

Organización
Internacional
del Trabajo

Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay

Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Diego Sanabria y Mónica Recalde

OIT Cono Sur • Informes Técnicos /6



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

Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay

Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Diego Sanabria y Mónica Recalde

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2018
Primera edición 2018

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.

Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Diego Sanabria y Mónica Recalde
Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay. Informes Técnicos OIT Cono Sur / 6

ISSN 2523-5001 (pdf web)

Economía informal / empleo informal / trabajadores informales / trabajador independiente / microempresa / trabajo doméstico / empleo rural / 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	5
2. Evolución del empleo informal	7
3. Ingresos e informalidad	15
4. Segmentos críticos del empleo informal y respuestas de política	20
4.1. Trabajo doméstico	24
4.2. Asalariados en pequeñas empresas y sectores específicos	26
4.3. Trabajo por cuenta propia	31
4.4. Trabajo rural	33
4.5. Formas de empleo atípico	34
4.6. Grupos vulnerables	37
5. Acceso a la seguridad social	43
6. Conclusiones y reflexiones finales	47
Bibliografía	52

Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay

1. INTRODUCCIÓN

Paraguay se encuentra entre los países de la región con más alta incidencia del empleo informal. Aunque la tendencia en la última década ha sido hacia la baja, siete de cada diez ocupados eran informales en 2016. Esta dominancia numérica ha convertido a la formalización del trabajador y de la economía en una priorización creciente dentro de la agenda de las políticas públicas.

En 2014, el Gobierno Nacional anunció el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 donde destaca la formalización en sus objetivos y acciones. Reconociendo las limitaciones que los niveles de informalidad en el país representan para su desarrollo, el desafío de la formalización se aborda a nivel de ejes estratégicos, objetivos y accionables. En la estrategia de competitividad e innovación, se expresa el objetivo de alcanzar el 90% de la formalización de la actividad económica en los principales sectores. La formalización también aparece como parte de las acciones para impulsar la política industrial, la competencia en la economía y el empleo decente (Gobierno Nacional, 2014).

En correspondencia con esta estrategia, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) lanzó en ese mismo año el Plan Nacional de Formalización y Lucha contra la Ilegalidad. El rasgo distintivo es la conformación de un equipo interinstitucional integrado por representantes de los ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Hacienda, Educación y Cultura, el Instituto de Previsión Social (IPS), la Cámara de Comercio Paraguaya Americana, Central de Cooperativas, la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal y la Asociación de Abogados Laboralistas (MTESS, 2015). Las actividades iniciales contemplaron campañas de sensibilización ciudadana sobre los beneficios de la formalización, actividades educativas para impulsar la prevención desde las escuelas y operativos de regularización en sectores específicos de la economía (OIT, 2016a).

A estas tareas de sensibilización conjuntas se sumaron las acciones de fiscalización desde 2015 dirigidas a segmentos específicos y persiguiendo especialmente la formalización de las empresas. Un resultado de este trabajo interinstitucional ha sido la creación de una Comisión Interinstitucional de Transporte cuyo modelo se expande hacia otros sectores. Con el propósito de regularizar las actividades en el sector de transporte público de pasajeros y de carga se coordinó la intervención de organismos sectoriales (transporte) con las dependencias responsables de la aplicación de la legislación laboral y de la seguridad social para formalizar las actividades y trabajadores en este sector desde 2015. En función de esta experiencia se proyecta avanzar en la formalización de otros sectores mediante la firma de convenios de cooperación intergubernamentales, como es el caso del firmado en agosto de 2017 para la formalización de las empresas y el empleo en el sector de empresas de seguridad privada.

Asimismo, integran la política de formalización otras intervenciones públicas a nivel sectorial. Aquí se encuadran los regímenes específicos para micropymistas, mipymes, trabajadores domésticos, inspecciones laborales y del seguro social, políticas activas de empleo, apoyo de ingresos para los trabajadores informales y otras iniciativas de alcance más local. A diferencia de las anteriores, el nivel de coordinación es escaso y en algunos casos presenta superposición.

El objetivo del presente estudio es proporcionar un análisis del estado de la transición de la economía informal a la formal en Paraguay desde una mirada integral. Las características que presenta el empleo informal y las respuestas que se han dado a ellas se observan a partir de las orientaciones y lineamientos de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la formal, 2015 (núm. 204). El instrumento fue adoptado en la 104ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), constituyendo la primera norma internacional del trabajo dirigida a ayudar a los trabajadores y a las unidades económicas informales a transitar hacia la economía formal a la vez que prevenir la informalización del empleo formal. De igual modo hace énfasis en la coherencia en las políticas y la coordinación para avanzar en la reducción de la informalidad, la creación de empleos decentes y la promoción de empresas sostenibles en la economía formal.

El estudio está estructurado en seis secciones. Luego de la introducción, la segunda sección analiza la evolución reciente del empleo informal, definiendo las características de la medición y mostrando el perfil que ha tenido la transición y quienes aún no la han realizado. La tercera sección compara las brechas salariales entre trabajadores formales e informales, visibilizando la penalidad económica del empleo informal. La sección siguiente aborda los segmentos críticos del empleo informal en función de los indicadores y las acciones de gobierno de los últimos años que han buscado su formalización. Esta sección complementa los indicadores de empleo informal con registros administrativos de distintas dependencias de gobierno. La quinta sección aborda el esquema de

protección social a la luz de la Recomendación sobre los pisos nacionales de protección social, 2012 (núm. 202) y su relación con la informalidad. Finalmente, el trabajo concluye con una enunciación de los desafíos que las políticas de formalización aun enfrentan para conformar un plan integrado.

2. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO INFORMAL

Una mirada de cómo la informalidad se integra en la economía es por medio del mercado de trabajo. La definición de informalidad centrada en el empleo reconoce que además de hacerse presente en los sectores que operan al margen de todo estándar regulatorio, también se encuentra en aquellos sectores formales de la economía donde unidades registradas emplean a trabajadores sin ajustarse a la legislación vigente y darles así acceso a las prestaciones asociadas (recuadro 1). En esta segmentación conviven actividades económicas de diverso grado de productividad, trabajadores desprotegidos y una competencia desbalanceada para el desarrollo de unidades productivas en el sector formal.

La informalidad ha sido una característica distintiva de los mercados de trabajo en América Latina pese a que el crecimiento económico ha sido acompañado por la formalización del empleo en la historia reciente. Promediando catorce países de la región, la tasa de empleo informal no agrícola alcanzó el 46,8% en 2015. Este nivel es el obtenido tras una caída sostenida de la tasa durante la última década de crecimiento económico y un incipiente crecimiento en 2015 en un contexto de desaceleración (OIT, 2016). Gasparini *et al* (2015) señalan que la participación de los trabajadores privados formales ha sido procíclica mientras que la de los informales fue anticíclica durante el período 1989-2013 en América Latina. En efecto, un aumento del 10% en el componente cíclico del PIB per cápita ha significado un aumento de tres puntos porcentuales en la participación de los asalariados privados formales.

Siete de cada diez ocupados tienen empleo informal en Paraguay...

Paraguay es testigo de ambos fenómenos: nivel y persistencia de la informalidad. El país pertenece al grupo regional con niveles de informalidad que superan una tasa de empleo informal no agrícola del 60% (OIT, 2014). Considerando que las actividades agrícolas tienen una tasa de empleo informal mayor que las no agrícolas, la tasa de empleo informal del conjunto de las actividades económicas supera ese umbral en diez puntos porcentuales, alcanzando el 71,7% en 2016 (recuadro 2). Este porcentaje es 5,5 puntos porcentuales inferior al registrado en 2008, en concomitancia con tasas de desocupación estables y en torno al 6% y aumento del PBI per cápita (gráfico 1).

RECUADRO 1

Definición de empleo informal, OIT

En el marco de la OIT, a partir de la CIT 2002 se amplió el concepto de informalidad inicialmente asociado a un sector para considerarlo un fenómeno de toda la economía. La definición de informalidad basada en las empresas –sector informal– se transformó en otra que además contempla las características del trabajo y de los trabajadores –economía informal– esto es, el empleo informal puede ocurrir tanto en el sector informal como formal. Como resultado de la discusión, la CIT 2002 adoptó la *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal*.

Consecuentemente se avanzó en la elaboración de lineamientos para su medición. En la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) en 2003 se actualizaron los conceptos estadísticos que se habían adoptado en la Decimoquinta CIET de 1993. La cuantificación del empleo informal corresponde al número de trabajos informales, tanto en empresas del sector formal como informal u hogares e incluye:

- asalariados no sujetos a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo;
- empleadores y trabajadores por cuenta propia que trabajan en sus propias empresas del sector informal;
- miembros de cooperativas de productores informales;
- trabajadores familiares auxiliares en empresas del sector formal o informal;
- trabajadores por cuenta propia que producen bienes para el consumo final en el hogar.

Atendiendo a la diversidad de situaciones de empleo informal que tienen lugar en los diferentes países, las directrices de la CIET de 2003 reconocen que los criterios operativos para la definición de empleo informal son adoptados por los países en función de sus realidades nacionales y posibilidades de relevamiento de datos.

Fuente: OIT (2013).

RECUADRO 2

Medición de la tasa de empleo informal

En Paraguay, la tasa de empleo informal se estima a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC).

Aplicando las recomendaciones de la OIT para su cálculo, se considera empleo informal a:

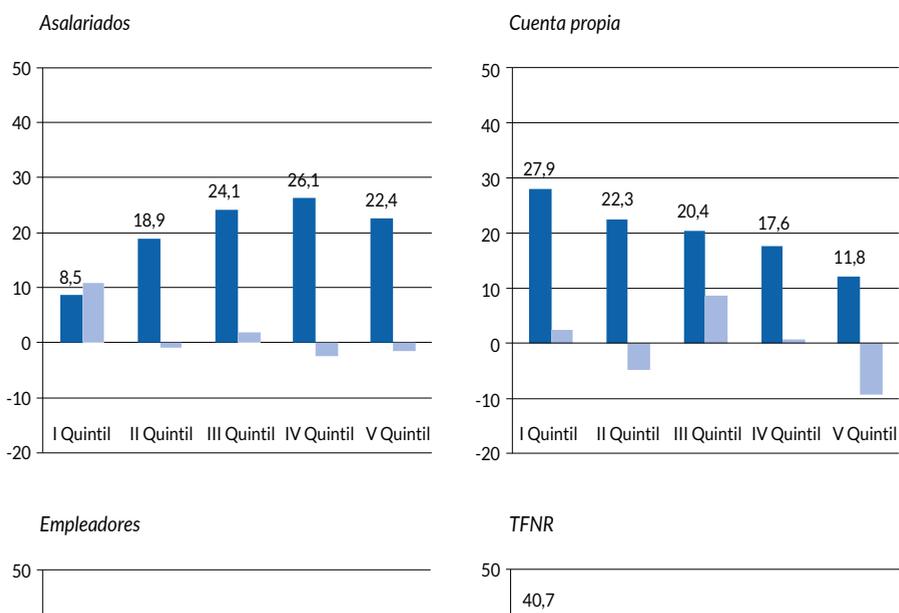
- asalariados públicos y privados que no aportan al sistema de jubilación;
- cuenta propia que no poseen Registro Único del Contribuyente (RUC);
- empleadores que no poseen RUC;
- trabajadores domésticos que trabajan 12 horas semanales o más y no aportan al sistema de jubilación;
- trabajadores familiares sin remuneración.

Para el 2016, el indicador excluye a los trabajadores domésticos que trabajan menos de 12 horas semanales dado que en función de la reglamentación (Casalí *et al.*, 2017) no califican al régimen asalariado y por ello no tienen obligatoriedad de realizar aportes al Seguro Social. Para este grupo de trabajadores domésticos cuenta propia su condición de formalidad debería evaluarse a partir de la tenencia de RUC, pero la EPH no realiza esta pregunta a los trabajadores domésticos, razón por la cual quedan excluidos del cálculo. Asimismo, además de diferenciarse por el tratamiento del trabajo doméstico del indicador de empleo informal computado por la DGEEC, se distingue en que no excluye a los trabajadores en actividades agrícolas del cálculo.

Fuente: Elaboración de los autores.

GRÁFICO 1

Evolución de la tasa de empleo informal, tasa de desocupación y PBI per cápita, 2006-2016 (porcentajes)



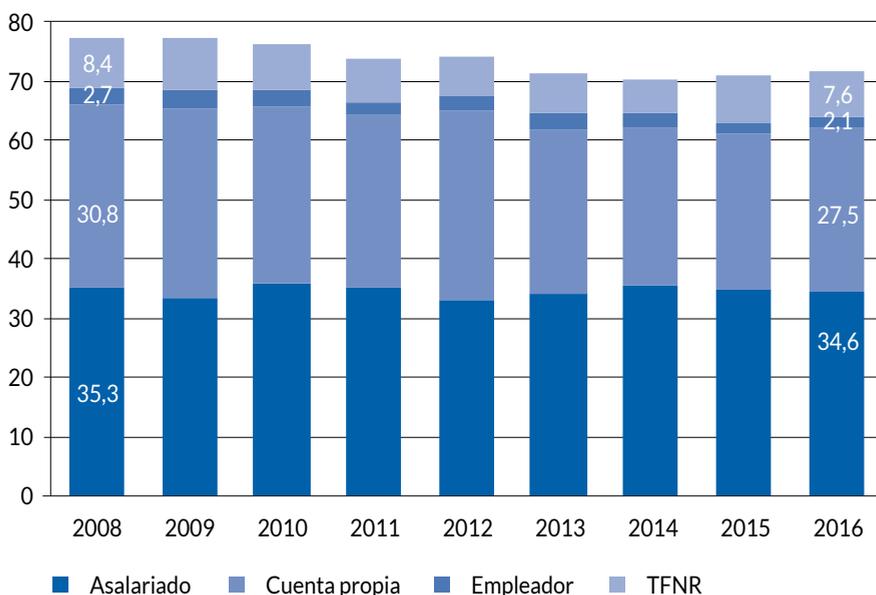
Fuente: IMF Data - *World Economic Outlook* y elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2006-2016 (DGECC).

Los niveles actuales de empleo informal derivan principalmente del trabajo asalariado y el trabajo por cuenta propia ...

En la composición del empleo informal la mayor contribución es del empleo asalariado y, en segundo lugar, por la modalidad de cuenta propia. El 71,7% de empleo informal estuvo conformado por 34,6 puntos porcentuales de asalariados informales, 27,5 puntos porcentuales de cuenta propia informales, 7,6 puntos porcentuales de TFNR y 2,1 puntos porcentuales de empleadores informales en 2016 (gráfico 2). Si bien los asalariados como categoría ocupacional siempre han tenido mayor participación en la tasa de empleo informal, en los últimos años esta incidencia se incrementó en dos puntos porcentuales –de representar el 46% de la tasa de empleo informal en 2008 al 48% en 2016–. Esta mayor participación tuvo lugar en desmedro de la incidencia de los cuenta propia informales en el empleo informal, que pasaron de representar el 40% en la tasa de empleo informal en 2008 al 38% en 2016. Adicionalmente, los empleadores informales redujeron su participación en la tasa de empleo informal en poco más de medio punto porcentual en el mismo período, pasando de 3,5% en 2008 a 2,9% en 2016.

GRÁFICO 2

Evolución de la tasa de empleo informal según composición, 2008-2016 (porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2008-2016 (DGEEC).

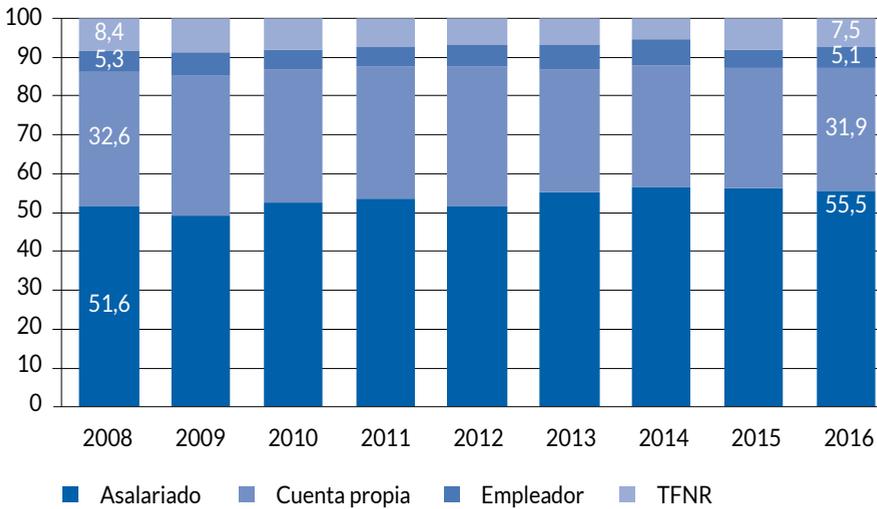
La ocupación bajo la forma de asalariados aumentó pero se redujo su nivel de informalidad

Esto tiene correlato con que la inserción laboral asalariada ha aumentado su relevancia como forma de empleo. En 2016, el 55,5% de los ocupados fueron asalariados (3,9 puntos porcentuales más que en 2008), en desmedro de los trabajadores por cuenta propia cuya participación descendió casi tres puntos porcentuales en el mismo período, alcanzando el 31,9% de los ocupados en 2016. Por su parte, las restantes categorías –TFNR y empleadores– prácticamente mantuvieron sus niveles entre los ocupados durante este período (gráfico 3).

Por su parte, la incidencia de la informalidad entre los asalariados se redujo. Más allá del mayor efecto participación de los asalariados entre los ocupados, una menor proporción dentro de este grupo se ocupó en empleos informales entre puntas del período. La tasa de empleo informal entre asalariados disminuyó del 68,3% en 2008 al 62,2% en 2016. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, también la tendencia ha sido a la baja pasando del 89,6% en 2008 al 86,9% en 2016.

GRÁFICO 3

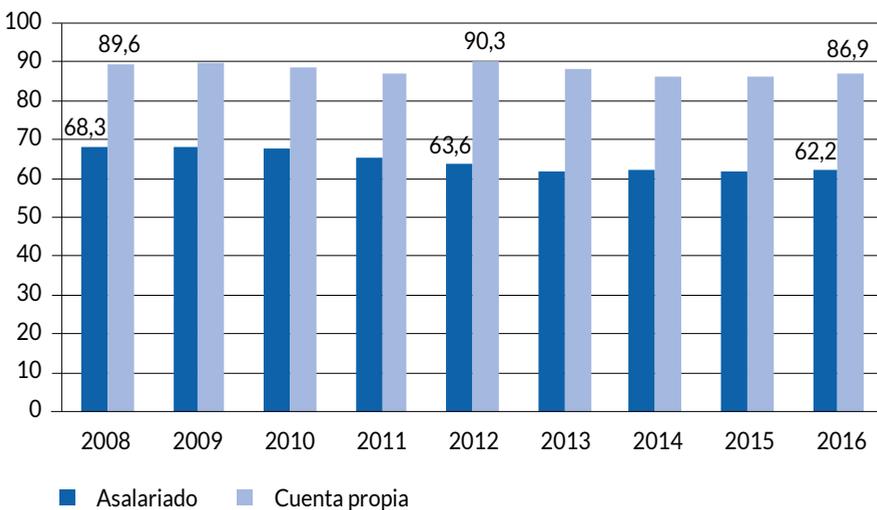
Evolución de la participación de las categorías ocupacionales, 2008-2016 (porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2008-2016 (DGEEC).

GRÁFICO 4

Tasa de empleo informal para asalariados y trabajadores por cuenta propia, 2008-2016 (porcentajes)



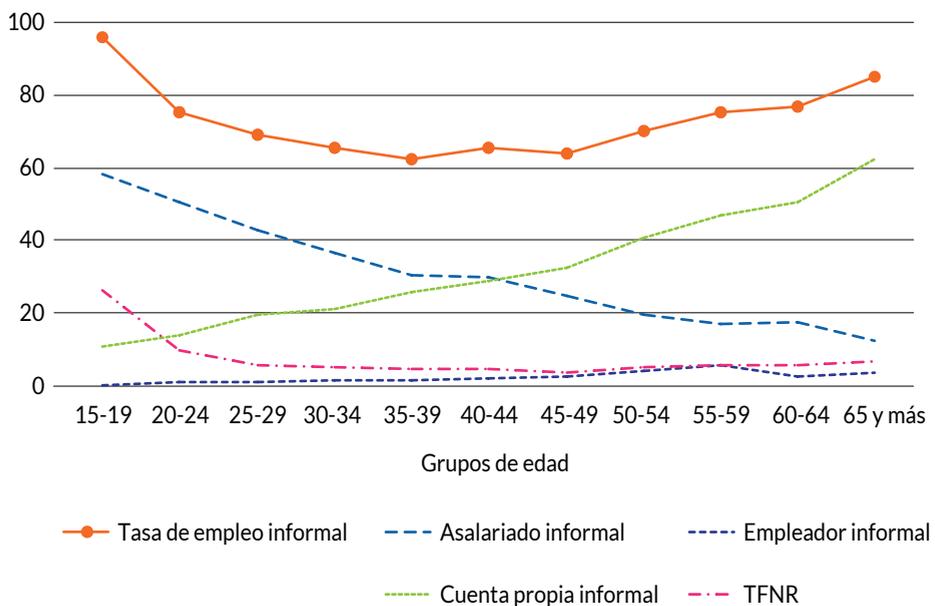
Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2008-2016 (DGEEC).

El trabajo asalariado informal es una puerta de entrada más probable para los jóvenes y el trabajo por cuenta propia informal para los trabajadores atravesando su última etapa laboral ...

La tasa de empleo informal presenta distintos patrones durante el ciclo de vida. La informalidad tiene más incidencia en los trabajadores que se encuentran en los extremos de su ciclo productivo, superando la tasa promedio para los trabajadores menores a 25 años y los mayores de 55 años de edad. Por el contrario, la tasa de empleo informal desciende alrededor de diez puntos porcentuales para los trabajadores en edades centrales –entre los 30 y 50 años de edad– (gráfico 5).

GRÁFICO 5

Contribución a la tasa de empleo informal por grupo de edad, 2016 (porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

La contribución de cada categoría ocupacional difiere en este proceso, los trabajadores jóvenes se encuentran más representados en el empleo asalariado informal. El grupo de ocupados de 15 a 19 años de edad tiene una tasa de empleo informal del 96% y los asalariados informales aportan 58 puntos porcentuales. En el caso de la franja de 20

a 24 años de edad con una tasa de empleo informal del 75%, 51 puntos porcentuales corresponden a asalariados informales. Asimismo, los TFNR son la segunda categoría en orden de contribución al empleo informal para los grupos más jóvenes, aún por encima del trabajo por cuenta propia informal. En el grupo de 15 a 19 años de edad, 26 puntos porcentuales de la tasa de empleo informal son de TFNR.

Mientras en edades tempranas los asalariados informales explican mayoritariamente el nivel de la tasa de empleo informal, en los grupos de mayor edad esta contribución se minimiza. Es el trabajo bajo la forma de cuenta propia informal lo que domina la tendencia de la tasa de empleo informal a partir de los 40 años de edad. Para el grupo de 40 a 44 años edad, con una tasa de empleo informal del 65%, 29 puntos porcentuales son cuenta propia informales. Esta participación crece en los grupos de edad más avanzados. Por ejemplo, en la tasa de empleo informal del 77% para trabajadores entre 60 y 64 años, la contribución de los cuenta propia informales es de 51 puntos porcentuales.

En cambio, la tasa de empleo informal es similar entre hombres y mujeres

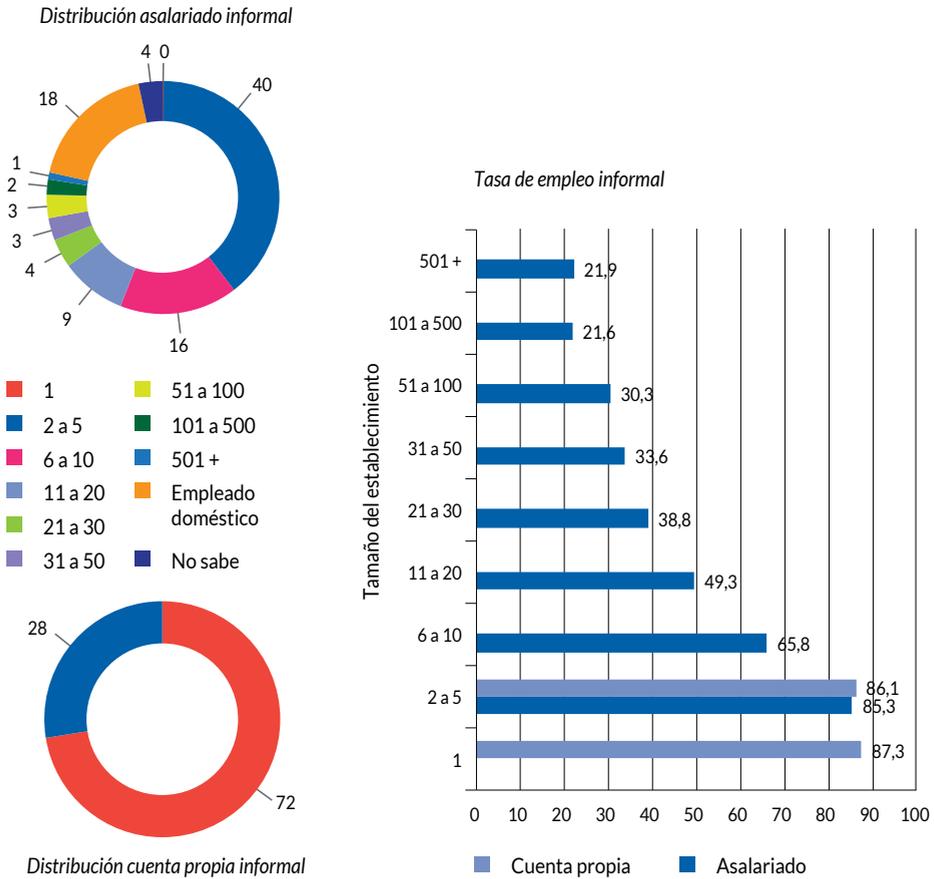
Las tasas por género se diferencian en menos de un punto porcentual respecto del promedio. La tasa de empleo informal es del 72,5% entre las mujeres y 71,2% entre los hombres. Considerando las distintas categorías ocupacionales sí se observa una brecha de género amplia, de aproximadamente siete puntos porcentuales, para el caso de los empleadores. La tasa de empleo informal entre las mujeres empleadores fue del 35,2% versus el 41,8% de los empleadores hombres.

La informalidad es la forma dominante del empleo en pequeñas unidades económicas ...

El tamaño del establecimiento donde se desempeñan los trabajadores permite identificar al empleo informal como una característica de la baja escala. Entre los asalariados, la tasa de empleo informal decrece del 85,3% en establecimientos de 2 a 5 trabajadores al 21,9% en establecimientos de más de 500 trabajadores (gráfico 6, panel derecho). En efecto, el 65% de los asalariados informales se encuentran en empresas de hasta 20 trabajadores (gráfico 6, panel izquierdo). En el caso de los trabajadores por cuenta propia, la clasificación por tamaño del establecimiento a partir de la EPH identifica a los cuenta propia individuales y a los que cuentan con colaboración de hasta cinco TFNR en su negocio. La incidencia del empleo informal es similar para los trabajadores en ambos grupos, 87,3% y 86,1%, respectivamente (gráfico 6, panel derecho), pero los trabajadores cuenta propia informales son predominantemente unidades económicas individuales (72%).

GRÁFICO 6

Empleo informal según tamaño del establecimiento, 2016 (porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

3. INGRESOS E INFORMALIDAD

En la distribución de ingresos de la población, la participación del total de trabajadores informales es similar entre quintiles de ingresos, pero con sesgos hacia los quintiles más pobres en el caso de los trabajadores por cuenta propia y los TFNR

Los trabajadores informales se encuentran en todos los segmentos de la distribución de ingresos. Ordenando a la población de acuerdo con su ingreso per cápita familiar, la

participación de los trabajadores informales es del 6,4% en el quintil más pobre y del 5,7% en el quintil más rico. En los quintiles centrales la participación se eleva al 6,6% en el segundo quintil y al 7,1% en los quintiles tercero y cuarto en el 2016. La incidencia de trabajadores informales en el total poblacional ha disminuido ligeramente entre 2010 y 2016, no registrándose grandes cambios en los extremos de la distribución salvo un crecimiento de la participación en el tercer quintil (cuadro 1).

CUADRO 1

Participación y distribución de trabajadores informales en quintiles de ingreso per cápita familiar, 2010 y 2016 (porcentajes)

Quintil de ingreso	Quintil de ingreso					
	2010		2016		Tasa de variación	
	Participación de informales en la población (i)	Distribución de los trabajadores informales (ii)	Participación de informales en la población (iii)	Distribución de los trabajadores informales (iv)	(iii) vs (i)	(iv) vs (ii)
I Quintil	6,3	19,4	6,4	19,4	1,7	0,2
II Quintil	6,7	20,6	6,6	20,0	-1,4	-2,9
III Quintil	6,6	20,3	7,1	21,6	7,9	6,2
IV Quintil	7,0	21,8	7,1	21,6	0,8	-0,8
V Quintil	5,8	17,9	5,7	17,3	-1,4	-2,9
Total	32,3	100,0	32,8	100,0	1,6	-

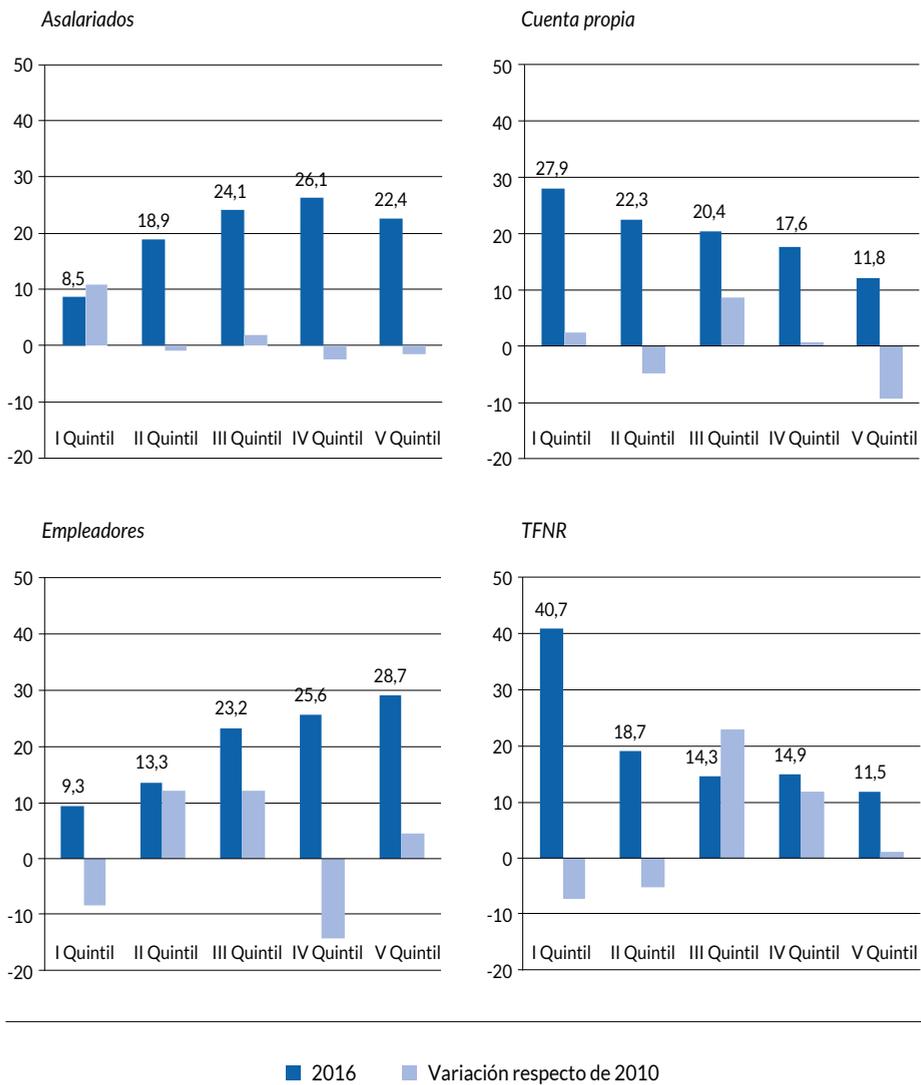
Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2010 y 2016 (DGEEC).

Sin embargo, hacia el interior de los trabajadores informales se observa una distribución diferente según el tipo de inserción laboral informal. Los asalariados informales y los empleadores informales se concentran en los quintiles de mayor ingreso per cápita familiar. El 48,5% de los asalariados informales y el 54,3% de los empleadores informales pertenecieron al 40% más rico de la población en 2016. En el caso de los asalariados informales, los dos quintiles más ricos concentraron en 2016 alrededor de un punto porcentual menos de trabajadores que en el 2010, aumentando así el porcentaje acumulado en los quintiles más pobres. En el caso de los empleadores informales, la mayor variación durante el mismo período tuvo lugar para el cuarto quintil, que concentró el 14% menos de informales. Por su parte, la concentración de los trabajadores por cuenta propia informales y de los TFNR está sesgada hacia los quintiles más pobres. El 50,2% de los cuenta propia informales y el 59,4% de los TFNR pertenecen al 40% más pobre de la población (gráfico 7). En comparación con la distribución de ambas categorías en 2010,

una menor proporción de cuenta propia informales se concentró en el quintil más rico en 2016 (-9%). Los TFNR tuvieron variaciones negativas en los dos primeros quintiles (-7% y -5%, respectivamente).

GRÁFICO 7

Distribución de trabajadores informales y tasa de variación respecto de 2010 por quintil de ingreso per cápita familiar, 2016 (porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2010 y 2016 (DGEEC).

Existe una brecha de ingresos laborales entre trabajadores formales e informales...

Los trabajadores formales perciben ingresos laborales superiores a los que obtienen los informales, indistintamente de la categoría ocupacional. En los asalariados, la brecha es la más pequeña, los salarios mensuales promedio de los formales son 1,7 veces superiores a los que percibieron los informales para el 2016. Un nivel de brecha intermedio tuvo lugar entre los empleadores, donde los formales percibieron ingresos laborales promedio que triplicaron los correspondientes a los informales. La brecha fue máxima en el caso de trabajadores por cuenta propia, los formales obtuvieron ingresos por su desempeño que fueron 3,4 veces superiores a los de cuenta propia formales (cuadro 2).

La comparación con la brecha de ingresos laborales horarios muestra que para algunas categorías de trabajadores se reduce levemente. Considerando la remuneración horaria –y aislando así el distinto comportamiento que puedan tener estos grupos en número de horas mensuales trabajadas– la brecha se reduce para trabajadores por cuenta propia y empleadores pero aún permanece en niveles elevados: los empleadores formales recibieron retornos horarios por su tarea que fueron 2,9 veces más que los informales y los trabajadores por cuenta propia formales 2,6 veces más en el 2016.

CUADRO 2

Ingreso laboral mensual, horario promedio y brechas según tipo de trabajador, 2016
(en guaraníes)

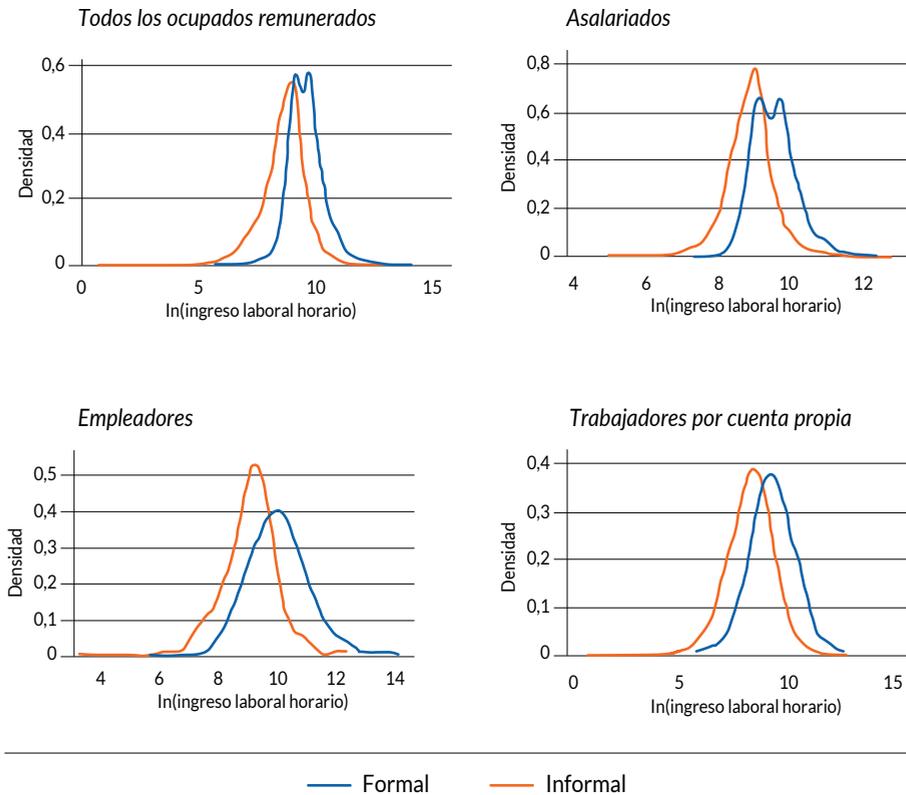
Categoría ocupacional	Ingresos mensuales			Ingresos horarios		
	Formal (i)	Informal (ii)	Brecha %	Formal (i)	Informal (ii)	Brecha %
Asalariado	3.092.716	1.828.512	1,7	16.878	9.913	1,7
Cuenta propia	3.783.004	1.098.474	3,4	21.296	8.183	2,6
Empleador	7.623.506	2.561.922	3,0	43.715	14.846	2,9

Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

Al expandir la mirada desde el promedio de ingresos hacia toda la distribución, permite apreciar características adicionales. Las distribuciones del ingreso laboral horario distinguiendo entre trabajadores formales e informales ilustran la brecha en la retribución promedio y también en la dispersión. La distribución de los trabajadores formales se encuentra desplazada hacia la derecha en comparación con la de los informales, mostrando así el mayor nivel de ingresos asociado. Esto también se verifica desagregando a los trabajadores en asalariados, empleadores y trabajadores por cuenta propia. Asimismo, la distribución de ingresos laborales horarios para los formales presenta una mayor dispersión que la de los informales en todas las categorías, indicando una menor desigualdad entre las remuneraciones de los trabajadores que se emplean en la formalidad (gráfico 8).

GRÁFICO 8

Distribuciones de densidad del logaritmo del ingreso laboral horario para informales y formales, 2016



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

Nota: Funciones de densidad estimadas a través de método no paramétrico de kernel.

... y una elevada proporción de trabajadores informales percibiendo niveles por debajo del salario mínimo legal y aún de la línea de la pobreza

Los retornos del empleo informal en relación a determinados umbrales de ingreso permiten identificar trabajadores con vulnerabilidad desde el ingreso laboral individual. Si bien el posicionamiento en la distribución de ingresos no identifica a los trabajadores informales como un grupo que mayoritariamente se encuentra en situación de vulnerabilidad desde el contexto de ingresos familiares, sí lo es desde el ingreso laboral individual. Particularmente, la mayoría de los trabajadores informales reciben ingresos por su tarea que se encuentran alejados del mínimo establecido para los asalariados formales. El 68,7% de los asalariados informales percibió un salario inferior al salario mínimo legal

[SML] –nivel mínimo que rige para los asalariados formales en relación de dependencia. En el caso de los trabajadores informales por cuenta propia, los niveles de ingreso son sensiblemente más bajos que los perciben los asalariados. Por ello, la participación por debajo del umbral del SML se amplía al 83,8%. Adicionalmente, una fracción importante de empleadores, 38,3%, también obtuvo ingresos laborales inferiores al SML. Respecto de 2010 se advierte una mejora en la percepción de ingresos de los trabajadores informales respecto del SML, los porcentajes de trabajadores informales por debajo del SML fueron comparativamente inferiores en 2016 para las tres categorías (cuadro 3).

Adicionalmente, cuatro de cada diez cuenta propia informales no alcanzaron a superar la línea de pobreza con los ingresos obtenidos. El 40,5% de los trabajadores por cuenta propia que no poseen RUC percibieron, en 2016, un ingreso inferior a la línea de la pobreza oficial, y en el caso de los asalariados informales, fue la situación para el 8,5% de ellos. Estos porcentajes son significativamente inferiores a los registrados para 2010 en el caso de los asalariados, no así para los cuenta propia donde aumentó la fracción que obtuvieron ingresos laborales por debajo la línea de la pobreza.

CUADRO 3

Porcentaje de trabajadores informales según umbrales de ingreso, 2016 (porcentajes)

Porcentaje según umbrales de ingreso	Trabajadores informales		
	Asalariado	Cuenta propia	Empleador
Menor al SML	68,7	83,8	38,3
<i>Variación respecto de 2010</i>	-6,7	-2,4	-23,9
Menor a la línea de pobreza	8,5	40,5	9,7
<i>Variación respecto de 2010</i>	-15,6	6,7	-

Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2010 y 2016 (DGEEC).

Nota: Para 2016, SML de Gs. 1,964,507; línea de pobreza urbana fue de Gs. 630,525 y la rural de Gs. 446.798.

4. SEGMENTOS CRÍTICOS DEL EMPLEO INFORMAL Y RESPUESTAS DE POLÍTICA

La extensión del empleo informal en Paraguay ha propiciado distintas acciones de formalización, principalmente fragmentadas y específicas

En general, la priorización de iniciativas para reducir la informalidad ha tenido correlato con los segmentos donde esta se hace más evidente. La política pública dirigida a la formalización ha orientado sus esfuerzos hacia sectores específicos en los últimos años. Ilustran esta estrategia la sanción de nuevos regímenes especiales para pequeñas

empresas, el trabajo doméstico y el trabajo independiente, las actividades de inspección en establecimientos productivos y el Plan Nacional de Formalización y lucha contra la ilegalidad que se llevó a cabo en el sector de transporte y planea una segunda etapa en el sector de empresas de seguridad privada y en servicios de limpieza.

Existen otros segmentos altamente informales donde conviven dificultades para su cuantificación o escasas intervenciones públicas. El caso donde se dan ambas situaciones es en el trabajo de personas en situación de calle, actividad económica que no es plenamente capturada por los relevamientos utilizados para la medición del empleo informal pero que también es parte del segmento informal del mercado de trabajo en Paraguay. Aquí las iniciativas públicas han sido locales como es el caso del Programa del Municipio de Asunción con el relevamiento y la Red de Protección para personas en situación de calle. Por su parte, la informalidad en el trabajo rural –área donde reside el 40% de la población y se emplea principalmente bajo la forma de cuenta propia– (FAO-OIT, 2013) no ha sido todavía abordada en su complejidad desde la política pública.

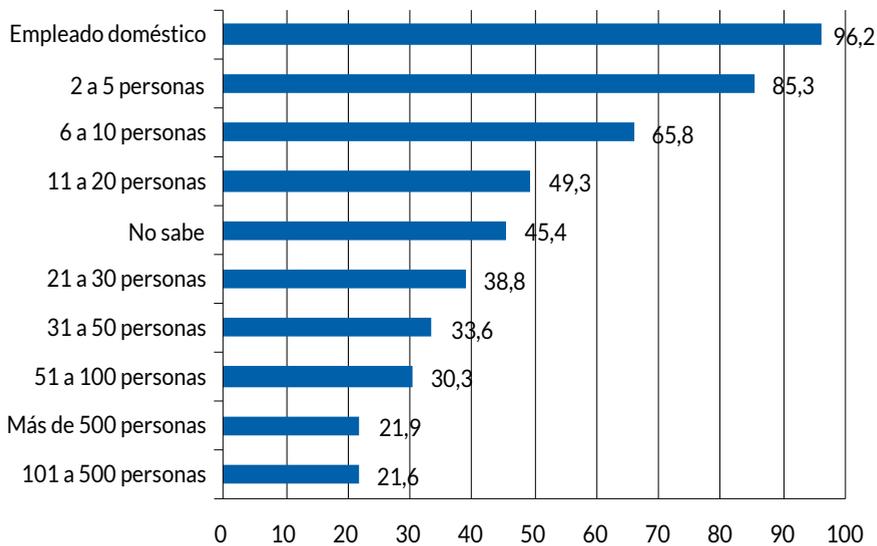
Asimismo, tiene lugar un conjunto de iniciativas públicas que no están directamente dentro de las consideradas estrategias de reducción de la informalidad pero que dan soporte a quienes aún no han podido realizar la transición. Los segmentos más vulnerables de la población enfrentan una mayor distancia y barreras para acceder a un empleo formal que las que pueden solucionar los regímenes regulatorios y la fiscalización. Estas dificultades parten de la combinación de déficits de empleabilidad y oportunidades que ubican a esta población en los márgenes del mercado de trabajo y que recibiendo las intervenciones necesarias se sumarían a la fuerza laboral. Corresponden a este tipo de iniciativas las políticas activas de mercado de trabajo desarrolladas por el MTESS y los programas para sostenimiento de ingresos de la población vulnerable que implementa la Secretaría de Acción Social (SAS) y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP).

El análisis de la informalidad centrado en el trabajador advierte su asociación en segmentos específicos como las pequeñas empresas y su generalización en todas las ramas de actividad económica

El trabajo en hogares es el de mayor tasa de informalidad, seguido por el empleo asalariado en establecimientos pequeños. La tasa es del 96,2% para los empleados domésticos, identificando así a los trabajadores en el hogar como los más afectados por la informalidad. Para los asalariados en empresas se observa una relación opuesta entre la tasa de informalidad y el tamaño del establecimiento –definido por el número de trabajadores que allí se desempeñan–. La tasa es del 85,3% para los trabajadores en empresas de dos hasta cinco trabajadores y desciende al 65,8% cuando se trata de empresas entre seis y diez trabajadores. La menor tasa de informalidad se encuentra entre los asalariados que trabajan en empresas de más de 500 trabajadores (gráfico 9).

GRÁFICO 9

Tasa de empleo informal asalariado según tipo de establecimiento, 2016
(porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

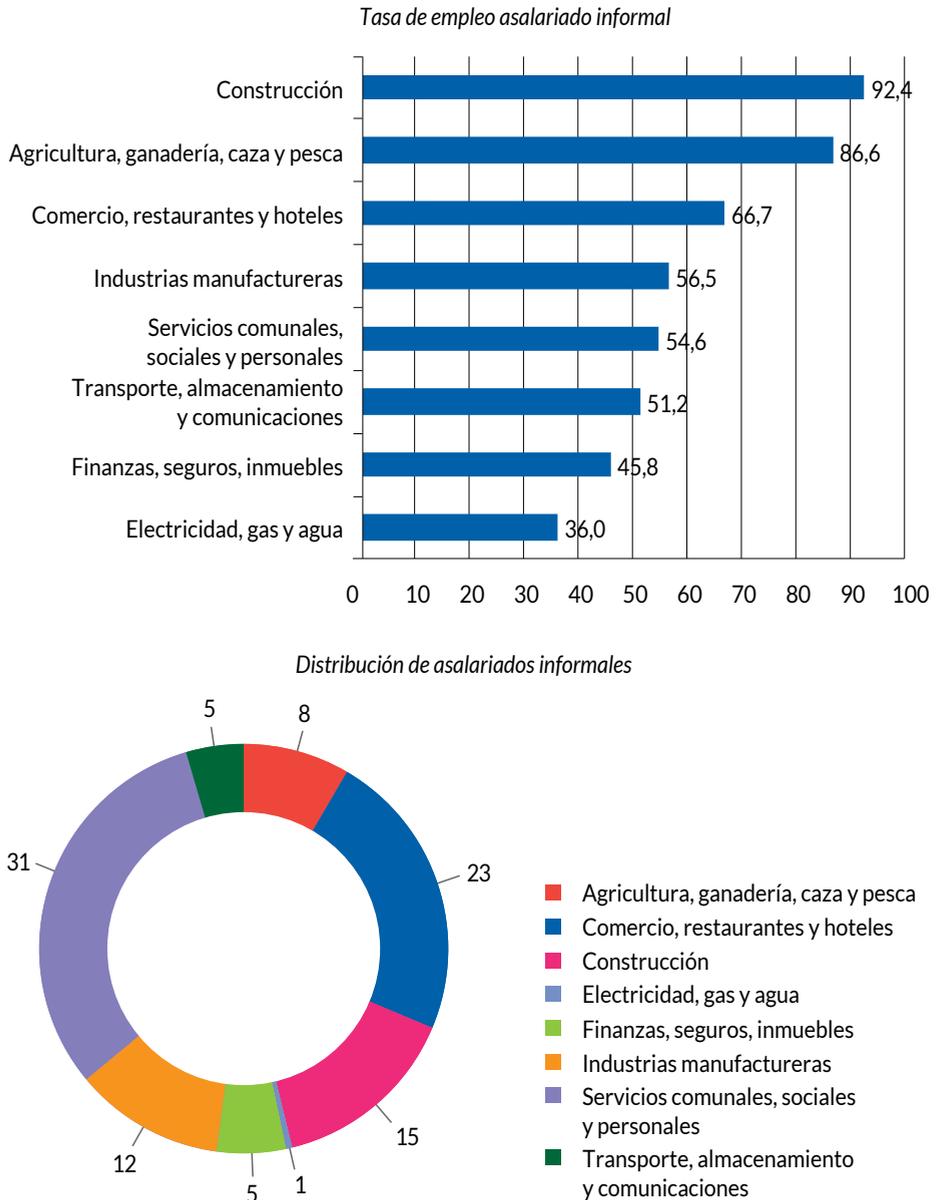
Por su parte, la informalidad asalariada se encuentra generalizada en todas las ramas de la actividad económica y al menos el 36% de los asalariados son informales. Asimismo, en algunas ramas esta tasa supera el 80 y 90%. Partiendo de una tasa de empleo asalariado informal del 36% en el sector electricidad, gas y agua para el resto de los sectores los niveles de informalidad son superiores. El 56% de los asalariados son informales en la industria manufacturera, el 66,7% en comercio, restaurantes y hoteles, el 86,6% en agricultura, ganadería, caza y pesca y el 92,4% en construcción (gráfico 10, panel superior).

Cuatro ramas de actividad concentran alrededor del 81% de los asalariados informales. En orden de importancia, los asalariados informales se concentran en los sectores servicios comunales, sociales y personales (31,5%), comercio, restaurante y hoteles (22,9%), construcción (14,9%) e industria manufacturera (11,8%) (gráfico 10, panel inferior). El sector transporte, almacenamiento y comunicaciones que fue abordado en el caso de transporte por el Plan Nacional de Lucha contra la Ilegalidad es el que ha registrado la menor –aunque elevada– tasa de empleo informal (51%) e incluye a alrededor del 4% de los asalariados informales.

Las políticas de formalización para asalariados en estos segmentos de alta informalidad y alta concentración de trabajadores han descansado en la creación de algunos regímenes específicos y en actividades de fiscalización regulares. En la creación de regímenes

GRÁFICO 10

Tasa de empleo informal asalariado y distribución de asalariados informales según rama de actividad económica, 2016 (porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

específicos se destacan la Ley N° 5.407 del trabajo doméstico y la Ley N° 4.457 para las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Dentro de las actividades de fiscalización se encuentran las inspecciones realizadas por el IPS y el MTESS.

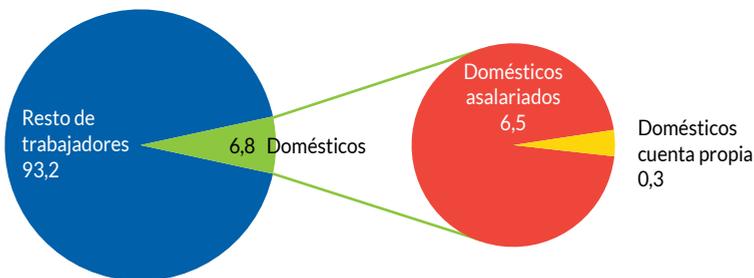
4.1. Trabajo doméstico

El empleo doméstico es esencialmente informal y la reciente legislación es un primer paso que enfrenta importantes desafíos para que su implementación logre los resultados esperados

Trabajo doméstico, empleo asalariado informal y desarrollado por mujeres son términos estadísticamente asociados. El trabajo doméstico representó el 6,8% de los ocupados en 2016. En su mayoría, 6,5 puntos porcentuales, es ejercido bajo la forma de empleo asalariado¹ que como se observó en el gráfico 9 es esencialmente informal (gráfico 11). Es desarrollado en forma predominante por mujeres (94,3%) y constituye la tercera forma de inserción más importante para las mujeres luego del trabajo independiente y el empleo asalariado (Velásquez, Loyo y Velasco, 2016, sin publicar).

GRÁFICO 11

Participación del trabajo doméstico en el total de ocupados y composición según categoría ocupacional, 2016 (porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

1 La reglamentación de la Ley N° 5.047/2015 "del trabajo doméstico" plantea la habitualidad para poder establecer la relación de dependencia entre el empleador y el trabajador, por tanto, la carencia de ella permite identificar prestaciones bajo la modalidad de cuenta propia. No configuran una relación laboral dependiente quienes se desempeñan menos de 12 horas semanales, y se señala a los trabajadores domésticos de más de 12 horas semanales como asalariados y, en virtud de ello, con la obligatoriedad de realizar sus aportes al Seguro Social.

La Ley N° 5.407 del trabajo doméstico vigente desde octubre de 2015 definió los estándares para dotar de condiciones de trabajo decente a este grupo. La legislación estableció la edad mínima, duración de la jornada y las modalidades para desarrollar la actividad –con retiro y sin retiro–, la determinación de remuneraciones, descansos y el salario mínimo legal asociado (recuadro 3). Algunas de estas condiciones constituyen un avance respecto del régimen general preexistente, como la edad mínima para el trabajo (la eleva de 12 a 18 años) y el piso de salario mínimo legal (lo eleva del 40% al 60%).

RECUADRO 3

Ley N° 5.407 del trabajo doméstico

La legislación considera trabajadores domésticos a choferes del servicio familiar, amas de llave, mucamas, lavanderas/planchadoras en casas particulares, niñeras, cocineras de la casa de familia y sus ayudantes, jardineros en relación de dependencia y ayudantes, cuidadoras de enfermos, ancianos o minusválidos, mandaderos y trabajadores domésticos para actividades diversas del hogar. Los trabajadores domésticos en lugar de encontrarse bajo las disposiciones generales del contrato de trabajo se les aplica el presente régimen, con las siguientes características principales:

Edad mínima

- 18 años.

Duración de la jornada

- Trabajo diurno: ocho horas diarias / 48 horas semanales.
- Trabajo nocturno: siete horas diarias / 42 horas semanales.

Descansos

- Descansos legales diarios de una hora para las trabajadoras con retiro y dos horas para las sin retiro.
- Descanso semanal obligatorio y descanso en días feriados.

Características de la contratación

- Contrato escrito.
- Inclusión en el seguro social obligatorio.
- Bonificación familiar.
- Derecho al preaviso.

Remuneración

- Salario piso del 60% del SML.

A poco tiempo de vigencia de esta nueva normativa, quedan pendientes acciones para asegurar el cumplimiento de la ley y la consecuente formalización. Por un lado, la necesidad de clarificar en la legislación la determinación exacta de que se trate de trabajo doméstico en función de los oficios expresados en la ley y sus excepciones para evitar el fraude en la identificación del trabajador doméstico —esto aplica especialmente al caso del personal de cuidado. Por otro, el avance necesario en la formulación de un sistema de inspección que incluya procedimientos especializados para la fiscalización de las condiciones laborales en el lugar donde se desempeñan los trabajadores domésticos, es decir, en los hogares (Velásquez, Loyo y Velasco, 2016, sin publicar).

Actualmente, la principal participación estatal en la implementación de la ley es la intervención en mediaciones. En el MTESS funciona el Centro de Atención de Trabajadores Domésticos que han triplicado los casos atendidos en el contexto de la nueva legislación (de 1.063 en 2015 a 3.257 en 2016). En 2016, 489 de 3.257 atenciones fueron mediaciones en trabajo doméstico (MTESS, 2016b).

4.2. Asalariados en pequeñas empresas y sectores específicos

La formalización de asalariados en el sector formal ha mostrado el potencial de la coordinación de mecanismos de inspección a partir de experiencias en actividades económicas específicas

El esquema actual para la detección del empleo informal involucra a dos organismos con facultades de inspección, el MTESS y el IPS. Estos organismos fiscalizan en forma separada —cada uno con sus cuerpos de inspectores— el cumplimiento del empleador en el registro de sus trabajadores. El IPS es responsable de detectar la falta de aportes o sub aportes al seguro social tal como se estipulan en la ley de seguro social obligatorio, y el MTESS, por medio de la Dirección General de Inspección y Fiscalización, es responsable de supervisar el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social, el no pago del salario mínimo, la sobreextensión de la jornada laboral, salud y seguridad ocupacional, entre otras, de acuerdo a la legislación laboral vigente.

Ambos organismos pueden realizar actuaciones de oficio y establecer multas por infracción con diferencias jurídicas al momento de la inspección. En los casos de detección de infracciones laborales se inhabilita al empleador para participar de contrataciones públicas y también son pasibles de la aplicación de multas. Estas multas no tienen implicancia en las agencias tributarias y en el caso de las referidas a sanciones por incumplimiento laboral son apelables en el tribunal laboral. Por incumplimiento de normas laborales 60 empleadores fueron multados en 2016. Entre los principales rubros se encuentran comercio, restaurantes y hoteles (28%); servicios comunales, sociales y personales (17%); transporte, almacenamiento y comunicaciones (17%); e industria

manufacturera (13%). Asimismo, mientras el IPS no tiene facultades para inspeccionar en forma coactiva, y esto significa un límite dado que en casi un tercio de los operativos los empleadores no dejan ingresar a los inspectores al establecimiento, el MTESS no tiene esta restricción.

Las fiscalizaciones tienen lugar en forma independiente, tanto en su concepción como en el territorio. La planificación de las inspecciones a empleadores no contempla un protocolo de trabajo coordinado entre el IPS y el MTESS para el cruce de información y la priorización de operativos, con excepción de la experiencia en Comisión Interinstitucional del Transporte. Adicionalmente, las actividades de sensibilización y capacitación a empleadores para la regularización se realizan en forma separada por parte del IPS y del MTESS. Para las fiscalizaciones generales el IPS programa sus operativos en función de las denuncias recibidas y de una focalización geográfica aleatoria. Por su parte, el MTESS también actúa basándose en las denuncias sobre incumplimientos laborales y en una selección de ramas de actividad económica. Así, en cada canal de inspección pueden hallarse irregularidades que son atribuciones del otro fiscalizador que no tiene una canal formal para visibilizarse entre las agencias. En efecto, la puesta en común de la información es *ad hoc*.²

Las denuncias e inspecciones evidencian las ganancias potenciales de coordinar información y acciones. Sobre un total de 8.875 denuncias en 2016 recibidas por el MTESS por incumplimiento laboral, en el 53% de los casos los trabajadores no contaban con seguro social. El 75% de las inspecciones sobre cumplimiento de normas laborales se concentraron en cuatro sectores de la actividad económica. Asimismo, durante el 2016, 224 de las 300 inspecciones que se llevaron a cabo, el 25% correspondió a la rama transporte, almacenamiento y comunicaciones, el 19% a comercio y reparaciones, 17% a actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler y el 14% a la industria manufacturera. Como se observa en el gráfico 10 estos sectores tienen alta incidencia de asalariados sin acceso al seguro social.

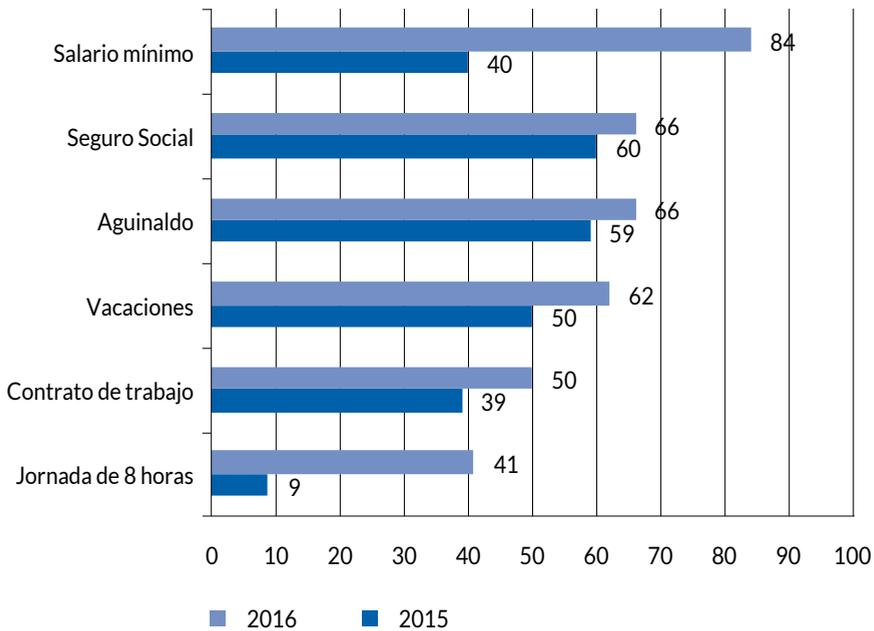
Un ejemplo concreto de estos beneficios ha sido la experiencia de la Comisión Interinstitucional de Transporte que está en funcionamiento desde el 2015. Dicha Comisión —coordinada por el MTESS— es integrada por el Viceministerio de Transporte, la Dirección General de Fiscalización e Inspección del MTESS, la Dirección General de Aporte Obrero-Patronal del IPS, y la Dirección Nacional de Transporte de la Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN). La Comisión elabora y ejecuta un plan para la regularización de

2 Con la promulgación de la Ley N° 5.655 en 2016 que “complementa, amplía y modifica disposiciones del régimen legal del Seguro Social Obligatorio del IPS”, este está facultado para intercambiar información con otras entidades y así contar con más herramientas para realizar un análisis previo que conduzca a operativos y controles más efectivos. Por ejemplo, Hacienda tiene un registro de trabajadores distinto al del IPS (porque los salarios son deducibles entonces inflan el número de contratados).

las actividades en el sector junto a un seguimiento periódico. Persigue el cumplimiento de la ley en el sector de transporte público de pasajeros y carga que involucra, además de los estándares exigidos para la prestación del servicio, la aplicación de la legislación laboral en la duración de las jornadas de trabajo, la vigencia del salario mínimo, beneficios sociales y seguro social obligatorio.

GRÁFICO 12

Cumplimiento de las normas laborales por parte de los empleadores en el sector transporte público de pasajeros y de carga en los operativos de inspección de la Comisión, 2015 y 2016 (porcentajes)



Fuente: MTESS (2016b).

El plan para las tareas de fiscalización prioriza áreas y toma en consideración las denuncias recibidas por incumplimiento de los actores. Cada organismo participante es responsable de fiscalizar su ámbito de aplicación, pero los operativos se realizan en forma coordinada. De este proceso, el MTESS da el "alta" a los proveedores del servicio de transporte y el área de transporte valida la información del seguro social para el otorgamiento de subsidios. Para el caso de las empresas que se inhabilitan para operar a partir de esta inspección, la Comisión vela por la absorción total de los trabajadores al licitarlo a otra empresa. En 2016 se exigió una absorción del total de trabajadores a la empresa que resultara adjudicataria.

El resultado desde el funcionamiento de la Comisión fue una mejora en el nivel de cumplimiento por parte del empleador en el transporte público de pasajeros y de carga. Los trabajadores del sector fueron encuestados sobre el cumplimiento de sus empleadores en los años 2015 y 2016 (1.598 y 4.800 trabajadores fueron encuestados, respectivamente). La comparación entre ambos años muestra una mejora en la tasa de cumplimiento, particularmente en relación con la duración de la jornada (del 9% al 41%) y el salario mínimo (del 40% al 84%). No obstante, en el 2016, el 34% declaró incumplimiento en el caso del seguro social y el 50% por ausencia de un contrato de trabajo.

La formalización de asalariados en pequeñas empresas se ha promovido a través de incentivos en la Ley de mipymes

Las mipymes —y especialmente las microempresas— representan las unidades productivas más recurrentes en Paraguay, las que además se caracterizan por una baja productividad. En el promedio de 144 mil unidades económicas con al menos un trabajador durante los últimos 15 años, el 94% corresponde a microempresas de 2 a 10 ocupados (82% de 2 a 5 ocupados y 12% de 6 a 10 ocupados), 5% a empresas pequeñas y medianas de 11 a 50 ocupados y el 1% a empresas con más de 50 ocupados. Por su parte, el desempeño de las mipymes muestra que su productividad alcanzó un tercio de la productividad de las grandes empresas en la economía no agrícola privada, y hacia el interior de las mipymes la brecha de productividad respecto de las grandes empresas se amplía aún más de acuerdo al Censo Nacional Económico de 2010 (Santander, 2017). Asimismo, como se ha observado anteriormente, los establecimientos de menor escala tienen una mayor incidencia del empleo informal, lo cual señala a las mipymes como un segmento crítico para las políticas de formalización.

En 2012 se promulgó la Ley 4.457 para las micro, pequeñas y medianas empresas donde se estableció un marco regulatorio con incentivos para estas empresas. Definiendo las mipymes mediante una conjugación del número de trabajadores (hasta 50) y montos facturados anuales (desde 500 millones de guaraníes para microempresas, hasta 6.000 millones de guaraníes para empresas medianas), califican a este régimen las que cumplan estos requisitos y se ocupen del trabajo artesanal, industrial, agroindustrial, agropecuario, forestal, comercial o de servicio. Cada una de las tres categorías —micro, pequeñas y medianas empresas— accede a distintos incentivos específicos.³

Entre los incentivos se encuentran la simplificación administrativa, tributaria y promoción del financiamiento. Para ello se prevé una centralización de los trámites de registro en un sistema único tanto para la apertura como cierre de las empresas. Este registro único reduce las gestiones y con ello los tiempos de los procedimientos, y facilita el

3 La Ley fue reglamentada por Decreto N° 11.453 en 2013.

otorgamiento de una cédula mipymes (2.000 empresas en la actualidad) que da acceso a los programas de capacitación, financiamiento, régimen tributario y laboral específico, y además certifican que se encuentran en regla en materia tributaria, con la normativa del MTESS y el Seguro Social Obligatorio. Asimismo, se contempla un tributo específico para microempresas denominado para “pequeños contribuyentes” y un sistema contable simplificado. Ante infracciones formales en materia tributaria las micro, pequeñas y medianas empresas pueden solicitar sustitución de multas por capacitación. La legislación también prevé el impulso de productos financieros diseñados específicamente para mipymes, provistos por las entidades financieras pero promovidos desde los respectivos organismos de gobierno con regímenes preferenciales de tasas, programas de capital de semilla, entre otros (recuadro 4).

RECUADRO 4

Principales aspectos de la Ley N° 4.457 sobre mipymes

Reducción de costos administrativos

- Sistema unificado de trámites para inscripción, apertura y cierre.
- Plazos para trámites no mayores a los 15 días.
- Cédula mipymes para cada empresa registrada –válida por 12 meses– como identificación para acceder a los beneficios de la ley.
- Acceso vía web con datos integrados de las mipymes.

Incentivos financieros

- Gestión de productos financieros adaptados en las entidades financieras y con apoyo estatal.

Régimen tributario específico – solo para microempresas

- Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente (IRPC) e IVA previsto para contribuyentes del IRPC.
- Sistema contable básico – libro diario de ingresos y egresos y pago de IVA.

Sustitución de multas

- Los montos a causa de multas por infracciones formales pueden ser sustituidos por cursos de capacitación.

Régimen laboral específico – solo para micro y pequeñas empresas

- Contratos a plazo determinado sin indemnización – hasta 12 meses con posibilidad de una renovación.
- Registro Único de Personal.

Además, la ley contempla un régimen específico que reduce los costos laborales de la contratación temporal de personal en micro y pequeñas empresas. A nivel más general, se define un Registro Único de Personal para que estas empresas den de alta a sus trabajadores. A nivel de las micro y pequeñas empresas, se les otorga la facultad de contratar personal a término –hasta 12 meses prorrogables por otros 12 meses– sin costo indemnizatorio.

Las microempresas siguen concentrando el total de altas de empresas y trabajadores. Durante 2015 y 2016, aproximadamente el 99,5% de las altas de empresas fueron mipymes y 95 puntos porcentuales correspondieron a microempresas, de acuerdo al Registro Obrero Patronal. A su vez, las mipymes fueron responsables de nueve de cada diez altas de trabajadores donde seis de ellas corresponden a altas en microempresas [cuadro 4].

CUADRO 4

Inscripciones en el Registro Obrero Patronal por tamaño de empresa, 2015 y 2016

	2015		2016 ^{a/}	
	Empresas	Trabajadores	Empresas	Trabajadores
Total	3.415	9.740	3.031	9.799
Distribución por tamaño (porcentajes)				
Microempresas	95,9	64,0	93,9	58,2
Pequeñas	3,5	20,7	4,9	25,3
Medianas	0,3	3,1	0,8	9,3
Grandes	0,4	12,8	0,3	7,1

Fuente: Compendio estadístico 2015 y 2016. Observatorio. MTESS (2016b y 2016c).

^{a/} No incluye el mes de diciembre.

4.3. Trabajo por cuenta propia

La predominancia del empleo informal y la heterogeneidad del trabajo por cuenta propia ha sido abordada con fragmentación desde las políticas públicas

El trabajo por cuenta propia se concentra en un número reducido de ramas de actividad económica. Alrededor del 82% se concentra en solo tres ramas de actividad, actividades de agricultura, ganadería, caza y pesca (39.6%), comercio, restaurantes y hoteles (32.2%) y servicios comunales, sociales y personales (10.4%) [cuadro 5]. La incidencia de la

informalidad en cada uno de estos sectores oscila desde el 97.8% en agricultura, ganadería, caza y pesca al 36.7% en servicios comunales, sociales y personales (gráfico 13).

CUADRO 5

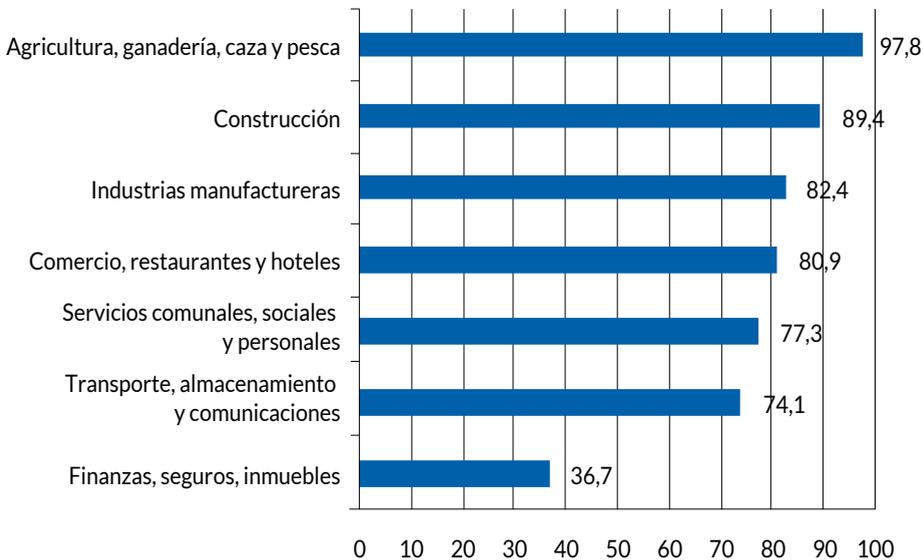
Distribución de cuenta propia según rama de actividad, 2016
(porcentajes)

Ramas de actividad	Cuenta propia
Agricultura, ganadería, caza y pesca	39,6
Comercio, restaurantes y hoteles	32,2
Construcción	4,1
Electricidad, gas y agua	
Finanzas, seguros, inmuebles	3,1
Industrias manufactureras	7,7
Servicios comunales, sociales y personales	10,4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2,8

Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

GRÁFICO 13

Tasa de empleo informal de los trabajadores por cuenta propia, según rama de actividad económica, 2016
(porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

Las iniciativas para la formalización –y acceso a beneficios asociados a ella– se caracterizan por la fragmentación regulatoria. Existe un Régimen Simplificado de tributación, Impuesto a la Renta de Pequeños Contribuyentes, que aplica a un subgrupo de estos trabajadores. Rige para las personas que se desempeñan bajo la forma de empresas unipersonales dentro de actividades comerciales, industriales o de servicios, las cuales deben estar domiciliadas en el país y no superar el nivel de ingresos anuales de 100 millones de guaraníes. El impuesto a pagar corresponde al 10% sobre los ingresos presuntos (equivalente al 30% de la suma de todos los comprobantes de venta) o reales, el que fuera menor. Los incluidos bajo este régimen están alcanzados por el IVA. En otro régimen se encuentran comprendidos los trabajadores por cuenta propia que prestan servicios personales, Impuesto a la Renta de Servicios de Carácter Personal –y también son alcanzados por el IVA. Por otra parte, si las prestaciones de servicios personales es de personas físicas que trabajan en la construcción, como albañiles, piseros, azulejistas, pintores, plomeros, electricistas y otros, en el caso que presten sus servicios a una empresa constructora, pueden dejar de inscribirse en alguno de los anteriores regímenes y pagar un impuesto único del 4.5% sobre el monto de sus servicios, siempre y cuando la empresa constructora actúe como agente de retención en virtud de lo establecido en el Decreto N° 6.359/05, artículo 97.

Finalmente, el acceso de los trabajadores en estos regímenes a la seguridad social es voluntario. La Ley N° 4.933/2013 que habilita la inclusión voluntaria de los trabajadores independientes y empleadores⁴ al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Previsión Social no significa acceso al seguro de salud –a diferencia de lo que acontece con los trabajadores dependientes. Como resultado, solo 279 trabajadores por cuenta propia y 13 empleadores se encontraban adheridos a este régimen en 2015. Por su parte, la inspección y campañas impulsadas por el Plan Nacional de Formalización y Lucha contra la Ilegalidad se han focalizado en empresas y en el trabajo en relación de dependencia y con pocos instrumentos que ofrezcan estímulos a los trabajadores independientes –especialmente cuenta propia– para su formalización. La dificultad de combinar distintos sistemas –tributario y de seguridad social– para ofrecer una prestación coordinada de los servicios sociales continúa siendo una tarea pendiente en este segmento.

4.4. Trabajo rural

Las actividades primarias tienen una alta incidencia del empleo informal a la vez que una ausencia de políticas específicas para su formalización. Como fuera señalado, prácticamente la totalidad de los cuenta propia en la agricultura, ganadería y pesca son informales y nueve de cada diez en el caso de los asalariados. Las iniciativas de formalización

4 Además de las amas de casa y trabajadores domésticos.

que se han llevado adelante en el país no tienen aplicación en el ámbito del trabajo rural, sino que están concentradas en el segmento asalariado de tipo urbano. La principal intervención de política pública dirigida a los trabajadores en este sector es el alivio de la pobreza extrema, predominantemente rural. Por ello, se vinculan con el sostenimiento y generación de ingresos en poblaciones vulnerables que residen en el área rural (estas iniciativas se abordarán en la subsección 4.6).

Como ejemplos de estrategias que han tomado otros países en la región para formalizar el trabajo rural se destacan las de tipo normativo y las que involucran acuerdos sectoriales. Argentina cuenta desde 2011 con un régimen para trabajadores rurales que los incluye en la Ley General de Contrato de Trabajo garantizando derechos que tienen el resto de los trabajadores de la economía, como el salario mínimo, regulación de la jornada laboral, horas extras, condiciones de salud y seguridad en el trabajo, condiciones para el acceso a la seguridad social y donde el Estado asume la responsabilidad de las inspecciones laborales en estas actividades. Complementariamente, se celebraron convenios de corresponsabilidad gremial desde 2008 para promover el cumplimiento de las regulaciones laborales y de seguridad social en el sector rural estacional. Estos convenios entre representantes de empleadores y de trabajadores del sector permiten a los empleadores diferir el pago de las contribuciones de la seguridad social al momento de la cosecha y también cuentan con una reducción en el monto a contribuir durante los primeros años del acuerdo. Uruguay en 2008 sancionó una ley sobre jornada laboral y licencias para asalariados en ciertas actividades estacionales. Brasil también realizó acuerdos sectoriales en sectores informales como la industria de la caña de azúcar para promover prácticas de trabajo decente (CIF-OIT, 2015).

4.5. Formas de empleo atípico

La identificación de aquellas formas laborales no tradicionales que asumen características propias de la informalidad enfrenta limitaciones en la evidencia que pueden superarse a través de fuentes administrativas

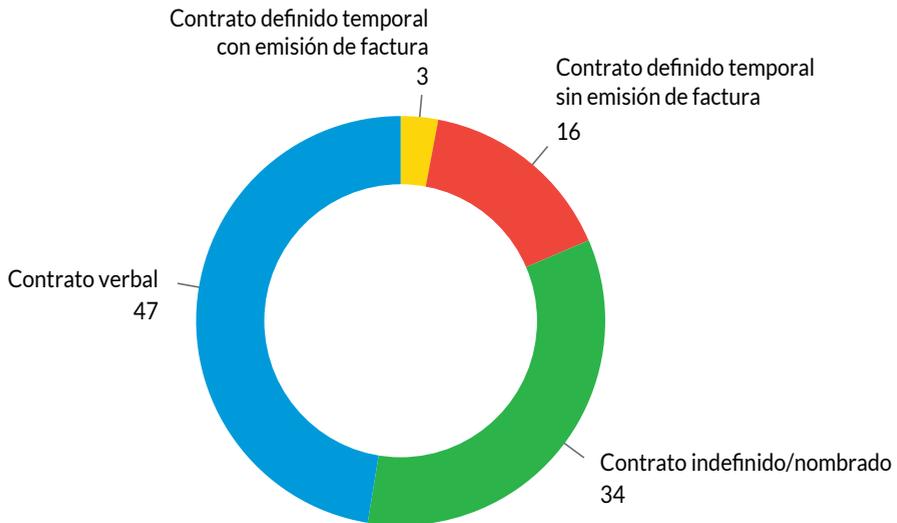
Existen formas de empleo que no se encuadran dentro de los cánones tradicionales y que ocupan a una extensa fracción de los trabajadores. Estas formas laborales se caracterizan por contar con una relación de subordinación pero reviste las características de temporalidad, tercerización a través de agencias de colocación o con modalidades de contrato específicas, a tiempo parcial, o bien expresan una relación subordinada encubierta donde bajo la modalidad de trabajadores por cuenta propia se presta un servicio laboral a un único contratante (OIT, 2015).

El trabajo asalariado temporal está asociado a la informalidad. Solo el 34% de los asalariados poseía un contrato por tiempo indefinido en 2016. En la fracción restante, 47% de

los asalariados tenía un contrato verbal, lo cual no refleja compromisos de estabilidad y condiciones. Por último, el 19% de los asalariados fue contratado específicamente por un plazo definido temporal dentro del cual 16 puntos porcentuales corresponden a contratos definidos sin emisión de factura (gráfico 14).

GRÁFICO 14

Distribución de asalariados según tipo de contrato, 2016
(porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

El trabajo a tiempo parcial refleja más los efectos de la reducción de la jornada que el trabajo a tiempo completo. Más de un tercio (35,3%) de las personas que trabajaron menos de 25 horas semanales señalaron que trabajaron menos que lo habitual, mientras que el 16,7% de quienes trabajaron entre 25 y 48 horas manifestó haber experimentado una reducción de las horas habituales de trabajo y solo el 5,3% de quienes trabajaron entre 49 y 72 horas se encontró en esa condición (cuadro 6).

Bajo la forma de trabajadores por cuenta propia, emerge como forma atípica del empleo el trabajo comisionado. Consiste en la prestación de servicios con la modalidad de una relación laboral dependiente –donde se cumplen horarios y exclusividad de contratante– pero no se encuadra dentro de la normativa del contrato de trabajo sino que el trabajador debe emitir factura a su empleador. Esta forma de empleo no es posible de ser captada por las encuestas disponibles y tampoco se cuentan con análisis de registros administrativos que evalúen la magnitud de esta forma atípica de empleo.

CUADRO 6

Horas semanales trabajadas según habitualidad, 2016
(porcentajes)

Horas semanales trabajadas	Fueron ...		
	Más horas que lo habitual	Menos horas que lo habitual	Nº habitual de horas
Menos de 25 horas	0,5 ^{a/}	35,3	64,2
25 a 48 horas	1,0	16,7	82,3
49 a 72 horas	2,4	5,3	92,3
73 y más	3,9 ^{a/}	2,7 ^{a/}	93,4

Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

a/ Pocos casos, insuficiencia muestral.

Entre los esfuerzos de cuantificación de formas de trabajo atípicas se encuentran los censos realizados por iniciativa del Municipio de Asunción

En 2016 se censaron las personas en situación de calle, principalmente ocupadas como vendedores ambulantes y limpiavidrios informales. El relevamiento⁵ tuvo lugar en 22 cruces de semáforos de mayor concentración, entrevistando a todas las personas en situación de calle que allí se encontraban. Del total de 358 personas entrevistadas, el 76% eran hombres. El 63% de las personas se desempeñaba como vendedor ambulante de frutas, comidas, bingo, electrónica o perfumes. El 34% de los censados se ocupaban como limpiavidrios. Estas dos actividades laborales principales eran complementarias para un grupo de trabajadores y otros desempeñaban solo alguna de ellas junto a actividades como albañilería, chofer, entre otras.

Estas personas se encuentran realizando estos trabajos desde hace mucho tiempo. Aproximadamente la mitad de los censados trabajaban en situación de calle desde hacía 10 años, y la mitad restante prácticamente se divide en partes iguales entre, por un lado personas entre 11 y 19 años y, por otro, personas con más de 20 años desempeñando este trabajo. La mayoría de los trabajadores en situación de calle manifestó realizar esta tarea más de cinco días a la semana –el 44% trabaja seis días por semana y el 38% los siete días de la semana–.

En cuanto a la experiencia laboral con la que contaban, el 44% había tenido alguna inserción laboral formal. Esta experiencia en su mayoría estuvo asociada a una baja paga –solo el 24% de quienes reportaron ingresos había percibido un salario inferior el mínimo– y una mayor carga horaria que la legalmente establecida –entre 9 y 16 horas por día–. La baja remuneración fue el principal motivo señalado del por qué se discontinuó en ese trabajo.

5 Realizado por la Dirección General del Área Social del Gobierno Municipal de Asunción.

Más recientemente, en marzo de 2017, el Municipio realizó un censo de cuidacoches, cuyos resultados presentan algunas similitudes así como diferencias respecto de la primera población censada. Allí se identificaron a 531 personas desarrollando esta actividad, predominantemente masculina (80%). Al igual que el caso de los trabajadores en situación de calle, los cuidacoches desempeñan esta tarea desde hace mucho tiempo: en promedio desde hace 16 años. Contrariamente, los ingresos que perciben estos trabajadores se encontraron –en promedio– por encima del salario mínimo legal.

4.6. Grupos vulnerables

Los programas de transferencias de ingresos se dirigen a paliar necesidades básicas de la población en situación de pobreza ...

Para algunos grupos de la población la transición hacia la formalidad está aún más lejos y para ellos se implementan políticas de sostenimiento de ingresos. Esto tiene lugar particularmente para quienes se encuentran en el segmento más pobre de la distribución de ingresos. Si bien los ingresos laborales son la fuente predominante de recursos, en el quintil más pobre de la población tienen la menor participación (73,3%) la cual es superada por entre 10 y 16 puntos porcentuales más en los quintiles superiores [cuadro 7].

CUADRO 7

Distribución de las fuentes de ingreso por quintiles de ingreso per cápita familiar, 2016 (porcentajes)

Fuentes de ingreso	Hogares clasificados por quintiles de ingreso per cápita mensual					
	Total general	I Quintil	II Quintil	III Quintil	IV Quintil	V Quintil
Ingresos laborales	85,3	73,3	85,0	87,9	89,8	83,9
Ingresos por ayuda familiar del país	3,1	7,2	4,9	3,7	3,1	2,4
Ingresos por ayuda familiar del exterior	0,8	1,6	0,8	1,2	0,7	0,7
Ingreso por jubilación o pensión	3,9	0,3 ^{a/}	0,7 ^{a/}	1,4	2,6	5,8
Ingresos del estado monetario <i>Tekoporã</i>	0,3	4,6	1,2	0,3	0,0 ^{a/}	0,0 ^{a/}
Ingresos del estado monetario adulto mayor	0,6	2,5	2,3	1,5	0,6	0,1
Otros ingresos ^{b/}	5,9	10,5	5,1	4,0	3,2	7,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración de los autores a partir de la base de datos de ingreso familiar de la EPH 2016 (DGEEC).

^{a/} Pocos casos, insuficiencia muestral.

^{b/} Incluye ingresos provenientes de alquileres o rentas, intereses o dividendos, pensiones o prestaciones por divorcios o cuidado de hijos, vaso de leche, bono de almuerzo escolar y otros ingresos.

Los programas de apoyo a los ingresos son el instrumento de política para paliar la deficiencia de ingresos y dar acceso a prestaciones que les permitan acumular activos a los grupos más vulnerables. En la distribución de ingresos per cápita familiares de 2016, estas transferencias representan 7,1% en el primer quintil de ingreso, 4,6 puntos porcentuales correspondientes al Programa *Tekoporã* y 2,5 puntos porcentuales al programa de pensiones no contributivas para mayores de 65 años, Programa Adulto Mayor. El Programa *Tekoporã* como fuente de ingresos desciende drásticamente en el segundo quintil (1,2%) y es nula en los quintiles superiores. En el caso del Programa Adulto Mayor la caída significativa como fuente de ingreso se registra a partir del tercer quintil.

El Programa *Tekoporã* es la transferencia de alivio a la pobreza de mayor alcance. Implementada desde hace 11 años por la Secretaría de Acción Social (SAS), ha dado cobertura a 700 mil personas (141 mil hogares) en el 2016, lo que representaría el 36% de las personas en situación de pobreza (DGEEC, 2017). Alrededor de la mitad de las personas cubiertas son niños, la titularidad del programa es asumida en el 76% de los casos por mujeres y el 88% de los participantes reside en áreas rurales. La prestación monetaria es bimestral y está asociada a corresponsabilidad en salud y educación. Los participantes tienen una permanencia promedio de cinco años en el programa.

Otro programa de sostenimiento de ingresos se dirige a trabajadores en actividad que encuentran interrumpida su labor y consiste en un subsidio a familias de pescadores del territorio nacional. A cargo de la SAS, la transferencia se otorga a pescadores en situación de veda para mantener la subsistencia de familias en situación de pobreza que viven de la pesca. Durante 2016, 2.592 familias de pescadores en veda pesquera calificaron para el cobro del subsidio (SAS, 2016). Los participantes fueron seleccionados a partir de un censo de pescadores del territorio nacional donde se identificó el grupo en situación de vulnerabilidad que debía ser asistido.

... los nexos con prestaciones para un tránsito hacia el empleo se contemplan en dos programas

Un subgrupo de estos participantes que presentan condiciones para desarrollar proyectos productivos transitan hacia el Programa *Tenonderã*. Iniciado en el 2014, es un programa de apoyo a la inclusión socioeconómica que persigue dotar a las familias de activos productivos, financieros y sociales para generar sus propios ingresos. En el 2016, participaron 11.540 familias en las cuales el 75% de la titularidad fue asumida por mujeres (SAS, 2016). Los participantes permanecen dos años en el programa durante el cual reciben inicialmente una capacitación y elaboran un plan de vida y perfil de negocio –nuevo proyecto productivo o mejora de uno existente–. Estas capacitaciones son coordinadas entre la SAS y el MTESS mediante convenios para su dictado. Posteriormente, las familias reciben una asistencia financiera (capital semilla) para llevar a cabo el plan

de negocio. Estas etapas se transitan con el acompañamiento de un gestor empresarial asignado a los territorios donde se ejecuta el programa.

Los proyectos para generación de ingresos se concentran en la economía agraria especialmente para consumo familiar y cuando es de mayor escala propicia un contacto con la economía formal. La cría de animales concentra más del 60% de los proyectos y tienen por finalidad principalmente la producción para el autoconsumo, otros proyectos con mayores posibilidades de acercamiento a los mercados son la producción de hortalizas bajo invernadero, comercio de productos específicos y prestación de servicios como reparación de motos o peluquería.

Otra iniciativa específicamente dirigida a promover este tránsito vía generación de ingresos sostenibles es el proyecto piloto Sembrando Oportunidades Familia por Familia. En agosto de 2016 se inicia la implementación de esta intervención focalizada en 700 familias en situación de pobreza extrema en zonas rurales, como parte del Programa de Reducción de la Pobreza. El objetivo del programa es promover la generación de ingresos en la economía rural y el acceso a servicios sociales, dotando a las familias de acceso a la tecnología, seguimiento y tutoría en la implementación de sus proyectos, promoción del ahorro y el desarrollo de habilidades técnicas y socioemocionales. La duración de los participantes en la intervención es por un período de 18 meses. Existe una coordinación de este programa con *Tekoporã* para el componente de apoyo al consumo mediante transferencias monetarias con co-corresponsabilidad, siempre que las familias cumplan los requisitos de elegibilidad. El proyecto también contempla la integración económica y social de las familias mediante la realización de ferias comunitarias para la comercialización de sus productos e intercambio de experiencias. Este piloto, coordinado por la STP, proyecta implementarse a nivel nacional para alcanzar una meta de 10.000 familias bajo coordinación del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Las políticas activas de mercado de trabajo se concentran en programas de capacitación

El aumento de la empleabilidad de la oferta laboral es uno de los instrumentos de acompañamiento a los trabajadores en su transición a la formalidad. La oferta de capacitación laboral tiene una extensa tradición en el país y en los últimos años se han registrado incipientes avances en la coordinación de actores para estandarizar contenidos y certificar competencias. Sin embargo, la fragmentación institucional y la superposición de algunas funciones reducen el espacio para dar pasos hacia una planificación de la oferta formativa eficiente y orientada hacia las demandas laborales actuales y futuras.

Dos son los organismos públicos intervinientes en el esquema de capacitación, ambos bajo la órbita del MTESS. Los organismos reportan en forma directa al MTESS sin integrarse entre sí, lo cual dificulta coordinar tareas más allá de un reparto de tareas y acciones.

El Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), en funciones desde 1971, brinda cursos de formación a través de una amplia red de sedes –central, regionales, subregionales, centros colaboradores y unidades móviles– en todo el país. En el 2000 se creó el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) como ente articulador autónomo que integra al SNPP así como a la red de Institutos de Formación y Capacitación públicos y privados. Es el organismo rector del sistema de capacitación y ha asumido funciones de coordinación de la oferta para evitar superposiciones, y también provee capacitaciones delegándolas en los Institutos de Formación Profesional. SINAFOCAL se financia con aportes obrero patronales al IPS.

La definición de la oferta formativa no se basa en un análisis prospectivo de la demanda laboral. Atendiendo las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, tanto SNPP como SINAFOCAL delinear sus demandas de capacitación consultando a entidades empresariales, municipios y programas públicos que ofrezcan este tipo de prestaciones para los cuales se diseñan cursos específicos. En esta línea, tampoco se cuenta con un sistema de seguimiento de los egresados de los cursos que permita retroalimentar los contenidos de las prestaciones.

La mayor oferta de capacitación y de beneficiarios tiene lugar en el SNPP. En 2016, 177 mil personas fueron beneficiarias de cursos de capacitación ofrecidos por el SNPP. Los beneficiarios de cursos de SNPP fueron mayoritariamente (92,1%) público general (cuadro 8). No obstante, una encuesta realizada para ese mismo año en 280 cursos entrevistando a 4.043 participantes (la población total atendida en el año fue de 177 mil) identificó que el 65% de ellos se encontraba desempleado, 18% subocupado y el 17% restante ocupado (SNPP, 2017). Los cursos se concentran en el sector de comercio y servicios (66,8%) y en segundo lugar en industria (26,9%), donde se advierten diferencias de género; las mujeres participan más intensivamente del primer grupo y los hombres del segundo. Las formaciones que concentran mayor número de beneficiarios corresponden a administración y gestión, tecnologías de información y comunicación, servicios educativos y electricidad y electrónica (62,1%).

En cambio, la oferta de capacitación ofrecida desde SINAFOCAL es reducida y asociada a un grupo de intervenciones públicas. En el 2016 participaron 11 mil beneficiarios en los cursos provistos por este organismo. Cuatro son los programas donde se nuclea la mayoría de los participantes. El programa de Micro y Pequeñas Empresas (MEP) tuvo el 62,1% de los participantes e incluye cursos que abarcan desde la albañilería y confección hasta mecánica y reparación de equipamiento. El programa SINAFOCAL Emprende (SE) concentró al 14,7% y da capacitaciones acerca de planes de negocios, habilidades blandas y actitudes emprendedoras. El programa Pequeños Productores Rurales (PPR) tuvo el 10,9% de los participantes de SINAFOCAL y ofrece un conjunto variado de cursos para la producción agrícola. El programa Jóvenes Buscadores de Primer Empleo (JPE) concentró el 9,7% de los participantes en cursos de cajero comercial, cocina hotelera y hospitalaria,

CUADRO 8

Distribución de participantes de cursos de capacitación en el SNPP según perfil del beneficiario, sector económico y familia profesional del curso, 2016 (porcentajes)

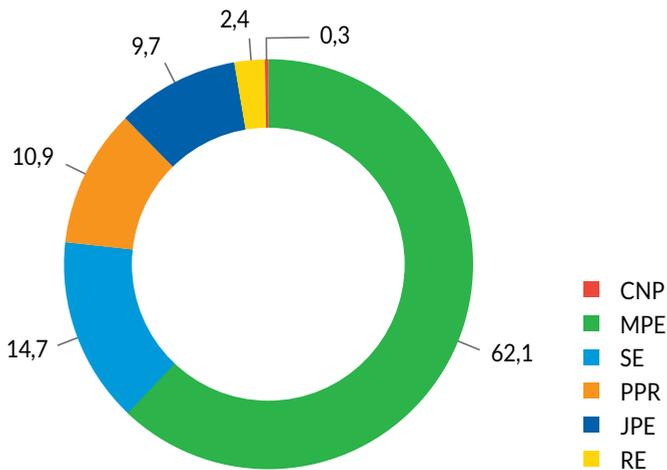
Perfil del beneficiario	Participantes		
	Hombres	Mujeres	Mujeres
Público general	89,8	94,1	92,1
Emprendedores	1,4	1,7	1,6
Internados	2,8	0,5	1,5
Sin especificación	2,3	0,5	1,3
Asentamientos	0,7	1,4	1,1
Penitenciarios	1,3	0,4	0,8
Asentamientos - Sembrando oportunidades	0,5	0,7	0,6
Pobreza extrema	0,6	0,4	0,5
Indígenas	0,2	0,3	0,3
Personas con discapacidad	0,2	0,2	0,2
Egresados técnicos	0,1	0,0	0,1
Declaración de emergencia nacional	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0
Sector económico del curso			
Comercial y servicios	52,8	78,8	66,8
Industrial	39,4	16,2	26,9
Agropecuario	7,7	5,1	6,3
Total	100,0	100,0	100,0
Familias profesionales			
Administración y gestión	17,2	25,4	21,6
Tecnologías de la información y comunicación	21,3	19,8	20,5
Servicios educativos	8,7	11,8	10,4
Electricidad y electrónica	19,6	1,1	9,6
Agropecuario	7,8	5,1	6,3
Belleza y estética	0,9	10,5	6,1
Mecánica de motores	8,6	1,2	4,6
Textil y confección	0,9	7,4	4,4
Industrias alimentarias	1,1	5,8	3,7
Hospitalidad	1,1	4,5	2,9
Arte y artesanías	0,5	4,5	2,7
Construcción	5,2	0,4	2,6
Metalmecánica	2,6	0,1	1,3
Transporte y logística	1,9	0,5	1,1
Seguridad y medioambiente	1,6	0,4	1,0
Industrias gráficas	0,6	0,4	0,5
Sin clasificar	0,3	0,7	0,5
Salud y deporte	0,1	0,1	0,1
Química	0,0	0,1	0,1
Servicios socioculturales y a la comunidad	0,0	0,1	0,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: SNPP.

habilidades para la vida, guardia de seguridad, entre otros. Aunque no se cuentan con estadísticas del perfil laboral de quienes acceden a los cursos, en el caso de MEP y PPR se prioriza la población vulnerable (gráfico 15).

GRÁFICO 15

Distribución de participantes en cursos de SINAFOCAL por tipo, 2016
(porcentajes)



Fuente: SINAFOCAL - Sistema de control de cursos al 31-12-2016.

El municipio de Asunción tiene a nivel local una política integrada de protección social dirigida a la población en situación de calle por medio del programa Asunción te incluye. A partir de la información censal se implementó este programa que articula tres componentes: salud, educación y capacitación para el empleo. El primer componente facilita la incorporación al policlínico municipal donde acceden a los servicios de salud. El segundo contempla la alfabetización de la población adulta haciendo uso del servicio de voluntariado. El tercero, articula la oferta de capacitación de SNPP, SINAFOCAL y la provista por ONGs para dar respuesta a las demandas de formación que fueron identificadas en los relevamientos censales. En el censo realizado a trabajadores en situación de calle, el 68% indicó interés en tomar cursos de oficios como electricidad, plomería, mecánica, albañilería, administración y computación, corte y confección, peluquería, gastronomía, entre otros. En el censo realizado a cuidacoches, el 66% manifestó interés en recibir capacitación en similares rubros a los identificados en el censo. También en el componente de empleo se apoya el desarrollo de emprendimientos productivos. La intermediación de los participantes con el empleo es menos sistemática y sujeta a las vacantes o acuerdos que puedan realizar con empleadores.

5. ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL⁶

Como ha sido señalado, la tasa de empleo informal se estimó a partir de la EPH relevada por la DGEEC, considerándose como empleo informal:

- asalariados públicos y privados que no aportan al sistema de jubilación
- cuenta propia que no poseen Registro Único del Contribuyente (RUC)
- empleadores que no poseen RUC
- trabajadores domésticos que trabajan 12 horas semanales o más y no aportan al sistema de jubilación
- trabajadores familiares sin remuneración.

Este apartado tiene por objeto presentar las características generales del sistema de seguridad social en Paraguay, habida cuenta de la importancia del aporte al sistema de pensiones para medir la informalidad laboral entre los asalariados. El sistema se caracteriza por su alta fragmentación y bajos niveles de cobertura.

El seguro social –Instituto de Previsión Social (IPS)– fue instituido con el propósito de proteger la salud de los trabajadores asalariados del país, a partir de la premisa de que es función propia del Estado proteger al ciudadano frente a riesgos sociales como la enfermedad, maternidad, invalidez, accidente de trabajo, vejez, etcétera. El seguro social da cobertura a los trabajadores asalariados, públicos y privados, y al personal del servicio doméstico. También están incluidos los maestros y catedráticos de la enseñanza primaria y normal que dependen del Ministerio de Educación, los catedráticos universitarios de instituciones públicas y privadas y, de forma facultativa, los trabajadores independientes. Por su parte, la Carta Orgánica del IPS excluye a los funcionarios y empleados de la Administración Central, los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales y los empleados de los bancos privados y oficiales.

Para el caso del subsistema salud, las prestaciones del IPS incluyen la atención médica, quirúrgica y dental, medicamentos, hospitalización y un subsidio en dinero para los asegurados activos sometidos a tratamientos médicos con reposo por enfermedad. La prestación económica se inicia a partir del día siguiente al de la incapacidad y se extiende mientras subsista y el beneficiario continúe sometido al tratamiento respectivo. La cobertura también incluye la previsión de aparatos de prótesis y ortopedia. Las prestaciones médicas por maternidad incluyen una prestación económica por reposo por maternidad y la provisión de leche para el hijo que no pueda amamantar por incapacidad constatada por autoridad médica.

6 Las consideraciones de este apartado surgen de Casalí y Velásquez (2016) y Casalí, Cetrángolo y Goldschmit (2017).

En cuanto a las pensiones, el sistema cuenta con ocho cajas de previsión social para cubrir los riesgos asociados a la vejez, invalidez y sobrevivencia. Además del IPS, el sistema se integra con las siguientes cajas: Caja Fiscal, Caja Bancaria, Caja Municipal, Caja Ferroviaria, Caja Parlamentaria, Caja de la ANDE y la Caja de Itaipú. A pesar de la fragmentación, el IPS y la Caja Fiscal contaban con el 63% y 33% de los cotizantes totales para pensiones; el resto se distribuyen entre el resto de las cajas de previsión social (OIT-MTESS, 2017).

El cuadro 9 resume todas las coberturas del seguro social de Paraguay, los beneficiarios elegibles directos e indirectos, las distintas prestaciones y la fuente (fondo) de financiamiento.⁷

El seguro social financia sus prestaciones a través de cotizaciones a cargo de los trabajadores, de los empleadores y del Estado, en este último caso el 1,5% sobre los salarios declarados por los segundos. El financiamiento no es por función o contingencia, sino que es la propia legislación la que determina cómo se financian los distintos fondos de la institución. El Fondo de Jubilaciones y Pensiones (FJP) que financia el pago de las jubilaciones y pensiones, más los capitales constitutivos de las jubilaciones y pensiones a causa de accidentes del trabajo; el Fondo de Enfermedad y Maternidad (FEM) que financia las prestaciones en especie (atención médica) y los subsidios de corto plazo derivados de la incapacidad de laborar a causa de enfermedad no profesional y maternidad, accidente de trabajo y enfermedad profesional. El cuadro 10 identifica las distintas fuentes de financiamiento y la aplicación de cada fondo del IPS.

En línea con la Recomendación sobre los pisos nacionales de protección social, 2012 (núm. 202), Paraguay cuenta también con una serie de sistemas y programas no contributivos, es decir, no financiados con cotizaciones sociales sino con impuestos, que promueven la cobertura de la población más vulnerable a lo largo de todo el ciclo vital. Los principios y contenidos de esta norma internacional buscan consolidar garantías básicas de seguridad previniendo la pobreza y contrarrestando vulnerabilidades y la exclusión social (Casalí y Velásquez, 2016). La norma establece cuatro garantías básicas:

- Acceso universal a servicios esenciales de salud, incluida la atención de la maternidad.

Aquí los servicios del IPS se complementan con la Red del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a cargo de la política nacional de salud, estableciendo sus planes y programas.

⁷ El análisis solo se circunscribe al IPS por contar con las 2/3 partes de los cotizantes totales del sistema. Para información adicional sobre las coberturas, beneficiarios, prestaciones y financiamiento del resto de las cajas de previsión social, véase Casalí y Velásquez (2016).

CUADRO 9

Coberturas del seguro social de Paraguay

Riesgo	Beneficiarios directos	Beneficiarios indirectos	Prestación	Fondo
Enfermedad o accidente común	Asegurados (activos y jubilados).	Cónyuge (o concubino), hijos solteros hasta que hayan cumplido la mayoría de edad, hijos incapacitados mientras dure la incapacidad, padres, cónyuge (o concubino) del jubilado.	Atención médica quirúrgica y dental, medicamentos y hospitalización (Art. 30 a). Aparatos de prótesis y ortopedia (Art. 30 c).	Enfermedad-maternidad (Art. 24).
Enfermedad o accidente común	Asegurados activos sometidos a los tratamientos médicos con reposos por enfermedad.	n.a.	Subsidio en dinero para el titular (cotizante). (Art. 30 inc.b).	Enfermedad-maternidad (Art. 24).
Maternidad	Aseguradas (activos).	n.a.	Atención médica quirúrgica y dental, medicamentos y hospitalización. Subsidio por reposo de maternidad y provisión de leche (Art. 37 a y b). El subsidio en dinero y reposo por maternidad fue modificado por la Ley 5.508/15.	Enfermedad-maternidad (Art. 24).
Riesgos profesionales	Asegurado.	n.a.	Aparatos de prótesis y ortopedia (Art. 41 b). Subsidio en dinero por incapacidad transitoria de trabajar (Art. 41 c).	Enfermedad-maternidad (Art. 24).
Riesgos profesionales	Asegurado.	n.a.	Pensión por incapacidad permanente parcial o total (Art. 61).	Fondo jubilaciones y pensiones (Art. 23).
Riesgo de fallecimiento por accidente laboral		Sobrevivientes: viuda o concubina y los hijos o padres (Art. 62).	Pensión para viuda, hijos menores, hijos discapacitados y padres (Art. 62).	Fondo jubilaciones y pensiones (Art. 23).
Riesgo invalidez por enfermedad o accidente común	Asegurado.	n.a.	Jubilación por invalidez (Art. 61).	Fondo jubilaciones y pensiones (Art. 23).
Riesgo por retiro de vejez	Asegurado.	n.a.	Jubilación ordinaria (Art. 60).	Fondo jubilaciones y pensiones (Art. 23).
Riesgo muerte		Sobrevivientes del asegurado activo o jubilado: viuda o concubina y los hijos o padres (Art. 62).	Pensión por muerte.	Fondo jubilaciones y pensiones (Art. 23).

Fuente: Instituto de Previsión Social (IPS).

Nota: El cuadro remite a los distintos artículos e incisos de la Carta Orgánica del IPS.

CUADRO 10

Fuentes de financiamiento y aplicación de los recursos del IPS

Régimen	Base	Contribuciones (%)			Marco legal	Aplicación final de los recursos ^{b/}					
		Empleado	Employador	Estado ^{a/}		Total	FJP	FEM	FAG	FI	Total
Régimen general											
	Salarios	9,0	14,0	1,5	24,5	Ley 98/92 Art. 17 inc. a) y b)	12,5	9,0	1,5	1,5	24,5
Otros regímenes											
Jubilados y pensionados del IPS	Haber jubilatorio	6,0	-	-	6,0	Ley 98/92 Art. 17 inc. i)	-	6,0	-	-	6,0
Trabajadores ANDE	Salarios	6,0	12,0	1,5	19,5	Ley 98/92 Art. 17 inc. II) y m)	7,5	9,0	1,5	1,5	19,5
Magisterio público	Salarios	5,5	2,5	1,5	9,5	Ley 98/92 Art. 17 inc. d) y p)	-	8,0	-	1,5	9,5
Personal doméstico	Salarios	9,0	14,0	1,5	24,5	Ley 5407/15	12,5	9,0	1,5	1,5	24,5
Trabajador independiente	Ingresos	13,0	-	-	13,0	Ley 4933/13	12,5	-	0,5	-	13,0
Magisterio privado	Salarios	9,0	14,0	1,5	24,5	Ley 4370/11	12,5	9,0	1,5	1,5	24,5
Trabajador continuidad en el seguro	Salarios	12,5	-	-	12,5	Ley 98/92 Art. 17 inc. n)	12,5	-	-	-	12,5
Reconocimiento de servicios anteriores	Salarios	5,0	-	-	5,0	Ley 98/92 Art. 17 inc. ñ)	5,0	-	-	-	5,0

Fuente: Instituto de Previsión Social (IPS).

^{a/} Aporte del Estado - Art. 17° de la Ley 98/92, inciso c), establece que el aporte del Estado será del 1,5% (uno y medio por ciento) calculado sobre el monto de los salarios sobre los cuales imponen los empleadores. En la práctica se calcula sobre el total de los ingresos por contribuciones.

^{b/} FJP (Fondo de Jubilaciones y Pensiones), FEM (Fondo de Enfermedad - Maternidad), FAG (Fondo de Administración General) y FI (Fondo de Imprevistos).

- Seguridad básica del ingreso para niños que asegure el acceso a la alimentación, la educación y los cuidados.

La intervención del Estado se ha centrado en los programas *Tekoporã* (vivir bien), *Ñopytyvô*, Abrazo y Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI).

El programa *Tekoporã* otorga transferencias monetarias condicionadas (educación y salud) bimensuales dirigidas a mejorar la vida de familias y niños pobres. El programa *Ñopytyvô* promueve la inclusión efectiva de las familias en situación de extrema pobreza mediante transferencias monetarias, focalizado en comunidades indígenas y campesinas de Alto Paraguay. El programa Abrazo busca erradicar el trabajo infantil y proporcionar un servicio integral de salud, educación y protección a los niños que se encuentren trabajando en espacios públicos de la ciudad. Finalmente, el PANI es parte de la estrategia para eliminar la desnutrición en el país, beneficiando a niños y niñas menores de cinco años con desnutrición, con riesgo de desnutrición y mujeres embarazadas de bajo peso (Casalí y Velásquez, 2016).

- Seguridad básica del ingreso para personas en edades activas que no pueden obtener ingresos suficientes, en particular en el caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez.

La garantía de ingresos para personas en edad de trabajar en Paraguay se basa en tres tipos de programas para quienes participan de la fuerza de trabajo. En primer lugar, se protege a los asalariados formales que cuentan con cobertura en caso de accidente del trabajo y enfermedad profesional a través del Seguro de Riesgos Laborales. Por otro lado, existen políticas activas mediante capacitaciones y formación profesional a cargo del Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL). (Casalí y Velásquez, 2016).

- Seguridad básica del ingreso para las personas en edad de pensionarse.

Además de la cobertura efectiva de las ocho cajas de previsión social, entre ellas el IPS y la Caja Fiscal, también el país cuenta con un Programa de Pensiones No Contributivas dirigidos a los adultos mayores en situación de pobreza, personas pertenecientes a pueblos indígenas en situación de vulnerabilidad y excombatientes de la Guerra del Chaco y sus herederos.

6. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

La informalidad ha mantenido una tendencia a la baja en los últimos diez años, sin embargo, para 2016 aun siete de cada diez trabajadores se encontraban en un empleo informal. Este tipo de empleo se deriva principalmente de asalariados y cuenta propia,

con algunas particularidades como la situación de que el trabajo asalariado informal es la puerta de entrada más probable para los jóvenes, mientras que el cuenta propia informal lo es para personas de mayor edad. Adicionalmente, la informalidad es la forma dominante del empleo en pequeñas unidades económicas.

Pese al descenso en el nivel de informalidad, su generalización a través de los sectores de actividad y tipos de inserción laboral plantea numerosos desafíos para la política pública. La persistencia de esta condición laboral al margen de la legislación ha consolidado las consecuencias en los trabajadores y sus familias, en el corto y largo plazo. Bajos ingresos, déficit de acceso a servicios de salud y previsión para la vejez y la falta de acumulación de activos retroalimentan y extienden en el tiempo las desventajas que sufren grandes segmentos de la población en situación o riesgo permanente de pobreza.

Aun cuando la formalización de la población más excluida en términos socioeconómicos requiere una política sostenida y de escala, las respuestas existentes están orientadas hacia un tratamiento efectivo. La población bajo la línea de la pobreza extrema recibe una atención prioritaria e integrada desde la agenda pública donde son objeto de distintas intervenciones. Desde los programas con más años de implementación como *Tekoporã* hasta la iniciativa más reciente como *Sembrando Oportunidades Familia por Familia*, las intervenciones cuentan con un enfoque integrado de servicios y transferencias, haciendo últimamente eje en el tránsito hacia la generación y sostenibilidad de ingresos, condición necesaria para direccionarlos hacia una futura formalización de su empleo u actividad.

En cambio, los mayores desafíos para la formalización se hacen presentes en quienes están en los márgenes que separan a la economía informal de la formal. Aquí se encuentran los trabajadores en el ámbito rural, quienes trabajan en pequeñas empresas y/o inclusive en empresas de mayor tamaño que son formales, prestan el servicio doméstico en hogares, o se desempeñan como trabajadores por cuenta propia. Estos segmentos de informalidad resultan difíciles para las iniciativas de formalización actuales por distintas razones. En algunos casos la dificultad está en la invisibilidad de la actividad o en los reducidos ingresos asociados a actividades de baja productividad que resultan insuficientes para asumir los costos de la formalización. En otros, la dificultad se asocia especialmente a la inexistencia de una política pública o con debilidades de diseño e implementación que condicionan su eficacia.

Garantizar pisos de protección social a lo largo del ciclo de vida resulta fundamental y su aplicación no debe excluir a los trabajadores informales. El sistema de protección social de Paraguay cuenta con sistemas o programas, contributivos y no contributivos, que dan respuesta a cada una de las cuatro garantías establecidas en la Recomendación 202. Sin embargo, estos sistemas y programas excluyen muchas veces a los trabajadores informales de su ámbito de aplicación y financiamiento. En esta línea, resulta importante ampliar la cobertura contributiva de salud y pensiones, promoviendo mejores niveles

de coordinación con los programas no contributivos a modo de garantizar beneficios suficientes frente a los distintos riesgos sociales.

Promoviendo una Estrategia Integrada para la Formalización, en línea con los principios y contenidos de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la formal, 2015 (núm. 204).⁸

Se subrayó que la persistencia de la informalidad laboral repercute negativamente en los trabajadores y sus familias mediante la insuficiencia o inestabilidad de los ingresos, problemas para acceder a servicios de salud y falta de cobertura efectiva en caso de vejez, invalidez y muerte. La participación de distintas áreas de gobierno y de representantes de empleadores y trabajadores resulta crucial en todo el proceso de transición hacia la formalización, donde cada uno de ellos asume responsabilidades y roles específicos. En estas acciones fragmentadas, las experiencias de coordinación recientes para sectores específicos de la economía han logrado resultados promisorios y que pueden potenciarse aún más. Por ello, los espacios de trabajo conjunto para la formalización del empleo no han agotado su contribución al proceso de formalización. Para la generalización y profundización de resultados es que la formulación de una Estrategia Integrada para la Formalización se torna pertinente.

La estrategia se plantea como una superación de las miradas sectorizadas para la formalización del empleo, y propone para ello orientar las iniciativas de cada área —en implementación o pendientes de desarrollo— en función de la meta final a partir del trabajo conjunto. Asimismo, la estrategia como hoja de ruta para las políticas de formalización también permite alinear y organizar la cooperación internacional para el logro de esta meta. La conducción del compromiso de todos los involucrados con acciones específicas y articuladas en pos de una meta común traza el camino más eficaz y eficiente para que la formalidad se extienda a la población ocupada y sea una alternativa más probable de transición laboral para quienes se encuentran en los márgenes del mercado de trabajo.

Una estrategia de esta naturaleza reconoce que los retos para formalizar el empleo en Paraguay son multidimensionales. La heterogeneidad del empleo informal refleja la necesidad de reforzar el cumplimiento en el sector formal, promover el registro en el sector informal y otorgar garantías sociales a los trabajadores afectados mientras la transición hacia la formalidad todavía no haya concluido. En línea con la Recomendación 204, la estrategia permitiría liderar y administrar el proceso de formalización en Paraguay dando coherencia a las políticas que abordan cada una de las situaciones de la informalidad.

8 Sobre la base del proyecto de Estrategia Integrada de Formalización que la OIT presentara al Gabinete del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social el día 4 de diciembre de 2017, en el marco de las actividades de asistencia técnica sobre transición de la economía informal a la formal en Paraguay.

En línea con los atributos deseables para una Estrategia Integrada de Formalización, su diseño debería configurarse en función del diagnóstico y prioridades nacionales. Los contenidos de la estrategia se basan en el análisis de la situación del empleo informal en Paraguay y las políticas priorizadas por el MTESS y el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2030 del Gobierno Nacional.

Una estrategia integrada permitiría identificar líneas de trabajo para un conjunto de programas y acciones prioritarias en la consecución de la meta de formalización del empleo. El instrumento podría construirse sobre la base de seis prioridades, tres específicas y otras tres transversales:

A. Prioridades específicas

- Diseño y aplicación de la normativa específica para formalizar el empleo, en el contexto de las especiales características de los trabajadores informales en la economía informal.
- Detección y disuasión de actividades informales para formalizar a los trabajadores informales en la economía formal, y
- Desarrollo de nexos para la transición de la población más vulnerable hacia el empleo que son quienes se encuentran más alejados del proceso de transición, dadas las barreras que enfrentan para su participación en el mercado de trabajo.

B. Prioridades transversales

- Sensibilización para la formalización para generar conciencia sobre la magnitud e impacto de la economía informal.
- Generación y uso de información para formalizar, con énfasis en la gestión de la información, y
- Monitoreo del proceso de formalización para asegurar corrección de desvíos y mejorar el alcance y eficacia de la estrategia.

Cada una de las prioridades involucra objetivos específicos los que, alineados con el objetivo estratégico, permiten un seguimiento del desempeño de las acciones y así del acercamiento a la meta.

Cada eje temático establece la hoja de ruta para avanzar tomando como punto de partida un amplio capítulo para la formalización, pero manteniendo interlocutores transversales. Un gran número de organismos públicos y de representaciones de actores sociales tienen grados de responsabilidad e incluso son autoridades de aplicación en los anteriores ejes temáticos. Por ello, la estrategia prevé la cooperación, intercambio de información

y coordinación de acciones entre estos organismos durante todo proceso de formalización, e impulsa el desarrollo de las capacidades de cada uno de ellos para cumplir con sus mandatos, a la vez incrementar la demanda de los servicios que ofrecen.

RECUADRO 5

Ejes temáticos y objetivos específicos

1. Diseño y aplicación de normativa específica para formalizar el empleo
 - Asegurar la implementación de la legislación existente y completar la reglamentación pendiente.
 - Simplificar y transparentar procedimientos administrativos.
 - Adaptar la legislación a estándares internacionales.
2. Detección y disuación de actividades informales
 - Desarrollar capacidades y transparencia para la fiscalización.
 - Mejorar la eficacia del sistema de multas.
3. Desarrollo de nexos para la transición de la población más vulnerable hacia el empleo
 - Visibilizar a la población vulnerable en el enfoque de las políticas de formalización.
 - Priorizar el desarrollo de empleabilidad con capacitación y servicios pertinentes.
4. Sensibilización para la formalización
 - Concientizar sobre los costos económicos y sociales de la informalidad y los beneficios de promover actividades formales.
5. Generación y uso de información para formalizar
 - Mejorar las fuentes de datos y acordar criterios metodológicos para la medición.
 - Fortalecer el intercambio de información entre generadores y usuarios de información.
6. Monitoreo del proceso de formalización
 - Seguir los indicadores de desempeño de cada eje temático.
 - Retroalimentar periódicamente el avance hacia el objetivo estratégico.

BIBLIOGRAFÍA

- Casalí, P.; Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2017). *Paraguay. Protección social en salud: Reflexiones para una cobertura amplia y equitativa* (Santiago, OIT).
- Casalí, P.; Vezza, E.; Recalde, M.; Sanabria, D. (2017). *Paraguay. Trabajadores independientes: Caracterización y políticas para la formalización*, serie Notas Técnicas OIT/4 (Santiago, OIT).
- Casalí, P. y Velásquez, M. (2016). *Paraguay. Panorama de la protección social: Diseño, cobertura y financiamiento* (Santiago, OIT).
- CIF-OIT, Centro Internacional de Formación (2015). *Transición a la economía formal en América Latina y el Caribe*, Foro Regional de Intercambio de Conocimientos para los Países de América Latina y el Caribe (Turín, CIF-OIT).
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos – DGEEC (2017). *Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso – EPH 2016* (Asunción, DGEEC).
- FAO-OIT (2013). *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural*, serie Notas Trabajo Rural/1 (Santiago, FAO-OIT). Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/019/as105s/as105s.pdf>
- Gasparini, L.; Arcidiácono, M.; Carella, L.; Puig, J.; Gluzmann, P.; Brassiolo, P. (2015). “El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas de hogares”, en *El Trimestre Económico*, Vol. LXXXII (4) núm. 328 (México, Fondo de Cultura Económica).
- Gobierno Nacional (2014). *Plan Nacional del Desarrollo Paraguay 2030* (Asunción, Gobierno Nacional).
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social–MTESS (2016a). *Ocupación informal en Paraguay. Evolución, características y acciones de políticas públicas* (Asunción, Observatorio Laboral, MTESS).
- (2016b). *Compendio estadístico. Avances 2016* (Asunción, MTESS).
 - (2016c). *Compendio estadístico. Avances 2015* (Asunción, MTESS).

- (2015). *Plan nacional de formalización y lucha contra la ilegalidad. Informe de gestión, junio 2014 - junio 2015* (Asunción, Dirección Observatorio Laboral, Departamento de Estadística MTESS).

MTESS-OIT (2017). *Boletín estadístico de seguridad social* (Asunción, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Oficina Internacional del Trabajo).

OIT (2016a). *Transición de la economía informal a la formal en Paraguay. Análisis a partir de la Recomendación núm. 204*, serie Nota Técnica (Santiago, OIT).

- (2016b). *Panorama laboral 2016* (Lima, OIT).

- (2015). *Las formas atípicas de empleo*, Informe para la discusión en la Reunión de Expertos sobre Formas Atípicas de Empleo (OIT, Ginebra).

- (2014). *Panorama laboral temático* (Lima, OIT).

- (2013). *Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment* (Santiago, OIT).

Secretaría de Acción Social – SAS (2016). *Informe de gestión de la Secretaría de Acción Social (SAS) 2016* (Asunción, Instituto Social del Mercosur).

Santander, H. 2017. *Paraguay: Situación actual de las mipymes y las políticas de formalización*, serie Notas Técnicas OIT/3 (Santiago, OIT).

Servicio Nacional de Promoción Profesional – SNPP (2017). *Resultados plan anual de trabajo 2016*, Gerencia Técnica (Asunción, Servicio Nacional de Promoción Profesional).

Velásquez, M.; Loyo, M. G.; y Velasco, I. (2016). *Nueva ley de trabajo doméstico en Paraguay: Situación inicial y efectos esperados* (sin publicar).

Williams, C. y Lanski, M. (2013). "Informal employment in developed and developing economies: Perspectives and policy responses", en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 152 (Ginebra, OIT).

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