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca_scl@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/santiago

Edición, diseño y diagramación: María de la Luz Celedón M.

ÍNDICE

1. Introducción 1
2. La importancia de las mipymes 2
3. Revisión de la literatura paraguaya acerca de las mipymes. 6
4. Definición de mipymes 10
5. Las mipymes: empleo, producto y productividad 14
   5.1. Las mipymes en la estructura económica paraguaya 14
   5.2. Estudiando la productividad de las mipymes con el Censo Económico 19
   5.3. Otras características y dinámicas de las mipymes 24
6. Las condiciones de trabajo en las mipymes 31
   6.1. Concentración del empleo 31
   6.2. Grado de especialización 34
   6.3. Incorporación de capital humano 35
   6.4. Las mujeres y el empleo en las mipymes 36
   6.5. Impacto en los jóvenes y el empleo 38
   6.6. Informalidad empresarial y laboral 41
   6.7. Brechas salariales y distribución del ingreso 43
   6.8. Afiliación sindical 47
   6.9. Cotizaciones en el sistema de pensiones 48
   6.10. Cobertura de seguro médico 50
7. El entorno regulatorio 51
   7.1. El marco normativo de las mipymes 51
   7.2. Instituciones y políticas específicas dirigidas a las mipymes 58

7.3. Instituciones públicas y programas orientados a la formalización y competitividad 60
7.4. Instituciones públicas y programas de capacitación y formación laboral 62
7.5. Instituciones públicas y programas de créditos y financiamiento 65

8. Evaluación de las políticas, leyes y regulaciones orientadas a las mipymes. 68

9. Conclusiones 72

10. Recomendaciones de política 75

Bibliografía 78

Anexo 83

PARAGUAY

Situación actual de las mipymes y las políticas de formalización

1. INTRODUCCIÓN

Paraguay ha experimentado en los últimos 17 años un crecimiento promedio anual del 3,6%, con un incremento del PIB per cápita real del 42% presentando importantes reducciones de la incidencia de la pobreza extrema –de 11,5% en el 2000 a 5,4% en el 2015–.[1] Aun cuando los últimos tres lustros constituyen los de mejor desempeño económico desde la década del 70, la sociedad continúa mostrando importantes niveles de desigualdad, ya que la pobreza afecta aún a uno de cada cinco paraguayos.

Durante este periodo de crecimiento económico se redujeron las tasas de desocupación y subocupación y se dinamizaron algunos indicadores asociados con la calidad del empleo, así como el incremento de la cobertura de la protección social o el de una moderada reducción de la informalidad. No obstante, persisten importantes brechas que se reflejan en el hecho de que más de 2,2 millones de trabajadores ocupan empleos considerados informales.

Como se presenta en este informe, una de las características de la estructura productiva paraguaya es el predominio de las unidades económicas unipersonales (trabajadores por cuenta propia), de micro y pequeñas empresas (muchas de ellas de carácter familiar), la ausencia de un estrato significativo de empresas medianas, un pequeño número de empresas de gran tamaño que concentra una importante proporción de la producción, así como considerables brechas de productividad, desigualdad, empleo y condiciones de trabajo entre empresas de diferente tamaño. Las características de la estructura económica imponen obstáculos para el crecimiento de las empresas e impiden la reasignación de recursos productivos y fuerza laboral de actividades de baja productividad a otras de mayor productividad.

1 De acuerdo con correcciones recientemente hechas por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos en los datos históricos de pobreza del país. La incidencia de la pobreza total era en el 2000 del 45,1%, reduciéndose en el 2015 a 26,6%.

Las micro y pequeñas empresas en Paraguay, caracterizadas por la alta concentración de empleos de baja calidad y productividad, no son capaces por sí mismas de dar el salto hacia mayores escalas de producción, generar trabajo decente e ingresos laborales suficientes para reducir las desigualdades en los mercados de trabajo y que las personas así como las empresas puedan salir de la informalidad.

En este sentido fue auspiciosa la promulgación de la Ley 4.457 en el 2012 para las micro, pequeñas y medianas empresas tanto desde el punto de vista económico como institucional, con el fin de contar con un marco regulatorio que permita ordenar las políticas de incentivo y fortalecimiento diseñadas y orientadas al sector, a su vez que visibilice su importancia en la estructura económica paraguaya. Llama la atención en este sentido la escasez relativa de datos y estudios referidos al sector aun cuando numerosos programas de gobierno en los últimos 15 años han contemplado el desarrollo de las mipymes, más aún conociendo su peso en la estructura económica paraguaya al representar el mayor número de unidades económicas y concentrar a la mayor parte del empleo.

El presente trabajo pretende realizar un diagnóstico de la situación de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), tanto como unidades económicas productivas como también generadoras de empleo, entender el desafío que plantean para el diseño de las políticas públicas orientadas a la reducción de la informalidad, conocer el contexto normativo que los rige (junto con sus ventajas y limitaciones) y sugerir en el marco de las recomendaciones de la OIT ciertas medidas a ser consideradas para la formalización de la economía informal. Con los datos más recientes disponibles se analizan las principales características productivas, de empleo y de condiciones de trabajo de las mipymes. Debido a la ausencia de encuestas de empresas comparables en el tiempo y al hecho de que las mismas son incipientes en el sistema estadístico nacional, este análisis se basa principalmente en el procesamiento de datos de encuestas de hogares a partir de las respuestas de jefes de hogar en relación con las características de sus lugares de trabajo. El análisis se concentra en el 2015 y, en la medida de lo posible, se compara con el 2000.[2]

2. LA IMPORTANCIA DE LAS MIPYMES

La capacidad demostrada por las mipymes para superar las crisis de los 70 y 80 del siglo pasado, adaptándose mejor a las condiciones recesivas y creando empleo, en parte

2 Los datos referidos al 2000 se obtienen a partir de la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000-2001, que abarcó temporalmente de agosto del 2000 a julio del 2001, pero para fines prácticos cuando se haga referencia a ellos se los tratará como datos del 2000.

gracias a su flexibilidad, pero también a la informalidad del sector y su potencial para absorber el desempleo laboral generado en el sector formal, contribuyó a que el sector sea objeto de estudios más profundos por parte de los economistas. El interés se fue intensificando a principios del nuevo siglo, sin embargo, su importancia y papel en el desarrollo económico de un país siguen generando posiciones divergentes entre expertos.

Por un lado están aquellos que postulan, según las posiciones más afines a las existentes en la mitad del siglo pasado, un enfoque económico en materia empresarial acorde con el fordismo o producción en serie, donde cualquiera otra forma de producción es considerada ineficiente (especialmente en la intensidad de uso de las energías) y, por tanto, excluida del análisis.

Yoguel (2005) afirma que "La asociación positiva entre tamaño de la planta y la productividad de la mano de obra en un esquema de uso intensivo de la energía, fue el elemento decisivo que justificó el predominio de las empresas grandes en la organización de la producción".

Otros autores consideran a las mipymes empresas muy heterogéneas y generalmente carentes de transformación debido a su baja productividad. Sostienen que "políticas que apoyen a las pymes en problemas solo retardarán la salida de un gran número de empresas relativamente menos productivas y desperdiciarán recursos públicos" (Cabrera *et al.*, 2009). Esta posición está acorde con la teoría económica que considera a las mipymes como símbolo de subdesarrollo económico y donde la dimensión de las empresas se halla directamente relacionada con la evolución nacional, por tanto, el destino de las mipymes es la de desaparecer una vez que el país se desarrolle, siguiendo el curso natural "darwiniano" de la evolución económica.

Se menciona que un importante condicionante del enfoque fordiano es la necesidad de grandes mercados de bienes primarios a precios módicos y de importantes mercados de consumo para los bienes finales generados por las grandes empresas, con el fin de equiparar producción y consumo. Como esta característica se encontraba en países industrializados, pero no en los de vías de desarrollo, esto llevó a reforzar la idea de que las mipymes se hallan asociadas a países poco industrializados, donde el desarrollo de las grandes empresas era más complejo por las limitaciones propias de la ausencia de escalas en las pequeñas empresas en mercados muy estrechos.

El enfoque que impulsa el fomento y diseño de políticas de promoción de mipymes nace a partir de la crisis de las décadas de los 70 y 80 y se configura definitivamente en la década de los 90. Si bien se conocían las ventajas de las mipymes en cuanto a su intensidad factorial en el uso del factor trabajo, su adaptabilidad, el uso de factores productivos locales y la reducción de la dependencia de las importaciones, aun así se consideraba

que las empresas de menor tamaño eran solo transitorias y que eran útiles únicamente en países que iniciaban un proceso de industrialización, el que derivaría necesariamente en la conformación de grandes empresas de producción en serie.

Acorde con esta visión negativa de las mipymes, diversos estudios en las décadas del 60 y 70 mostraron una confrontación con las grandes empresas en términos de "formalidad", ya que mientras las segundas se encontraban legalmente constituidas con incentivos gubernamentales beneficiosos, cumplimiento las leyes laborales para los empleados, etc., las mipymes se hallaban sumergidas en la informalidad por el carácter "familiar" de las mismas. De esta forma, se solía asociar a las mipymes con el "sector informal" o la "economía sumergida".

Luego de la crisis de los 70 y en parte como contraposición a los males asociados al fordismo, surge la noción de que en las mipymes descansa la clave del desarrollo industrial. Además, en esa misma época la Organización Internacional del Trabajo hace un llamado para que los países del "tercer mundo" ayuden a las mipymes, otorgándoles mayores incentivos y generando políticas de promoción, introduciendo en el debate público la preocupación por ellas de forma más definitiva y organizada.

Pero es a partir de la crisis de los 80 y la capacidad de adaptación demostrada por las mipymes ante la misma –en contraposición al modelo de producción en masa de las grandes empresas de corte fordiano– que comienza a debatirse un nuevo paradigma al que se denominó "Especialización flexible" (Schmitz, 1993), basada en estructuras menos rígidas y más adaptables en las que las mipymes ocupaban un papel principal. Esto contribuyó a que las mipymes, antes vistas negativamente, empezasen a ganar respeto entre los economistas, no por su fortaleza en tiempos ordinarios, sino por su capacidad de subsistencia en épocas de crisis.

Sin embargo es necesario resaltar que economías de pequeña escala y especialización flexible no son sinónimos. Si bien tanto el nuevo paradigma como las mipymes tuvieron un auge simultáneo, esto se debió en parte a las crisis de la producción en serie y no tanto a características compartidas entre ambas. De hecho, es factible la implementación del paradigma de la especialización flexible en grandes empresas, ya que lo que este indica es una forma de relación, que no tiene necesariamente que ver con el tamaño de la empresa. Si bien existe una diferencia y es que en las grandes empresas la especialización flexible se da como descentralización interna, mientras que en las pequeñas es la forma en la que estas se relacionan con otras empresas (Schmitz, 1993), es evidente que no es un paradigma excluyente de las grandes empresas ni centrado en las mipymes.

A partir de entonces, y bajo el nuevo paradigma, las pequeñas empresas comienzan a ser consideradas como eficientes, flexibles y dinámicas (Späth, 1993), especialmente por países en desarrollo, que necesitaban empresas adaptables que lograsen sobrevivir a los

efectos exteriores de las crisis, no obstante, su estudio no prosperó de igual forma, sino hasta que fue tomado por los países industrializados (Schmitz, 1993).

En 1994 el Banco Mundial entrega tres argumentos centrales que apoyaban la política de ayuda hacia el sector mipymes: el primero era que favorecían la competencia y el emprendimiento, aumentando los beneficios de una economía flexible, por medio de su eficiencia e innovación. El segundo, que las mipymes eran más productivas que las grandes empresas, pero que no eran apoyadas por el sector financiero, haciéndose necesaria la ayuda estatal. Finalmente, la evidencia empírica demostraba que las mipymes eran más funcionales al empleo que las grandes empresas, debido a que las primeras son intensivas en mano de obra, mientras que las segundas lo son en maquinaria.

Es importante destacar que si bien el nuevo paradigma de la especialización flexible permitió resaltar ciertas bondades de las mipymes para hacer frente a los cambios, estas no han podido desprenderse de la etiqueta de "informales", debido al incumplimiento por parte de las mismas de normativas relacionadas a la producción, el empleo y la seguridad social.

En esta línea, Tokman y Martínez (1999) y Reinecke y White (2004) sostienen que son las regulaciones inadecuadas las que impiden el desarrollo de las mipymes y las obligan a desenvolverse en la informalidad, pero que las mismas se podrían transformar en "ciudadanos económicos plenos", por medio de la eliminación de las barreras que contribuyen a aumentar los costos de transacción del sector. La integración de las empresas que incumplen las normas dependerá del desarrollo productivo de estas, el que facilitaría 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 distintos diagnósticos del sector coinciden en que los problemas de las mipymes 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 (2004) 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 mipymes 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 mipymes, mediante reformas que reduzcan los costos directos e indirectos de la regulación, para beneficiar a un grupo importante de empresas de este sector.

3. REVISIÓN DE LA LITERATURA PARAGUAYA ACERCA DE LAS MIPYMES

No es mucho lo que se ha investigado y escrito referente a este sector pese a su importancia en la estructura económica de Paraguay. Esto se explica, en parte, por la ausencia de estadísticas económicas y la voluntad para generarlas a nivel estatal y privado. Sin embargo, la documentación existente ha sido útil y variada en su temática. La mayoría de los estudios realizados aborda la situación de los trabajadores en las mipymes y de las propias unidades económicas por medio de fuentes indirectas como las Encuestas de Hogares. Los registros administrativos se caracterizaron –hasta hace poco tiempo– por ser desordenados, inaccesibles e inconsistentes cuando se comparaban entre ellos. Por otra parte, los censos y encuestas económicas que permiten caracterizar al sector y a las empresas y trabajadores que las integran, eran inexistentes.

Entre los principales trabajos podemos mencionar el efectuado por Buttner y Buttner (2000), el que fue realizado para encontrar los determinantes del empleo en las mipymes –con datos de la Encuestas Integrada de Hogares (EIH) 1997/1998– utilizando una metodología estadística y econométrica. El estudio plantea ciertas hipótesis relacionadas con variables como la edad, el nivel de instrucción, la seguridad social, el nivel de ingresos, la flexibilidad laboral, entre otros, para conocer los determinantes del empleo a nivel de las micro, pequeñas y medianas empresas. Concluye en la necesidad de una reforma de las leyes laborales que consideren las asimetrías observadas en las mipymes con el fin de evitar el aumento de la informalidad laboral y los conflictos sociales. Asimismo, sugiere la creación de una entidad que enfoque el problema integral de las mipymes, el desarrollo de esquemas tributarios válidos tanto en su diseño como en los sistemas de pagos y el fortalecimiento de la información estadística con el propósito de mejorar los diagnósticos de situación como también para la comprobación de las medidas correctivas a implementar.

Borda (2002) realiza un estudio para la Organización Internacional del Trabajo, el que forma parte de los diagnósticos y análisis de política más completos de las mipymes. En su trabajo analiza la situación de estas como generadoras de empleo, identifica las restricciones que enfrentan derivadas de las regulaciones administrativas, tributarias y laborales y estima los costos y beneficios del incumplimiento del marco regulatorio por parte de las empresas del sector, evaluando las ventajas potenciales que derivarían de su formalización. Formula, además, un conjunto de propuestas de reforma al 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 por medio de las mipymes. El trabajo, a partir del diagnóstico realizado, sostiene la necesidad de una política de fomento a 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, plantea la importancia de simplificar las normas para el sector, reducir sus costos, mejorar la supervisión y fomentar la asociatividad. En la dimensión de políticas resalta como prioritario actualizar los costos laborales, encarar un proceso gradual de formalización, ampliar la base tributaria, mejorar su gestión y, en materia financiera, impulsar un fondo de garantía para estas empresas que acompañada de adecuadas condiciones macroeconómicas faciliten su desarrollo.

Por su parte, Caballero (2002) publica un estudio utilizando como base la primera encuesta a microempresarios urbanos del país, cuyo marco fue la Encuesta de Hogares de 1999. En ella concluye que los microempresarios representan un sector altamente heterogéneo, con indicadores extremos donde conviven como microempresarios desde vendedores ambulantes, de educación más bien precaria, con altos niveles de subsistencia y aquellos que tienen educación terciaria y que poseen una unidad productiva con todas sus características. Este estudio trata de reducir este nivel de heterogeneidad formando grupos a partir de criterios cualitativos e identificando las microempresas como de Acumulación (AC), Subsistencia Media (SM) y Subsistencia Extrema (SE). De acuerdo con el estudio, los de SE sobresalen por su gran proporción (68%) y presentan los menores niveles de desarrollo y, en algunos casos, carecen de las características de una unidad productiva. Los microempresarios de SM presentan algunas características de una unidad productiva plena constituyendo el 20% de los microempresarios y presentando indicadores de desarrollo intermedios. El restante 11% de los microempresarios pertenecen al grupo de AC, los que tienen todas las características de una unidad productiva plena. Estos microempresarios son los que mejores indicadores socioeconómicos presentan y, también, sus dificultades son diferentes. En este caso tienden a tener problemas de financiamiento y créditos y estas dificultades pertenecen más a la unidad productiva que a los propietarios, constituyendo esta una diferencia importante con los otros grupos.

Caballero recomienda políticas diferenciadas, sugiriendo un enfoque asistencialista en el caso de las SE, especialmente en educación y capacitación específica. Para las del grupo AC sugiere políticas con un mayor enfoque empresarial, donde el crédito y mejores tecnologías jugarían un importante papel en el incremento del valor agregado que producen y que puedan dar el salto a la conquista de mercados externos. En el caso de las SM sugiere capacitaciones específicas que permitan mejorar el registro de sus actividades, las que permitan ser tratadas como microempresas con características plenas.

Las posibilidades presentes y futuras de las mipymes paraguayas en el comercio internacional son desarrolladas por Ramírez (2007), y de acuerdo con el autor, el sector exportador paraguayo presentó un crecimiento importante en los últimos años sobre la base de unos pocos productos, en su mayoría *commodities* de bajo valor agregado y grandes

empresas exportadoras. Haciendo uso de registros administrativos afirma que las pequeñas y medianas empresas exportadoras (PYMEX) tuvieron un reducido dinamismo en los últimos años, aunque se ha observado un esfuerzo auspicioso de parte de un grupo de empresas PYMEX no tradicionales que si bien en reducido número y aún teniendo una baja participación relativa en el comercio exterior paraguayo, se han destacado por realizar un esfuerzo individual en buscar y penetrar mercados externos de difícil acceso, destacándose así la potencialidad que tendría este sector con el apoyo y los incentivos adecuados. Las mismas se identifican por poseer un conjunto de características productivas, de gestión y de empleo, que les brindaron ventajas competitivas, las que a su vez les facilitaron la entrada al mercado internacional. Los mercados de destinos de estas empresas son, al mismo tiempo, o muy sofisticados y exigentes (Estados Unidos y Japón) o mercados regionales de menor exigencia, pero con condiciones de difícil acceso para el tipo de producto exportado y por algunas barreras no arancelarias existentes. Sugiere que los programas vigentes, debido a ciertas limitaciones asociadas a la misma regulación (muchas de ellas de reciente aplicación) y a las propias pymes, tienen aún un impacto limitado en las actividades exportadoras del sector. Asimismo, sostiene que la mayoría de los programas de apoyo están muy centralizados en la capital y en algunos casos no se adecuan o no discriminan positivamente a las mipymes.

Respecto de la participación de las pymes en las compras del Estado y las implicancias de esta política de Estado para el sector, un estudio de Yeng, Sosa y Cartier van Disse (2007) afirma que para poder acceder al mercado de contrataciones públicas, un primer requisito es que las micro y pequeñas empresas y las organizaciones basadas en la comunidad se formalicen y cumplan con las obligaciones administrativas, tributarias y laborales. Según los autores, el 70% de las empresas del sector pyme funciona en condiciones de informalidad. 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 complicados y costosos para las pymes, existiendo un sesgo hacia las empresas medianas y grandes, que disponen generalmente de personal especializado (abogados, contadores, gestores) para ajustarse a las exigencias de normas, mientras las pymes deben incurrir en costos adicionales para cumplir con dicha legalidad. Valoran la conformación del Sistema Unificado de Apertura de Empresas (SUAE), con el que se pretende otorgar una solución definitiva para la tramitación y simplificación de acceso a la formalidad a favor de las pymes.

No obstante, aclaran que es necesario considerar que este sistema solo permitiría enfrentar una primera parte de los problemas que genera la informalidad, y que para su sostenibilidad será necesario enfrentar el reto de la permanencia en la formalidad. En este sentido, se requiere desarrollar una estrategia integral y sostenible que facilite tanto el acceso de la pyme a la formalidad como su funcionamiento en ella y su cumplimiento con las obligaciones legales mediante una legislación promotora consistente en un conjunto de incentivos administrativos, laborales, tributarios y de mercado que verdaderamente

generen interés de parte de las micro y pequeñas empresas informales, para que logren realizar los beneficios de la formalidad y permanezcan en ella. Aseguran que la informalidad afecta las posibilidades legales de las pymes para participar en los procesos de contratación pública y, además, resta eficiencia y competitividad a las propias empresas.

De acuerdo con lo expresado, afirman que es posible utilizar el mecanismo de las compras con el sector público como un incentivo para la formalización de las pymes. Insisten asimismo en la necesidad de la creación de una ley de promoción de la micro y pequeña empresa que permita la implementación de una plataforma institucional y un conjunto de mecanismos legales integrados que faciliten el desarrollo empresarial del sector pyme. Una ley de este tipo debe incluir la focalización y clasificación del grupo meta, la simplificación de los trámites de formalización y la facilitación del cumplimiento de las obligaciones tributarias, laborales y administrativas por parte de las pymes, así como incluir otros aspectos vinculados a servicios financieros, capacitación y acompañamiento, información, acceso a mercados y tecnologías, entre otros. En ese contexto, las políticas y programas de acceso a la contratación pública representan uno de los pilares para su inclusión y participación en la economía nacional.

Concerniente al mundo de las microfinanzas podemos citar un documento preparado por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Cooperación Italiana en el 2010. Dicho estudio aporta información y análisis que permiten conocer las facilidades y restricciones existentes en torno a productos y servicios micro-financieros. Así, mediante la disponibilidad de información sistematizada, se espera promover el aprovechamiento y la creación de oportunidades que ofrece el mercado localmente. En cuanto a la demanda, permite identificar de manera detallada el perfil de los microempresarios por medio del aprovechamiento extensivo de una encuesta aplicada a microempresarios urbanos en el 2009.

En relación con la oferta, es el resultado de una investigación de mercado que combina encuestas y entrevistas en profundidad a representantes del sector. El trabajo sugiere que el marco regulatorio y de supervisión apropiada para el sector constituye uno de los principales desafíos del desarrollo de las microfinanzas en el país, debido a la diversidad de entidades que ofrecen estos servicios. Considerando las características particulares del microcrédito como actividad y producto financiero, sugiere que el paso más importante para crear un esquema de control para las microfinanzas consiste en diseñar regulaciones apropiadas para la actividad misma de concesión de microcréditos. Estas regulaciones deberían incluir, entre otras, las clasificaciones de cartera, previsiones, castigos, garantías y reprogramación de operaciones.

Considerando que las instituciones de microcréditos operan en forma masiva con personas de menores ingresos y nivel educacional limitado, la regulación debe exigir la observancia estricta de normas de equidad, transparencia, información y justicia contractual para estos tipos de operaciones. Recomienda un sistema de reglas básicas

que deberían cumplir las normativas y niveles de supervisión de manera de contar con un sistema eficiente, pero que siga cumpliendo con el rol de facilitar el acceso al crédito a microempresarios con menores posibilidades.

4. DEFINICIÓN DE MIPYMES

El término mipymes proviene del concepto de micro, pequeña y mediana empresa. Desde una perspectiva conceptual las micro y pequeñas empresas son aquellas que se ubican en el extremo inferior de la distribución de empresas de cada economía, pero en la práctica, para clasificar a las empresas dentro de las categorías mencionadas se han utilizado diferentes criterios, ya que la catalogación resulta compleja por la diversidad de empresas y porque cada mercado establece reglas según sus condiciones para operar. Por tanto, como criterio de clasificación se han utilizado algunas de las siguientes variables de manera individual o combinada:

- Número de trabajadores.
- Tipo de producto.
- Tamaño de mercado.
- Inversión en bienes de producción por persona ocupada.
- Volumen de producción o de ventas.
- Valor de producción o de ventas.
- Trabajo personal de socios o directores.
- Separación de funciones básicas de producción, personal, financieras y ventas dentro de la empresa.
- Ubicación o localización.
- Nivel de tecnología de producción.
- Orientación de mercados.
- Valor del capital invertido.
- Consumo de energía.

No existe, ni siquiera a nivel regional e incluso en ocasiones dentro de un mismo país, un consenso de la variable o variables que permitirían definir adecuadamente a las mipymes. En todo caso, cada país –dependiendo de sus propias necesidades o de los objetivos que se persigan– ha utilizado una determinada clasificación y basada en ella se aplican políticas, medidas y estrategias de desarrollo y crecimiento económico de dichos estratos empresariales. Por lo general las variables consideradas son cantidad de personal, valor

de ventas y niveles de inversión, supeditado esto siempre a la disponibilidad de datos del sector.

El cuadro 1 resume las distintas definiciones de mipymes utilizadas a nivel interno para Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

CUADRO 1

Definición de mipymes según criterios utilizados

País / sector	Criterio	Micro	Pequeñas	Medianas
Argentina [a/]				
Construcción	Máximo de ventas anuales por sector	Hasta US$ 305 mil	Hasta US$ 1,9 millones	Hasta US$ 15,6 millones
Servicios		Hasta US$ 227 mil	Hasta US$ 1,4 millones	Hasta US$ 11,4 millones
Comercio		Hasta US$ 812 mil	Hasta US$ 4,9 millones	Hasta US$ 41 millones
Industria y minería		Hasta US$ 682 mil	Hasta US$ 4,2 millones	Hasta US$ 34 millones
Agropecuario		Hasta US$ 195 mil	Hasta US$ 1,2 millones	Hasta US$ 9,4 millones
Brasil [b/]	SEBRAE [c/] (trabajadores)	1 a 19 (industria y construcción)/	20 a 99 (industria y construcción)/	
		1 a 9 (comercio y servicios)	10 a 49 (comercio y servicios)	
	Estatuto pyme (facturación anual)	150 mil	1,5 millones	
Chile [d/]	Estatuto pyme (ventas)	Hasta 96 mil	Hasta 997 mil	Hasta 3,9 millones
	Personal empleado	1 a 9	10 a 49	50 a 199
Uruguay [e/]	Ventas anuales netas de IVA	Hasta 257 mil	Hasta 1,3 millones	Hasta 9,6 millones
	Personal empleado	1 a 4	5 a 19	20 a 99

Fuente: Elaboración del autor.

a/ Los rangos de ventas se establecen por sectores según Resolución General 103-E/2017 de la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa. En el caso de las medianas se presentan los tramos correspondientes a las denominadas *medianas del tramo 1*. En el caso de las denominadas *medianas del tramo 2*, los montos son construcción (hasta US$ 23,4 millones), servicios (hasta US$ 16,2 millones), comercio (hasta US$ 58,5 millones), industria y minería (hasta US$ 49,4 millones), agropecuario (hasta US$ 15 millones). Los montos en la Resolución General 103-E/2017 están expresados en pesos argentinos. Tipo de cambio al 30 de abril de 2017: un dólar equivalía a 15,3858 pesos argentinos.

b/ No hay una clasificación unificada.

c/ Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas.

d/ Los valores en la Ley 20.416/2010 que Fija Normas Especiales para las Empresas de Menor Tamaño están establecidos en Unidades de Fomento (UF). Al 30 de abril de 2017 una UF equivalía a 26.561,42 pesos chilenos. Tipo de cambio al 30 de abril de 2017: un dólar equivalía a 666,06 pesos chilenos.

e/ Ministerio de Industria, Energía y Minería según lo establecido en el Decreto 504/07 del 20 de diciembre del 2007. Los valores en el decreto están establecidos en Unidades Indexadas (UI). Al 30 de abril de 2017, una UI era equivalente a 3,6180 pesos uruguayos. Tipo de cambio al 30 de abril de 2017: un dólar equivalía a 2,1843 pesos uruguayos.

En el caso de Paraguay, de acuerdo con la Ley 4.457 de mipymes del 2012, legislación especialmente redactada para el sector, en su artículo 4 establece que los criterios de clasificación serán el número de trabajadores ocupados y el monto de facturación bruta anual del ejercicio fiscal anterior, requiriéndose en el siguiente artículo que los criterios sean concurrentes, primando en caso de dudas el de la facturación anual. El Decreto 11.453/2013 reglamenta la ley mipymes y especifica en el caso de empresas nuevas con menos de un año de existencia que el criterio de clasificación debe ser el activo patrimonial declarado por el propietario. De esta forma la clasificación de las mipymes queda establecida como se observa en el cuadro 2.

CUADRO 2

Clasificación de las mipymes según criterios utilizados

Clasificación	Empresas existentes		Empresas nuevas sin facturación anual. Activo patrimonial equivalente en salarios mínimos (SM)
	Cantidad de personas ocupadas	Facturación anual (Guaraníes)	
Microempresa (MIE)	Hasta 10 (incluidos el propietario y familiares que trabajen en ella)	Hasta 500 millones (US$ 88 mil) a/	Hasta 100 SM mensuales (US$ 35 mil) a/
Pequeña empresa (PE)	Hasta 30 personas	Hasta 2.500 millones (US$ 442 mil)	Hasta 500 SM mensuales (US$ 174 mil)
Mediana empresa	Hasta 50 personas	Hasta 6.000 millones (US$ 1,06 millones)	Hasta 1.200 SM mensuales (US$ 416 mil)

Fuente: Elaboración del autor.

a/ Tipo de cambio al 30 de abril de 2017: un dólar equivalía a Gs 5.661,21. El salario mínimo era de Gs 1.964.507.

De acuerdo con dicha normativa no serán consideradas como mipymes las empresas que se dediquen a la intermediación financiera, seguros, negocios inmobiliarios y el ejercicio de las profesiones liberales, toda vez que estas actividades se regulen por leyes especiales en vigencia.

La legislación existente deja abierta la posibilidad de flexibilizar estas definiciones estableciendo subclasificaciones de acuerdo con el tipo de sector, de actividad y localización territorial de la empresa, la que debe contar con las autorizaciones municipales y de los organismos de control pertinentes.

Para el presente estudio, por la disponibilidad de los datos existentes y con fines puramente analíticos, se clasifican los tamaños de empresa en función del número de trabajadores ocupados (sean o no remunerados).

Cuando la fuente de datos sea la Encuesta Permanente de Hogares se consideran los siguientes criterios para definir los estratos de tamaño de empresas:

a) Cuenta propia o empresa unipersonal (cuando la actividad sea realizada por una sola persona).
b) Microempresas con:
   - Dos a cinco personas ocupadas, diferenciándose cuando sea muestralmente posible.
     - Microempresas familiares, constituidas por cuenta propia con dos a cinco familiares no remunerados a su cargo.
     - Microempresas con un propietario al frente con dos a cinco trabajadores ocupados (remunerados o no).
   - Seis a diez personas ocupadas (remuneradas o no).
c) Pequeñas empresas, con 11 a 20 personas ocupadas (remuneradas o no).
d) Medianas empresas, con 21 a 50 personas ocupadas (remuneradas o no).
e) Grandes empresas, todas aquellas con más de 50 personas ocupadas (remuneradas o no).

Por tanto, serán consideradas mipymes, para los datos de la Encuesta de Hogares, todas aquellas unidades económicas que ocupen entre dos a 50 personas, incluidos sus propietarios.

Cuando el trabajador desempeñe sus actividades en instituciones o empresas públicas, serán clasificados dentro del sector público. Los trabajadores domésticos también serán presentados de manera independiente.

Cuando la fuente de datos sea el Censo Económico, la clasificación será la siguiente:

a) Cuenta propia. Estas son empresas unipersonales o microempresas familiares, constituidas con dos a cinco ocupados que sean familiares no remunerados.
b) Microempresas, con uno a diez personas ocupadas remuneradas o no.
c) Pequeñas empresas, con 11 a 19 personas ocupadas remuneradas o no.
d) Medianas empresas, con 20 a 49 personas ocupadas sean o no remuneradas, y
e) Grandes empresas, con 50 o más personas remuneradas o no.

Por tanto, serán consideradas mipymes, para los datos del Censo Económico, todas aquellas unidades económicas que ocupen entre una a 49 personas.

En el caso del Censo Económico, los datos corresponden solamente a la denominada economía no agrícola privada, es decir, excluyen los datos de las actividades agro-ganaderas. Tampoco incluye datos del sector público y de los trabajadores domésticos.

5. LAS MIPYMES: EMPLEO, PRODUCTO Y PRODUCTIVIDAD

Si bien las micro y pequeñas empresas constituyen el extremo inferior de la distribución de empresas de cada economía, caracterizándose por concentrar una gran proporción de empleo y representando una pequeña parte de la producción nacional, no dejan de ser sumamente heterogéneas y podemos hallar entre ellas desde microempresas de carácter familiar y básicamente de subsistencia a pequeñas empresas caracterizadas por el uso intensivo del factor trabajo asalariado, pero con baja productividad, reducida escala de producción y restringida por las estrecheces de los mercados locales.

En el sector de las mipymes también se encuentran empresas medianas, algunas de ellas orientadas hacia los mercados internos, con escaso uso de tecnología, productividad por debajo de la media, pero organizadas de manera empresarial y otras muy innovadoras tecnológica y comercialmente, orientadas hacia los mercados externos.

En esta sección se estudiarán las características de las unidades económicas haciendo uso de las Encuestas de Hogares y del Censo Económico, que de manera combinada permiten estudiar aspectos de la productividad de las empresas paraguayas, especialmente de las mipymes, que por primera vez se presentan en un estudio de estas características.

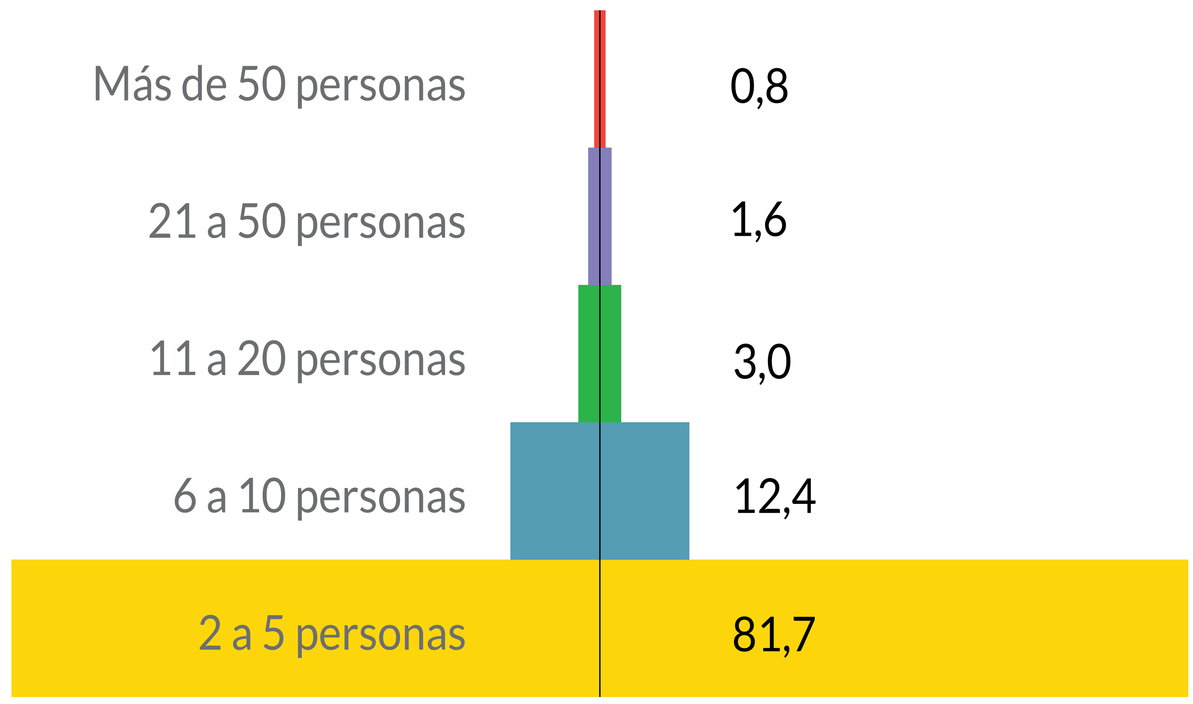
5.1. Las mipymes en la estructura económica paraguaya

Utilizando como variable *proxy* del total de empresas al número de personas que declaran tener algún negocio en la Encuestas de Hogares de los últimos 15 años, se estima que el promedio de unidades económicas con al menos un trabajador (además del empleador) ha rondado las 144 mil. De estas, la mayoría son microempresas (81,7% con dos a cinco ocupados y 12,4% con seis a diez ocupados); cerca del 5% son unidades económicas con 11 a 50 ocupados y 1% son empresas con más de 50 ocupados (ver gráfico 1).

También en los últimos 15 años, en promedio, alrededor de 970 mil son trabajadores por cuenta propia a quienes, por lo general, no se les considera empresarios, aunque una parte de los mismos se podrían considerar negocios unipersonales o unidades económicas de carácter familiar que por lo general tienen de uno a cinco familiares no remunerados. Si sumamos a los cuenta propia a la estructura anterior ilustrada en el gráfico 1, los mismos constituirían el 87,1% de las unidades económicas, seguidas de las microempresas de dos a cinco trabajadores con el 10,6% y las de seis a diez ocupados con 1,6% (ver gráfico 2). Esta estructura de las unidades económicas nos permite aseverar que la

GRÁFICO 1

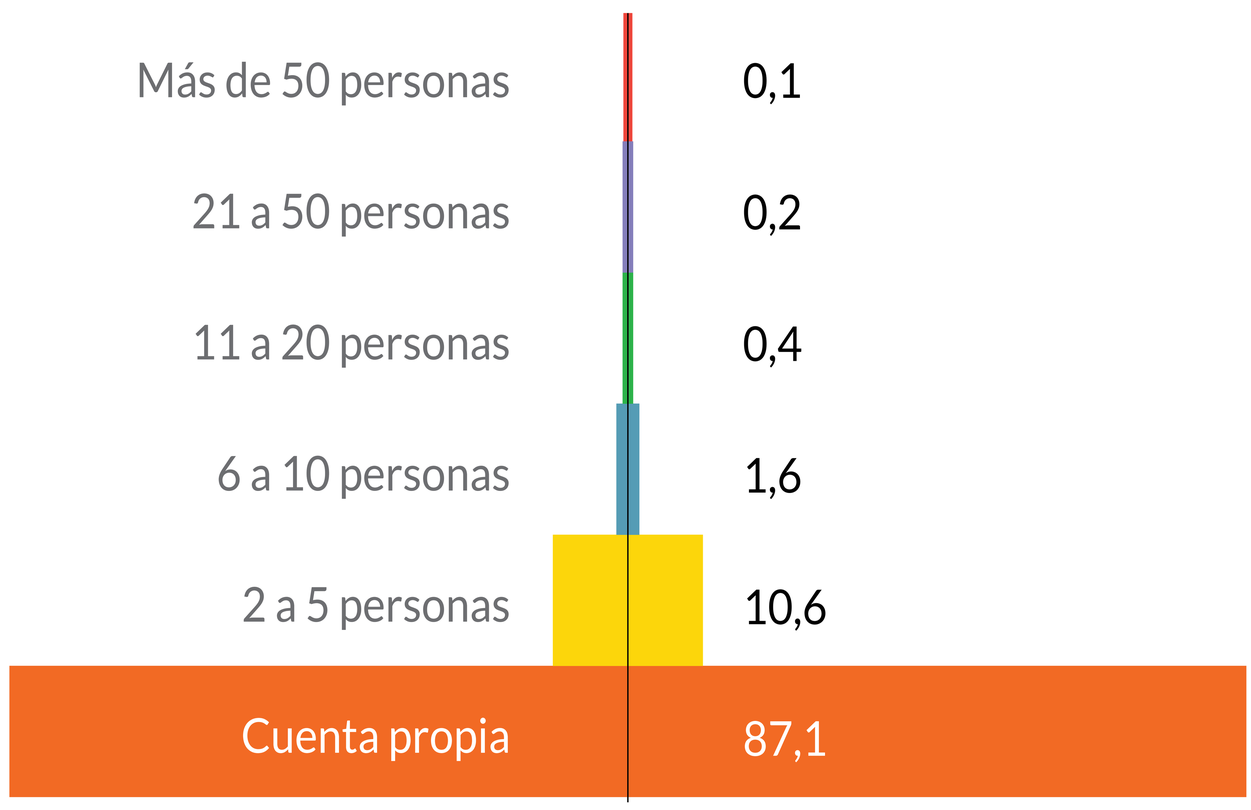
Promedio de personas que declaran tener negocio, 2000-2015
(porcentajes)



Fuente: Elaboración del autor a partir de las Encuestas de Hogares.

GRÁFICO 2

Promedio de personas que declaran tener negocio y trabajadores por cuenta propia, 2000-2015
(porcentajes)



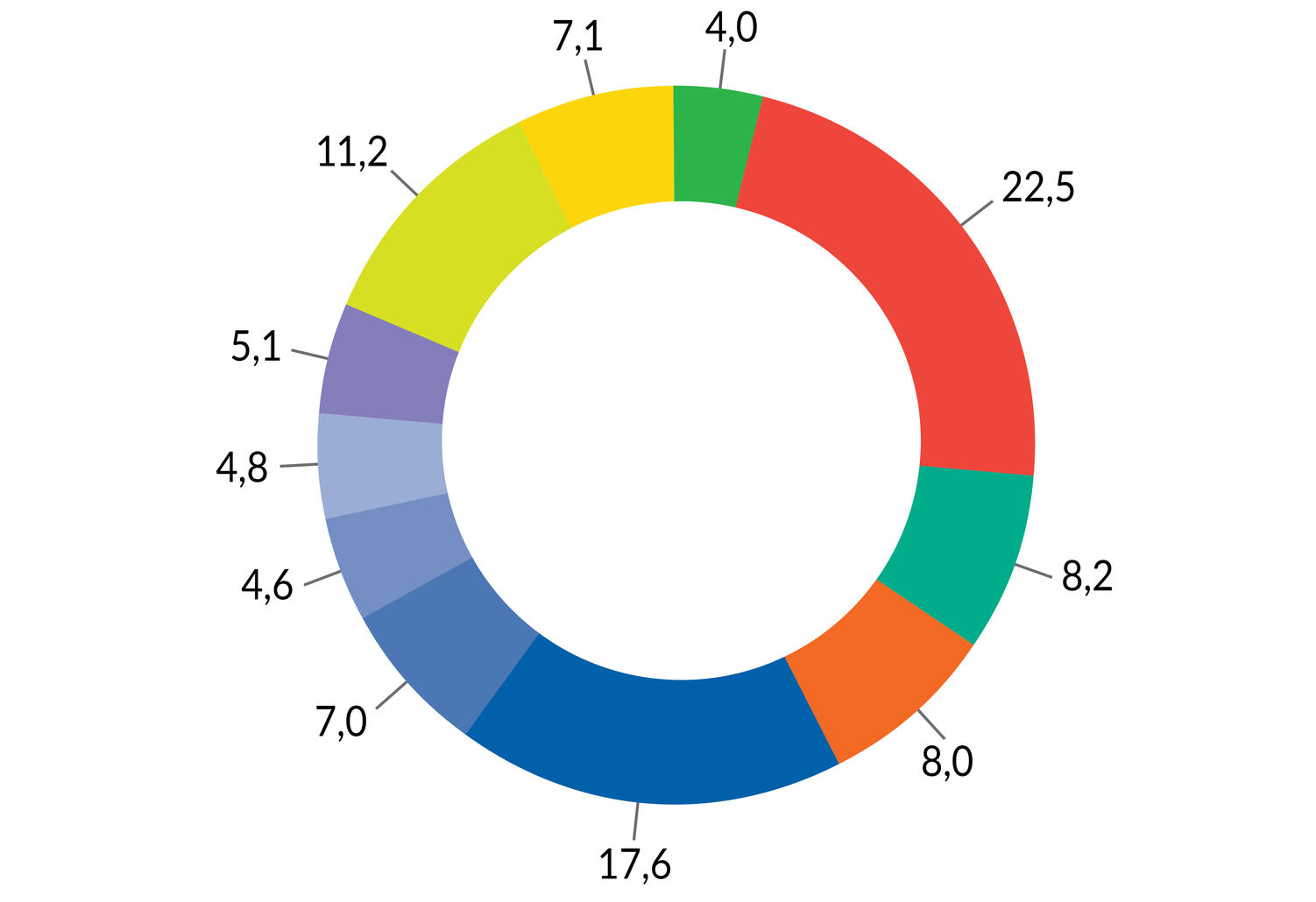
Fuente: Elaboración del autor a partir de las Encuestas de Hogares.

economía paraguaya, al igual que América Latina y el Caribe,[3] se caracteriza por la gran presencia de empresas muy pequeñas.

3 Estimaciones de la OIT para 2013 indican que para América Latina y el Caribe los cuenta propia representan en promedio 87,4% de los ocupados seguidos por un promedio de 11,2% de personas que declaran ser propietarios de microempresa con dos a diez personas ocupadas.

GRÁFICO 3

Estructura del empleo por tamaño de empresa y categoría de ocupación, 2015 (porcentajes)



- Cuenta propia - unipersonal
- Cuenta propia en empresa familiar de 2 a 5 personas
- Familiar no remunerado
- Asalariados en empresa privada de 2 a 5 personas
- Asalariados en empresa privada de 6 a 10 personas
- Asalariados en empresa privada de 11 a 20 personas
- Asalariados en empresa privada de 21 a 50 personas
- Asalariados en empresa privada más de 50 personas
- Asalariados en el sector público
- Empleados domésticos
- No sabe/no responde

Fuente: Elaboración del autor a partir de la EPH 2015.

Esta estructura en las unidades económicas permite entender la distribución del empleo por tamaño de empresa, según se presenta en el gráfico 3. Los trabajadores por cuenta propia explican el 30,7% del empleo; de estas el 22,5% se identifica como cuenta propia unipersonal y el 8,2% como cuenta propia que tienen trabajadores no remunerados a su cargo –la mayoría de ellos familiares– y conforman unidades económicas microempresariales de carácter familiar.

Asimismo, el 17,6% de los ocupados son asalariados del sector privado[4] que desempeñan sus actividades en unidades económicas con dos a cinco ocupados, que junto con el 7% que trabajan en empresas con seis a diez ocupados permite concluir que el 24,6% de los

4 Incluye a empleados y obreros del sector privado, así como los propietarios de las unidades económicas.

ocupados son asalariados que laboran en microempresas. El 4,6% de los ocupados se hallan trabajando en unidades económicas con 11 a 20 ocupados, otro 4,8% en empresas con 21 a 50 ocupados y 5,1% son asalariados en empresas con más de 50 ocupados. Por tanto, las mipymes estarían ocupando alrededor del 34% de la mano de obra privada asalariada.

Por consiguiente, se afirma que uno de cada dos ocupados son cuenta propia o trabajadores asalariados que se hallan ocupados en unidades económicas microempresariales de menos de diez ocupados. Esta relación también es observable a nivel de América Latina y el Caribe, ya que entre cuenta propia y microempresarios absorben el 56% de la mano de obra regional.

Completan la distribución el sector público, que ocupa el 11,2% de la mano de obra, los trabajadores domésticos que representan el 7,1% de los ocupados y los trabajadores familiares no remunerados con el 8%. Estos últimos, si bien se encuentran en todos los estratos de tamaño de empresa, se concentran mayoritariamente en las microempresas con dos a cinco ocupados o vinculados, como ya se mencionó, a cuenta propia, que conforman con ellos unidades económicas microempresariales de carácter familiar.

Considerando los datos para América Latina y el Caribe, esta estructura es similar a la del resto de los países del continente, donde los trabajadores por cuenta propia explican el 28% del empleo, las micro y pequeñas empresas absorben el 48% de los ocupados y las medianas y grandes empresas emplean el 19% de la fuerza laboral.

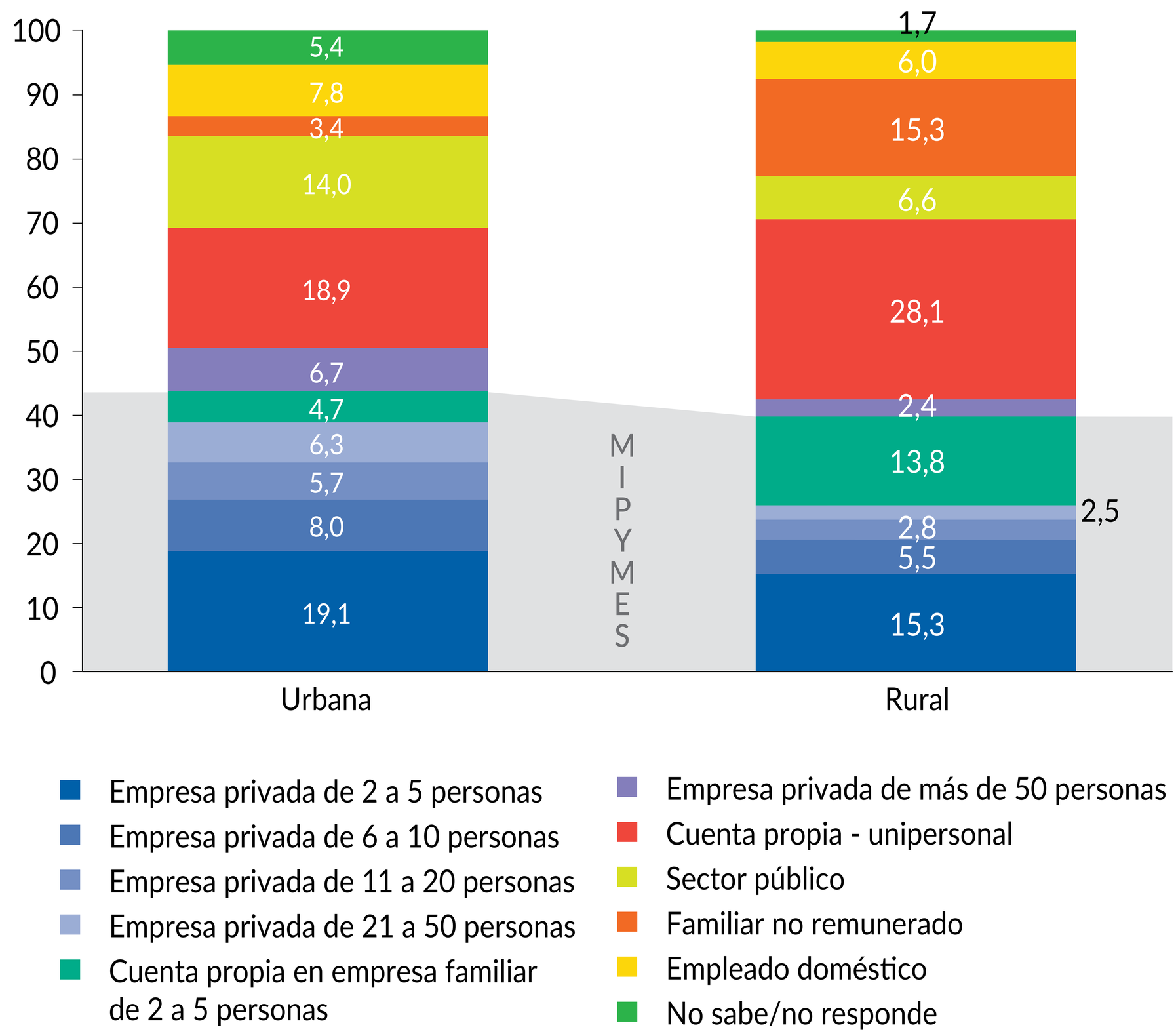
Es factible destacar que existen grandes diferencias en las características de las unidades económicas consideradas como unidades empresariales. Algunas de estas son básicamente de subsistencia, mientras que otras son empresas con gran volumen de demanda, tanto a nivel de mercados internos como externos y en algunos casos satisfaciendo mercados muy sofisticados.

Esto último es más evidente si se compara la estructura del empleo a nivel de área urbana-rural. En el gráfico 4 se observa que, en el 2015, en el área urbana el 43,8% de los ocupados de 15 años o más de edad trabajaban en mipymes a cambio de una remuneración, siendo las unidades económicas con dos a cinco ocupados las que absorben a casi una cuarta parte de la PEA ocupada urbana. En este sentido es importante destacar que el 19,1% de los ocupados urbanos asalariados trabajan en empresas del sector privado con dos a cinco personas ocupadas (sean o no remuneradas) y el 4,7% son cuenta propia a cargo de microempresas familiares con cinco o menos familiares no remunerados, ocupando en conjunto este tipo de unidades productivas el 23,8% de los trabajadores urbanos, todos ellos con algún tipo de remuneración. Le siguen en importancia relativa las unidades productivas donde laboran de seis a diez ocupados que absorben el 8% de los ocupados asalariados urbanos.

Asimismo, el 7% de los ocupados urbanos asalariados trabajan en unidades económicas consideradas grandes, en tanto en el otro extremo casi el 20% de los ocupados son cuenta propia unipersonales.

GRÁFICO 4

Estructura del empleo por área de residencia, 2015
(porcentajes)



Fuente: Elaboración del autor a partir de la EPH 2015.

En las áreas rurales una porción cercana al 30% de la población ocupada de 15 años o más de edad son cuenta propia unipersonales. Las mipymes concentran el 40% de los ocupados remunerados, pero a diferencia de lo que ocurre en áreas urbanas, las microempresas familiares resaltan en su participación concentrando el 14% de los ocupados cuenta propia y las empresas privadas constituidas por dos a cinco personas ocupadas alrededor del 15,3% de los ocupados remunerados. Las microempresas de seis a diez

ocupados dan trabajo al 5,5% de los ocupados rurales, en tanto las grandes empresas rurales absorben poco menos del 2,5% de la PEA ocupada rural.

Se afirma a partir de las diferencias observadas en las estructuras de empleo urbano-rural de acuerdo con el tamaño de las empresas y la categoría de empleo, que las políticas orientadas a las mipymes requerirán ser focalizadas de manera distinta considerando su tamaño, actividad y área de residencia.

5.2. Estudiando la productividad de las mipymes con el Censo Económico

La estructura y caracterización de la economía no agrícola privada obtenida a partir de datos del Censo Económico 2010 se observa en el cuadro 3. De las 224.242 unidades económicas censadas, el 71% son cuenta propia y el 28,3% son catalogadas como mipymes (con menos de 50 ocupados); de estas la mayor proporción se halla concentrada en aquellas que tienen de uno a diez ocupados (25,4%). Este último estrato concentra el 26,1% de los ocupados, dando trabajo las mipymes a prácticamente el 43% de casi 800 mil personas trabajando en la economía no agrícola privada. Los cuenta propia también constituyen parte importante de este total representando a tres de cada diez ocupados.

CUADRO 3

Indicadores de la economía no agrícola por tamaño de empresa, 2010 (porcentajes)

Indicador	Cuenta propia	Mipymes					Total
		Total	1 a 10 ocupados	11 a 19 ocupados	20 a 49 ocupados	50 y más ocupados	
Porcentaje de unidades económicas	71,0	28,3	25,4	1,7	1,2	0,7	224.242 unidades
Porcentaje de ocupados	30,2	42,5	26,1	6,7	9,8	27,3	799.153 ocupados
Porcentaje de ingresos por ventas	4,2	32,8	11,3	8,6	12,9	63,0	241 mil millones de Gs.
Contribucion al VAB corriente total país	3,6	24,7	9,3	6,1	9,3	50,6	78,96
Índice de Herfindhal s/número de unidades económicas [a/]							0,10
Índice de Herfindhal s/ventas [a/]							0,16

Fuente: Elaboración del autor a partir del Censo Económico 2010 y la EPH 2010.

[a/] No considera los cuenta propia.

Las mipymes, respecto de las grandes empresas y sin considerar a los cuenta propia, representan una cuarta parte de las unidades económicas y emplea a dos quintas partes de los ocupados, representando su contribución alrededor de una tercera parte del total de ingresos por concepto de ventas. Es interesante hacer notar la contribución de las microempresas con uno a diez ocupados, ya que las mismas pese a representar el grueso de las unidades económicas y ocupar al mayor porcentaje de ocupados en las mipymes, solo generan el 11,3% de las ventas globales de la economía no agrícola privada. Esto último está muy relacionado con la productividad de las unidades económicas, como se verá más adelante.

Las grandes empresas representan el 63% de los 24 mil millones de guaraníes producto de las ventas de la economía no agrícola privada, mientras que los cuenta propia lo hacen con poco más del 4%.

En el cuadro 3 también se aprecia la contribución al Valor Agregado Bruto (VAB) corriente del país del 2010 por parte de las mipymes.[5] Este indicador es una medida gruesa pero de suma utilidad para el diseño de políticas públicas, pues permite tener una idea de la contribución del valor agregado del sector mipyme al total del VAB nacional, así como la incidencia del valor agregado de las mipymes. En este caso se puede observar que el sector no agrícola privado genera el 79% del VAB nacional, de este porcentaje las mipymes representan el 25%, es decir, uno de cada cuatro guaraníes del VAB nacional son generados por las mipymes no agrícolas. Teniendo en cuenta el indicador, dicha participación si bien es importante se cataloga como de baja incidencia, aun cuando contribuyen con una tercera parte de las ventas de la economía no agrícola privada.

El grado de concentración y diversificación en la economía no agrícola privada se mide con el Índice de Herfindhal (IH),[6] el que es un número entre cero y uno. Si se trata del número de empresas, un número pequeño indica una mayor dispersión de empresas, lo que se relaciona a un mercado con competencia perfecta. Si el número es alto, se estaría en presencia de gran concentración de empresas mipymes en pocos sectores, o alternativamente de un gran número de establecimientos concentrados en pocos sectores.

Este indicador es ampliamente conocido en la literatura antimonopolios, así como también en la de economía industrial como un indicador de concentración de mercados. Un mercado en el que el índice sea mayor a 0,18 es un mercado “altamente concentrado”,

5 Contribución al VAB corriente total país = $\frac{VAB_i}{VAB\ total\ país} \times 100$ donde i = tamaño de empresa.

6 Índice de Herfindhal = $IH = \sum S_{it}^2$ donde “s” es la proporción del número de empresas por estrato que pertenecen a cada sector en el total del número de empresas del país. Este índice también es calculado para las ventas utilizando la misma fórmula.

en tanto que un índice en un rango entre 0,10 y 0,18 es "moderadamente concentrado", mientras el índice menor a 0,10 se considera "diversificado".

En el cuadro 3 se observa que el índice calculado para economía privada no agrícola, excluyendo a los cuenta propia del cálculo para fines de comparación internacional,[7] reporta un valor de 0,10 en el caso del índice calculado del número de unidades económicas y de 0,16 para el índice calculado de las ventas. Estos valores caracterizan a un mercado moderadamente concentrado según el número de empresas y ventas respectivamente, aunque un tanto menos en el caso del número de unidades económicas.

Por lo general la literatura referida a las mipymes asocia a ellas, con carácter de hecho estilizado, una fuerza de trabajo con bajos niveles de productividad que constituye el reflejo de la existencia de un sector como las mipymes, de gran magnitud en términos de unidades económicas y generación de empleo, caracterizada por una elevada heterogeneidad productiva tanto a nivel intersectorial (entre ramas de actividad) como intrasectorial (entre estratos empresariales). Esta situación es propia de países que no han transitado de sectores de baja productividad hacia sectores con mayor productividad.

En el caso de Paraguay, la productividad de las unidades económicas se estima a partir del Censo Económico 2010, el que permite el estudio de la economía no agrícola de carácter privado (industria, comercio y servicios), distinguiendo los cuenta propia[8] de unidades económicas estratificas por el número de personas ocupadas sean o no remuneradas.

De acuerdo con esta fuente de datos el cuadro 4 presenta las estimaciones de productividad. La productividad laboral por hora trabajada[9] en el sector de las mipymes se estimó para el 2010 en casi 24 mil guaraníes nominales, siendo las empresas del sector con uno a diez ocupados las que presentan los niveles de productividad más baja equivalentes a 14.400 guaraníes, en tanto los ocupados en empresas con 20 a 49 ocupados en el otro extremo del sector, producen en promedio casi 41 mil guaraníes por hora. En los extremos de la distribución de las empresas por tamaño en la economía no agrícola privada encontramos a trabajadores cuenta propia con una productividad promedio equivalente

7 En el caso de incluir en el cálculo a los cuenta propia, el IH sobre el número de unidades económicas es de 0,23 y el IH sobre ventas sería de 0,25, los que corresponderían a mercados altamente concentrados.

8 En el caso del Censo Económico 2010, los cuenta propia incluyen tanto a aquellos que realizan sus actividades de manera unipersonal como a aquellos que con cinco o menos familiares no remunerados constituyen unidades económicas microempresariales de carácter familiar. Por tanto, cuando se mencione a las mipymes con base en los datos del Censo Económico 2010, estas últimas no se hallarán incluidas en dicha definición.

9 Productividad laboral por hora trabajada: indicador que permite estimar el valor de la producción generada por un trabajador por hora trabajada.

CUADRO 4

Indicadores de la economía no agrícola privada por tamaño de empresa, 2010 (porcentajes)

Indicador	Cuenta propia	Mipymes	1 a 10 ocupados	11 a 19 ocupados	20 a 49 ocupados	50 y más ocupados	Total
Productividad laboral por hora trabajada (en miles de Gs. nominales)	5,1	23,9	14,4	36,7	40,6	73,3	32,4
Ventas por ocupado (en millones de Gs. nominales)	41,8	232,4	130,9	385,5	398,1	697,1	301,6
Índice de productividad laboral por hora	15,8	73,6	44,5	113,1	125,2	226,1	
Índice de productividad sobre ventas brutas	13,9	77,1	43,4	127,8	132,0	231,2	
Especialización de la empresa según intensidad de empleo	721,7	129,8	230,5	78,2	75,7	43,3	
Convergencia de los salarios	0,7	1,1	0,8	1,3	1,4	2,4	1,7

Fuente: Elaboración del autor a partir del Censo Económico 2010 y la EPH 2010.

a un poco más de cinco mil guaraníes por hora trabajada y los ocupados en las grandes empresas con niveles alrededor de los 73 mil guaraníes por hora trabajada. El índice de productividad nos permite hacer comparaciones entre empresas y, de acuerdo con la información suministrada por el cuadro 4 los niveles de productividad de las mipymes equivale al 33% de las grandes empresas, ampliándose o reduciéndose la brecha de acuerdo al tamaño de las empresas. En el caso de las microempresas su productividad equivale al 20% de las grandes, para las pequeñas la misma equivalente al 50% y en el caso de las medianas la misma representa el 55,3% de las que cuentan con 50 o más ocupados. Estas diferencias son propias de la heterogeneidad estructural de la economía paraguaya pero a la vez coinciden con la realidad observada para América Latina.[10]

Con la información de los cuadros 3 y 4 se concluye que el 56% de la fuerza laboral de la economía no agrícola privada trabaja en sectores de productividad por debajo del promedio de productividad del sector, el 17% de los ocupados pertenece a empresas que superan ligeramente el promedio de productividad del sector y solo el 27,3% de la fuerza laboral trabaja en sectores que más que duplican el promedio. La elevada concentración

10 Datos del BID (2010) indican que en el sector manufacturero de América Latina las empresas que emplean de 20 a 49 trabajadores en comparación con las que cuentan con 10 a 19 trabajadores son aproximadamente 50% más productivas. La productividad se duplica con creces en empresas con más de 100 trabajadores.

de empleo en el segmento de empresas más pequeñas y menos productivas se traduce de manera directa en desigualdades o brechas en los mercados de trabajo. Los empleos en sectores de alta productividad son muy reducidos y los empleos en sectores de baja productividad –con salarios más bajos, peores condiciones laborales y menor acceso a protección– corresponden a una proporción mayoritaria de la fuerza laboral.

Otra forma de ver la productividad es el cálculo de las ventas por ocupado según tamaño de empresa y la estimación del índice de productividad sobre ventas brutas. En promedio, las ventas por persona ocupada en el sector de las mipymes son 232 millones de guaraníes anuales, en tanto en las grandes empresas se hallan cercanas a 700 millones anuales por ocupado. Esto significa que un ocupado en las mipymes genera ventas equivalentes al 33,3% de las generadas por los ocupados en las grandes empresas. Las brechas con este indicador son semejantes a las estimadas con el indicador de productividad laboral por hora trabajada.

La relativa escasez de empresas con niveles de empleo y productos intermedios describe una configuración del "medio vacío" o *missing middle,* que tiene consecuencias en la productividad agregada del sector, lo que limita seriamente las posibilidades de una mayor articulación productiva y laboral.

En el cuadro 4 se ve también el coeficiente de especialización de la empresa según intensidad de empleo. Este coeficiente mide la razón entre intensidad del empleo sobre intensidad de las ventas por estrato de empresas dentro de la estructura total de ocupación y ventas para una economía determinada.

Este coeficiente de base 100, presenta una medida adecuada para la intensidad del empleo de un sector determinado dentro de los diversos estratos de empresas. Si el índice resultante es mayor que 100, entonces estaremos ante una empresa más intensiva en mano de obra. En el cuadro 4 se observa con claridad que las empresas más pequeñas de las mipymes poseen una propensión más alta a ser más intensivas en mano de obra, esto es a emplear más que proporcionalmente en el proceso productivo, a diferencia de las empresas medianas y grandes que requieren menos mano de obra.

Otra medida útil como indicador de impacto social de las mipymes, viene dado por la relación entre el promedio del salario recibido por el grupo de trabajadores de las mipymes, y el salario mínimo legal del país en cuestión, conocido como indicador de convergencia de los salarios. El coeficiente indica la proporción del salario de las mipymes como parte del salario mínimo. Si este índice es mayor que uno, se ha producido un proceso de convergencia entre los salarios de los sectores mipymes hacia el salario mínimo legal.

En el caso de Paraguay, para el sector de las mipymes se observa que este indicador es algo superior a 1,1, lo que indicaría que para el sector como un todo se puede hablar de

convergencia con el salario mínimo legal, pero esto no es así, observando a las empresas que componen al sector de manera desagregada. En las microempresas con diez o menos ocupados, el indicador es equivalente a 0,8, lo que indicaría que un asalariado en este tipo de empresas estaría percibiendo solo el 80% del salario mínimo legal. En las grandes empresas el indicador es equivalente a 2,4, lo que indica que en empresas con 50 o más ocupados la remuneración en promedio más que duplica el salario mínimo establecido legalmente.

Las razones de la heterogeneidad de la estructura productiva paraguaya se deben buscar en la pequeña dimensión de los mercados internos, la especialización sectorial, el entorno institucional y regulatorio inadecuado, así como en las políticas públicas no focalizadas al interior del sector de las mipymes.

5.3. Otras características y dinámicas de las mipymes

Las mipymes, constituidas por agentes que van desde la precariedad a otras que ostentan el rótulo de la renovación productiva y económica, constituyen un sector numeroso, heterogéneo y dinámico. Sin embargo, es posible identificar ciertas características propias del sector mediante distintas fuentes.

Una fuente de información se basa en encuestas a empresas del Banco Mundial (2012) acerca de los principales obstáculos que enfrentan las empresas. Esta información se encuentra desagregada por tamaño de empresa a partir de cinco trabajadores pero solo incluye empresas formales del sector manufacturas y servicios.

A diferencia del resto de América Latina y el Caribe donde el principal obstáculo identificado por empresas formales del sector manufacturero y de servicios es el acceso al financiamiento junto con las prácticas de competidores en el sector informal, en Paraguay son estas últimas las que preocupan a las empresas paraguayas en el 29%. Le siguen en orden de importancia la existencia de una fuerza de trabajo con educación inadecuada, la corrupción, el acceso al financiamiento y la legislación laboral. A diferencia de lo que ocurre con el resto del continente, la administración impositiva no es considerada un obstáculo para el desarrollo (ver cuadro 5).

En el gráfico 5 se observa la importancia relativa que tienen los obstáculos mencionados para las empresas identificadas por tamaño. Los obstáculos están ordenados de menor a mayor según la importancia relativa asignada por las empresas pequeñas (cinco a 19 empleados). Destaca el hecho de que más de la mitad de las empresas pequeñas y medianas identifiquen a la corrupción como un obstáculo serio para el desarrollo empresarial. Así, más del 40% de las empresas pequeñas y casi el 60% de las empresas medianas entrevistadas consideran la fuerza de trabajo con educación inadecuada un obstáculo serio para su desarrollo. Asimismo, la existencia de un sector informal que

CUADRO 5

Principales obstáculos para el desarrollo empresarial, 2010
(porcentajes)

Obstáculos para el desarrollo empresarial	América Latina y el Caribe	Paraguay
Prácticas de competidores en el sector informal	14,6	29,0
Fuerza de trabajo con educación inadecuada	10,2	14,3
Corrupción	7,7	13,4
Acceso al financiamiento	14,7	8,7
Legislación laboral	3,7	6,1
Electricidad	8,8	5,2
Licencias y permisos de negocios	3,0	4,9
Delitos, robos y desórdenes	9,4	4,9
Inestabilidad política	8,1	4,0
Funcionamiento de los tribunales de justicia	1,2	3,2
Regulaciones de aduanas y comercio exterior	4,2	2,2
Administración impositiva	9,2	1,4
Acceso a los terrenos	1,1	1,3
Transporte	2,4	1,3
Tasas impositivas	1,7	0,1

Fuente: Elaboración del autor con base en la *Enterprise Surveys. Paraguay. Perfil de país 2010*, Banco Mundial (2012).

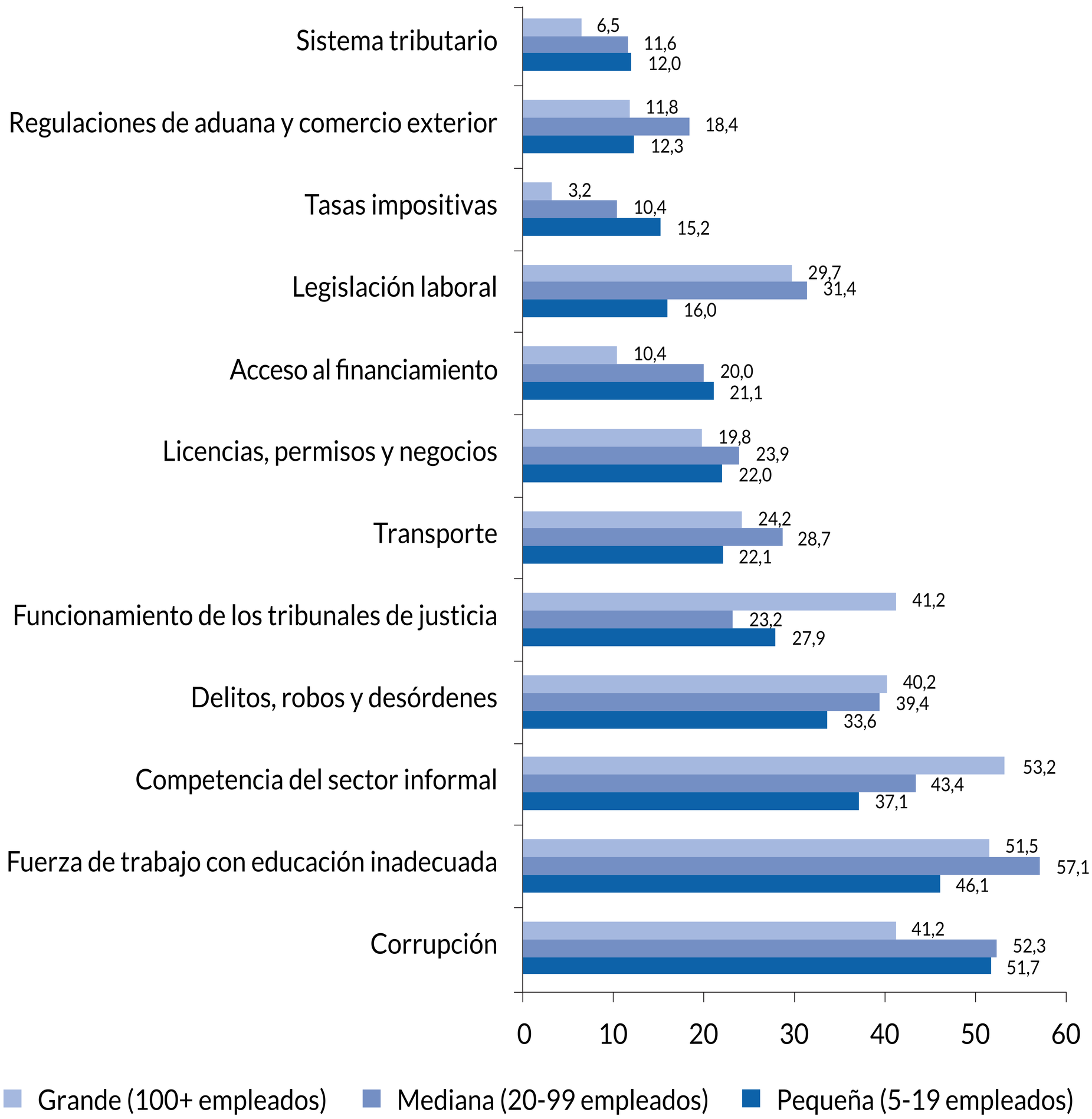
compita deslealmente con ellas preocupa al 40% de las pequeñas empresas y al 45% de las empresas medianas.

Considerando los cinco principales obstáculos señalados por las empresas pequeñas podemos citar a la corrupción, la fuerza de trabajo con educación inadecuada, la competencia del sector informal, delitos, robos y desórdenes y el funcionamiento de los tribunales de justicia. Las empresas medianas coinciden con las pequeñas en las cuatro primeras preocupaciones (en un orden de importancia diferente), pero la quinta es desplazada por los inconvenientes generados para su desarrollo por la legislación laboral existente.

En general, los principales obstáculos identificados que preocupan a las empresas se relacionan a un entorno relacionado directamente con la seguridad jurídica de las mismas y la fortaleza de las instituciones de una sociedad. El quinto obstáculo hace referencia a la educación de los trabajadores, la que se halla vinculada directamente con la baja productividad de la fuerza de trabajo a nivel de las pequeñas empresas, pero que también afecta a las demás de distinto tamaño. Amerita destacar que si bien el acceso

GRÁFICO 5

Principales obstáculos para el desarrollo empresarial, 2010 (porcentajes)



Fuente: Elaboración del autor con base en Banco Mundial (2012b).

Nota: Pequeña empresa (5 a 19 trabajadores), mediana empresa (20-99) y empresa grande (100 a más trabajadores). Solo se incluyen empresas formales del sector manufacturas.

al financiamiento es un obstáculo identificado por un poco más del 20% de las empresas pequeñas y medianas, no es la de mayor relevancia. Esto se podría explicar al hecho de que la mayoría de las empresas formales entrevistadas cuentan con una antigüedad en el mercado que en promedio ronda entre 17 años en el caso de las pequeñas y 26 años en el caso de las grandes, lo que implica que la mayoría de ellas se halla consolidada en el mercado y en su estrato correspondiente.

RECUADRO 1

Informalidad microempresarial

Son pocas las fuentes que permiten estimar el grado de informalidad empresarial, especialmente a nivel microempresarial. Para ello se debe contar con estudios y encuestas especialmente diseñadas para tal efecto. Afortunadamente en el caso de Paraguay se cuenta con la Encuesta de Microempresarios Urbanos 2009, llevada adelante por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) y el PNUD, que permite estimar el grado de informalidad de las unidades económicas microempresariales con base en su registro y tenencia del Registro Único del Contribuyente (RUC) en la Subsecretaría de Estado de Tributación del Ministerio de Hacienda.

De acuerdo con esta fuente, el 23,1% de las microempresas del área urbana posee RUC, en tanto las otras tres cuartas partes no se ha registrado en el Ministerio de Hacienda, imposibilitadas de contar con ningún otro tipo de registro municipal o estatal, ya que es obligatoria la tenencia del RUC para cualquier otro registro o habilitación (cuadro 6).

Los niveles más bajos de registro impositivo se hallan en la rama agropecuaria y de servicios. Menos del 10% de los microempresarios urbanos dedicados a actividades agropecuarias cuenta con el registro impositivo y solo uno de cada cinco microempresarios del sector servicios cuenta con RUC. Les siguen los microempresarios del sector comercial donde el registro impositivo llega a 24% y el sector productivo o industrial donde el 30% de los microempresarios cuenta con RUC.

Si consideramos el tamaño de la unidad económica por número de ocupados, el registro es de solo 14% en el caso de los cuenta propia. En el caso de contar con dos ocupados, donde uno de ellos es el propietario, la proporción llega al 30% y sobrepasa el 40% en el caso de tres o más ocupados. En todo caso estos porcentajes son considerados bajos teniendo en cuenta que el sector representa una válvula de escape importante a la hora de emplear la mano de obra en la economía paraguaya.

Una reciente encuesta implementada por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), analizó el comportamiento de 467 empresas del sector industrial manufacturero y de los llamados Servicios Intensivos en Conocimiento (*KIS*, por sus siglas en inglés), el sector informático, de servicios de información, de ingeniería e investigación y desarrollo innovador para los años 2010 al 2012.

CUADRO 6

Microempresarios según tenencia de RUC, 2009
(porcentajes)

	Si	No
Total	23,1	76,9
Rama de actividad		
Comercio	24,1	75,9
Servicios	21,9	78,1
Producción	29,8	70,2
Agropecuario	6,8	93,2
Tamaño de empresa		
Cuenta propia	14,1	85,9
2 ocupados	29,6	70,4
3 ocupados	41,8	58,2
Más de cuatro ocupados	43,4	56,6

Fuente: Elaboración del autor con base en la *Enterprise Surveys. Paraguay. Perfil de país 2010*, Banco Mundial (2012).

Nota: Pequeña empresa (5 a 19 trabajadores), mediana empresa (20-99 trabajadores) y empresa grande (100 a más trabajadores). Solo se incluyen empresas formales del sector manufacturas y servicios.

Según sus resultados, el 22% de las empresas paraguayas ha introducido nuevos productos y una cuarta parte de ellas los ha mejorado significativamente (ver cuadro 7). Esto se ha logrado gracias a que el 40% de las empresas del país ha desarrollado innovaciones tecnológicas que consisten en productos y procesos productivos nuevos o significativamente mejorados. Aun cuando casi la mitad de las empresas que han realizado inversiones lo ha hecho con el objetivo de innovar, la inversión es todavía baja (no sobrepasa los 380 millones de guaraníes anuales en promedio, unos 86 mil dólares de 2012), y el alcance de las innovaciones se mantiene a nivel de la empresa, es decir, no es novedad a nivel nacional e internacional. En el caso de las pequeñas empresas, aun cuando la proporción de empresas que innova en tecnología se sitúa cercanamente al nivel nacional, los niveles de inversión son sumamente bajos y se sitúan, en promedio, alrededor de los 43 millones de guaraníes anuales en promedio (poco menos de 10 mil dólares de 2012).

De las empresas que realizaron innovación, el 22% lo ejecutó con métodos de comercialización; así también, el 36% optó por modificar la organización de sus compañías. Considerando este último aspecto, las empresas pequeñas y medianas muestran un interesante dinamismo, ya que una tercera parte de las primeras empresas y 43% en el caso de las segundas realizaron reformas organizacionales significativas.

Entre los principales obstáculos identificados a la hora de innovar se menciona la falta de políticas públicas de apoyo, reflejada en la ausencia de los incentivos insuficientes

CUADRO 7

Indicadores de innovación empresarial en el sector formal manufacturero y de servicios, por tamaño de empresa
(porcentajes)

Indicadores de innovación empresarial	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Porcentaje de empresas que introdujeron nuevos productos	20	29	33	22
Porcentaje de empresas que mejoraron significativamente sus productos	23	38	44	26
Porcentaje de empresas que introdujeron nuevas o mejoras significativas en sus procesos productivos	38	38	58	40
Porcentaje de empresas que introdujeron nuevos métodos de comercialización	21	25	32	22
Porcentaje de empresas que modificaron de forma significativa su organización	33	43	49	36
Porcentaje de empresas que invirtieron con el objetivo de innovar	42	52	63	45
Promedio de inversión anual en innovación (millones de guaraníes)	43	377	2903	380
Principales obstáculos para innovar				
Carencia de personal en la empresa con las calificaciones requeridas para encarar procesos de innovación (porcentajes)	17	25	26	19
Escasez en el mercado laboral de personal con las calificaciones requeridas por la empresa (porcentajes)	20	28	35	23
Reducido tamaño de mercado (porcentajes)	12	12	12	12
Dificultades de acceso o costo excesivo del financiamiento a la innovación (porcentajes)	26	17	17	24
Insuficientes incentivos a la innovación por deficiencias en las políticas públicas (porcentajes)	32	34	29	32

Fuente: Elaboración del autor con base en la *Encuesta de Innovación Empresarial 2010-2012* (CONACYT– DGEEC–BID).

a la innovación. Asimismo, indicaron que los problemas de financiamiento dentro de la empresa y la dificultad para acceder a financiamiento externo para proyectos de innovación, y el alto costo de estos, constituye otro obstáculo para la innovación, con mayor intensidad en las de menor tamaño. También las dificultades para contar con recursos humanos adecuados que requiere el proceso de innovación –tanto dentro de la empresa como en el mercado laboral– fue otro problema destacado por las empresas, especialmente en las más grandes.

La cobertura de programas públicos de apoyo a la innovación es una de las más bajas de la región y el nivel de conocimiento y acceso a estos programas por parte de los empresarios es igualmente bajo. Ambas situaciones se reflejan en que solo el 0,3% de las empresas paraguayas contó con apoyo financiero del Estado para innovar, el menor porcentaje de los países de América Latina para los que se cuenta con información.

RECUADRO 2

Demografía de las empresas

Los datos de los registros administrativos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) permiten conocer el comportamiento de los nacimientos (inscripciones) y defunciones (cierres) de las empresas en los últimos 15 años. Aun cuando se estima un subregistro importante de los padrones administrativos del MTESS en relación con los empadronamientos del Instituto de Previsión Social (IPS) y del Ministerio de Hacienda (MH), se debe considerar de manera prioritaria su fortalecimiento al ser el único censo de esa naturaleza a nivel público y teniendo en cuenta que la tasa de creación de nuevas empresas probablemente capta mejor el nivel de la capacidad empresarial y el dinamismo de una economía que los datos acerca de la proporción de la creación de empleo o el trabajo sostenido por las pequeñas empresas. De hecho, la densidad de entrada de nuevas empresas muestra una mayor covariación con el nivel de ingreso de los países, de acuerdo con la literatura relacionada con el tema.

En el cuadro 8 se aprecia por quinquenios y tamaño de empresa, de acuerdo con el número de trabajadores registrados, que tanto el mayor porcentaje de inscripciones como de cierres patronales se registra en el sector de las microempresas. En el transcurso de los 15 años de análisis, el registro de inscripciones se concentra en las microempresas por encima del 90% en cada quinquenio y la proporción de cierres de las mismas representa casi la totalidad de los cierres registrados en cualquiera de los lustros analizados. Al ser el sector de las microempresas el que concentra la mayor proporción de empleo registrado, la mayor parte de los trabajadores cesantes también proviene de dicho sector.

La tasa de creación estimada estuvo cercana al 4% en el primer quinquenio, rondó el 6% en el lustro 2006-2010 y prácticamente fue del 5% en el tercer lustro. La tasa de cierre estuvo entre el 2% y el 21,4% en los últimos 15 años, pero en el caso de este indicador la precisión es deficiente, porque no todas las empresas que cierran completan los requisitos para ser consideradas clausuradas, especialmente entre las de menor tamaño y tipo unipersonal.

Si consideramos el tamaño de la unidad económica por número de ocupados, el registro es de solo 14% en el caso de cuenta propia. En el caso de contar con dos ocupados donde uno de ellos es el propietario la proporción llega al 30% y sobrepasa el 40% en el caso de tres o más ocupados. En todo caso estos porcentajes son considerados bajos teniendo en cuenta que el sector representa una válvula de escape importante a la hora de emplear la mano de obra en la economía paraguaya.

CUADRO 8

Inscripciones y cancelaciones patronales en el MTESS, por tamaño de empresa y total de trabajadores afectados, 2000-2015

Tamaño de empresa	2000-2005				2006-2010				2011-2015			
	Apertura	Porcentaje	Cierre	Porcentaje	Apertura	Porcentaje	Cierre	Porcentaje	Apertura	Porcentaje	Cierre	Porcentaje
Menos de 10 personas	8.525	20,0	719	14,9	14.152	25,3	622	15,8	16.621	29,1	580	11,2
10 a 20 personas	485	1,1	51	1,1	697	1,2	27	0,7	616	1,1	47	0,9
21 a 50 personas	208	0,5	26	0,5	235	0,4	24	0,6	219	0,4	30	0,6
Más de 50 personas	66	0,2	9	0,2	62	0,1	12	0,3	75	0,1	14	0,3
Total de empresas	9.304	22,0	805	1,0	15.174	27,0	685	17,0	17.531	31,0	671	13,0
Total de trabajadores	42.656		4.829		55.987		3.934		57.197		5.170	
Tasa promedio de creación y cierre	3,7		2,4		5,6		2,2		4,9		1,9	

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos del MTESS.

6. LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN LAS MIPYMES

En esta sección se analizan las principales características del empleo generado en las mipymes. Las condiciones de trabajo involucran temas como seguridad y salud en el trabajo, número de horas trabajadas, vacaciones, presencia de trabajo infantil, igualdad, tipos de contrato, seguridad social, salarios, negociación colectiva, sindicalización, etc. Siendo todas ellas importantes, aquí solo se analizarán aquellas disponibles en las Encuestas de Hogares (EPH), realizando comparaciones en el tiempo cuando las mismas sean relevantes y posibles de ser realizadas.

6.1. Concentración del empleo

Como se ha visto, gran parte de la población paraguaya de 15 o más años de edad trabaja en unidades muy pequeñas. Esta realidad no se ha modificado significativamente en los últimos 15 años, si bien se ha notado una disminución de la proporción de cuenta propia y leves incrementos en el porcentaje de población ocupada en empresas de tamaño pequeño, mediano y grande (gráfico 6).

El empleo por cuenta propia representaba el 38,1% del total en el 2000. Esta proporción se redujo a 30,7% en el 2015. En este caso se debe hacer una diferenciación de los cuenta propia denominados unipersonales, por prestar sus servicios de manera individual, de aquellos cuenta propia al frente de empresas de carácter familiar con dos a cinco familiares no remunerados a su cargo, la mayor parte de ellos concentrados en áreas rurales, como se ha mencionado anteriormente. Es en este último grupo donde se dio la mayor parte de la reducción porcentual, reduciéndose de 13,3% a 8,2%.

En el caso del empleo en las microempresas de dos a diez personas que ocupan a una o más personas en carácter de asalariados, las mismas siguen concentrando la mayor parte del empleo dentro de las empresas privadas, representando algo más del 24% del total de ocupados, observándose una leve disminución en aquellas empresas con dos a cinco ocupados, compensada, a su vez, por un incremento en el plantel de empresas de seis a diez personas.

Se observan también leves incrementos porcentuales en el empleo de las empresas pequeñas (11 a 20 personas), medianas (21 a 50 personas) y grandes (más de 50 personas). Por otra parte destaca el incremento de la población ocupada en el sector público, el que se incrementó de 7,5% en el 2000 a casi 11,2% en el 2015.

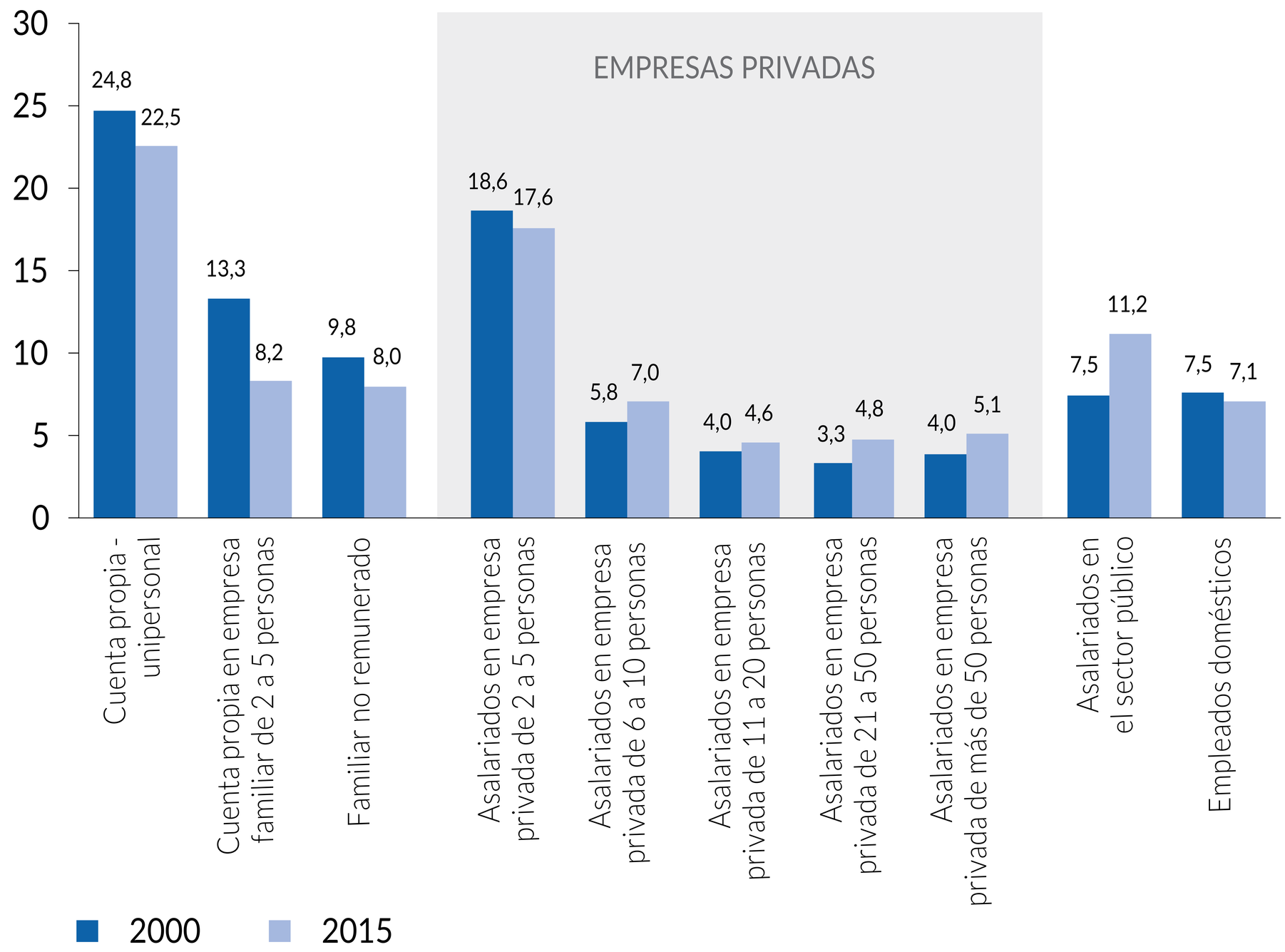
Es interesante destacar que en el 2000 existía igual proporción de cuenta propia[11] y de asalariados (públicos y privados), pero para el 2015 la proporción de asalariados era cercano a la mitad de los ocupados, en tanto se había reducido el porcentaje de cuenta propia al 31% (cuadro 9). Este incremento del empleo asalariado en general es atribuible al incremento del empleo asalariado público y al de los asalariados en los diferentes estratos de empresas privadas (excepto en las más pequeñas de dos a cinco ocupados), así como a una reducción importante de cuenta propia y en menor medida a la disminución de los TFNR. Esto estaría explicado por el ciclo económico favorable que caracterizó al país en los últimos años impulsado en parte por las condiciones externas favorables y la fuerte inyección de inversiones públicas realizadas por el Estado.

Esta distribución es similar a la observada en América Latina y el Caribe de acuerdo con estimaciones de la OIT, pero en Paraguay la proporción de asalariados es menor (para el 2013 la OIT estimó que los asalariados representaron el 63,5% de los ocupados y los TFNR eran menos del 5%).

11 Asociado al trabajo de los cuenta propia en unidades microempresariales de tipo familiar existe una importante presencia de Trabajadores Familiares no Remunerados (TFNR) que trabajan con estos. La presencia de TFNR se reduce a medida que crece el tamaño de las empresas. La Encuesta de Hogares no permite diferenciar a TFNR que trabajan con cuenta propia en unidades económicas microempresariales de tipo familiar con dos a cinco ocupados de aquellos que lo hacen en unidades económicas microempresariales de dos a cinco ocupados con presencia de asalariados en su estructura productiva.

GRÁFICO 6

Estructura del empleo por tamaño de empresa, 2000 y 2015
(porcentajes)



Fuente: Elaboración del autor con base en la EIH 2000-2001 y la EPH 2015.

Nota: La suma de los porcentajes no es igual a 100 porque no se incluyen los caso de "no respuestas/no sabe" surgidas del cruce de variables.

CUADRO 9

Población ocupada de 15 y más años de edad, según categoría de ocupación, 2000 y 2015
(porcentajes)

Categoría de ocupación	2000	2015
Cuenta propia	38,3	30,8
Empleado y obrero público	7,5	11,2
Empleado y obrero privado	30,8	38,0
Patrón o empleador	6,1	5,0
Familiar no remunerado	9,8	8,0
Empleo doméstico	7,5	7,1
No responde	0,0	0,0
Total	2.302.444	3.253.185

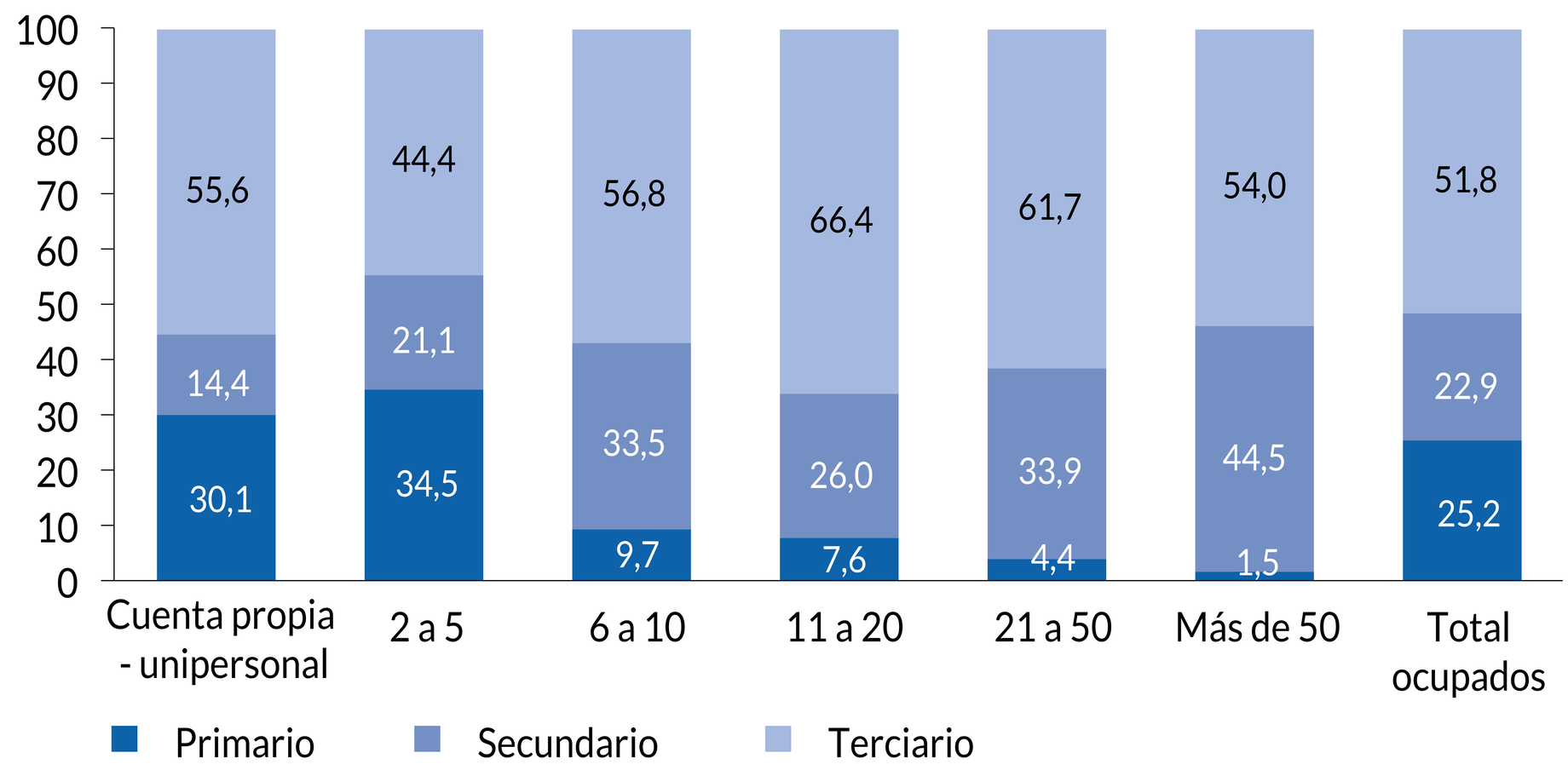
Fuente: Elaboración del autor con base en la EIH 2000-2001 y la EPH 2015.

6.2. Grado de especialización

Como se observa en el gráfico 7, el trabajo por cuenta propia de tipo unipersonal y el empleo en las microempresas de dos a cinco ocupados (ya sean las de tipo familiar o que cuenten con el servicio de asalariados) se encuentran sobrerrepresentados en el sector primario (donde predomina la agricultura). Alrededor del 30% y 35% del empleo aproximadamente en ambas categorías se concentra en este sector (entre cinco y diez puntos porcentuales por encima del porcentaje que representan los empleos del sector primario en el total de ocupados). Una parte importante del trabajo familiar no remunerado se concentra en actividades primarias, reflejando la importancia que tienen sobre el empleo dichas actividades caracterizadas por la baja intensidad de capital que concentran.

GRÁFICO 7

Estructura porcentual del empleo por tamaño de empresa y rama de actividad, 2015



Fuente: Elaboración del autor con base en la EIH 2000-2001 y la EPH 2015.

Nota: No incluye sector público ni empleo doméstico.

En todos los estratos de empresas, desde las microempresas con seis a diez ocupados a aquellas consideradas grandes con más de 50 personas ocupadas, el empleo se encuentra relativamente especializado en el sector terciario (con más del 50% del empleo). Este nivel de especialización también se observa entre cuenta propia unipersonales y, en menor medida, en las unidades económicas con dos a cinco ocupados. De acuerdo con Caves (1998) y Burachik (2002), esta especialización sería un rasgo característico de las micro y pequeñas empresas explicado por factores como los requerimientos de escala, capacidades, complejidad y otras barreras a la entrada.

La escasa industrialización explica la baja proporción de ocupados en dicho sector y la mayor parte de ella se halla empleada en las llamadas medianas y grandes empresas. Además, una tercera parte de los empleos en las microempresas con seis a diez ocupados pertenecen al sector secundario (especialmente la construcción), que por lo general se caracteriza por un bajo contenido tecnológico en relación con las exigidas en las empresas de mayor tamaño.

6.3. Incorporación de capital humano

En los últimos 15 años se han hecho importantes esfuerzos para mejorar el acceso y la cobertura de la educación, tanto primaria como secundaria, lo que se ha traducido en el aumento progresivo del número de años de escolaridad de la población económicamente activa. De hecho, en la década 2002-2013 la matrícula del tercer ciclo de la educación básica creció cinco puntos porcentuales y la educación media se incrementó en 50% (UNICEF y UNESCO, 2016). Estos datos son importantes, ya que históricamente es en estos niveles donde se dan las mayores cifras de deserción escolar.

En otro orden de cosas, en el período 2000-2015 se registró un incremento de algo más de siete puntos porcentuales en la participación de los ocupados con siete a 12 años de estudios y la duplicación del porcentaje de ocupados con más de 12 años de estudios, lo que equivale a primaria y secundaria completa (cuadro 10). Pese a estos avances que permiten posicionar al país en los promedios de América Latina y el Caribe, aún persiste un atraso considerable en términos del acceso, cobertura y número de años de escolaridad, lo que se traduce en que una tercera parte de la fuerza de trabajo acumule seis o menos años de estudios, esto sin considerar la calidad de la educación recibida.

El nivel educativo de la fuerza de trabajo difiere nítidamente por tamaño de empresa. En efecto, para el 2015, el 55,1% de los trabajadores por cuenta propia y el 43,5% del empleo en las microempresas con dos a cinco ocupados presentaban niveles educativos menores o iguales a seis años de estudios, cifra que se reduce a algo menos del 13% en las empresas grandes. En cambio, la participación del empleo con educación acumulada mayor a 12 años de estudios es mayor en las empresas más grandes (llegando al 34%), pero representando solo el 14% en las microempresas con dos a cinco ocupados. Es interesante observar que se ha dado un salto cualitativo importante en la fuerza de trabajo ocupada por las mipymes, ya que la proporción de trabajadores con más de 12 años de estudio se incrementó en más o menos 10 puntos porcentuales en todos los estratos de tamaño de empresas que las componen.

Respecto del 2000, la principal diferencia es una mayor proporción de trabajadores con mayor educación acumulada en todos los estratos de empresas, pero las brechas por tamaño de empresa permanecen. Asimismo, en todos los estratos de empresas desagregadas por tamaño el porcentaje de ocupados con 12 años o menos de estudios supera el 60%.

CUADRO 10

Distribución porcentual de los ocupados por tamaño de empresa, según años de estudio, 2000 y 2015

Años de estudios	Solo	2 a 5	6 a 10	11 a 20	21 a 50	Más de 50	Sector público	Total [a/]
2000								
6 años o menos	72,5	62,7	48,8	31,6	29,5	23,6	8,9	55,8
7 a 12 años	22,9	31,2	37,4	44,7	52,6	51,1	31,6	31,6
Más de 12 años	4,5	5,9	13,4	23,1	18,0	25,1	59,3	12,4
2015								
6 años o menos	55,1	43,5	28,7	19,1	20,5	12,8	4,9	36,1
7 a 12 años	34,3	42,4	48,2	47,8	48,4	53,6	18,7	39,1
Más de 12 años	10,5	14,0	23,0	33,1	31,1	33,6	76,4	24,7

Fuente: Elaboración del autor con base en la EIH 2000-2001 y la EPH 2015.

a/ No incluye empleo doméstico.

Esto coincide con la Encuesta de Empresas del Banco Mundial donde más de la mitad de todas las empresas del sector manufacturero formal –independiente del tamaño– considera que la fuerza de trabajo con educación inadecuada constituye un importante obstáculo para el desarrollo empresarial. El bajo nivel de educación se traduce en baja productividad e ingresos y, por lo general, las condiciones de trabajo en que opera una buena parte de las mipymes desalientan las inversiones en capital humano o atraen mano de obra de menor calificación. La situación de las mipymes será compleja si se considera que los canales de transmisión de conocimiento entre empresas también presentan limitaciones en presencia de una estructura productiva poco articulada.

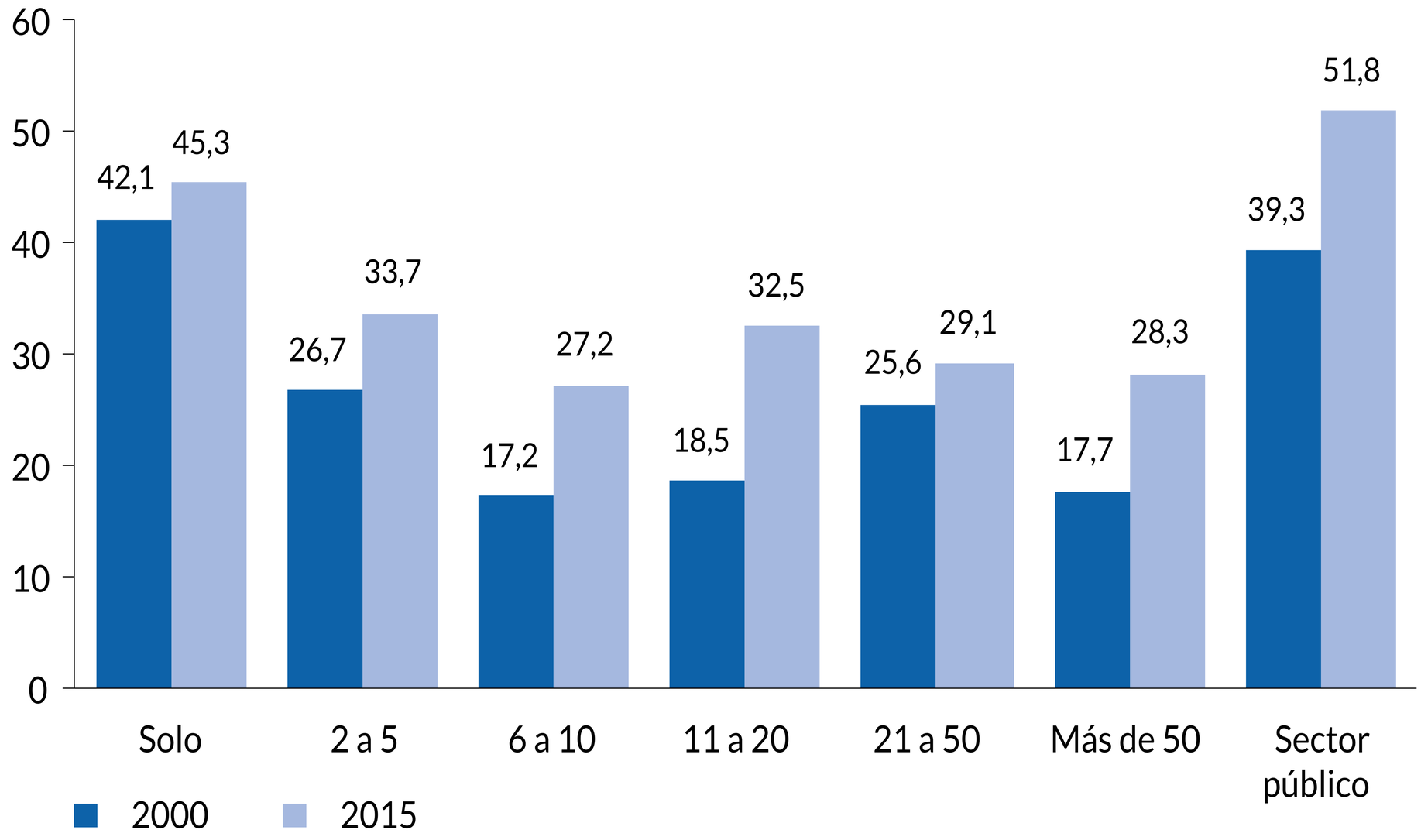
Estos desafíos se deben enfrentar mediante programas que busquen favorecer las necesidades del sector productivo y de las mipymes, en particular. Los sistemas de educación técnica y formación profesional son clave, pero para las empresas pequeñas y más aún las microempresas, el acceso a estos sistemas es difícil, ya que por lo general están diseñados en función de las demandas de las empresas formales, insertas en la institucionalidad, quedando sin respuesta otros segmentos de empresas.

6. 4. Las mujeres y el empleo en las mipymes

En general, la importancia de la inclusión de las mujeres en el mercado laboral paraguayo se ve reflejada en una tasa de participación superior al 50%, la que se ha mantenido en los tres últimos lustros. Sin embargo, su situación laboral aún presenta importantes brechas en relación con la situación de los varones, pues con una tasa de participación de 26 puntos porcentuales, inferior a la de sus pares masculinos, aún enfrentan

GRÁFICO 8

Participación de las mujeres en el empleo por tamaño de empresa, 2000 y 2015 (porcentajes)



Fuente: Elaboración del autor con base en la EIH 2000-2001 y la EPH 2015.

Nota: La suma de los porcentajes no es igual a 100 porque no se incluyen los caso de "no sabe/no responde" surgidas del cruce de variables.

tasas de desocupación y subocupación más altas, menores salarios e ingresos y mayor informalidad.

En el 2015 las mujeres representaron el 42% del total de la ocupación,[12] cifra no muy diferente respecto del 2000 cuando representaban 39% de la fuerza de trabajo ocupada. Sin embargo, analizando la participación de las mujeres por tamaño de empresa se observan importantes cambios. La participación femenina creció 10% o más en microempresas de seis a diez ocupados, en las pequeñas empresas (11 a 20 ocupados), en las grandes empresas y en el sector público, alrededor del 7% en microempresas con dos a cinco ocupados y en menor medida entre cuenta propia y empresas con 21 a 50 ocupados (2%) (ver gráfico 8). Aun cuando la participación femenina se haya incrementado en las empresas privadas con más de diez personas ocupadas de manera importante, la realidad nos muestra todavía una alta concentración de las mujeres trabajadoras en los sectores caracterizados por una elevada informalidad, como lo son los trabajos por cuenta propia y las microempresas de dos a cinco ocupados.

12 Incluye empleo doméstico.

CUADRO 11

Distribución porcentual de mujeres ocupadas por tamaño de empresa, según área de residencia, 2000 y 2015

Área	Solo	2 a 5	6 a 10	11 a 20	21 a 50	Más de 50	Sector público	Total [a/]
2000								
Área urbana	31,1	31,4	5,5	4,8	5,1	5,7	16,4	444.789
Área rural	52,2	39,6	2,2	0,6	0,6	0,3	4,5	283.945
Total país	39,3	34,6	4,2	3,2	3,4	3,6	11,7	728.734
2015								
Área urbana	27,2	27,9	6,9	5,6	6,1	5,9	20,5	714.773
Área rural	36,4	44,3	4,1	2,3	0,7	1,2	11,0	376.780
Total país	30,3	33,6	5,9	4,5	4,2	4,3	17,2	1.091.553

Fuente: Elaboración del autor con base en la EIH 2000-2001 y la EPH 2015.

a/ No incluye empleo doméstico.

Aunque en general las cifras por tamaño de empresa para el 2015 muestran una mayor participación de las mujeres en todos los estratos de empresas privadas respecto del 2000, la misma sigue siendo menor a la de los hombres. El cuadro 11 muestra un interesante aspecto de la distribución de mujeres ocupadas por tamaño de empresa que se ha dado en estos tres lustros. Aunque todavía dos terceras partes de las mujeres ocupadas realizan sus actividades laborales como cuenta propia y en microunidades económicas, muchas de ellas de carácter familiar, este porcentaje se ha reducido respecto al 2000 cuando estos dos estratos reunían el 75% de las mujeres activas ocupadas. Una mejor educación y mayores oportunidades han impulsado a las mujeres a buscar y conseguir puestos laborales en empresas de mayor tamaño, especialmente en las áreas urbanas. Asimismo, normativas de discriminación positiva vigentes en el sector público, han permitido incrementar de manera importante la participación femenina y, en el 2015, las mujeres representaban más de 180 mil trabajadores del sector público (52% de los funcionarios públicos son mujeres y el sector concentra al 17% de las mujeres ocupadas).

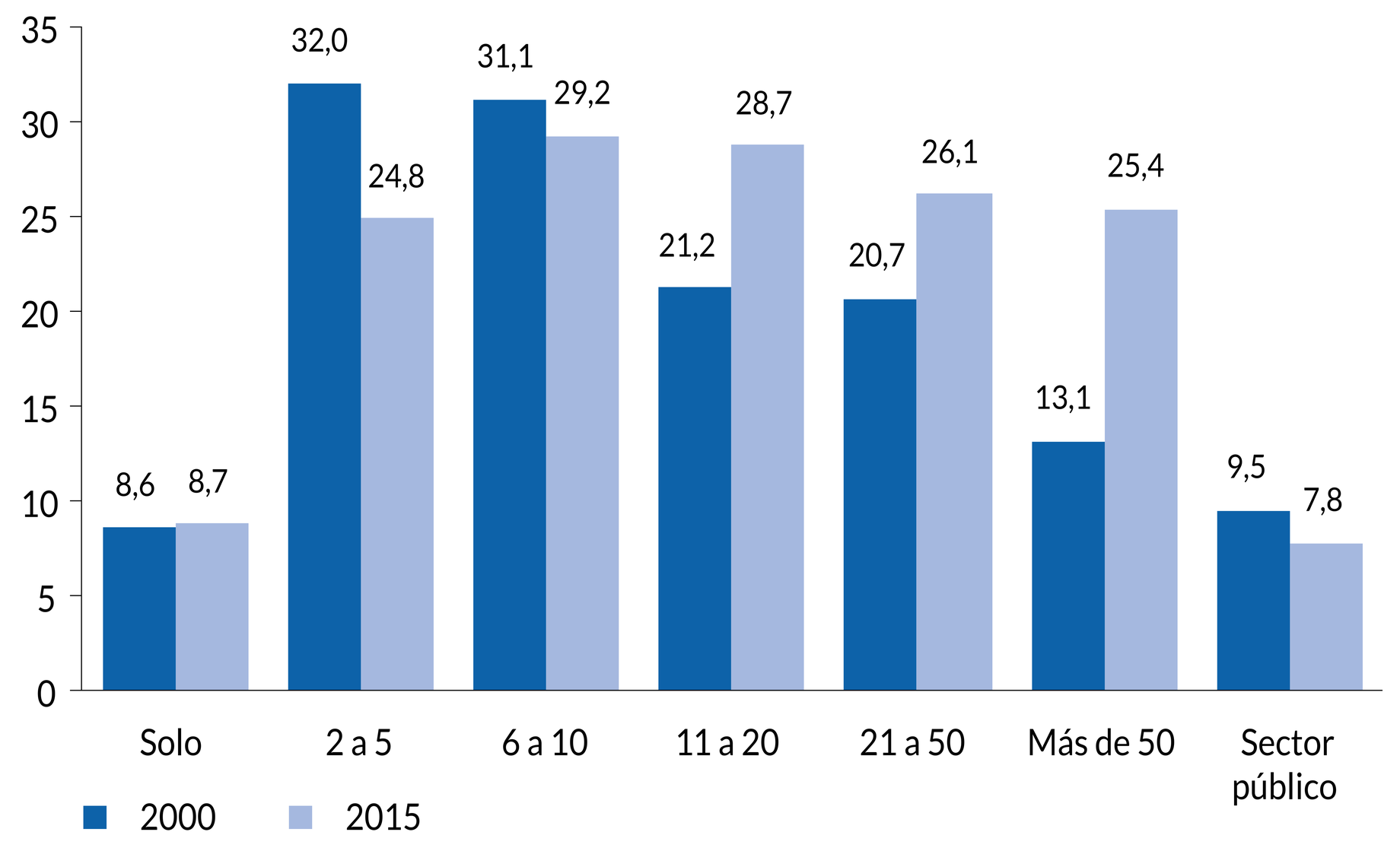
6.5. Impacto en los jóvenes y el empleo

En el caso de los jóvenes entre 15 a 24 años de edad en el periodo 2000-2015 se produjo una leve caída en su participación en el total de ocupación (del 22,4% a 20,6%). Diversos estudios han asociado esta tendencia con mayores tasas de permanencia en el

sistema educativo (OIT, 2014c, CEPAL y OIT, 2013), la que parece confirmarse en el caso paraguayo. Asimismo, asociado a lo anterior, una menor participación de jóvenes en las microempresas que suele constituirse para muchos de ellos, de acuerdo con la literatura acerca de las mipymes, en puerta de entrada al mundo del trabajo. Esto último implica que muchas de las características del empleo juvenil, como la inestabilidad y la elevada informalidad, estarían asociados con el perfil de los puestos de trabajo que generan las microempresas.

GRÁFICO 9

Participación de jóvenes en el empleo por tamaño de empresa, 2000 y 2015 (porcentajes)



Fuente: Elaboración del autor con base en la EIH 2000-2001 y la EPH 2015.

En el gráfico 9 se observa para el 2000 un claro sesgo en la participación de los jóvenes en las microempresas (de dos a diez ocupados). Quince años después la forma de distribución de las tasas de participación de los jóvenes por estratos de empresas presenta una distribución más simétrica, con mayor concentración en empresas de seis a diez ocupados y aquellas con 11 a 20 ocupados. Esto está asociado no solo con lo referido a la mayor retención del sistema escolar en los grupos de menor edad,[13] sino al propio ciclo

13 Mejores controles del trabajo infantil y la necesidad de una mejor formación previa a la inserción al mercado laboral también estarían explicando la menor participación de los jóvenes, especialmente de aquellos con 18 años o menos de edad.

de vida laboral de los jóvenes, pues al ir acumulando edad y experiencia, son capaces de postular y encontrar puestos laborales en empresas de mayor porte y exigencias en los requerimientos laborales del trabajador.

En general, tanto en las microempresas de dos a cinco ocupados (muchas de ellas de carácter familiar) como en aquellas que cuentan con seis a diez ocupados, la participación laboral de menores de 25 años se ha reducido de 32% a 25% en el caso de las primeras y de 31,1% a 29,2% en el caso de las segundas.

Aunque la reducción de la participación de los jóvenes en las microempresas resulta auspiciosa debido a su importante asociación con la informalidad laboral, es importante mencionar que aún una cuarta parte del trabajo en las mismas es realizada por jóvenes menores de 25 años, para ellos la forma de inserción laboral de manera frecuente se da bajo la forma de trabajador familiar no remunerado (TFNR). Esta condición se da tanto por la situación de bajos ingresos que enfrentan algunas familias como porque para ciertos segmentos esta estrategia es válida para que los jóvenes adquieran conocimientos y habilidades que facilitan el acceso a un empleo y posterior generación de ingresos laborales (OIT, 2008a).

Por otro lado, el impulso de normativas que permiten la contratación de jóvenes en su primer empleo bajo un régimen laboral más flexible ha permitido un sustancial aumento de la ocupación de jóvenes de 15 a 24 años, especialmente en los estratos de empresas de mayor tamaño. En las grandes empresas la participación juvenil pasó de 13,1% en el 2000 a representar una cuarta parte de los ocupados en este tipo de empresas en el 2015. En este sentido se debe recordar que diversos estudios de la OIT han enfatizado la necesidad de velar por un buen inicio para los jóvenes cualquiera sea la modalidad de inserción, especialmente porque se ha demostrado que los primeros empleos tienen efectos notables en las trayectorias laborales y personales (OIT, 2007; 2010 y 2014d). Al respecto, un estudio reciente de Dema *et al.* (2015) encuentra que un buen primer empleo mejora de manera significativa las condiciones de trabajo de los jóvenes en empleos futuros.

En el cuadro 12 se observa el cambio que se ha producido en la distribución de la población juvenil por tamaño de empresa y área de residencia en los últimos 15 años. Resaltan dos hechos significativos, primero –y mencionado con anterioridad–, una menor participación de la ocupación juvenil en microempresas de dos a cinco ocupados a nivel país, sobre todo en las áreas rurales; y segundo, un aumento de la participación juvenil en las pequeñas, medianas y grandes empresas de las áreas urbanas y especialmente llamativo en las áreas rurales donde la misma era prácticamente nula.

CUADRO 12

Distribución porcentual de jóvenes de 15 a 24 años ocupados, por tamaño de empresa, según área de residencia, 2000 y 2015

Área	Solo	2 a 5	6 a 10	11 a 20	21 a 50	Más de 50	Sector público	Total [a/]
2000								
Área urbana	10,5	43,8	15,1	9,3	6,8	7,3	7,1	260.182
Área rural	13,3	71,7	9,5	1,5	1,3	1,0	1,8	263.763
Total país	11,9	57,9	12,2	5,4	4,0	4,1	4,4	523.945
2015								
Área urbana	8,4	40,5	14,1	10,4	9,8	9,9	6,9	325.273
Área rural	15,7	59,5	10,3	4,0	4,1	4,1	2,4	232.688
Total país	11,5	48,4	12,5	7,7	7,4	7,5	5,0	557.961

Fuente: Elaboración del autor con base en la EIH 2000-2001 y la EPH 2015.

a/ No incluye empleo doméstico.

6.6. Informalidad empresarial y laboral

Como se ha visto, el sector de las mipymes se caracteriza por menores niveles de productividad en relación con las empresas consideradas grandes. Esto se traduce en condiciones laborales menos favorables para sus trabajadores y, por tanto, en niveles de informalidad mayores. A su vez, esta situación conlleva mayores dificultades para acceder a los sistemas de protección social contributivos, como el sistema de salud.

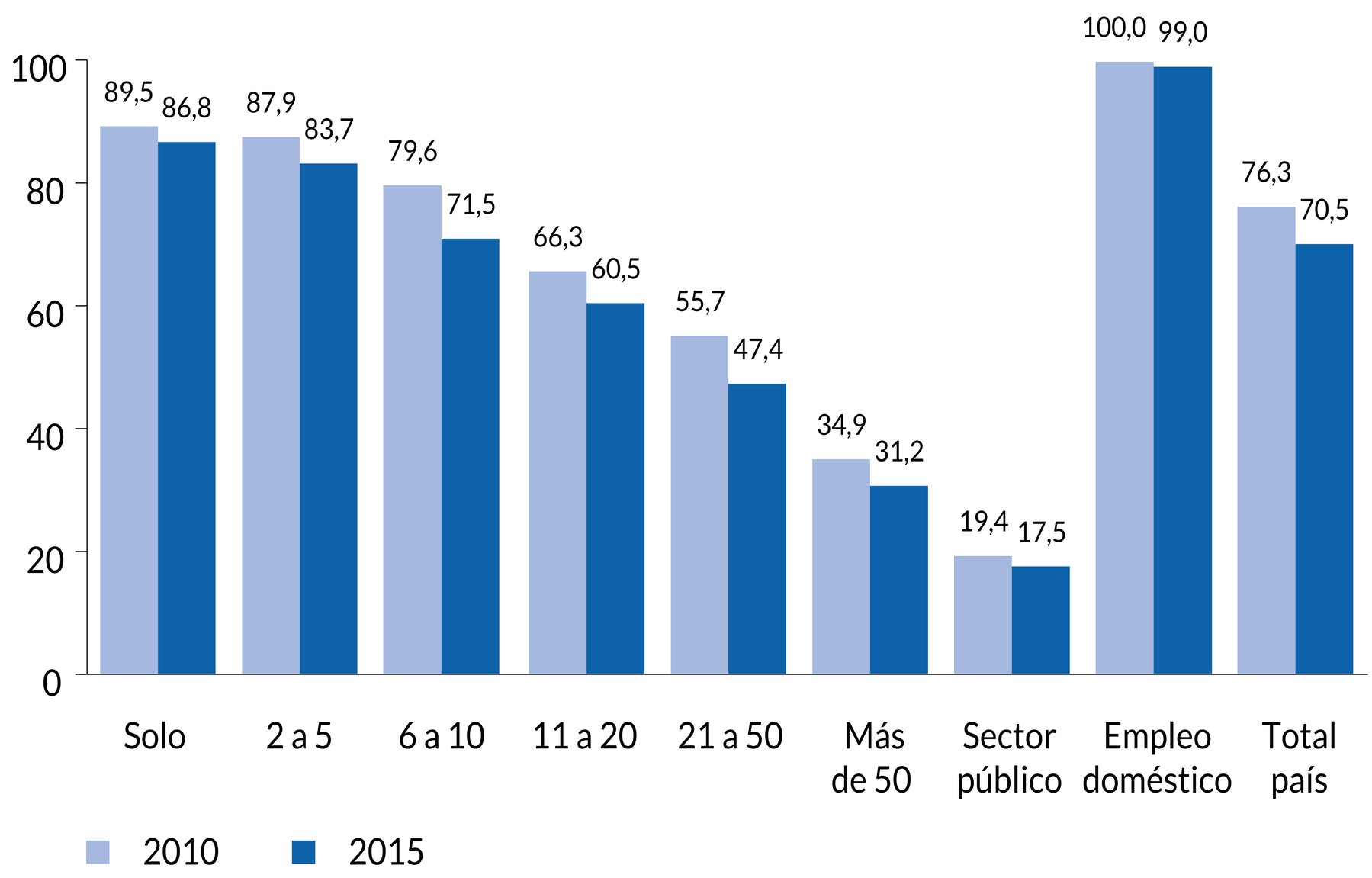
El gráfico 10 permite dimensionar la relevancia de la informalidad en las empresas de menor tamaño. Por un lado, para el 2015, los datos revelan que en las microempresas con dos a cinco ocupados casi el 84% del empleo es informal y en esta misma situación se hallaba el 72% del empleo en microempresas con seis a diez ocupados. Si bien estas proporciones se han reducido respecto del 2010 (representaban el 87,9% y 79,6% del empleo para ambos tipos de microempresas) aún se mantienen por encima del nivel nacional de informalidad del 71%. A medida que se asciende por los diferentes estratos de tamaño de empresa, se observa una reducción del empleo informal que se ha dado en el tiempo, pero aun así, incluso en empresas grandes, afecta a más del 30% de la fuerza de trabajo.

La mayoría de los trabajadores por cuenta propia se halla en condiciones laborales informales y la situación no ha variado en el último lustro (en el 2010 el 90% de los cuenta propia tenían empleos informales y en el 2015 el porcentaje era del 86%). Asimismo, la totalidad de los trabajadores domésticos son informales.

De acuerdo con la Conferencia Internacional del Trabajo del 2014 y 2015 se concluye que diversos factores económicos, estructurales, institucionales e incluso políticos convierten a la informalidad en un fenómeno multidimensional. Como bien se estableció en dichas conferencias, existen la informalidad empresarial y la informalidad laboral, y lograr la formalidad empresarial no necesariamente se traduce en la reducción de la informalidad laboral y viceversa.

GRÁFICO 10

Tasa de empleo informal por tamaño de empresa, 2010 y 2015
(porcentajes)



Fuente: Elaboración del autor con base en la EIH 2000-2001 y la EPH 2015.

De acuerdo con la OIT, cuatro son los aspectos que inciden de manera importante en el nivel de formalización de las unidades productivas, especialmente en las micro y pequeñas empresas. En primer lugar, la baja productividad de este tipo de empresas no les permite enfrentar los costos de la formalidad. En segundo lugar, los complejos procedimientos para el registro, junto con una regulación inadecuada para las características de las micro y pequeñas empresas, dificultan la formalización. Tercero, existe la percepción de escasos beneficios de la formalidad. Por último, la reducida fiscalización y la escasa sanción social no contribuyen a la formalización.

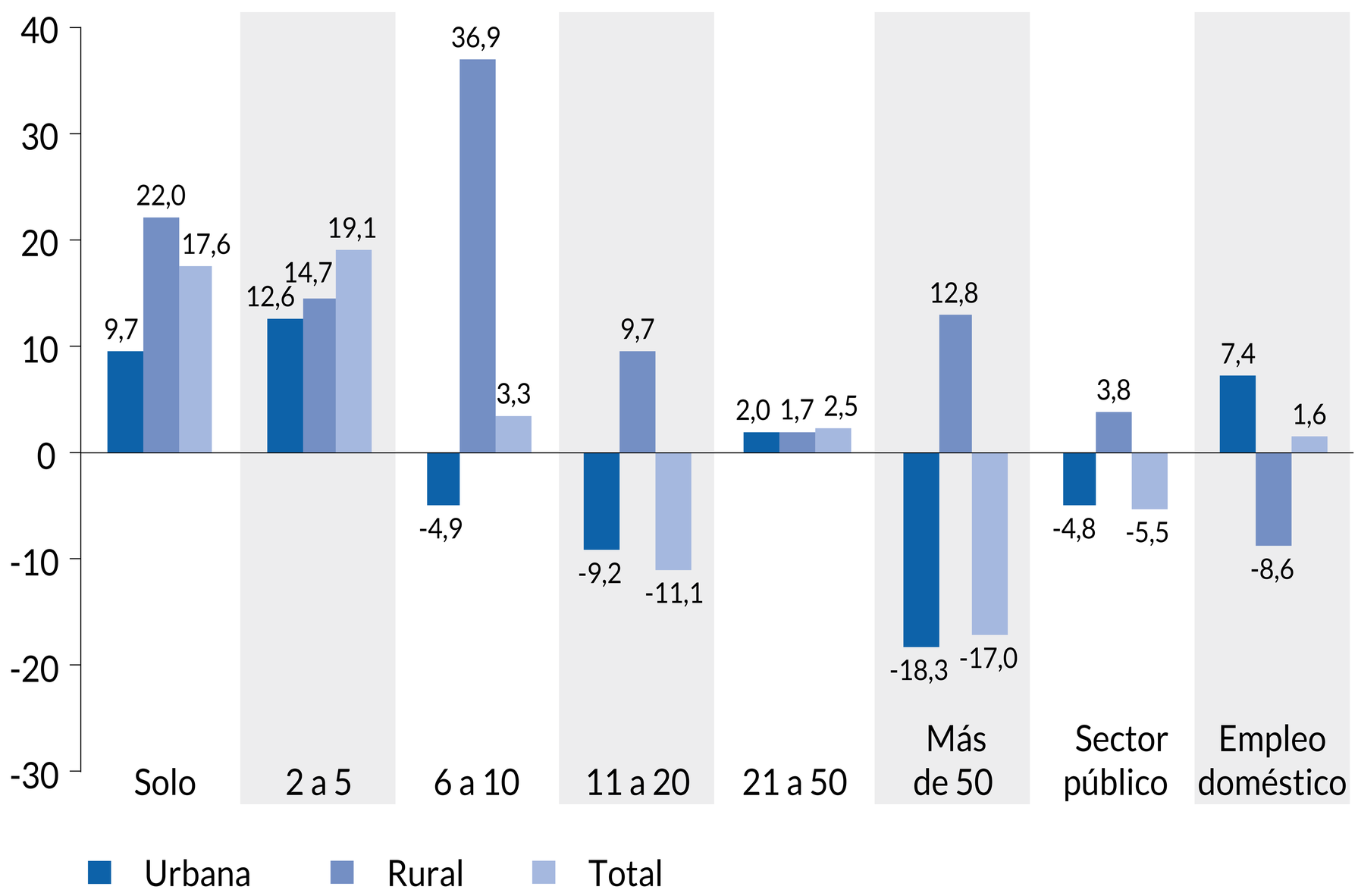
6.7. Brechas salariales y distribución del ingreso

La comparación de los ingresos de los trabajadores en términos reales a lo largo del tiempo nos permite conocer el desempeño de sus capacidades de compra. El gráfico 11 permite observar que el poder de compra de los trabajadores en las empresas de distinto tamaño, entre el 2000 y el 2015, se ha incrementado en las empresas del área rural, pero no ha ocurrido lo mismo en el área urbana.

El incremento del poder de compra de los trabajadores rurales se ha dado de manera más importante en las microempresas, llegando a crecer cerca del 40% en las empresas de seis a diez ocupados y alrededor del 13% en aquellas con dos a cinco ocupados (no hay que olvidar que en estas últimas existen microempresas familiares encabezadas por cuenta propia acompañados por trabajadores familiares no remunerados, por lo que el impacto del incremento del poder de compra se diluye respecto del bienestar de la unidad familiar de manera directa con el tamaño del hogar). En las pequeñas empresas rurales el aumento ha sido cercano al 10% y en las empresas grandes fue del 13%. En las empresas medianas es donde el aumento ha sido más modesto.

GRÁFICO 11

Variación del ingreso medio real de la actividad principal por área de residencia, según tamaño de empresa, 2000 y 2015
(porcentajes)



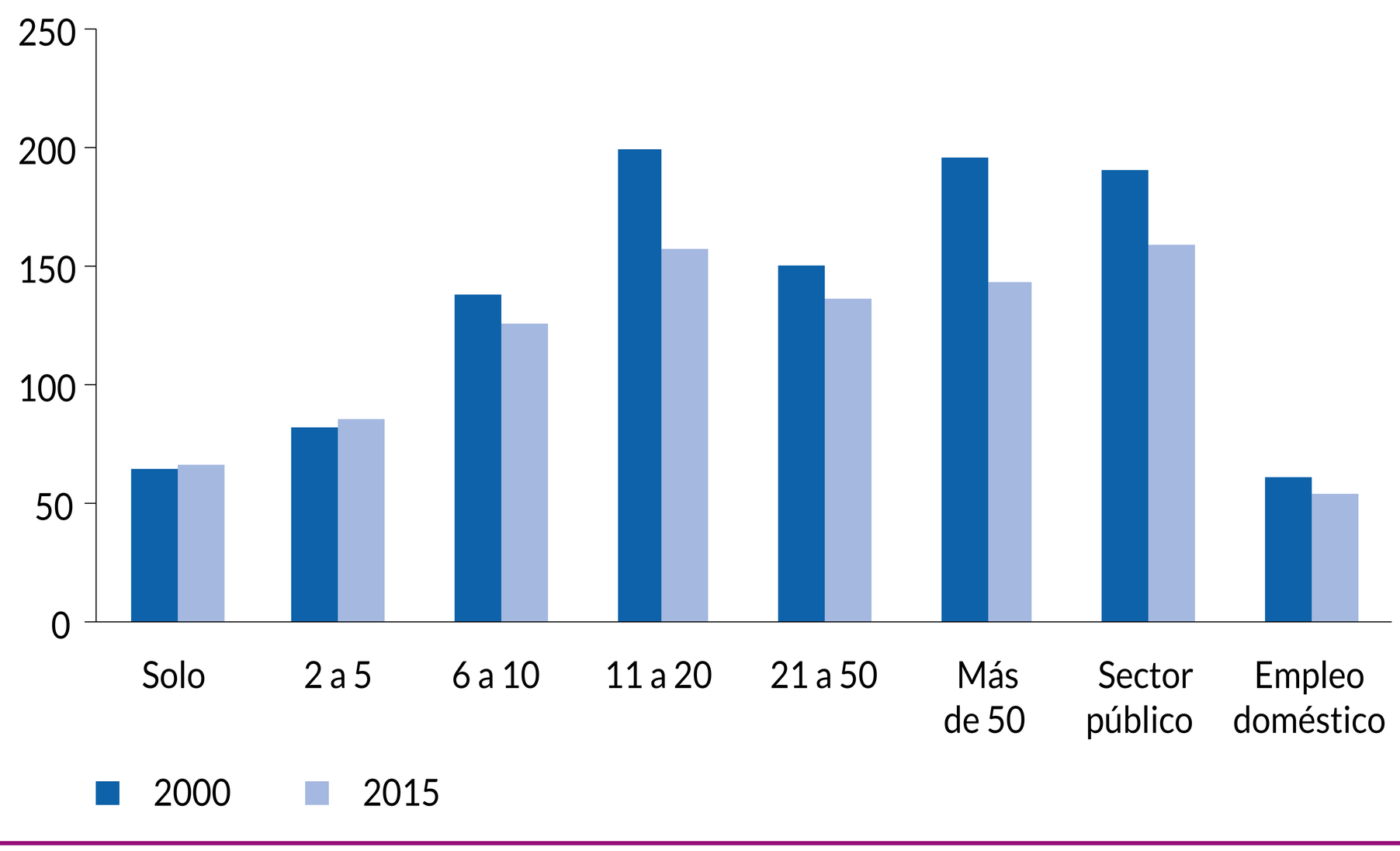
Fuente: Elaboración del autor con base en la EIH 2000-2001 y la EPH 2015.

En cambio, en las áreas urbanas el poder de compra solamente ha experimentado un aumento del 10% y 13%, entre trabajadores por cuenta propia unipersonales y trabajadores de unidades productivas de dos a cinco ocupados y un modesto 2% entre trabajadores de empresas medianas. Por su parte, los trabajadores de empresas de seis a diez ocupados experimentaron reducciones del 5% en sus ingresos reales, los ocupados en pequeñas empresas (9,2%) y en las grandes empresas se redujeron cerca del 18%.

Aunque el incremento del poder de compra que se ha observado en las micro y pequeñas empresas es auspicioso y ha permitido reducir la desigualdad en los ingresos laborales, esta se halla muy asociada a los distintos tamaños de empresa, según lo muestra el gráfico 12. El ingreso medio de los trabajadores por cuenta propia y el de los ocupados en microempresas de dos a cinco ocupados es de 33% y el 14%, respectivamente, por debajo de la media de la economía según datos de 2015. Además, para el mismo año y reafirmando lo anterior, en relación con los ingresos medios laborales de la gran empresa, el ingreso medio de los trabajadores por cuenta propia es apenas la mitad; en las microempresas de dos a cinco ocupados es 40% inferior y 12% menor en las microempresas de seis a diez trabajadores (gráfico 13).

GRÁFICO 12

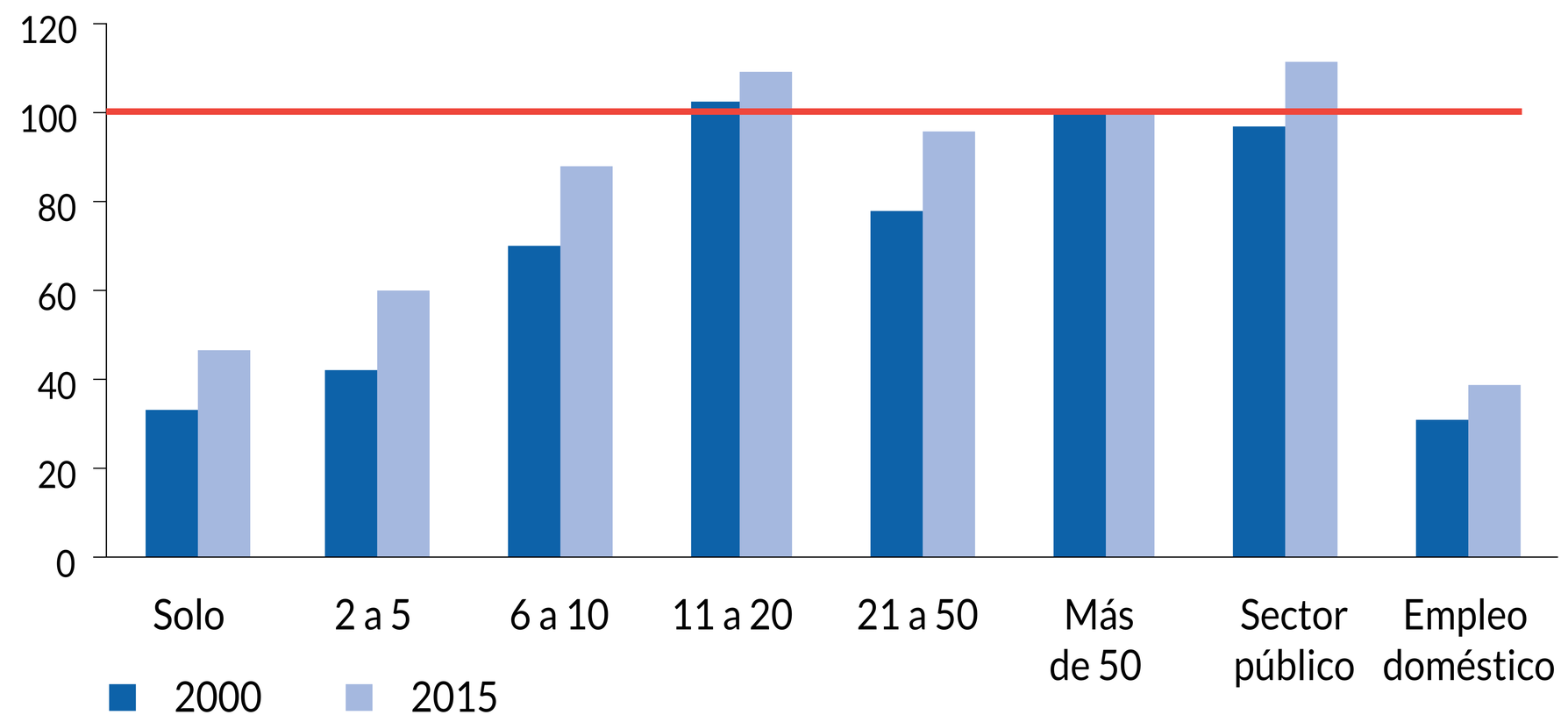
Ratio de ingreso medio de la actividad principal de cada tamaño de empresa respecto del ingreso medio de la actividad principal nacional, 2000 y 2015
(porcentajes)



Fuente: Elaboración del autor con base en la EIH 2000-2001 y la EPH 2015.

GRÁFICO 13

Porcentaje de ingreso medio por tipo de empresa / ingreso medio de la empresa de 50 y más ocupados, 2000 y 2015



Fuente: Elaboración del autor con base en la EIH 2000-2001 y la EPH 2015.

Igualmente se aprecia que para el 2015 los ingresos laborales de los ocupados en las microempresas de seis a diez ocupados, así como en las denominadas empresas pequeñas, medianas y grandes, si bien superan el promedio de ingreso de la economía en 25%, 57%, 37% y 43%, respectivamente, reflejan a su vez el deterioro del poder de compra que han sufrido en el tiempo reduciéndose las diferencias respecto del 2000 (ver el gráfico 11). Esto se podría deber, entre otros factores, a un rezago en la actualización del salario mínimo respecto de la inflación, la falta de aumento de la productividad, así como al uso de tecnologías de producción poco eficientes.

Si bien existen brechas entre los salarios pagados en cada estrato y que estas aumentan a medida que se avanza en la diferenciación productiva, también es cierto que en el caso paraguayo estas mismas brechas se han reducido, por un lado por el aumento de las remuneraciones en los estratos de empresas de tipo unipersonal y microempresarial, donde los mercados laborales se caracterizan por ser más competitivos y con salarios flexibles, pero por debajo del mínimo legal. Por otro lado, el fenómeno también estaría explicado por el estancamiento de los salarios pagados en los estratos de empresas superiores como parece indicar el gráfico 13, debido a rezagos en sus actualizaciones, acuerdos contractuales que generan rigideces en la determinación de los salarios, escaso poder negociador organizado de los trabajadores y un salario legal mínimo que es visto más como techo que como piso al momento de negociar salarios.

Según la literatura relacionada a instituciones laborales como el salario mínimo, cuando existen sectores en donde el salario mínimo resulta excesivamente alto, los niveles de

incumplimiento tienden a aumentar (Marinakis, 2014). Es decir, los ocupados en las empresas de menor tamaño están menos protegidos por el salario mínimo respecto de los trabajadores en empresas más grandes. Esto ocurre por varias razones: a) el empleo asalariado es menos frecuente en los segmentos más pequeños, b) entre las empresas con productividad laboral más baja es más probable que el salario mínimo resulte difícil de cumplir, c) el control del Estado es menor, la inspección tiene una menor presencia en los ámbitos rurales y entre los negocios más pequeños y d) la representación sindical es casi inexistente en las microempresas.

Estimaciones para el 2015 de la distribución de los trabajadores por quintiles de ingresos laborales muestran que alrededor del 21% de los trabajadores por cuenta propia y el 22% de los ocupados de las microempresas con dos a cinco ocupados se encuentran entre el 20% de hogares con ingresos más bajos. Por su parte, entre las empresas grandes, solo el 23% de los ocupados se sitúa en el grupo de hogares de menores ingresos. Entre el 2000 y el 2015, si bien a nivel global no se observan cambios importantes en la distribución de ocupados por quintiles de ingreso, a nivel de estratos de empresas se observa una redistribución de ocupados de los quintiles de ingresos superiores hacia los inferiores, lo que estaría confirmando la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores mencionado con anterioridad, principalmente en pequeñas, medianas y grandes empresas (cuadro 13).

CUADRO 13

Estructura del empleo por tamaño de empresa y quintil de ingreso, 2000 y 2015 (porcentajes)

	Solo	2 a 5 personas	6 a 10 personas	11 a 20 personas	21 a 50 personas	Más de 50 personas	Sector público	Total
2000								
Quintil I	16,1	21,4	10,5	4,0	0,1	0,7	0,1	14,3
Quintil II	19,3	18,9	16,6	8,6	4,5	7,7	2,6	16,0
Quintil III	22,7	18,0	18,9	22,1	27,7	16,9	9,1	19,2
Quintil IV	22,0	20,3	22,6	20,4	31,3	25,4	26,1	22,3
Quintil V	19,8	21,3	31,4	44,9	36,3	49,2	62,1	28,2
2015								
Quintil I	20,7	21,6	6,3	4,3	3,8	2,3	1,6	14,3
Quintil II	20,2	19,8	15,1	12,6	10,1	9,4	5,7	16,6
Quintil III	20,3	19,3	22,0	19,6	20,0	18,5	15,8	19,7
Quintil IV	22,0	18,6	26,6	28,7	27,8	28,3	27,7	23,1
Quintil V	16,9	20,7	30,0	34,8	38,2	41,5	49,3	26,2

Fuente: Elaboración del autor con base en la EIH 2000-2001 y la EPH 2015.

6.8. Afiliación sindical

Paraguay presenta una baja tasa de afiliación sindical, la que es prácticamente inexistente en las micro y pequeñas empresas. La tasa de afiliación sindical es cercana al 7% (cuadro 14), casi totalmente explicada por la proporción de asalariados afiliados en el sector público y en menor medida por la afiliación de asalariados en las empresas grandes. La casi inexistente afiliación sindical en los estratos de empresas con 20 o menos ocupados se explica en gran parte por lo establecido en las normativas laborales del país que solo permiten la posibilidad de organizar un sindicato al interior de una empresa si la misma cuenta con 20 trabajadores (Art. 292, Ley 213/93 del Código del Trabajo).

La reducida representación sindical en las empresas más pequeñas limita las posibilidades de participación en negociaciones para mejorar sus condiciones de trabajo o la defensa de sus derechos que quedan reducidas a las intervenciones del Estado o a gestiones individuales desde una posición de mayor vulnerabilidad. Las relaciones laborales y la negociación colectiva desempeñan un papel importante en la mejora de la seguridad del empleo y las condiciones de trabajo, por este motivo la OIT recomienda que se aliente a las mipymes y a sus trabajadores para que estén debidamente representados en cumplimiento del principio de la libertad sindical y de asociación.

Una alternativa de organización sindical de trabajadores establecida en el Código del Trabajo y poco frecuente en el país son los sindicatos gremiales e industriales. Los primeros deben estar constituidos por trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad y requiere de por lo menos 30 fundadores. Los sindicatos industriales son aquellos organizados por trabajadores que prestan servicios en varias empresas de una misma rama industrial y requieren para su conformación por lo menos 300 trabajadores. Estas dos formas de afiliación sindical se podrían impulsar en el caso de los trabajadores de las mipymes lo que redundaría en una mejor aplicación de las leyes laborales y menor vulnerabilidad de las modalidades de contrato de los trabajadores.

Respecto de las modalidades contractuales se observa en el cuadro 14 que los contratos verbales son los más frecuentes entre trabajadores y empleadores en las microempresas (79% en el caso de las empresas con dos a cinco trabajadores y 51,6% en las empresas con seis a diez ocupados) y son las que rigen a una tercera parte de las relaciones laborales en las pequeñas empresas.

El cuadro 14 presenta datos que demuestran el bajo cumplimiento de las leyes laborales en las micro y pequeñas empresas si consideramos como indicador el goce de vacaciones pagadas por parte de los trabajadores. Solamente el 15,4% de los trabajadores de las empresas con dos a cinco ocupados y 29,6% de las empresas con seis a diez ocupados,

CUADRO 14

Características de asalariados por tamaño de empresa, 2015
(porcentajes)

	Solo	2 a 5	6 a 10	11 a 20	21 a 50	Más de 50	Sector público	Total país [a/]
No pertenecen a sindicato o asociaciones de empleados	n.a.	99,5	99,8	98,5	96,3	93,3	71,8	93,0
Contrato indefinido/ nombrado	n.a.	10,4	21,6	32,8	44,8	52,7	80,6	34,4
Contrato definido temporal con factura	n.a.	1,7	3,3	10,9	6,2	4,2	5,9	4,3
Contrato definido temporal sin factura	n.a.	8,6	23,4	19,7	25,4	28,3	13,1	15,6
Vacaciones pagadas	n.a.	15,4	29,6	39,6	53,1	62,3	87,7	42,3

Fuente: Elaboración del autor con base en la EIH 2000-2001 y la EPH 2015.

a/ Las estimaciones para el total país consideran a todos los ocupados asalariados incluidos los empleados domésticos y aquellos que no sabe/no responde a la pregunta de tamaño de empresa. No se incluye a cuenta propia ni TFNR.

declaran haber disfrutado de las mismas. Si bien este indicador se incrementa en las empresas de mayor tamaño, resalta el hecho de que la brecha con el sector público es superior a 25 puntos porcentuales, incluso respecto de las grandes empresas.

6.9. Cotizaciones en el sistema de pensiones

En materia de seguridad social Paraguay es uno de los países con menor cobertura en la región, lo que refleja que el sistema de pensiones no está funcionando de un modo adecuado. El cuadro 15 muestra esta afirmación, pues pese a que la proporción de población actualmente aportando a alguna caja ha crecido de 13% en el 2000 al 22% en el 2015, el porcentaje sigue representando a menos de una cuarta parte de la población ocupada.

Aun cuando el esquema de pensiones no contributivas ha permitido incrementar el número de personas con acceso a una pensión, este sistema carece de una institucionalidad apropiada que le permita ser sostenible en el largo plazo, por lo que en los próximos años se requerirá una transferencia creciente de recursos por parte del Estado para la población que vive en extrema pobreza.

Además, el sistema de pensiones muestra diferencias evidentes entre el sector privado y el público, más aún si comparamos los distintos estratos de tamaño de empresas. En

tanto en el sector público más del 80% de los trabajadores aportaban a alguna de las cajas del Estado en el 2015, en el sector privado la proporción de ocupados aportando a alguna de las cajas (la principal es el Instituto de Previsión Social (IPS), de carácter mixto, pero existen también otras de carácter enteramente privadas) es mínimo en las microempresas de dos a cinco ocupados, representa casi una cuarta parte entre los que laboran en microempresas de seis a diez ocupados, 35,2% en las pequeñas empresas y llega al 51% en las empresas medianas. En las empresas grandes el porcentaje de aportantes es cercano al 69%, pero ni siquiera en estas últimas, donde los controles son relativamente mejores que en los demás estratos, se alcanzan los niveles observados en el sector público.

Fundamentalmente la explicación de esta baja proporción de población cotizante sería de carácter institucional. El sistema de pensiones evidencia una amplia heterogeneidad en cuanto a los parámetros existentes, tanto en lo que atañe a la tasa de contribuciones y a las condiciones de otorgamiento de las prestaciones como al tratamiento de los diversos grupos de trabajadores. De acuerdo con Aliamo y Tapia (2014), las opciones de reforma pasan por la promoción de mejores trabajos que se alcanzarán en la medida que se mejore la calidad y la pertinencia de los sistemas de formación para el trabajo; se aumente la cobertura de la seguridad social, de un modo sostenible y consistente con la generación de empleo formal, y de manera transversal; y se fortalezca la institucionalidad en la ejecución de políticas laborales y de seguridad social. Casalí y Velásquez (2016) mencionan también un conjunto de áreas prioritarias que deberían abordarse con celeridad, tal es el caso de la excesiva fragmentación del sistema contributivo, la necesidad de promover un marco regulatorio que garantice un adecuado funcionamiento con relación a la gestión de la recaudación de la seguridad social, la incorporación de los trabajadores independientes como sujetos obligados a cotizar a la seguridad social y la necesidad de promover la reducción de la informalidad de forma progresiva y sostenida.

CUADRO 15

Porcentaje de ocupados aportantes a una caja de jubilación, por tamaño de empresa, 2000 y 2015

Área	Solo	2 a 5	6 a 10	11 a 20	21 a 50	Más de 50	Sector público	Total país
2000								
Aporta a una caja de jubilación	-	2,0	13,2	34,4	43,0	56,0	81,4	13,0
2015								
Aporta a una caja de jubilación	-	5,0	23,7	35,2	50,8	68,6	82,5	22,0

Fuente: Elaboración del autor con base en la EIH 2000-2001 y la EPH 2015.

6.10. Cobertura de seguro médico

Según datos de 2015, el 32% de los trabajadores del país cuenta con cobertura de algún sistema de protección en salud (cuadro 16), casi 11 puntos porcentuales por encima de lo que ocurría en el 2000. Sin embargo estos valores globales, además de hallarse por debajo de las proporciones observadas para América Latina y el Caribe,[14] ocultan importantes diferencias entre los trabajadores según tamaño de empresa.

Solo el 14.4% de los trabajadores por cuenta propia y el 15,6% de los trabajadores de microempresas de dos a cinco ocupados tiene algún tipo de cobertura médica frente al 34% de los trabajadores de microempresa con seis a diez ocupados. Por su parte, los segmentos de empresas pequeñas, medianas y grandes presentan un panorama diferente, con tasas de cobertura sensiblemente más elevadas, aunque con diferencias, en las pequeñas y las medianas empresas 46% y 59% de los trabajadores recibe los beneficios del sistema de salud, mientras que en el grupo de las grandes empresas la cobertura alcanza al 76%. Entre los trabajadores del sector público este indicador es cercano al 80%.

CUADRO 16

Porcentaje de ocupados por tamaño de empresa, según tenencia de seguro médico, 2000 y 2015

Área	Solo	2 a 5	6 a 10	11 a 20	21 a 50	Más de 50	Sector público	Total
2000								
IPS	5,9	4,6	12,7	30,6	40,4	43,5	43,9	12,3
Seguro privado	3,4	5,1	9,2	12,8	13,3	19,6	25,1	7,5
Total país a/	10,4	10,3	22,1	43,5	53,8	64,2	75,3	20,8
2015								
IPS	9,3	9,5	26,4	35,2	48,4	67,7	53,7	23,3
Seguro privado	4,5	5,5	7,4	10,6	9,8	8,2	17,2	7,1
Total país a/	14,4	15,6	34,0	46,1	58,5	76,0	79,6	31,7

Fuente: Elaboración del autor con base en la EIH 2000-2001 y la EPH 2015.

a/ Incluye todo tipo de seguro médico, IPS y seguros privados.

14 La OIT estimó para el 2013 que el 47% de los trabajadores de la región cotizó en algún sistema de protección en salud.

Los elevados niveles de informalidad laboral tienen como consecuencia una baja cobertura de los sistemas de salud estando a su vez relacionado con la predominancia de empleo por cuenta propia y en microempresas que se ha demostrado en este informe. En la medida que haya más personas ocupadas en empleos informales, mayor será el número de personas excluidas de las instituciones del sistema de protección social como es el caso del sistema de salud (Casalí, Cetrángolo y Goldschmit, 2017). Debido a la elevada vulnerabilidad de los ocupados de las empresas más pequeñas se hace necesario avanzar en el diálogo social hacia sistemas más inclusivos.

7. EL ENTORNO REGULATORIO

7.1. El marco normativo de las mipymes

Para que una mipyme lleve adelante sus actividades de manera formal debe cumplir una serie de requisitos legales, algunos de los cuales son comunes para todas las empresas y otros específicos a su condición. El recuadro 3 enumera las regulaciones que rigen para las empresas en general y para las mipymes, en particular. Este revela un gran número de leyes, lo que implica múltiples procedimientos administrativos que dificultan su formalización y el cumplimiento de las mismas. La regulación que rige a las mipymes es todavía reciente y muchas de ellas no se hallan completamente reglamentadas, así como se ha expuesto anteriormente.

RECUADRO 3

Marco regulatorio
Leyes que afectan a todas las empresas
1. Ley 1.352/88 que establece el Registro Único 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.
3. Ley 2.421/04 de reordenamiento administrativo y de adecuación fiscal y la Ley 4.673/12 que modifica y amplía disposiciones de la creación del Impuesto a la Renta del servicio de carácter personal.
4. Ley 213/93, Código Laboral, actualizada luego por la Ley 496/95.
5. Ley 5.764/16 que modifica el artículo 255 de la Ley 213/93 que establece el Código del Trabajo y deroga el artículo 256 del mismo.
6. Ley 742/91, Código Procesal Laboral.

7. Ley 1.416/99 que modifica el artículo 385 de la Ley 496/95 que modifica, amplía y deroga artículos de la Ley 213/93 y artículos de la Ley 884/81 que regula las condiciones de trabajo en el transporte automotor terrestre.
8. Ley 1.183/85, Código Civil.
9. Ley 1.034/83, Código del Comerciante.
10. Ley 1.860/50 que crea el Instituto de Previsión Social, actualizada por las Leyes 427/73, 98/92, 532/94, 3.453/08, 3.990/10, 4.169/10, 4.426/11 y 2.655/16.
11. Ley 154/69 de quiebras y su modificación, Ley 5.025/13.
12. Ley 60/90 de promoción de inversiones.
13. Ley 117/91 de inversiones.
14. Ley 811/96 que crea la Administración de Fondos Patrimoniales de Inversión.
15. Ley 94/91 que modifica y amplía la Ley 772/79 de mercado de capitales y crea la Comisión Nacional de Valores.
16. Ley 260/93 que modifica los incentivos fiscales para el mercado de capitales.
17. Ley 1.630/00 de patentes de invenciones.
18. Ley 2.593/2005 que modifica y deroga artículos de la Ley 1.630/00 de patentes e invenciones.
19. Ley 1.294/98 de marcas.
20. Ley 1.328/98 de derechos de autores y derechos conexos.
21. Ley 1.344/98 de defensa del consumidor y del usuario.
22. Ley 294/93 de evaluación de impacto ambiental.
23. Ley 117/93 que regula las sociedades de capital e industria.
24. Ley 438/94 que crea las sociedades cooperativas.
25. Ley 836/80, Código Sanitario.
26. Ley 1.652/00 que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral.
27. Ley 2.051/2003 de contrataciones públicas.
28. Ley 90/90 de promoción de exportaciones.
29. Ley 2.422/04, Código Aduanero.
30. Ley 1.095/84 de Aranceles Aduaneros.
31. Ley 593/95 que aprueba el Protocolo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones Provenientes de Estados no partes del MERCOSUR.
32. Ley 1.028/97, general de ciencia y tecnología.
33. Ley 2.279/03 que modifica y amplía la Ley 1.028/97 de ciencia y tecnología.

34. Ley 4.427/12 que establece incentivos para la producción, desarrollo o ensamblaje de bienes de alta tecnología.
35. Ley 4.956/13 de defensa de la competencia.
36. Ley 4.962/2013 que establece beneficios para los empleadores, a los efectos de incentivar la incorporación de personas con discapacidad en el sector privado.
37. Ley 4.951/2013 de inserción al empleo juvenil.
38. Ley 4.986/2013 que crea el Sistema Unificado de Atención Empresarial para la Apertura y Cierre de Empresas (SUACE).
39. Ley 4.903/13 de parques industriales.
40. Ley 5.542 /15 de garantías para las inversiones y fomento a la generación de empleo y el desarrollo económico y social.

Leyes que afectan específicamente a las mipymes

1. Ley 2.051/03 de contrataciones públicas, artículo 7.
2. Ley 4.457/12 para las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes).
3. Ley 4.933/13 que autoriza la incorporación voluntaria de trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos al seguro social - Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Previsión Social.
4. Ley 5.628/16 que crea el Fondo de garantía para las micro, pequeñas y medianas empresas.
5. Ley 5.741/16 que establece un sistema especial de beneficios del sistema de seguridad social (Instituto de Previsión Social, IPS) a los microempresarios.
6. Ley 5.656/16 de Fomento de la Cultura Emprendedora.

A continuación se describen las principales leyes que regulan este sector de manera específica.

La Ley 4.457/12 para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (mipymes), tiene por objeto establecer un marco regulatorio que permita promover y fomentar la creación, desarrollo y competitividad de las mismas, para incorporarlas a la estructura formal productora de bienes y servicios y darles identidad jurídica.

En ese sentido la ley crea el Sistema Nacional de Mipymes en cumplimiento de una política nacional que posibilite el trabajo integral, armonizado y conjunto de organismos involucrados en la creación, formalización, desarrollo y competitividad de las mipymes.

En el marco de esta ley se crea el viceministerio de mipymes como dependencia del Ministerio de Industria y Comercio.

La ley contempla diversas medidas de promoción a favor de las mipymes:

- La promoción del Ministerio de Industria y Comercio, los servicios y acciones de capacitación y asistencia técnica en las materias de prioridad establecidas en el plan y programas estratégicos de promoción y formalización para la competitividad y desarrollo de las mipymes, así como los mecanismos para atenderlos.
- El impulso de la modernización tecnológica del tejido empresarial de las mipymes y el desarrollo del mercado de servicios tecnológicos como elementos de soporte de un sistema nacional de innovación continua.
- Se establece que las instituciones y dependencias del Gobierno Central, Departamental y Municipal reducirán al mínimo indispensables los trámites y procedimientos exigidos para la constitución, registro, fiscalización y apoyo a las mipymes, así como para el cumplimiento de las obligaciones y la obtención de los beneficios a los que se refiere la ley; y deberán facilitar a las mismas el acceso a recursos disponibles para su promoción y desarrollo.
- Se establece que las mipymes podrán acceder a créditos que contemplen plazos prolongados de amortización, períodos de gracia, tasas de interés competitivas y otras condiciones especiales establecidas en las normas reglamentarias a ser dictadas por las autoridades competentes que regulan el sector.
- Se establecen impuestos diferenciados y exoneraciones impositivas.
- Se dispone que las microempresas y pequeñas empresas puedan celebrar contratos de trabajo de plazo determinado por hasta 12 meses de duración, que será prorrogable por igual plazo, a cuyo vencimiento el contrato queda concluido sin obligación de preavisar ni de indemnizar.
- A la categoría de microempresa, la autoridad administrativa del trabajo podrá autorizar el pago de salarios sobre una base no inferior al 80% del salario mínimo legal establecido para actividades diversas no especificadas, durante los tres primeros años contados desde su formalización.
- En las micro y pequeñas empresas quedarán sustituidos los libros exigidos por el Código del Trabajo y demás normas jurídicas laborales, por un Registro Único de Personal anexo al Registro Único del Sistema Unificado de Apertura de Empresas.
- En los casos en que las micro y pequeñas empresas se vean obligadas al pago de multas por la comisión de infracciones formales, podrán sustituirlas por cursos de capacitación que podrán ser realizados por el sector público o privado, debidamente fiscalizados. Las multas serán exoneradas contra la

presentación del certificado de cumplimiento y aprobación del curso realizado en el equivalente del costo del curso. La autoridad de aplicación reglamentará el sistema de implementación

Las mipymes que deseen acogerse a cualquiera de los beneficios establecidos en la ley deberán registrarse en el Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE), que funciona en el Ministerio de Industria y Comercio.

La Ley 2.051/03 de Contrataciones Públicas establece en su artículo 7 que en los procedimientos de contratación pública regidos por esta ley, los organismos, las entidades y las municipalidades deberán promover la participación de las empresas nacionales, especialmente de las micro, pequeñas y medianas.

Este artículo fue reglamentado por el Decreto 1.434/2009, el que establece beneficios para las mipymes en los procedimientos de subasta a la baja electrónica (SBE) en caso que se presenten empates técnicos. Se considera empate técnico entre oferentes de una SBE que ocupen el primer y segundo lugar en precio, cuando se den algunas de las siguientes condiciones:

- El precio del segundo oferente sea de hasta el 5% superior al del primer oferente; y
- El precio del primer oferente no sea una mipyme, o la categoría del segundo oferente sea de menor rango que la del que ocupa el primer lugar, siendo ambas mipymes.

El porcentaje sube al 10% en los procedimientos de contratación directa.

La norma dispone que finalizada la competencia del grupo subastado y dándose el empate técnico, la empresa que ocupa el segundo lugar podrá dar un último lance para mejorar la oferta registrada en primer lugar. Si así lo hiciere quedará en primer lugar.

Asimismo, el Decreto 1.056/13 establece la modalidad complementaria de contratación denominada: "Proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar" y se fijan criterios para la realización de los procesos de contratación y selección aplicadas para estas compras. Este decreto, promulgado por el Poder Ejecutivo en diciembre del 2013, establece el marco legal que permite a los pequeños agricultores(as) convertirse en proveedores de las instituciones públicas como municipios, gobernaciones, escuelas, hospitales, F.F. A.A. y penitenciarías.

El mecanismo establece la modalidad complementaria de contratación denominada "Proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar". La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) estableció por Resolución 178/2014 los lineamientos generales necesarios para implementar este dispositivo de compras.

El decreto buscó instalar la articulación entre este procedimiento simplificado de adquisiciones y los programas de almuerzo escolar del MEC generando beneficios en muchos sentidos: alimentación inocua y saludable para niños y niñas de las escuelas públicas, trabajo e ingresos para las familias agricultoras y ejecución de programas de seguridad alimentaria y reducción de la pobreza desde los gobiernos locales y el gobierno nacional.

La Ley 5.628/16 que crea el Fondo de garantía para las micro, pequeñas y medianas empresas, tiene por objeto otorgar garantías y refinanciar créditos, operaciones de *leasing* (arrendamiento) y otros mecanismos de financiamiento. Se establece como órgano administrador del Fondo a la Agencia Financiera de Desarrollo. El administrador tiene derecho a percibir una remuneración de administración en la forma y condiciones que de común acuerdo fijen con el Ministerio de Hacienda, basados en los criterios de gestión y eficiencia operativa del mismo.

El Ministerio de Industria y Comercio, por medio del viceministerio de las mipymes, promueve y apoya al Fondo por medio del administrador en la instalación de mecanismos adecuados para canalizar las inquietudes y necesidades del sector de las micro, pequeñas y medianas empresas con el propósito de coadyuvar en el desempeño del Fondo de Garantía conforme a la Ley 4.457/12.

Las mipymes pueden optar por garantizar y refinanciar sus créditos con recursos del Fondo las micro, pequeñas y medianas empresas, definidas en la Ley 4.457/12, ya sean unipersonales o sociedades de cualquier naturaleza, que desarrollen actividades agropecuarias, forestales, industriales, artesanales, agroindustriales, comerciales o de servicios de cualquier índole constituidas y domiciliadas en la República de Paraguay que, requiriendo capital de trabajo o financiamiento de inversión, soliciten la garantía o refinanciamiento a entidades habilitadas para el efecto.

La Ley 4.933/13 que autoriza la incorporación voluntaria de trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos al fondo de Jubilaciones y Pensiones de Instituto de Previsión Social. Conforme a la misma el aporte mínimo que deberá realizar el trabajador independiente o cuenta propia es del 13% del salario mínimo legal, distribuido en el 12,5% que será transferido al Fondo de Jubilaciones y el 0,5% será ingresado al Fondo de Administración General.

La legislación promueve la cobertura de los trabajadores independientes en caso de vejez, invalidez y muerte, aunque no contempla la cobertura de salud. Casalí y Velásquez (2016) han remarcado la necesidad de avanzar en la obligatoriedad de la afiliación para este grupo de trabajadores y también en la amplicación de las contingencias cubiertas más allá de las pensiones. Desde su implementación no se observa un cambio de patrón en los niveles de cobertura, persistiendo altos niveles de desprotección para estos trabajadores y sus familias.

Los beneficiados del sistema voluntario son trabajadores independientes (quienes desempeñan habitualmente actividades lucrativas por cuenta propia y no cuentan con personal asalariado a su cargo); los empleadores (que en su función de empresa, negocio o actividad lícita de cualquier clase, utilizan mediante un contrato de trabajo escrito o verbal los servicios de una o más personas) y propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas.

La ley contempla el riesgo retiro por edad avanzada, riesgo retiro por incapacidad laboral, riesgo muerte y sobrevivencia, pensiones por muerte a favor de los derechohabientes, la indemnización por viudez, subsidio de pago único por muerte del cotizante titular y reembolso por gastos fúnebres.

La Ley 5.656/16 de Fomento de la Cultura Emprendedora busca fomentar el espíritu y la cultura en todos los estamentos educativos del país y establecer los instrumentos para llevar a cabo la investigación, desarrollo y sustentabilidad de proyectos emprendedores, creando medidas de apoyo, económicas y financieras. El fomento de la cultura emprendedora y la innovación tecnológica es llevada adelante por el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) por medio del viceministerio de las mipymes de forma conjunta con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en todas las entidades educativas formales y no formales además de articular programas de fomento a la cultura emprendedora con la Secretaría Nacional de Cultura (SNC). Para este fin se crea en el ámbito del viceministerio de las mipymes, la Dirección Nacional de Emprendedurismo (DINAEM), el Registro Nacional de Emprendedores, el Consejo Consultivo y un Observatorio de Mercado.

Son sujetos de la ley todas las personas físicas que tengan un proyecto de innovación con matiz empresarial o social, así como todas las personas físicas o jurídicas que quieran iniciar o ya han iniciado, en un tiempo no superior a dos años, una actividad económica o emprendedora siempre que no supere los parámetros de condición de mediana empresa.

Como fuente de financiamiento, inversión y apoyo a proyectos emprendedores se establecen los siguientes mecanismos a ser promovidos por el viceministerio de las mipymes: a) Centros de incubación, con la finalidad de acompañar el desarrollo de ideas que tengan alto potencial de comercialización; b) Fondo de capital semilla, por medio de la creación de fondos fiduciarios de capital semilla y fondos de capital de riesgo con aportaciones públicas o privadas; c) Fondo de ángeles inversores, mediante la creación de fondos fiduciarios destinados a las fases de siembra, consolidación e internacionalización de los emprendimientos; y d) Redes de inversión autosostenibles, que aglutinen redes de inversionistas y de inversionistas ángeles.

Asimismo, el viceministerio deberá validar los proyectos empresariales, innovación y base tecnológica para facilitar el acceso a las financiaciones de los fondos disponibles establecidas en la ley.

La Ley 5.741/16, que establece un sistema especial de beneficios del sistema de seguridad social a los microempresarios, regula la incorporación al Seguro Social del IPS de los propietarios y responsables de las microempresas definidas como tales en la Ley 4.457/12 para las micro, pequeñas y medianas empresas en forma obligatoria a los que no se hallen aún inscritos en el seguro social del Instituto de Previsión Social. La autoridad de aplicación de dicha normativa es el MIC, la que deberá identificar a las microempresas inscritas en el IPS y aquellas que aún no se hallen inscritas, formalizar y regularizar la situación de estas últimas, establecer los procedimientos de inscripción de los propietarios y de las microempresas como sujetos del seguro social y establecer una base de datos a efectos de implementar las fases de inscripción, aportación y control de cumplimiento de la ley.

Los propietarios y responsables de las microempresas deberán aportar al IPS el 24% calculado sobre la base imponible establecido como el mayor salario mensual declarado y abonado a sus trabajadores, que en ningún caso podrá ser menor al salario mínimo legal para actividades diversas no especificadas, distribuyéndose dicho aporte como sigue: 12,5% al fondo de jubilaciones y pensiones, el 2,5% al fondo de administración general de la entidad y el 9% al fondo de enfermedad y maternidad.

Las prestaciones por los riesgos accidente y enfermedad común, accidente y enfermedad profesional, maternidad, invalidez, vejez y muerte que recibirá el beneficiario son las que rigen para los cotizantes del Seguro General Obligatorio del IPS.

7.2. Instituciones y políticas específicas dirigidas a las mipymes

Si bien tanto las instituciones como las políticas específicas dirigidas a las mipymes son de tiempo tan reciente como el marco normativo que las regula, su mención en las políticas de Estado nunca ha estado ausente, formando parte de toda macroplanificación presentada en los últimos años y gobiernos a sabiendas de su importancia tanto política como económica, pero sin nunca poder bajar a niveles de microplanificación por la ausencia de datos e instituciones dedicadas con exclusividad a estudiar el sector y enfrentar la problemática a nivel nacional y local.

En el recuadro 4 se observa la importancia que tienen las mipymes en el Plan Nacional de Desarrollo 2030, pero su aplicación en la práctica depende, en gran medida, del grado de institucionalidad que se logre a partir de la reglamentación y aplicabilidad del reciente marco normativo que rige al sector y, por sobre todo, de la aplicación exitosa de programas y proyectos dirigidos a las mipymes basados en datos actualizados del sector que visibilicen y empoderen tanto a empleadores, trabajadores y gobierno en el logro de los objetivos y su concreción en resultados favorables al sector.

RECUADRO 4

Plan Nacional de Desarrollo 2030

A partir del 2013 el gobierno encaró un amplio plan de desarrollo denominado "Plan Nacional de Desarrollo 2030" (PND 2030), el que establece las bases para que, por medio de un nivel de crecimiento económico elevado y sustentable, sea posible reducir la pobreza y la desigualdad económica y social existentes en el país. En concordancia con los objetivos y los lineamientos establecidos en el PND 2030 y el compromiso del Gobierno Nacional con la transformación de la estructura económica, social e institucional, se estructuraron tres ejes temáticos definidos como pilares de la estrategia de desarrollo: a) el crecimiento económico inclusivo, b) la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo social y c) la inserción de la economía en los mercados internacionales y en la economía global.

De acuerdo con sus objetivos el plan posee ejes transversales donde surgen estrategias específicas a ser priorizadas en términos de las políticas públicas.

	Ejes transversales			
Ejes estratégicos	Igualdad de oportunidades	Gestión pública eficiente y transparente	Ordenamiento territorial	Sostenibilidad ambiental
Reducción de la pobreza y desarrollo social	Desarrollo social equitativo	Servicios sociales de calidad	Desarrollo local participativo	Hábitat adecuado y sostenible
Crecimiento económico inclusivo	Empleo y protección social	Competitividad e innovación	Regionalización y diversificación productiva	Valoración del capital ambiental
Inserción de Paraguay en el mundo	Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado	Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país	Integración económica regional	Sostenibilidad del hábitat global

Respecto de las políticas hacia las mipymes, estas se hallan comprendidas en el eje de crecimiento económico inclusivo que, conectado al eje gestión pública eficiente y transparente, da lugar a la estrategia competitividad e innovación. Los propósitos que persigue este plan son:

- Impulsar la diversificación productiva tanto del sector primario como industrial, basada en la incorporación de tecnologías y procesos de innovación en la generación de bienes y servicios, poniendo especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas.

- Impulsar el capital semilla e implementar el fondo de garantía para fortalecer el emprendimiento y la capacidad productiva de las mipymes.
- Desarrollar productos especiales de crédito de largo plazo para proyectos de innovación y tecnología, con énfasis en mipymes.

Estos objetivos recogen temas esenciales de la problemática de las mipymes y el esfuerzo que se ha realizado en los últimos años ha sido limitado.

A continuación se presenta un breve listado de las principales instituciones públicas vinculadas al sector y de algunos de los programas de promoción y apoyo dirigidos a las mipymes.

7.3. Instituciones públicas y programas orientados a la formalización y competitividad

Concentradas en el Ministerio de Industria y Comercio, las instituciones y programas implementados dirigidos de manera específica a las mipymes se caracterizan por su reciente implementación, lo que impide evaluar todavía su impacto más aún cuando el Registro Nacional de Mipymes es de reciente implementación y escasa cobertura. En este sentido, se debe destacar la ausencia de una política nacional explícita orientada a las mipymes en coordinación con otras políticas económicas nacionales y sectoriales.

A la luz de las necesidades más urgentes, el viceministerio de mipymes ha centrado sus esfuerzos en aquellos lentos procesos identificados por los mismos propietarios de las mipymes que son la comercialización y el financiamiento de sus actividades. Asimismo, el Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE), constituido con el espíritu de simplificar los trámites de formalización para el inicio de las actividades económicas de las empresas especialmente las mipymes, ha sido de más utilidad para la habilitación de empresas extranjeras bajo el régimen de maquila. Otro punto a tener en cuenta respecto del desempeño del viceministerio de mipymes en la formalización y competitividad de las mipymes, son las múltiples funciones que las últimas leyes promulgadas obligan a dicha institución a llevar adelante pese a su escaso presupuesto y su propia posición institucional, al tener que tratar un tema transversal a todos los ministerios desde una posición jerárquicamente inferior de viceministerio.

a) Viceministerio de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del MIC

Este viceministerio lleva adelante el programa del Registro Nacional Mipymes. Con este documento se acredita el cumplimiento de los parámetros para la categorización

en micro, pequeña o mediana empresa, ante cualquier institución pública o privada y tiene vigencia de un año. Esta cédula también le permite a las empresas acceder a los beneficios que están establecidos en la Ley 4.457/12. La promulgación de la ley mipymes significó también la conformación del Sistema Nacional de Mipymes - SINAMIPYMES, órgano consultivo multisectorial que tiene como finalidad "el planeamiento y ejecución de políticas y acciones de fomento para la competitividad de las mipymes", bajo el liderazgo del viceministerio de mipymes del Ministerio de Industria y Comercio que, a su vez, tiene a su cargo la responsabilidad de "dirigir y coordinar las funciones establecidas en la ley". Recientemente por Ley 5.656/16 de Fomento de la Cultura Emprendedora se creó dentro del viceministerio de las mipymes, la Dirección Nacional de Emprendedurismo (DINAEM), lo que implica la creación de un Registro Nacional de Emprendedores, el Consejo Consultivo y un Observatorio de Mercado. Asimismo, la Ley 5.741/16 que establece un sistema especial de beneficios del sistema de seguridad social (IPS) a los microempresarios, obliga al MIC (esto último se haría por medio del viceministerio de mipymes) a identificar a las microempresas inscritas en el IPS y las que aún no se hallen inscritas, formalizar y regularizar las situación de estas últimas, establecer los procedimientos de inscripción de los propietarios y de las microempresas como sujetos del seguro social y establecer una base de datos a efectos de implementar las fases de inscripción, aportación y control del cumplimiento de la ley.

El viceministerio trabaja principalmente en tres ejes:

- *Formalización y registro*. Busca impulsar el desarrollo, la formalización y el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas para convertirlas en unidades de producción competitiva y sustentable por medio de la gestión de políticas e instrumentos especialmente orientados al sector.
- *Financiación e inversión*. Promueve las inversiones y el financiamiento de las mipymes.
- *Capacitación en gestión y asistencia técnica*. Procura fomentar la mejora continua de las mipymes, facilitando herramientas de gestión mediante la capacitación y asistencia disponibles para el sector y de esa manera contribuir en la formación, fortalecimiento y crecimiento de las mipymes.

El viceministerio ha desarrollado algunos cursos de capacitación teniendo su propia propuesta formativa, que corresponde a los cursos comunes orientados a este sector empresarial, así como planes de negocios, generación de modelos de negocios (Canvas), plan financiero para mipymes, plan de *marketing* para mipymes, ventas exitosas, contabilidad básica, asociación microempresarial, emprendedurismo, formalización de empresas y sensibilización de la ley mipymes.

Actualmente posee dos proyectos de competitividad, el "Programa competitividad microempresarial" que apoya a empresas asociativas de todo el país, con transferencias

en bienes de capital y el de "Capacidad empresarial" que apoya a empresas individuales prestando capacitación, formalización y asistencia técnica en gestión empresarial que permita el acceso al sistema financiero.

b) El Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE)

El SUACE, dependiente del MIC, es una ventanilla única para la apertura y formalización de empresas físicas y jurídicas para la entrada de solicitudes y de registros estatales. Tiene la finalidad de facilitar y agilizar el proceso de apertura de nuevos emprendimientos empresariales.

El SUACE concentra en una sola dependencia todas las instituciones involucradas en el proceso de constitución para el funcionamiento de las empresas de diversos tipos, rubros y escala de inversión. Las instituciones que lo conforman son el Ministerio de Industria y Comercio –como institución coordinadora–, el Ministerio de Hacienda, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio del Interior por medio de la Dirección General de Migraciones, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Instituto de Previsión Social y la Municipalidad de Asunción.

El principal logro es que en un solo lugar se gestionan las siguientes documentaciones: Carnet de Radicación Temporaria y Permanente, Dictamen de la Abogacía del Tesoro, inscripción en los Registros Públicos de Comercio, obtención del Registro Único del Contribuyente (RUC), inscripción Obrero Patronal en el IPS, registro en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Patente Comercial y Licencia Municipal en la ciudad de Asunción.

7.4. Instituciones públicas y programas de capacitación y formación laboral

Concentradas en el recientemente creado Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2014), los distintos programas del ministerio orientados a los recursos laborales empresariales son de reciente data para ser evaluados por sus logros y cubren varios frentes relacionados con el ámbito laboral formal. No así los programas de instituciones bajo la autoridad del MTESS, como el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), instituciones dependientes del MTESS, que ostentan una larga trayectoria en el proceso de formación de los trabajadores, no están ajenos a críticas con resultados diversos en opinión de los distintos actores vinculados con el sector de las mipymes.

a) Dirección General de Empleo del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)

La Dirección General de Empleo es una dependencia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que realiza tareas dirigidas al fomento del empleo y la inserción laboral de ciudadanos, brinda servicios para buscadores de empleo, formación y capacitación laboral y gestiona perfiles laborales para empresas que buscan personal. Entre los servicios ofrecidos por la Dirección General de Empleo se encuentran los siguientes.

- Apoyo a la búsqueda de empleo

  Es un servicio gratuito para personas que buscan insertarse en el mercado laboral como para personas que quieren mejorar su situación laboral. Se realiza mediante talleres y capacitación que preparan a las personas para una mejor y más adecuada búsqueda de empleo. Los módulos dictados incluyen información de mercado de trabajo, confección del currículum vitae y técnicas de entrevista de trabajo.

- Información acerca de servicios de formación y capacitación laboral

  Es un servicio en donde la Oficina de Empleo de la Dirección General de Empleo orienta a la persona hacia instituciones que ofrecen capacitaciones gratuitas, de acuerdo con el perfil profesional del interesado y las posibilidades laborales de la localidad. De acuerdo con el perfil del entrevistado son derivados al Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), así como también al Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), ambas dependientes del MTESS.

- Orientación laboral

  Es un proceso de acompañamiento en el que el orientador informa, asesora y facilita entrenamiento en herramientas y técnicas para la búsqueda de empleo, ayuda a definir objetivos profesionales, motiva al emprendimiento y presta asistencia técnica para la creación de empresas o empleo autónomo.

  Se analiza la experiencia laboral de las personas, lo que permite identificar alternativas diversas de empleo y las necesidades de capacitación. Para ello, desde la oficina de empleo se realizan actuaciones de carácter grupal, talleres, charlas informativas y actuaciones de tutoría y seguimiento de carácter individualizado.

- Intermediación laboral entre empresas y buscadores de empleo

  Es un servicio de apoyo para conectar la oferta y la demanda laboral. Mediante una entrevista se elabora el perfil del interesado para determinar sus habilidades y competencias y luego mediante una búsqueda de puestos vacantes, se contacta al interesado con el posible empleador.

Los datos recogidos en la entrevista pasan a formar parte de la base de datos de demandantes de empleo, parte esencial del sistema de intermediación, cuya finalidad es la colocación de las personas desempleadas.

- Apoyo a emprendedores

  Es un servicio que busca facilitar la entrada al mercado laboral a personas que optan por impulsar emprendimientos por cuenta propia y desarrollar una micro y pequeña empresa.

- Observatorio laboral

  Es una dependencia técnica establecida para almacenar y publicitar datos estadísticos de empleo, capacitación, diversidad de ocupaciones, disponibilidades laborales y de mano de obra y diversos indicadores inherentes al mundo laboral.

- Banco de datos

  Se cuenta con un banco de datos sobre disponibilidad, cualidades y calidades ocupacionales vacantes y necesarias para la optimización laboral dirigido a empresas que busquen perfiles específicos ya formados.

Todos los programas son servicios universales de empleo y gratuitos, sin requisitos de límite de acceso y se ofrecen por medio de las oficinas de empleo.

La Dirección General de Empleo dispone de un *software* de intermediación laboral, ferias de empleo y jornadas de empleo.

Se accede a los servicios por medio de líneas gratuitas 0800 y de las redes sociales.

b) Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)

El SNPP es un organismo dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Sus actividades se dirigen a atender fundamentalmente la política ocupacional del gobierno. Realiza sus acciones formativas atendiendo principalmente el proceso de desarrollo nacional, otorgando respuestas inmediatas al mercado laboral en términos de capacitación.

Los cursos van dirigidos a personas de diferentes niveles y sectores de la economía abarcando todo el territorio nacional (sede central, regionales, subregionales, centros colaboradores y unidades móviles). Tiene como misión desarrollar y promover la formación profesional y favorecer las condiciones de inserción laboral por medio de la capacitación, investigación, asistencia técnica, consultoría, incorporación y difusión de innovaciones tecnológicas pertinentes de calidad, aumentando la competitividad de los

segmentos de la producción y contribuyendo al desarrollo humano integral y sustentable del país.

c) Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)

Así como se ha señalado, el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) se crea con el objetivo de prestar a sus beneficiarios oportunidades de formación y capacitación en sus diversas modalidades, con el propósito de preparar y mejorar la calificación de los beneficiarios que requiera el país en todos los niveles ocupacionales y que la oferta de bienes y servicios sea competitiva y adecuada a un proceso de modernización y de reestructuración económica del Estado.

Esta entidad ofrece los siguientes servicios:

- Servicios de formación y capacitación gratuita mediante cursos impartidos por instituciones especializadas contratadas por SINAFOCAL.
- Cursos orientados a desarrollar las competencias necesarias del individuo para su desempeño en el campo laboral, mejorando su nivel de emprendimiento.
- Formación profesional en el propio barrio o localidad, en cualquier punto del país.

7.5. Instituciones públicas y programas de créditos y financiamiento

Existen instituciones financieras de primer y segundo piso orientadas a la financiación de las mipymes. La Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), creada en 2005, es una banca de segundo piso que entrega recursos financieros a la banca nacional y cooperativas con el fin de canalizar recursos y servicios al sector productivo nacional. Tiene a su cargo el fondo de garantía para las micro, pequeñas y medianas empresas. Constituye la principal fuente de recursos financieros junto con los fondos del Banco Nacional de Fomento (BNF) y el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH).

a) Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)

Es una banca pública de segundo piso que impulsa el desarrollo económico y la generación de empleo por medio de la canalización de recursos financieros y la provisión de servicios especializados al sector privado. Tiene específicamente dos productos orientados a las mipymes:

- Financiamiento para Pequeñas y Medianas Empresas (PROPYMES)

  Los interesados que califiquen como sujetos de crédito, por parte de una institución financiera intermediaria, como bancos, financieras o cooperativas

habilitadas en operar con la AFD que pertenezcan al sector de pequeñas y medianas empresas radicadas en el país y que pertenezcan a algunos de los siguientes rubros: manufacturero, agropecuario, industrial, comercial (supermercados, ferreterías, despensas) y servicios (gastronómicos, talleres mecánicos, turísticos, otros).

Asimismo, AFD financia los siguientes ítems:

- Compra de equipamientos y maquinarias.
- Adquisición de inmuebles productivos.
- Ampliación y mejoramiento de infraestructura.
- Incorporación de tecnología y procesos.
- Compra de vehículos utilitarios para el negocio.

Financia a interesados con ingresos anuales de hasta 15 mil millones de guaraníes y se accede a un financiamiento del 100% de la inversión para distintos sectores de la actividad laboral. Otorga créditos hasta 12 años de plazo, incluyendo el periodo de gracia de hasta dos años.

Este crédito posibilita la adecuación del plan de pagos, permitiendo flexibilidad y programación de cuotas mensuales y hasta cuotas de capital anual e intereses semestrales como máximo, de acuerdo con el flujo de fondos del proyecto. Por otra parte, permite elegir el tipo de moneda, sea en dólares americanos o guaraníes, de acuerdo con los ingresos generados por el solicitante.

- Programa de Microcrédito Rural

  Este crédito tiene por objetivo satisfacer la demanda de crédito de los socios-productores de las pequeñas y medianas cooperativas en forma oportuna y en condiciones adecuadas de plazos y tasas de interés. Su misión es apoyar al sector agropecuario y a empresas rurales para la generación de recursos económicos financiando la producción por medio de las pequeñas y medianas cooperativas. Asimismo, colaboran en el proceso de fortalecimiento de ellas por medio de un mecanismo gradual de servicios crediticios, propiciando convenios interinstitucionales que faciliten la asistencia técnica de los socios productores.

  Los beneficiarios son los pequeños y medianos productores de cooperativas y financian proyectos hasta 50 millones de guaraníes, hasta cinco años de plazo.

b) Banco Nacional de Fomento

Es un banco nacional de desarrollo con énfasis en el financiamiento de la producción nacional. Ofrece, entre otros, un producto exclusivo para microempresarios destinado a

persona(s) física(s) desde los 18 años –del sector privado– que realicen actividades de producción agropecuaria, industrial, comercial, servicios y artesanal en el segmento de las microempresas. Este crédito se utiliza exclusivamente para la adquisición de activos fijos o capital operativo. Su financiación es hasta 36 meses a una tasa anual del 18%.

c) Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)

Esta institución viene a llenar una sentida necesidad del sector productivo nacional, relacionada con el financiamiento de las actividades productivas de pequeña escala en la agricultura, ganadería, pequeña industria y las demás actividades afines. Desde su creación la institución extendió sus operaciones a la mayor parte del país y viene desempeñando un rol de primer orden en el financiamiento de las actividades productivas de los sectores agropecuario e industrial.

El CAH dispone actualmente de 13 productos para financiar las actividades económicas de los pequeños productores rurales, microempresarios y emprendedores. Los productos específicamente orientados a las mipymes son:

- PROAGRO-CAH. Financia capital operativo y de inversión a pequeños productores, comités, asociaciones, pequeñas cooperativas y microempresarios.
- EPA RE-Inversión. Son fondos recuperados de los bonos soberanos del Tesoro, que forman parte del patrimonio de la institución. Se trata de financiar la incorporación y renovación de tecnologías para el productor, con el fin de que los mismos puedan mejorar su productividad en la finca.
- *Factoring*. Se realiza descuento de documento a pequeños productores, organizaciones y cooperativas. Se trabaja con cheque adelantado que luego se descuenta. El *factoring* opera en alianza con cooperativas y le otorga una línea de crédito a cada cliente.
- Inversión Productiva PG-P14. Son fondos recuperados del programa PG-P14 y forman parte del patrimonio del CAH, que se vuelven a colocar para capital operativo y activo fijo para pequeños productores y microempresarios.

8. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS, LEYES Y REGULACIONES ORIENTADAS A LAS MIPYMES

La Ley 4.457/12 se gestó con el propósito de promover un marco regulatorio que mejore la competitividad de este segmento de empresas reconociendo su importancia en la estructura económica del país. La misma ley crea un sistema empresarial para las mipymes y el viceministerio de las mipymes, en el seno del Ministerio de Industria y Comercio, con la responsabilidad de coordinar una política de formalización y competitividad todavía en construcción.

La ley también crea las Cédulas Mipymes, que a la fecha de elaboración del presente informe ronda las 2 mil empresas inscritas, un número reducido en relación con la totalidad de mipymes actualmente en funcionamiento en el país. Resta redoblar esfuerzos en aras de promocionar los beneficios que acarrea la inscripción en el citado registro y dar seguimiento al comportamiento de las mipymes en función de los mismos. Se trata de identificar si los incentivos y beneficios que oportunamente se pensaron para promover la formalización del sector, están en línea con las necesidades del sector.

La simplificación de trámites para la formalización de las empresas era un aspecto que ya estaba considerado antes de la ley en una normativa anterior, pero esta vuelve a redactarse abarcando en esta ocasión a las gobernaciones y municipalidades. En la práctica, sin embargo, tanto el Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE) como las gobernaciones y municipios no adaptaron sus sistemas para atender de forma diferenciada a las mipymes.

En cuanto al financiamiento la ley solo establece la creación de mecanismos que promoverán el acceso al crédito sin mencionar cuáles serían los mismos. También se menciona que en el Presupuesto General de la Nación se deben presupuestar 15 mil salarios mínimos (alrededor de US$ 84 millones) como fondos destinados al desarrollo de las mipymes. Como estos fondos no se hallan blindados y finalmente es el presupuesto financiero del Ministerio de Hacienda el que establece las prioridades al momento del desembolso de los recursos del Estado, se cree poco probable que estos recursos puedan ser fondeados para las mipymes.

Aun cuando la ley habla de un tratamiento diferenciado no establece exenciones impositivas prácticamente, pues no innova en el pago de los principales impuestos del país y deja bajo la potestad de los municipios la reducción o no de las patentes municipales, lo que ante una falta de promoción e información adecuadas es de nula aplicación. También establece cierta flexibilidad para la presentación de registros contables para las mipymes, pero se desconoce hasta el momento el impacto de dicha medida si se considera nuevamente el número de mipymes inscritas en el registro se podría inducir que es reducida.

En cuanto a la flexibilización establecida en las relaciones laborales, la ley de mipymes contempla su aplicación solamente a las micro y pequeñas empresas, excluyendo a las medianas. Permite a las mismas establecer un contrato de 12 meses, renovables por otros 12 meses a cuyo vencimiento el contrato concluirá sin obligación de preavisar ni indemnizar. Esta medida observada por los sindicatos ha tenido poco impacto más que nada por la falta de información y el escaso número de empresas registradas en el registro de las mipymes.

Paralelamente a las microempresas la autoridad administrativa del trabajo, en este caso el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, puede autorizar el pago de salarios

sobre una base no inferior al 80% del salario mínimo legal establecido para actividades diversas no especificadas, durante los tres primeros años contados desde su formalización. También el impacto de esta medida ha sido reducida en las microempresas del país, pues generalmente las empresas informales suelen pagar una base inferior al mínimo para luego pagar a destajo por producción u horas de trabajo adicionales, funcionando el salario mínimo como un techo y no un piso.

En cuanto a las cotizaciones de seguridad social a cargo del Instituto de Previsión Social, la nueva normativa no considera ningún tipo de flexibilización y el mismo sigue siendo obligatorio para las mipymes, según el régimen de seguridad social establecido para todas las empresas del país y sus trabajadores dependientes ocupados. A esto se agrega lo que establece la reciente normativa (Ley 5.741/16) que instaura un sistema especial de beneficios del sistema de seguridad social (IPS) a los microempresarios, el que regula la incorporación obligatoria al Seguro Social del IPS de los propietarios o responsables de las microempresas definidas como tal en la Ley 4.457/12 para las mipymes bajo el régimen general y facultando al MIC (para fines prácticos al viceministerio de mipymes) responsable de la aplicación de la normativa. Por un lado no se ha evaluado aún los efectos de los costos de producción de las mipymes de dicha normativa, aun cuando la misma llena un vacío de cobertura para un importante contingente de la población activa nacional. Por otro lado se sobrecarga al viceministerio de mipymes en sus funciones, ya de por sí dispone de pocos recursos humanos y financieros, con responsabilidades que van más allá de las establecidas en la normativa de su creación y que no han sido evaluadas criteriosamente en su aplicabilidad práctica.

Asimismo, la ley de mipymes abarca mecanismos de capacitación y promoción tecnológica para fomentar el desarrollo de las mismas. Nuevamente, como ya se ha mencionado, la barrera que enfrenta la institución es la debilidad de recursos técnicos y financieros para llevar adelante las funciones para los que fue creado. Además, la articulación de planes entre organismos del Estado es escasa y requiere mucho trabajo de coordinación, el que no es frecuente en el sector público, debido a la ausencia de una cultura de planificación conjunta y un organismo planificador con mayor relevancia, lo que también afecta a la coordinación y apoyo de actividades públicas-privadas a nivel nacional.

Un aspecto positivo a resaltar es que el fortalecimiento de los controles cruzados entre el IPS, el MTESS y el Ministerio de Hacienda ha permitido alcanzar una tasa de formalización de la mano de obra de alrededor del 48% en el primer trimestre del 2017. Son considerados ocupados formales para dicha medición los asalariados que cotizan al sistema de jubilación y los trabajadores independientes que están inscritos en el Registro Único de Contribuyentes.

Paraguay ha tenido como prioridad social, desde el 2005, la lucha contra la pobreza y la extrema pobreza, la mejora de la salud y el apoyo a la agricultura familiar campesina.

El apoyo empresarial y en especial a las mipymes se concentró en facilitar la formalización de las unidades económicas y en exenciones tributarias mediante un régimen impositivo simplificado y relativamente bajo. El gasto fiscal que ha implicado esta última medida se estimó aproximadamente en 400 millones de dólares, según cálculos del Ministerio de Hacienda.

Si bien se crearon fondos para el apoyo a la infraestructura educativa y la investigación con los recursos adicionales recibidos por el país del incremento de los *royalties* recibidos por la Itaipú Binacional, el desarrollo empresarial orientado a las mipymes no ha contado con el mismo impulso ni se ha enfocado en los principales inconvenientes que enfrenta el sector vinculadas a la financiación, productividad y comercialización de sus productos, que permitan a las unidades económicas ser rentables, avanzar de forma progresiva pero sostenible en los niveles de formalización (a la vez que a sus trabajadores) y crecer y consolidarse en el tiempo.

En el área crediticia se han dado avances mediante la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF). La promulgación de la Ley 5.628/2016, que crea el Fondo de garantía para las micro, pequeñas y medianas empresas, es uno de los logros alcanzados por la ENIF. Actualmente se ha iniciado el proceso de reglamentación, cuya elaboración será apoyada por medio de una cooperación técnica no reembolsable de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Este mecanismo financiero apunta al desarrollo del sector de las micro, pequeñas y medianas empresas, brindando un apoyo crediticio efectivo a un segmento importante de la economía nacional, el que es el principal generador de empleos en el país. Esto debe ir necesariamente acompañado por un intenso proceso de formalización de las mipymes, ya que de lo contrario no podrían ser sujetos de crédito. Por tanto, aquí se confrontarán los beneficios de estar formalizado o no, lo que se traduce principalmente en la evasión y elusión de impuestos fiscales, municipales y sociales. El Fondo tendrá una capitalización US$ 8 mil millones por medio de un préstamo aprobado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Importante también la Ley 5.748 que aprueba el Contrato de Préstamo PAR-21/2015 (US$ 15 mil millones) para el financiamiento del "Proyecto de mejoramiento de la producción y comercialización de los pequeños y medianos productores a nivel nacional", a cargo del Fondo Ganadero (FG). El objetivo general del proyecto es apoyar el aumento de la producción pecuaria de los pequeños y medianos productores en cantidad y calidad mediante el cumplimiento de los siguientes objetivos específicos: a) proveer créditos al pequeño y mediano productor para contribuir al incremento de su producción; y b) proveer créditos a la pequeña y mediana empresa para su integración en las cadenas de valor cárnica y láctea. El trabajo coordinado público-privado será de importancia vital en esta experiencia especialmente para favorecer la creación e integración de las cadenas productivas regionales.

El Ministerio de Industria y Comercio (MIC) mediante el Programa de Financiamiento de las Mipymes (con un monto de US$ 2 millones), tiene como objetivo contribuir al incremento de la productividad, por medio de la implementación coordinada de medidas para las mipymes paraguayas conducentes a: a) facilitar su acceso al financiamiento de mediano y largo plazo, y b) mejorar sus capacidades empresariales. Así también, el viceministerio de mipymes se encuentra en desarrollo de un programa de microcréditos para mipymes que opere con el sector cooperativo. Dicho proyecto cuenta con el apoyo de la Cooperación Alemana DGRV.

Estas iniciativas crediticias si bien apuntan por un buen camino aún no son suficientes para el gran desafío que enfrentan las mipymes para una verdadera transformación productiva del país. El desafío de crear un tejido productivo de empresas líderes en tecnología de punta que sean proveedoras de mercado de primer mundo emulando a países como el de los "tigres asiáticos", implicará un esfuerzo mucho mayor y una asignación de recursos mucho más importante por parte del gobierno.

Paraguay debería invertir en fortalecer sus mipymes especialmente en aquellos sectores que se han mostrado competitivos (como los sectores de calzados y confecciones) que, pese a soportar en los últimos años la competencia de productos similares provenientes de China y Brasil, han demostrado su capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes con un bajo apoyo oficial. Asimismo, aprovechando los buenos precios internacionales de ciertos productos alimenticios a nivel mundial, conocidos como los súper alimentos que incluyen la chía, quinua, amaranto, sésamo y la presentación de sésamo + lino, se podría fomentar su producción a escala y ser liderados por el sector privado con la correcta financiación y la participación de micro y pequeñas empresas rurales.

Existe aún una gran tarea en materia de atracción de inversiones en el sentido de conquistar empresas de presencia mundial que tengan un efecto dinamizador sobre las mipymes en el país y que sean capaces de generar la integración de cadenas productivas tanto vertical como horizontal. El país presenta las condiciones ideales para atraer ese tipo de empresas por su estabilidad macroeconómica y política además con una calificación internacional a nivel de bonos soberanos a punto de alcanzar el grado de inversión. Estas empresas dinamizan el mercado actuando como empresas satélites al contratar los servicios de las mipymes del país.

En cuanto a la maquila es necesario fortalecer la asociatividad de las empresas nacionales para que estas puedan celebrar contratos de maquilas de segunda y tercera generación lo que implicaría mayores niveles de valor agregado, los que podrían dinamizar la cadena de valor al subcontratar a otras empresas de menor tamaño.

La AFD es una institución estatal de segundo piso que financia por medio de las instituciones financieras pero que juega con las reglas de mercado de las mismas. Los créditos

orientados a las mipymes en el sentido de los plazos, los montos y las tasas no son suficientes para que estas puedan crecer y desarrollarse en el mercado interno y externo. El Fondo de Garantía tiene una capitalización de US$ 8 millones, lo que es insuficiente para las necesidades actuales de las medianas empresas, que son las que más oportunidades de crecimiento y creación de empleo tienen.

Los productos financieros del Banco Nacional del Fomento tampoco son del todo adecuados para financiar a las micro y pequeñas empresas, pues ofrecen créditos al 18% anual y los montos son muy reducidos considerando cierto tipo de inversiones productivas como, por ejemplo, la compra de maquinarias o rodados.

En el país existen incubadoras de empresas pero su acción es limitada. No existen las aceleradoras de *star ups* ni las incubadoras tecnológicas. La reciente Ley 5.656/16 de Fomento de la Cultura Emprendedora considera su fomento pero es de reciente creación y tardará un tiempo para ver los resultados de su implementación. Además, los sistemas de capacitación aún son débiles y si bien el Sistema Nacional de Promoción Profesional tuvo el *record* histórico de 180 mil títulos entregados en el 2016, no se tiene una evaluación de la inserción laboral de sus capacitados. Por otra parte, falta una información si las capacitaciones responden a las necesidades de las empresas y del mercado.

Como se observa, los desafíos de la política orientada a las mipymes están en varias áreas y el país se halla rezagado en esta materia respecto de los demás países de la región.

9. CONCLUSIONES

En Paraguay predominan unidades productivas muy pequeñas, de baja productividad, intensivas en mano de obra y que concentran una elevada proporción del empleo. Esta situación impide encadenamientos con empresas de mayor tamaño limitando en muchos casos la adopción de nuevas tecnologías de producción y su crecimiento.

En el plano laboral esta situación estructural genera brechas importantes de trabajo decente y condiciones de trabajo respecto de las empresas más grandes: de calidad del empleo, de ingresos, de productividad, educativas, de cobertura de la seguridad social, de grado de sindicalización y de informalidad.

Los datos incluidos en este informe ilustran la magnitud de las brechas en todas estas dimensiones. La brecha de productividad es amplia, al punto que el diferencial entre productividades de las mipymes en conjunto, en la economía no agrícola privada, equivale al 33% de las grandes empresas.

En el caso de las microempresas su productividad equivale al 20% de las grandes, para las pequeñas la misma es equivalente al 50% y en el caso de las medianas la misma representa el 55,3% de las que cuentan con 50 o más ocupados

El ingreso medio de los trabajadores por cuenta propia y el de los ocupados en microempresas de dos a cinco ocupados está en 33% y el 14%, respectivamente, por debajo de la media de la economía.

En relación con los ingresos laborales de las empresas grandes, el ingreso medio de los trabajadores por cuenta propia representa el 47%; 60% en la microempresa de dos a cinco ocupados y 88% en la microempresa de seis a diez trabajadores.

En cuanto al nivel educativo de la fuerza de trabajo el 55,1% de los trabajadores por cuenta propia y el 43,5% del empleo en las microempresas con dos a cinco ocupados presentaban niveles educativos menores o iguales a seis años de estudios; cifra que se reduce a algo menos del 13% en las empresas grandes.

La participación del empleo con educación acumulada mayor a 12 años de estudios es mayor en las empresas más grandes (llegando a casi 34%), pero representando solo el 14% en las microempresas con dos a cinco ocupados.

La proporción de población actualmente aportando a alguna caja de jubilaciones y pensiones representa menos de una cuarta parte de la población ocupada. Es mínima en las microempresas de dos a cinco ocupados (5%), representa casi una cuarta parte entre los que laboran en microempresas de seis a diez ocupados, constituye el 35,2% en las pequeñas empresas y llega al 51% en las empresas medianas, 18 puntos porcentuales por debajo de la población ocupada aportante en las empresas grandes.

Solo el 14,4% de los trabajadores por cuenta propia y 15,6% de los trabajadores de microempresas de dos a cinco ocupados tiene algún tipo de cobertura médica frente al 34% de los trabajadores de microempresa con seis a diez ocupados.

Los segmentos de empresas pequeñas, medianas y grandes presentan tasas de cobertura sensiblemente más elevadas, aunque con diferencias: en las pequeñas y las medianas empresas 46% y 59% de los trabajadores recibe los beneficios del sistema de salud, mientras que en el grupo de las grandes empresas la cobertura alcanza al 76%.

La participación de trabajadores en organizaciones o sindicatos es reducida en las empresas medianas y grandes y prácticamente inexistente en las micro y pequeñas empresas.

El empleo informal que caracteriza al mercado laboral paraguayo se concentra en el sector de las mipymes y de las ocupaciones por cuenta propia.

Para el 2015 los datos revelan que en las microempresas con dos a cinco ocupados el 84% del empleo es informal y en las microempresas con seis a diez ocupados desciende al 72%. Si bien estas proporciones se han reducido respecto del 2010 (representaban 87,9% y 79,6% del empleo para ambos tipos de microempresas), aún se mantienen por encima del nivel nacional de informalidad, cercano al 71%. A medida que se asciende por los diferentes estratos de tamaño de empresa se observa una reducción del empleo informal, pero aún así, incluso en empresas grandes, afecta a más del 30% de la fuerza de trabajo.

Las políticas específicas dirigidas a las mipymes son de tiempo tan reciente como el marco normativo que las regula. Aun cuando su mención en las políticas de Estado nunca ha estado ausente, formando parte de toda macroplanificación presentada en los últimos años, tanto política como económica, nunca han podido bajar a niveles de microplanificación por la ausencia de datos e instituciones dedicadas con exclusividad a estudiar el sector y enfrentar la problemática a nivel nacional y local.

Una política de Estado definida con claridad y su aplicación en la práctica dependerá en gran medida del grado de institucionalidad que se logre a partir de la reglamentación y aplicabilidad del reciente marco normativo que rige al sector. En este sentido es importante resaltar que la aplicación exitosa de programas y proyectos dirigidos a las mipymes dependerá de manera importante de datos actualizados del sector que visibilicen y empoderen tanto a empleadores, trabajadores y gobierno en el logro de los objetivos.

Las agendas productiva y laboral de las instituciones públicas deben estar coordinadas, de tal modo que reflejen políticas públicas diseñadas sobre la base de Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) que permitan transformar, diversificar y articular mejor la estructura productiva, reposicionar hacia actividades de mayor productividad e intensivas en conocimientos, y así generar más y mejores empleos, con políticas laborales, educativas y de formación que mejoren la calidad del empleo y el respeto a los derechos laborales.

El crecimiento por sí solo no es suficiente para modificar las brechas de productividad y de condiciones de trabajo, así como de informalidad entre empresas de diferente tamaño. Dichas brechas incluso constituyen obstáculos para mayores niveles de crecimiento económico y socialmente inclusivo.

La literatura económica resalta la estrecha vinculación entre cuatro elementos fundamentales para explicar un crecimiento empresarial inadecuado: un entorno poco propicio para el desarrollo de empresas sostenibles, la elevada heterogeneidad productiva, las peores condiciones laborales en las mipymes y la desigualdad.

En el caso de Paraguay, muchos de los obstáculos identificados por empresas formalizadas y consolidadas en el mercado nacional correspondientes al sector de manufacturas se relacionan a un entorno poco propicio para el desarrollo de empresas y notablemente cuatro de ellos están relacionados directamente con la seguridad jurídica de las empresas. El quinto obstáculo hace referencia a la educación de los trabajadores y está vinculada directamente con la baja productividad de la fuerza de trabajo a nivel de las pequeñas empresas.

Para las grandes empresas los obstáculos prioritarios coinciden, pero en diferente orden con los identificados por las pequeñas empresas. En el caso de las medianas uno de los principales impedimentos es la legislación laboral. Se señala que si bien el acceso al financiamiento es un obstáculo identificado entre las empresas formalizadas, en ningún caso aparece entre las más importantes del *ranking*, siendo ubicado por debajo de los problemas relacionados con el transporte y las licencias y permisos de negocios entre las pequeñas y medianas empresas.

Un entorno más propicio con participación de los actores sociales, en línea con las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo del 2007, las conclusiones acerca de las pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo decente y productivo de la CIT del 2015 y la Recomendación 204 del 2015 de la OIT respecto de la transición de la economía informal a la economía formal, eliminaría muchos de los obstáculos para el crecimiento de las mipymes y ayudaría a aumentar el dinamismo del traspaso de empresas pequeñas a medianas, con ello se produciría un cambio estructural que elevaría la productividad, crearía empleos formales y reduciría la desigualdad.

10. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Se afirma que si no se tienen claros los ejes prioritarios ni los propósitos de la política orientada hacia un colectivo tan heterogéneo como el de las mipymes, los programas que se implementen no tendrán los frutos deseados y serán poco aprovechados por los beneficiarios. Un error frecuente de los programas orientados al sector de las mipymes ha sido ignorar el hecho de que las mismas conforman un conjunto diverso, tanto en tamaño como antigüedad, rama de actividad, eficiencia productiva, capacidad de innovación tecnológica, entre otros factores. Por tanto, una de las primeras recomendaciones en el caso paraguayo estaría dirigida a conocer dicha heterogeneidad con el fin de focalizar las políticas y diferenciar las acciones orientadas a las micro, pequeñas y medianas empresas. Esto pasa por definir claramente qué se entenderá por mipymes y cuantificar su existencia junto con sus características, tanto en el ámbito formal como informal.

Esto último solo se logra mediante registros administrativos públicos sistematizados y complementarios, donde los datos puedan cruzarse entre instituciones vinculadas al sector y permitan generar información integral del sector formal. Por otro lado, se debe fortalecer el sistema estadístico nacional en el ámbito de las estadísticas económicas y empresariales, con censos y encuestas económicas que permitan captar las características y el dinamismo temporal del fenómeno así como medir el éxito de las políticas orientadas al sector. En este sentido se podría impulsar la creación de un observatorio de las mipymes que a partir de los datos recabados genere información útil y sistematizada del sector.

Además, las políticas orientadas a las mipymes deben apostar de manera importante a la formalización de las unidades económicas y de la fuerza laboral vinculada a ellas, con el fin de generar situaciones de competencia en igualdad de condiciones y discriminar positivamente mediante políticas focalizadas por estratos de empresa por tamaño, capital, sector y antigüedad entre las micro, pequeñas y medianas empresas, pues claramente estas empresas difieren en cuanto a productividad y capacidades de desarrollo y crecimiento. Asimismo, se debe fomentar el surgimiento de nuevas empresas y el fortalecimiento de las empresas jóvenes en sus etapas iniciales de desarrollo, que es cuando se da la mayor mortalidad de las mismas.

Las normativas existentes y los beneficios establecidos tienen un claro sesgo hacia las micro y pequeñas empresas casi olvidando la importancia del papel de las empresas medianas en la estructura económica. En este sentido, las políticas focalizadas deberían enfatizar que las empresas del estrato mediano, en general empresas ya consolidadas en el mercado nacional, puedan dar el salto hacia la conquista de los mercados externos. Esto se lograría mediante el fortalecimiento de su papel en las políticas de exportación. Para esto, desde la Red de Exportaciones e Inversiones (REDIEX) se debería realizar una gran prospección de mercados e identificar nichos para los productos paraguayos, no enfocándose solamente en productos tradicionales como la carne y la soja.

Así también el éxito de cualquier política pasa por el fortalecimiento institucional. En este aspecto se debe fortalecer el rol del viceministerio de mipymes como agente coordinador de las políticas orientadas al sector, evitando sobrecargarlo de funciones ajenas a su cometido e impulsando la formalización de las empresas y poniendo en funcionamiento el Fondo mipyme para financiar acciones de producción y exportación identificando previamente los sectores competitivos. Se debe aprovechar la baja presión tributaria (apenas del 13%) para atraer inversiones, fortalecer la integración productiva y posicionar a las mipymes a nivel local y regional. En este sentido es importante la participación de los municipios y las gobernaciones en las políticas de desarrollo de las mipymes, siendo necesario una mayor información y sensibilización para que estas se organicen institucionalmente y apoyen a este sector localmente. Una parte de los *royalties* que

las gobernaciones y municipios reciban deberían ser destinados para el apoyo a estas empresas.

Un importante apoyo para el desarrollo y crecimiento del sector podría obtenerse incentivando y respaldando su participación en las licitaciones y contrataciones públicas. Si bien la Ley de Contrataciones Públicas da ciertas preferencias a las mipymes, en la práctica esta es poco utilizada. En la realidad los productos importados y las negociaciones vía precios y otros factores políticos ganan preferencia a la hora de la compra. El Estado es un gran comprador y estos mecanismos de compra permiten fomentar la competencia y las economías de escala, tan necesarios para hacer rentables las inversiones empresariales locales.

Considerando las fuerzas del mercado laboral, se precisa adaptar la oferta de capacitación con la demanda de la misma. Con el aumento de la inversión extranjera es necesario un sistema más ágil y moderno de capacitación laboral sin que haya una superposición de funciones entre instituciones como existe actualmente. Además, es imperioso ampliar los programas de capacitación y difusión tanto para empresarios como trabajadores con el fin de que tengan presente la información relevante acerca de sus derechos y obligaciones. Se debe fomentar la instalación de modelos de gestión más modernos en los que los trabajadores y la gerencia trabajen en conjunto con el propósito de instalar procesos de innovación, mejora continua, capacitación por competencias y medición de avances. Con la flexibilización laboral establecida por ley en las micro y pequeñas empresas se deberá fortalecer la inspección laboral para el cumplimiento de los derechos laborales, con el fin de que no se produzcan abusos que permitan ventajas competitivas desleales.

Las asociaciones de pequeñas y medianas empresas habían desaparecido prácticamente en Paraguay resurgiendo recientemente con la Cámara Paraguaya de la Pequeña y Mediana Empresa (CAMAPYME), que está trabajando con las empresas del interior del país. Por tanto, su gestión será sumamente necesaria para abrir espacios de diálogo entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, lo que es indispensable para la construcción de una visión compartida, especialmente al tratarse de un sector tan importante como el de las mipymes. No obstante, esta visión será insuficiente si no se traduce en un apoyo participativo, integral y sobre todo coordinado.

BIBLIOGRAFÍA

Angelelli, Pablo; Moudry, Rebecca y Llisterri, Juan José (2007). *Capacidades institucionales para el desarrollo de políticas de fomento de la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina y el Caribe*, Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible División de Micro (Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo).

Alaimo, Verónica; Tapia, Waldo (2014). *Perspectivas del mercado de trabajo y las pensiones en Paraguay: Desafíos y propuestas* (Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo).

Altenburg, Tilman y Eckhardt, Ute (2006). *Productivity enhancement and equitable development: Challenges for SME development* (Viena, United Nations Industrial Development Organization, UNIDO).

Bartelsman, Eric; Haltiwanger, John y Scarpetta, Stefano (2004). *Microeconomic evidence of creative destruction in industrial and developing countries,* Policy Research Working Papers (Washington, Banco Mundial).

Banco Mundial (2012). *Enterprise surveys. Paraguay. Perfil de país 2010.* Disponible en www.enterprisesurveys.org

- (1994). *Can intervention work? The role of Goverment in SME success* (Washington, D. C., Banco Mundial).

Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos* (Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo).

Borda, Dionisio (2002). "MIPYMES: Diagnóstico y políticas para su formalización", en *Paraguay. Empleo y protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza* (Santiago, OIT).

Burachik, Gustavo (2002). "Supervivencia de nuevas empresas industriales: Una reseña de la literatura", en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 165 (Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social).

Büttner, José y Büttner, Carlos (2000). "Determinantes del empleo en las micro y pequeña empresas", en *Revista Economía y Sociedad*, Año 1 (Asunción, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, DGEEC).

Caballero Jiménez, Manuel (2002). *Caracterización de las microempresas urbanas* (Asunción, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP).

Cabrera, Ángel *et al.* (2009). "Las pymes: Quiénes son, cómo son y qué hacer con ellas", en *Revista Estudios Públicos*, Nº 116 (Santiago, Centro de Estudios Públicos).

Casalí, Pablo; Cetrángolo, Oscar y Goldschmit, Ariela (2017). *Paraguay. Protección social en salud. Reflexiones para una cobertura amplia y equitativa* (Santiago, OIT).

Casalí, Pablo y Velásquez, Pablo (2016). *Paraguay. Panorama de la protección social: diseño, cobertura y financiamiento* (Santiago, OIT)

Caves, Richard (1998). "Industrial organization and new findings on the turnover and mobility of firms", en *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, N° 4 (Nashville, American Economic Association).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2015). *Panorama social de América Latina* (Santiago, CEPAL).

- (2011). *Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina*, Colección Documentos de Proyecto (Santiago, CEPAL).
- (2010). *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (Santiago, CEPAL).
- (2009). *Manual de la micro, pequeña y mediana empresa. Una contribución a la mejora de los sistemas de información y el desarrollo de las políticas públicas* (Santiago, CEPAL-GTZ).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL y Organización Internacional del Trabajo, OIT (2013). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Desafíos e innovaciones de la formación profesional*, serie Boletín CEPAL/OIT N° 9 (Santiago, CEPAL/OIT).

Cohen Arazi, Marcos; Baralla, Gabriel (2011). *La situación de las PYMES en América Latina* (Fundación Mediterránea y leralyme.org).

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT y Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, DGEEC y Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2013). *Encuesta de innovación empresarial del Paraguay 2010-2012* (Asunción, CONACYT/DGEEC-BID).

Davis, Steven; Faberman, Jason y Haltinwanger, John (2006). "The flow approach to labor markets: New data sources and micro-macro links", en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 20, N° 3 (Pittsburgh, American Economic Association).

Deelen, Linda (2015). *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina* (Santiago, OIT).

Dema, Guillermo; Díaz, Juan José y Chacaltana, Juan (2015). ¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina? (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).

Universidad Nacional de Asunción (2015). *Procedimientos para el registro de nuevas MIPYMES. Resumen de la situación actual de las MIPYMES en Paraguay* (Asunción, Dirección de Investigación y Extensión, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Asunción).

Ferraro, Carlo (comp.) (2011). *Apoyando a las PYMES: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (Santiago, CEPAL/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo).

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF e Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO (2016). Perfiles de la exclusión educativa en la República del Paraguay. Informe integrante de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela (Asunción, UNICEF-UNESCO - Ministerio de Educación y Cultura).

Goldstein, Evelin y Kulfas, Matías (2011). "Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las PYMES en América Latina. Debates para un nuevo marco conceptual", en Ferraro, Carlo (comp.) *Apoyando a las PYMES: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (Santiago, CEPAL/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo).

Lora, Eduardo; Cortés, Patricia y Herrera, María Inés (2001). *Los obstáculos al desarrollo empresarial y el tamaño de las firmas en América Latina.* Seminario Camino a la Competitividad: La Ruta Institucional. Reunión anual de las Asambleas de Gobernadores, (Santiago, Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación Interamericana de Inversiones).

Lundmark, Mats y Power, Dominic (2004). "Working through knowledge pools: Labour market dynamics, the transference of knowledge and ideas, and industrial clusters", en *Urban Studies*, Vol. 41, N° 5/6 (Thousand Oaks, SAGE Publications).

Marinakis, Andrés (ed.) (2014). *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales* (Santiago, OIT).

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, MTESS (2016). *Observatorio laboral* (Asunción, MTESS).

Programa de las Naciones unidad para el Desarrollo, PNUD (2010). *Microfinanzas en Paraguay: Análisis de la oferta y la demanda* (Asunción, PNUD/Paraguay).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2012). *Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de pymes para el cambio estructural* (París, OCDE/CEPAL).

Organización Internacional del Trabajo, OIT (2015). *Panorama laboral temático. Pequeñas empresas, grandes brechas. Empleo y condiciones de trabajo en las MYPE de América Latina y el Caribe* (Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe).

- (2015a). *Pequeñas y medianas empresas y creación de empleo decente y productivo*. Informe IV de la Comisión sobre las Pequeñas y Medianas Empresas y la Creación de Empleo. *Resolución y Conclusiones* presentadas para su adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª Reunión (Ginebra, OIT).
- (2015b). *Pequeñas y medianas empresas y creación de empleo decente y productivo.* Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª Reunión (Ginebra, OIT).
- (2015c). *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal*. Recomendación 204 adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª Reunión (Ginebra, OIT).
- (2014a). *Panorama laboral temático. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).
- (2014b). *Notas sobre políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas*, serie de Notas FORLAC (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).
- (2014c). *Panorama laboral de América Latina y el Caribe 2014* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).
- (2014d). *Trabajo decente y juventud en América Latina 2013. Políticas para la acción* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).
- (2014e). *Empresas sostenibles: Creación de más y mejores empleos* (Ginebra, OIT).
- (2010). *Trabajo decente y juventud en América Latina 2010* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).
- (2008a). *Panorama laboral de América Latina y el Caribe 2008* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).
- (2008b). *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 2007 (Ginebra, OIT).
- (2007). *Trabajo decente y juventud en América Latina 2007* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).
- (2003). *Paraguay. Empleo y protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza* (Santiago, OIT).
- (1972). *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Ginebra, OIT).

PNUD y Cooperación Italiana (2010). *Microfinanzas en Paraguay: Análisis de la oferta y la demanda* (Asunción, PNUD/Cooperación Italiana).

Reinecke, Gerhard y White, Simón (2004). *Políticas para pequeñas empresas: Crear el entorno adecuado para un empleo digno* (Ginebra, OIT).

Ramírez, Julio (2007). *Las PYMES exportadoras paraguayas: Situación actual, perspectivas y desafíos* (Santiago, CEPAL).

Salazar-Xirinachs, José Manuel (2015). *Políticas de desarrollo productivo (PDP) para el crecimiento inclusivo y más y mejores empleos*. Documento presentado en la 21ª Conferencia de Bradford sobre el Desarrollo (Bradford, U.K.)

Salazar-Xirinachs, José Manuel; Nübler, Irmgard y Kozul-Wright, Richard (2014). *Transforming economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development* (Ginebra, OIT).

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe - SELA (2015). *Políticas públicas de apoyo a las MYPYMES en América Latina y el Caribe* (Caracas, SELA).

Schmitz, Hubert (1993). "Small firms and flexible specialization in developing countries", en B. Späth, *Small firms and development in Latin America* (Ginebra, OIT).

Späth, Brigitte (1993). "Small firms in Latin America: Prospects for economic and socially viable development", en B. Späth, *Small firms and development in Latin America* (Ginebra, OIT).

Tokman, Víctor y Martínez, Daniel (1999). "Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina, 1990-1998", en *Revista de la CEPAL*, Nº 69 (Santiago, CEPAL).

Yeng, José Antonio; Sosa, Enrique y Cartier van Dissel, Serge (2007). *Estudio legal sobre la participación de micro y pequeñas empresas en las contrataciones públicas en el Paraguay* (Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe).

Yoguel, Gabriel (2005). "Las PYMES y su importancia para la competitividad estratégica. Los nuevos desafíos del nuevo escenario de cambio tecnológico", en M. Casalet, M. Cimoli y G. Yoguel, *Redes, jerarquías y dinámicas productivas* (Buenos Aires, FLACSO/OIT/Miño y Dávila).

CUADRO A-1

Unidades económicas, personal ocupado por principales variables económicas, por estrato de personal ocupado, 2010

Sector económico y estrato de personal ocupado	Unidades económicas	Personal ocupado	Remunerado	No remunerado	Tercerizado / Comisionista	Total de remuneraciones	Gastos por compras de bienes y servicios	Ingresos por suministro de bienes y servicios	Valor agregado bruto (en millones de Gs)
		Total				En miles de Gs			
Total	224.242	799.153	430.799	322.250	46.104	13.942.155.030	177.518.876.567	240.997.246.341	67.782.140
Cuenta propia	159.302	241.256	-	241.256	-	-	6.965.940.387	10.081.472.504	3.115.532
Mipymes	63.443	339.959	225.060	79.564	35.335	4.797.851.906	59.206.254.777	78.994.817.995	21.199.455
1 a 10 ocupados	56.986	208.323	113.702	71.520	23.101	1.888.229.486	19.809.444.371	27.260.871.512	7.982.702
11 a 19	3.829	53.530	43.280	4.568	5.682	1.074.395.487	15.747.562.069	20.636.972.002	5.238.017
20 a 49	2.628	78.106	68.078	3.476	6.552	1.835.226.933	23.649.248.337	31.096.974.482	7.978.737
50 y más	1.497	217.938	205.739	1.430	10.769	9.144.303.124	111.346.681.403	151.920.955.842	43.467.153

Fuente: DGEEC - Censo Económico 2011.

CUADRO A-2

Composición del empleo por área de residencia según categoría de empleo y tamaño de empresa, 2000 y 2015
(porcentajes)

Tamaño de la empresa	2000			2015		
	Área		Total país	Área		Total país
	Urbana	Rural		Urbana	Rural	
Empresa privada	46,0	24,4	36,4	45,8	28,6	39,1
Solo	0,6	0,8	0,7	0,0	0,0	0,0
Empresa privada de 2 a 5 personas	20,6	16,2	18,6	19,1	15,3	17,6
Empresa privada de 6 a 10 personas	7,9	3,3	5,8	8,0	5,5	7,0
Empresa privada de 11 a 20 personas	6,1	1,4	4,0	5,7	2,8	4,6
Empresa privada de 21 a 50 personas	4,6	1,7	3,3	6,3	2,5	4,8
Empresa privada de más de 50 personas	6,2	1,2	4,0	6,7	2,4	5,1
Cuenta propia	27,8	51,4	38,3	23,6	41,9	30,7
Cuenta propia - unipersonal	20,7	29,8	24,8	18,9	28,1	22,5
Cuenta propia en empresa familiar de 2 a 5 personas	6,9	21,3	13,3	4,7	13,8	8,2
6 a 10 personas	0,1	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0
11 a 20 personas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
21 a 50 personas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Más de 50 personas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Familiar no remunerado	4,2	16,7	9,8	3,4	15,3	8,0
Empleado doméstico	10,2	4,2	7,5	7,8	6,0	7,1
Sector público	11,4	2,6	7,5	14,0	6,6	11,2
No sabe /No responde	0,5	0,6	0,6	5,4	1,7	4,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: EIH 2000-2001 y EPH 2015.

CUADRO A-3

Distribución porcentual de ocupados por rama de actividad, según tamaño de la empresa, 2000 y 2015

Tamaño de la empresa	Rama de actividad								
	2000					2015			
	Primario	Secundario	Terciario	No responde	Total	Primario	Secundario	Terciario	Total
Solo	38,0	13,3	48,7	0,0	100	30,1	14,4	55,6	100
2 a 5	46,3	18,2	35,5	0,0	100	34,5	21,1	44,4	100
6 a 10	24,3	30,2	45,5	0,0	100	9,7	33,5	56,8	100
11 a 20	6,5	26,2	67,3	0,0	100	7,6	26,0	66,4	100
21 a 50	5,7	27,1	67,2	0,0	100	4,4	33,9	61,7	100
Más de 50	2,2	42,2	55,5	0,0	100	1,5	44,5	54,0	100
Sector público	0,0	0,8	99,2	0,0	100	0,0	1,3	98,7	100
Empleado doméstico	0,0	0,0	100,0	0,0	100	0,0	0,0	100,0	100
No sabe	0,0	48,5	51,5	0,0	100	1,5	30,1	68,4	100
No responde	28,5	35,9	23,3	12,2	100	0,0	21,5	78,5	100
Total	30,8	16,9	52,3	0,0	100	19,7	19,2	61,1	100

Fuente: EIH 2000-2001 y EPH 2015.

CUADRO A-4

Distribución porcentual de ocupados por grupos de años de estudio, según tamaño de la empresa, 2000 y 2015

Tamaño de empresa	Grupos de años de estudios													
	2000							2015						
	Cero	1 a 6 años	7 a 9 años	10 a 12 años	Mas de 12 años	NR	Total	Cero	1 a 6 años	7 a 9 años	10 a12 años	Mas de 12 años	NR	Total
Solo	5,8	66,7	13,1	9,8	4,5	0,1	100	3,0	52,2	12,3	22,0	10,5	0,0	100
2 a 5	5,8	57,0	15,8	15,4	5,9	0,2	100	1,5	42,0	16,3	26,2	14,0	0,1	100
6 a 10	2,6	46,3	13,1	24,3	13,4	0,3	100	0,6	28,0	12,2	36,0	23,0	0,1	100
11 a 20	0,2	31,4	18,7	26,0	23,1	0,6	100	0,5	18,5	12,9	34,9	33,1	0,0	100
21 a 50	0,6	28,8	21,7	30,9	18,0	0,0	100	0,5	20,0	9,8	38,6	31,1	0,0	100
Más de 50	0,2	23,4	22,5	28,6	25,1	0,3	100	1,0	11,8	12,2	41,5	33,6	0,0	100
Sector público	0,2	8,8	8,6	23,0	59,3	0,2	100	0,0	4,8	2,9	15,8	76,4	0,0	100
Empleado doméstico	4,8	61,3	19,1	13,6	0,9	0,3	100	1,8	45,2	17,9	27,5	6,6	1,0	100
No sabe	0,0	43,5	17,7	14,2	24,0	0,5	100	1,0	14,6	9,2	42,4	32,2	0,5	100
No responde	7,4	40,5	29,8	16,2	6,0	0,0	100	0,0	0,0	27,4	20,6	52,0	0,0	100
Total	4,4	52,1	15,2	16,5	11,6	0,2	100	1,5	34,6	12,8	27,3	23,7	0,1	100

Fuente: EIH 2000-2001 y EPH 2015.

CUADRO A-5

Participación de mujeres en el empleo por tamaño de empresa, según área de residencia, 2000 y 2015
(porcentajes)

Área de residencia	Solo	2 a 5	6 a 10	11 a 20	21 a 50	Más de 50	Sector público	Total
2000								
Área urbana	46,2	30,9	21,1	20,8	27,9	20,4	38,7	33
Área rural	38,9	22,8	9,9	8,0	12,0	3,9	42,9	28
Total país	42,1	26,7	17,2	18,5	25,6	17,7	39,3	30
2015								
Área urbana	51,5	37,2	30,3	35,0	34,7	31,4	52,4	41
Área rural	38,7	30,3	20,5	24,2	8,0	14,7	49,6	32
Total país	45,3	33,7	27,2	32,5	29,1	28,3	51,8	38

Fuente: EIH 2000-2001 y EPH 2015.

CUADRO A-6

Participación de jóvenes de 15 a 24 años por tamaño de empresa, según área de residencia, 2000 y 2015
(porcentajes)

Área de residencia	Solo	2 a 5	6 a 10	11 a 20	21 a 50	Más de 50	Sector público	Total
2000								
Área urbana	8,0	25,7	28,5	22,0	20,4	13,7	8,7	18
Área rural	9,0	37,5	36,6	17,4	21,9	10,1	14,8	25
Total país	8,6	32,0	31,1	21,2	20,7	13,1	9,5	21
2015								
Área urbana	7,3	24,6	28,1	29,5	25,5	24,1	8,0	19
Área rural	10,3	25,1	31,5	25,9	28,5	31,0	6,8	20
Total país	8,7	24,8	29,2	28,7	26,1	25,4	7,8	19

Fuente: EIH 2000-2001 y EPH 2015.

CUADRO A-7

Distribución del empleo por quintil de ingreso según tamaño de empresa, 2000 y 2015
(porcentajes)

	Solo	2 a 5	6 a 10	11 a 20	21 a 50	Más de 50	Sector público	Empleo doméstico	No sabe	No responde	Total
2000											
Quintil I	28,8	61,0	5,1	1,1	0,0	0,2	0,1	3,4	0,0	0,3	100
Quintil II	30,8	48,0	7,2	2,2	0,9	1,9	1,2	7,3	0,4	0,0	100
Quintil III	30,2	38,1	6,8	4,6	4,8	3,5	3,5	8,2	0,3	0,0	100
Quintil IV	25,2	37,0	7,0	3,7	4,7	4,5	8,6	7,9	1,2	0,2	100
Quintil V	18,0	30,7	7,7	6,4	4,3	6,9	16,2	9,0	0,8	0,1	100
Total	25,5	40,6	6,9	4,0	3,3	4,0	7,3	7,5	0,6	0,1	100
2015											
Quintil I	32,9	51,2	3,3	1,4	1,3	0,8	1,2	6,9	1,1	0,0	100
Quintil II	27,5	40,1	6,7	3,5	3,0	2,9	3,8	9,0	3,4	0,1	100
Quintil III	23,3	32,9	8,2	4,6	5,0	4,8	9,0	8,1	4,0	0,1	100
Quintil IV	21,6	27,1	8,5	5,8	5,9	6,3	13,4	6,2	5,2	0,0	100
Quintil V	14,6	26,6	8,5	6,2	7,1	8,1	21,1	2,9	4,5	0,3	100
Total	22,7	33,7	7,4	4,7	4,9	5,1	11,2	6,3	3,9	0,1	100

Fuente: EIH 2000-2001 y EPH 2015.

Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

Tel: +56-2 2580-5500 – email: santiago@ilo.org – www.ilo.org/santiago
Santiago de Chile