



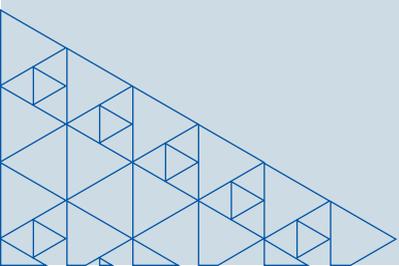
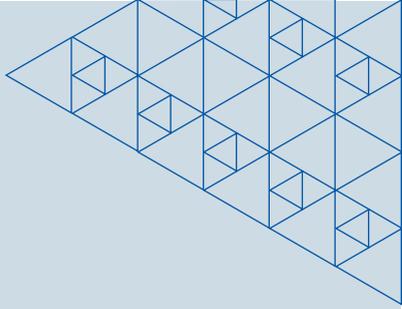
Organización
Internacional
del Trabajo

► La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19

Guillermo Montt
Camila Schmidlin
Mónica Recalde

OIT Cono Sur – Informes Técnicos / 18 - 2021





La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19

Guillermo Montt¹
Camila Schmidlin²
Mónica Recalde³

Resumen

Previo a la crisis económica y sanitaria resultante de la COVID-19, Paraguay presentaba uno de los menores niveles de formalización del empleo en la región. Solo el 24,5 por ciento de la población estaba cubierto por la seguridad social, contando tanto prestaciones contributivas como no contributivas, muy por debajo del promedio de América Latina de 61,4 por ciento. En los últimos años Paraguay ha aumentado su inversión en protección social, de 2,1 por ciento del PIB en 2010, a 3,5 por ciento en 2018, aunque sigue por debajo del promedio de América Latina y el Caribe. El sistema contributivo se encuentra fragmentado y con baja coordinación institucional. Las ocho cajas previsionales operan bajo lógicas de financiamiento y de repartición de beneficios heterogéneas.

La pandemia provocó un fuerte impacto en el mercado laboral y en los ingresos de las personas. La tasa de pobreza aumentó 3,4 puntos porcentuales, llegando al 26,9 por ciento en el 2020, lo que equivale a casi dos millones de personas.

Como respuesta a la crisis, el Gobierno creó subsidios que permitieron garantizar cierto nivel de ingresos. Gran parte de los subsidios se entregaron a grupos que se encuentran fuera del alcance de la seguridad social, como son los trabajadores informales –a través del programa Pytyvõ– o las familias en situación de vulnerabilidad que no son parte del programa Tekoporã –a través del programa Ñangareko– o a los trabajadores formales cuyos contratos fueron suspendidos dada la contingencia –a través del subsidio de IPS. De este modo, la crisis por COVID-19 ha permitido aumentar la cobertura del sistema.

Pese a los avances, prevalecen cuatro desafíos principales del sistema de seguridad social: la necesidad de integrar el sistema de seguridad social; la necesidad de mantener y desarrollar los nuevos programas de protección social elaborados durante la pandemia; la necesidad de ampliar la cobertura hacia los trabajadores informales, y aumentar la inversión en protección social aprovechando diversas fuentes para aumentar el espacio fiscal.

Palabras clave: Paraguay, seguridad social, protección social, COVID-19

Códigos JEL: N36, H55, J46

1. Especialista en Protección Social de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

2. Economista.

3. Directora General de Seguridad Social en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Paraguay.

Social security in Paraguay and its challenges in the context of COVID-19

Guillermo Montt
Camila Schmidlin
Mónica Recalde

Abstract

Prior to the COVID-19 health and economic crisis, Paraguay had one of the lowest levels of employment formalization in the region. Only 24.5 per cent of the population was covered by social security, considering both contributory and non-contributory benefits, far below the Latin American average of 61.4 per cent. In recent years, Paraguay has expanded its investment in social protection, from 2.1 per cent in 2010 to 3.5 per cent in 2018, though it remains below the Latin American and Caribbean average. The contributory system is fragmented, with weak institutional coordination. The eight social security funds operate under heterogeneous financing and benefit rules.

The pandemic produced strong effects on the labour market and personal incomes. Poverty increased by 3.4 percentage points, reaching 26.9 per cent in 2020, equal to almost two million people.

In response to the crisis, the government created subsidies that guaranteed a certain income level. A large part of the subsidies reached groups that were previously uncovered by social security, such as informal workers –through the Pytyvõ program- or vulnerable households not covered by Tekoporã –through the Ñangareko program- or formal workers with suspended contracts –through the IPS subsidy. As a result, the COVID-19 crisis has expanded the system’s coverage.

Despite the progress, four challenges remain for the social security system: the need to integrate the social security system, the need to maintain and develop the social protection programs created during the crisis, the need to expand coverage to informal workers, and increase social protection investment through different fiscal space expansion opportunities.

Keywords: Paraguay, social security, social protection, COVID-19

JEL Codes: N36, H55, J46

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2021

Primera edición 2021

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.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Montt, Guillermo, Schmidlin, Camila y Mónica Recalde. 2021. La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19. Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°18 (Santiago, OIT).

ISSN 2523-5001 (pdf web)

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 la 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 general: Fabio Bertranou

Producción: Sonia Alvarez

Diseño y diagramación: Paulina Manzur M.

▶ Índice

▶	Introducción	07
▶	La seguridad social en Paraguay	09
▶	Evidencias sobre la seguridad social en Paraguay	19
▶	Evolución y respuesta de la crisis COVID-19	26
▶	Programas de protección social para enfrentar la crisis COVID-19	33
▶	Desafíos del sistema paraguayo	36
▶	Bibliografía	42

► Introducción⁴

Este documento entrega una visión general del sistema de seguridad social en Paraguay, específicamente sobre los mecanismos de apoyo ante la pérdida de la capacidad de generar ingresos, y sus desafíos, entendiendo que estos se han visto modificados dado el contexto COVID-19. Para ello, se ha utilizado como guía analítica lo dispuesto en el Convenio sobre seguridad social (norma mínima) 1952 (núm. 202), y la Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 (núm. 202), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) constituye un punto de referencia sobre el desarrollo gradual de una cobertura de seguridad social integral a nivel nacional. En él se definen las nueve ramas de la seguridad social (ver gráfico 1), estableciendo los parámetros mínimos para cada una de las contingencias, la suficiencia de las prestaciones, y las condiciones y plazos para tener derecho a ellas (OIT 2018).

► Gráfico 1.

Nueve ramas de la seguridad social



Fuente: Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)

4. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias ofrecidas por Sara Castro de Hallgren y Aldo Cano, de la Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas en Paraguay y de Fabio Bertranou, Gerhard Reinecke y Aram Cunego de la Organización Internacional del Trabajo. Los errores y omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Por su parte, la Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 (núm. 202) proporciona orientaciones a los países miembros para garantizar que todos los integrantes de la sociedad tengan acceso a un nivel mínimo de seguridad social a lo largo del ciclo de vida, así como estrategias que permitan asegurar progresivamente niveles más elevados de ésta. La normativa enumera cuatro garantías esenciales: i) acceso a servicios esenciales de salud, incluida la protección de la maternidad; ii) seguridad básica en el ingreso para los niños, niñas y adolescentes; iii) seguridad básica en el ingreso para personas en edad activa, y iv) seguridad básica en el ingreso para personas mayores (OIT 2018).

Este documento se estructura en cinco partes: en primer lugar, describe la estructura de la seguridad social en Paraguay; en segundo lugar, realiza una evaluación en términos de cobertura, suficiencia, financiamiento y gobernanza del sistema; en tercer lugar, analiza la evolución y respuesta del gobierno ante la crisis COVID-19; en cuarto lugar, describe los programas de protección social específicos que se crearon para enfrentar la crisis; y, finalmente, incorpora una sección respecto a los desafíos de la seguridad social para el Paraguay.

► 1. La seguridad social en Paraguay

Evolución de la seguridad social

Los orígenes de la seguridad social en Paraguay se remontan al año 1909, cuando el Estado decide proveer de protección contra los riesgos de vejez, invalidez y muerte (IVM) a los trabajadores dependientes del sector público. Con el objetivo de seguir ampliando la cobertura y las prestaciones, en el año 1943 se crea el seguro de enfermedad, maternidad e invalidez para los trabajadores del sector privado, administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS), el cual se funda ese mismo año. En el año 1950, se amplía el seguro social a funcionarios de instituciones autónomas y se extiende el beneficio de asistencia médica al conviviente y a los hijos de los asegurados, además de ampliar el importe de la prestación de quienes por razones de enfermedad han perdido la capacidad de generar ingresos. Con el pasar de los años, se fueron creando Cajas vinculadas a sectores ocupacionales específicos, alcanzando un total de ocho, como por ejemplo la Caja Bancaria y afines o la Caja Ferroviaria (Casalí y Velásquez 2016). En 1992 se elabora una nueva Constitución para el Paraguay, la cual incorpora la obligatoriedad de la seguridad social para los trabajadores dependientes y su familia, así como la promoción de su extensión hacia todos los sectores de la población (Royg 2014). Posteriormente se han extendido los grupos afiliados al seguro social de IPS, como por ejemplo en el año 2015, y a través de la Ley 5 407, que integró a las trabajadoras domésticas a la afiliación obligatoria. El gráfico 2 muestra los principales hitos del desarrollo de la seguridad social del Paraguay.

► Gráfico 2.

Principales hitos en la creación del sistema de seguridad social en Paraguay



Fuente: Elaborado con base en Casalí y Velásquez 2016.

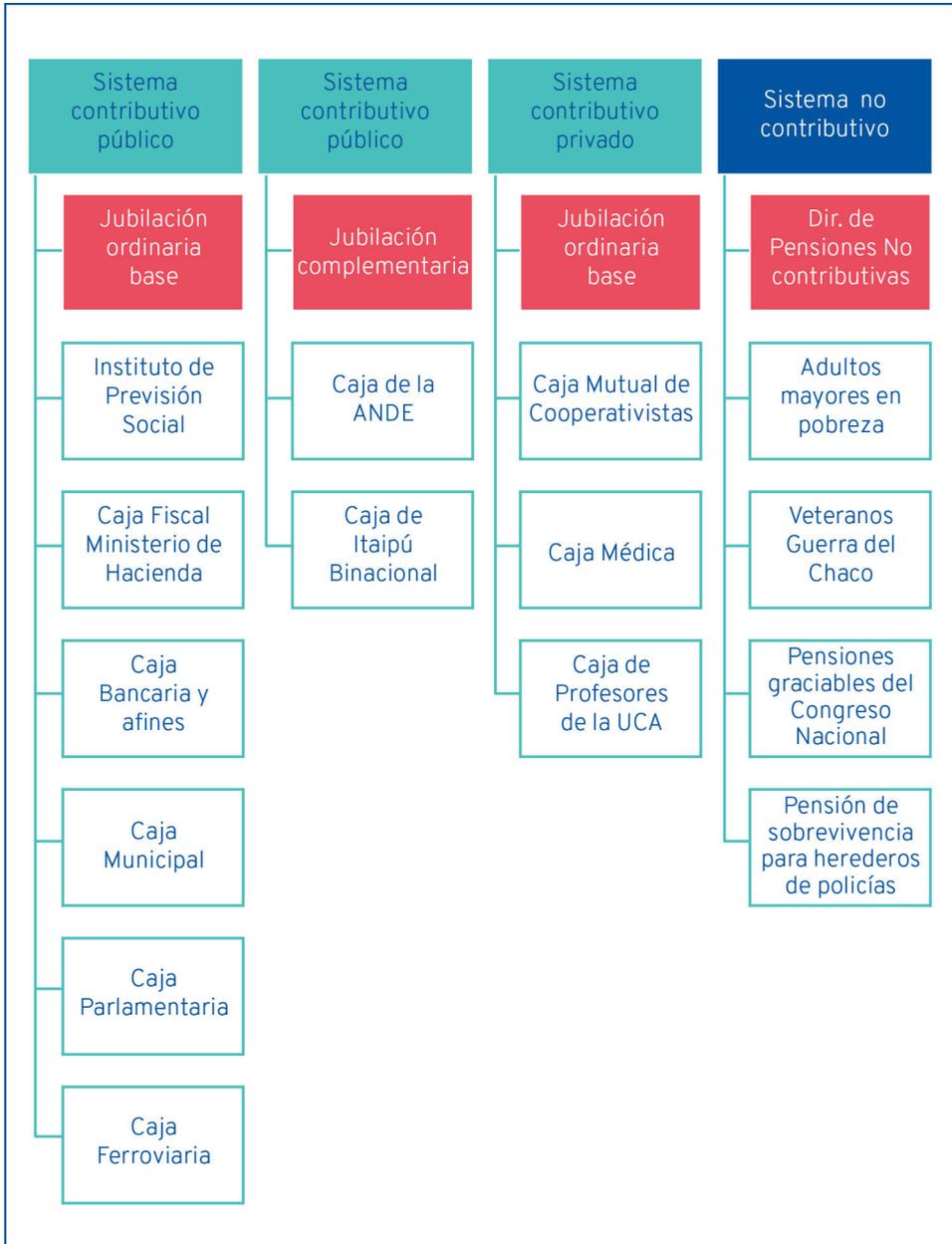
El sistema de pensiones y jubilaciones

El sistema de jubilaciones y pensiones, como muestra el gráfico 3, se basa en un pilar contributivo y otro no contributivo. El pilar contributivo, a su vez, se divide en uno de carácter público y otro privado. El primero –sistema contributivo público– está integrado por ocho regímenes obligatorios regulados, que operan bajo la lógica de beneficio definido. El segundo –sistema contributivo privado– está integrado por tres planes de ahorro voluntario escasamente regulados, que operan bajo la lógica de capitalización individual.

En el pilar contributivo es posible identificar, en general, tres subsistemas públicos y uno privado. Para el caso del sistema público, existe un sistema para los trabajadores del sector público quienes cotizan a la Caja Fiscal; un sistema para los trabajadores del sector privado, quienes cotizan al Instituto de Previsión Social (IPS); y un sistema de cajas para sectores ocupacionales específicos, por ejemplo, los funcionarios bancarios cotizan a la Caja Bancaria, los municipales a la Caja Municipal, entre otros (ver gráfico 3).

► Gráfico 3.

Sistema de pensiones y jubilaciones en Paraguay

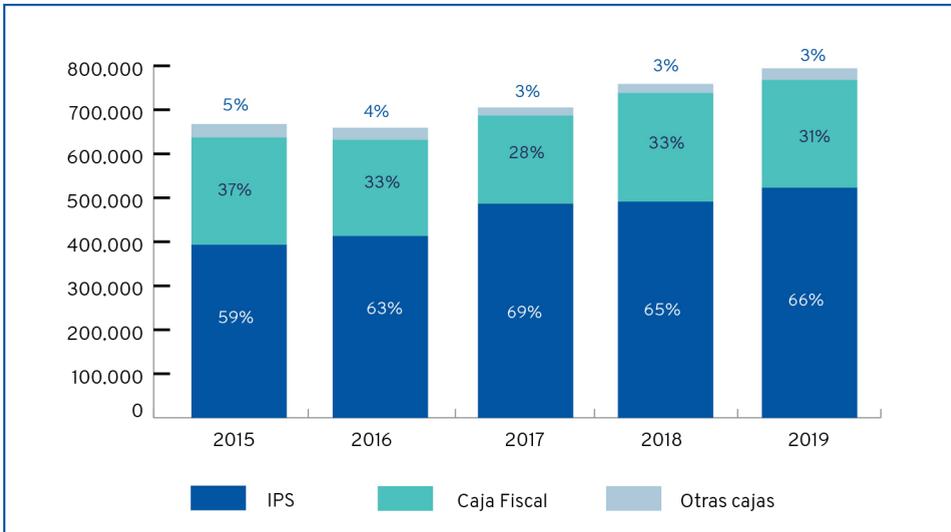


Fuente: Navarro y Ortiz 2014

En total existen 11 entidades proveedoras de protección social con diferentes entes reguladores, número de aportantes, exigencias y beneficios. El gráfico 4 muestra la distribución de los aportantes del sistema contributivo por régimen, donde es claro que IPS –en mayor medida– y Caja Fiscal –en menor medida– agrupan la mayor parte de los aportantes (aproximadamente el 97 por ciento en el 2019). Mientras tanto, el resto de las cajas agrupan un número muy pequeño de afiliados que oscila entre el 3 y el 5 por ciento.

► Gráfico 4.

Cantidad de aportantes según tipo de caja, periodo 2015-2019



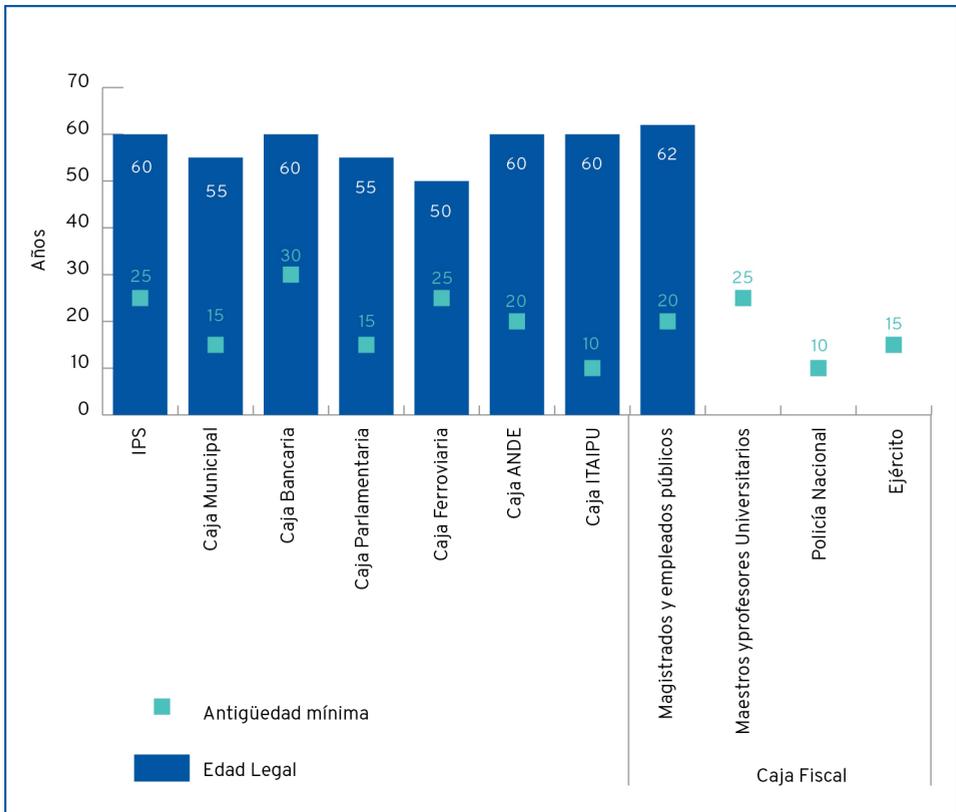
Nota: Otras Cajas incluye a Caja Bancaria, Caja Municipal, cajas privadas y otras. Se considera esta agrupación, por insuficiencia muestral, en una categoría distinta a la Caja Fiscal y al IPS.

Fuente: Elaborado con base en MTESS 2019.

Los requisitos para acceder a una prestación de vejez también varían según cada caja. El gráfico 5 muestra los requisitos en edad legal y los años de cotización mínimos para poder jubilarse (o antigüedad mínima). Se observa una variabilidad en ambas exigencias. En el caso de las Cajas Fiscales del Ejército, la Policía y los Maestros Universitarios, no existe requisito de edad, sino que basta con cumplir el mínimo de años de aporte (OCDE 2018).

▶ Gráfico 5.

Edad legal de jubilación y años mínimos de cotización para acceder a pensión estándar, en años



Fuente: OCDE 2018

El financiamiento de las cajas es heterogéneo, exhibiendo variabilidad en las regulaciones de cada caja. Por su parte, la tabla 1 muestra las diferencias en el aporte o cotización de cada una de las cajas. A pesar de que la Caja Fiscal se divide en dos subsistemas, que se explicarán más adelante, todas cotizan por el mismo porcentaje (16 por ciento de la remuneración) a cargo sólo del empleado o trabajador. En el resto de las cajas, el aporte se divide entre el empleado y el empleador, siendo este último el que realiza la mayor contribución (a excepción de la Caja Parlamentaria). Sólo la Caja Ferroviaria y la Municipal coinciden en una cotización total equivalente al 20 por ciento, el resto de las instituciones totaliza aportes diferentes.

► Tabla 1.

Aporte en porcentaje de remuneración, según caja

	Aporte	
	Patronal	Obrero
1. IPS	14	9
2. Caja Municipal	10	10
3. Caja Bancaria	17	11
4. Caja Parlamentaria	7	20
5. Caja Ferroviaria	10	10
6. Caja ANDE	5	5
7. Caja Itaipú	15	6
8. Caja Fiscal	0	16

Fuente: MTESS 2020

En particular para el caso de IPS, el financiamiento proviene de las cotizaciones más un aporte que realiza el Estado, equivalente al 1,5 por ciento del monto total de los salarios. Las cotizaciones equivalen al 23 por ciento de las remuneraciones, en las cuales el 9 por ciento lo paga el empleado y 14 por ciento el empleador. El aporte del trabajo se divide en el pago de las diferentes prestaciones donde el 12,5 por ciento se destina al fondo de pensiones, 9 por ciento a salud, y 1,5 por ciento a gastos administrativos.

Por su parte, la Caja Fiscal, subdivide su administración en dos subsistemas: civil y no civil. El primero está compuesto por la administración pública, magisterio nacional, docentes universitarios y magistrados judiciales. El segundo, lo componen las Fuerzas Armadas y fuerzas policiales.

Respecto a las tasas de sustitución, estas varían según cada caja; aun así, su valor oscila entre el 80 y el 100 por ciento, valores muy superiores al promedio OCDE (57,9 por ciento) y mucho mayor al resto de América Latina (Navarro y Ortiz 2014). Además, no existe un criterio único sobre el salario base para calcular el beneficio. Algunas consideran el último salario percibido, mientras otras lo hacen según el promedio de los últimos 60 meses; por tanto, para los primeros existe una sobreestimación del beneficio, que se calcula en base a un sueldo mayor que el representativo de la vida laboral del trabajador (Casalí y Velásquez 2016).

El pilar no contributivo

La histórica informalidad en las relaciones laborales, la incidencia de la pobreza en la población y el creciente proceso de envejecimiento demográfico daban cuenta de un escenario en donde los adultos mayores se encontraban excluidos de recursos mínimos para el desarrollo de su vida (Ministerio de Hacienda e IPA 2019).

Frente a ello, y a través de la Ley núm. 3 728 en el año 2009, surge el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza, el cual tiene por objetivo garantizar un ingreso mínimo a las personas adultas mayores que se encuentren en situación de pobreza y estén fuera de otros mecanismos de protección social. El beneficio consiste en una transferencia mensual equivalente a un cuarto del salario mínimo –actualmente 525 000 guaraníes o 81 dólares americanos (USD) mensuales–. El monto equivale a un ingreso un poco superior a la línea de la pobreza definida para zonas rurales. En el caso urbano, la línea o canasta básica equivale a 712 618 guaraníes o 110,5 USD, mientras que en el caso rural este equivale a 506 201 guaraníes o 78,5 USD.

Esta pensión para adultos mayores se combina con otros tres programas de pensiones no contributivas ya existentes: Veteranos y herederos de la Guerra del Chaco, pensiones graciabiles concedidas por el Congreso y Herederos de la Policía y el Ejército fallecidos en acto de servicio. El pago y administración de todo el sistema de pensiones no contributivas se encuentra a cargo del Ministerio de Hacienda, particularmente de la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC) (Ministerio de Hacienda 2021a).

Como muestra la tabla 2, la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores ocupa la mayor proporción de beneficiarios no contributivos (96,9 por ciento).

► **Tabla 2.**

Número de personas beneficiarias de pensiones no contributivas a enero del 2021

Programa no contributivo	Número de personas
Adultos mayores activos en el Programa de Pensión Alimentaria	219.895
Veteranos de la Guerra del Chaco	44
Herederos de veteranos	6.280
Beneficiarios de pensiones graciables	359
Herederos de policías y militares fallecidos en acto de servicio	382

Fuente: Ministerio de Hacienda 2021b

El financiamiento de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores se realiza sobre la base de los impuestos generales y por lo tanto, está sujeto a la disponibilidad de ingreso. En la práctica es un beneficio difícil de suspender, dado los conflictos sociales que podría originar, por lo tanto, ha pasado a perfilarse como una pensión vitalicia (Casalí y Velásquez 2016).

Seguridad en el ingreso en edad laboral

En Paraguay es posible identificar dos tipos de programas que tienen por objetivo asegurar el ingreso en edad activa: a) el seguro de riesgos laborales, el cual entrega prestaciones a los trabajadores formales en caso de enfermedad y/o accidente profesional; y b) los programas de políticas activas, enfocados principalmente en la capacitación y formación profesional, en los cuales destaca el Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) (Casalí y Velásquez 2016).

Seguro de riesgos laborales

El seguro de riesgos laborales es administrado por el IPS, el cual financia las coberturas a través de los aportes que hacen los trabajadores dependientes formales. No existe una institución especializada que desarrolle funciones de prevención y administre los beneficios. El seguro entrega prestaciones en caso de invalidez temporal o permanente y muerte del contribuyente (Casalí y Velásquez 2016).

Políticas activas de empleo

Los programas de políticas activas en el Paraguay tienen una larga data. Por un lado, se encuentra el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) creado en 1971, y el cual actualmente depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). Por otro, el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), creado en el 2000, que es una institución autónoma técnica y económicamente, financiándose con el 1 por ciento de la cotización patronal al IPS (Casalí y Velásquez 2016). Las funciones y ejecuciones de cada una son diferentes. Por un lado, SNPP imparte cursos de formación de corta duración en campos técnicos; por otro lado, SINAFOCAL regula y supervisa la impartición de los proveedores privados y del SNPP (OIT 2015).

Seguridad en el ingreso para niños, niñas y adolescentes

Se identifica, principalmente, tres programas que tienen por objetivo entregar cierto nivel de seguridad en el ingreso a las familias de los niños, niñas y adolescentes: Tekoporã, Abrazo y Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI). Los tres corresponden a programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC). Tekoporã y Abrazo entregan un importe monetario, mientras que PANI un aporte en especie. A continuación, se presenta una breve descripción de cada programa (Casalí y Velásquez 2016):

1. Tekoporã: está enfocado en mejorar las condiciones de vida de las familias pobres del país que cuentan entre sus integrantes a niños, niñas, adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y/o familias pertenecientes a comunidades indígenas. El programa está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Dependiendo de las necesidades se pueden entregar hasta cuatro transferencias bimensuales con el objetivo de: 1) entregar un soporte alimentario para las familias, 2) apoyar la educación y salud de los niños, 3) apoyar los ingresos de los adultos mayores, y 4) apoyar los ingresos de las personas con discapacidad severa. El programa atiende a casi el 12 por ciento de la población paraguaya. En 2020, el gobierno invirtió 5 mil millones de guaraníes en el programa, lo cual benefició a 310 193 niños, niñas y adolescentes (Ministerio de Desarrollo Social 2021b).
2. Abrazo: enfocado en la erradicación del trabajo infantil, el programa está a cargo del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia. Además de las

transferencias monetarias, ofrece servicios de guardería, ayuda alimentaria y un paquete de prestaciones básicas de salud.

3. PANI: creado en 2005, se enfoca en prevenir y erradicar la desnutrición materna e infantil; el programa está a cargo del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición. Mensualmente los niños con bajo peso, así como las mujeres embarazadas, reciben dos kilos de leche en polvo.

El programa de mayor envergadura corresponde a Tekoporã, como se observa en la tabla 3. Es importante destacar que existen diferencias en la unidad de medida de la población cubierta por los programas. Tekoporã alcanza una cobertura muy superior a los otros, ya que la unidad de medida es la familia, y entendiendo que las familias están compuestas por más de un individuo, el beneficio llega a un número mayor de personas.

► Tabla 3.

Población cubierta por programas para seguridad de ingresos de niños, niñas y adolescentes, en 2016

Programa	Número de personas	Unidad de medida
PANI	113 709	Beneficiarios
Tekoporã*	140 002	Familias
Abrazo*	10 784	Niños, niñas y adolescentes

Nota: (*) Los programas están dirigidos a hogares, por lo tanto, el número de personas corresponde a una estimación realizada por CEPAL.

Fuentes: Agencia de Información Paraguay (2016) para Tekoporã, y Unidad Técnica de Gabinete Social (2016a) y (2016b) para Abrazo y PANI, respectivamente.

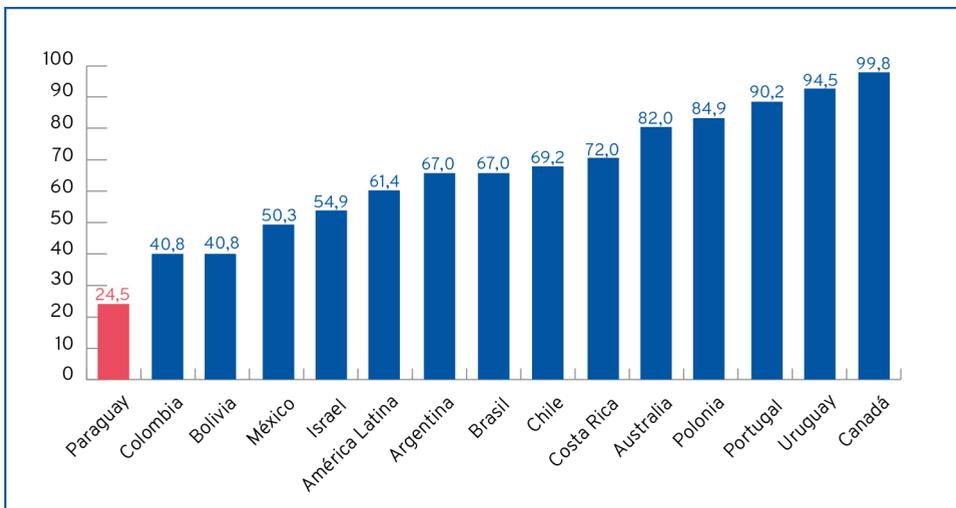
► 2. Evidencias sobre la seguridad social en Paraguay

El sistema de seguridad social del Paraguay tiene una cobertura considerablemente menor que el resto de los países de la región. Como se observa en el gráfico 6, Paraguay se ubica en el extremo inferior de la comparativa internacional y por debajo del promedio de América Latina.

Aproximadamente el 24,5 por ciento de la población está cubierta por al menos un programa de protección social, dentro del cual 11 puntos porcentuales corresponden a la cobertura sistema contributivo, y los 13,5 puntos porcentuales restantes corresponden a la cobertura de los programas no contributivos o de asistencia social (OCDE 2018). Una cobertura de este nivel ubica al Paraguay como uno de los países con menor cobertura en la región, ya que el promedio regional es del 61,4 por ciento.

► Gráfico 6.

Población cubierta con protección social (en porcentaje)



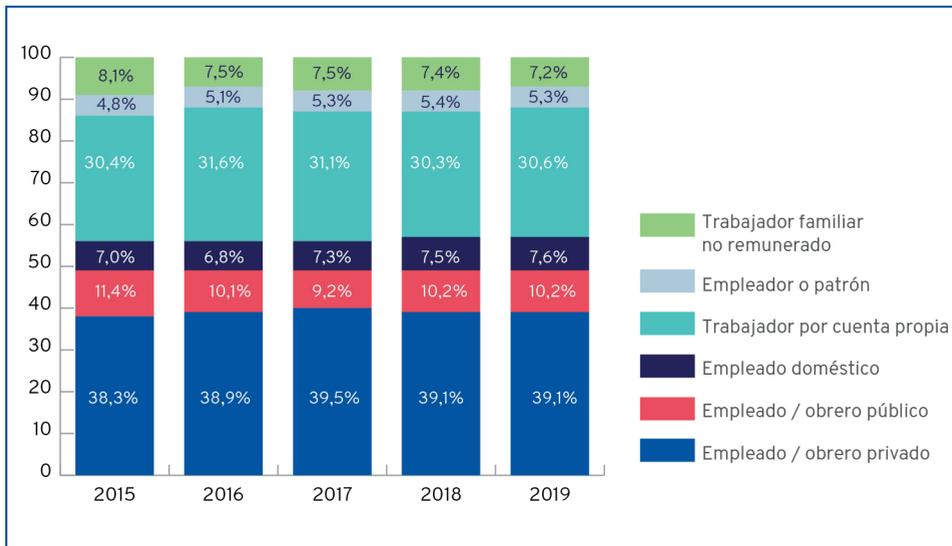
Nota: La cobertura efectiva de la protección social se mide como el porcentaje de personas que cotizan a un régimen de seguro social o que perciben al menos una prestación (contributiva o no, excluyendo prestaciones de salud).

Fuente: OCDE 2018

La reducida cobertura del sistema se explica, en parte, porque el modelo se centra en el trabajador asalariado formal. Como se mencionó anteriormente, la Constitución Nacional de 1992 en su Artículo 95 establece que «el Sistema Obligatorio e Integral de Seguridad Social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por la ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población (...)» (en Royg 2014), por tanto se asegura la cobertura para los dependientes, mas no para el resto de los trabajadores. Como muestra el gráfico 7 un poco más de la mitad de los ocupados son cuentapropistas, empleadores o trabajadores familiares no remunerados. Todos ellos están excluidos del sistema de seguridad social obligatorio, y si bien pueden acceder a algunas prestaciones a través de la cotización voluntaria⁵, en general la participación es muy baja incrementando los niveles de informalidad. Para el 2019, un 69,6 por ciento de la población ocupada era informal (Reinecke et al. 2020), más de 10 puntos porcentuales superiores al promedio de América Latina, el cual equivale al 58 por ciento (OCDE 2020).

► Gráfico 7.

Distribución de la población ocupada, según categoría de ocupación, periodo 2015-2019 (en porcentaje)



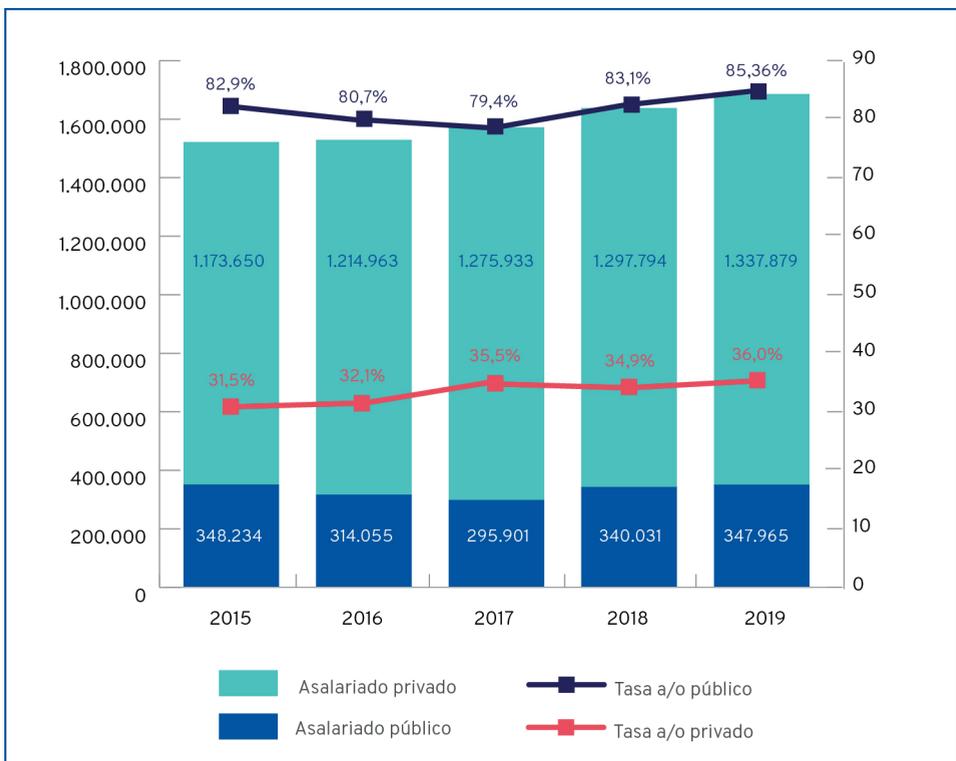
Fuente: MTESS 2019

5. Existe la posibilidad de aportar como voluntario en el seguro social del IPS, esto es: vejez, invalidez, fallecimiento y/o enfermedad o accidente profesional.

La informalidad es una de las principales barreras para la consolidación de un mercado laboral incluyente (OCDE 2021). En el caso de Paraguay, el empleo informal es de carácter estructural y transversal, el cual también afecta fuertemente al sector dependiente. Como muestra el gráfico 8, para el 2019 existían aproximadamente 1 300 000 y 340 000 ocupados asalariados del sector privado y público, respectivamente. Para los primeros, alrededor del 35 por ciento aportaba al sistema de seguridad social, mientras que para los segundos alrededor del 80 por ciento. El elevado nivel de informalidad en el sector privado, evidencia las falencias en el control y supervisión de la normativa.

▶ Gráfico 8.

Cantidad de ocupados y relación de aportante / ocupado por sector público-privado, periodo 2015-2019



Fuente: Elaborado con base en MTESS 2019.

El avance en el cumplimiento de las nueve ramas mínimas de la seguridad social de acuerdo a OIT, permite evaluar la suficiencia del sistema en función de las prestaciones mínimas que el Estado garantiza. La tabla 4 muestra una síntesis de las prestaciones que cubre el sistema contributivo y el no contributivo en el Paraguay.

En el caso del régimen no contributivo, las prestaciones se entregan, principalmente, a través de dos programas: Pensión para Adultos Mayores y Programa Tekoporã. Además, en este régimen no existen prestaciones en caso de enfermedad o accidente profesional, desempleo, o fallecimiento.

En el caso del régimen contributivo, el seguro social otorga la mayor parte de las prestaciones. Sin embargo, se observa que no existe cobertura para asignaciones familiares o desempleo.

► Tabla 4.

Síntesis de las prestaciones del sistema contributivo y el no contributivo en Paraguay

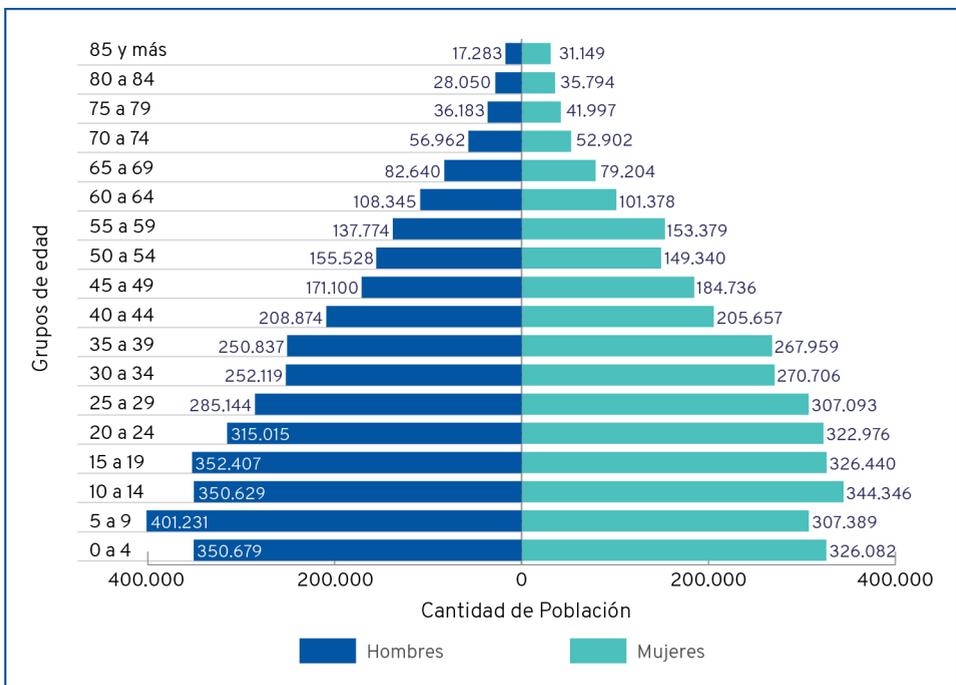
Contingencia	Contributivo	No Contributivo
Enfermedad (gastos médicos, pérdida de ingreso)	Seguro de Salud (IPS) y privado	Atención médica pública
Prestaciones por familiares e hijos	No	TMC con comprobación de recursos (Tekoporã, Abrazo, PANI)
Maternidad	Seguro social contributivo (IPS, Caja Fiscal)	TMC con comprobación de recursos (Tekoporã)
Desempleo	No	No
Enfermedad y accidente profesional	Seguro de Riesgo Laboral (parte del seguro social)	No
Incapacidad	Seguro social contributivo (IPS, Caja Fiscal)	TMC con comprobación de recursos (Tekoporã)
Vejez	Pensión Contributiva de Vejez	Pensión Adultos Mayores con comprobación de recursos, Tekoporã
Sobrevivencia	Seguro social contributivo (IPS, Caja Fiscal)	No

Fuente: Elaborado con base en OCDE 2018.

Como se explicó anteriormente, la mayor parte del sistema contributivo de seguridad social paraguayo se basa en una lógica de reparto, por lo tanto, la estructura demográfica es de vital importancia para evaluar la sostenibilidad. Hasta la fecha, como muestra el gráfico 9, la población muestra una estructura piramidal que ha permitido mantener un generoso sistema de pensiones para los beneficiarios. Sin embargo, se prevé que para el año 2050 el porcentaje de menores de edad disminuirá a la mitad, mientras que la población de tercera edad se triplicará (OCDE 2018).

► Gráfico 9.

Pirámide de población, año 2019



Fuente: MTESS 2019

Las estimaciones respecto a la situación financiera actual y futura del IPS, muestran que los ingresos percibidos para financiar el seguro social son suficientes para el corto y mediano plazo, en especial si se disminuye el empleo informal y se incrementan los contribuyentes. Aun así, y considerando el desarrollo demográfico

del país, la institución requiere importantes ajustes institucionales y paramétricos para garantizar la sostenibilidad en el largo plazo, especialmente en la relación beneficios y aportes.

Por el contrario, la situación financiera actual de la Caja Fiscal es frágil. Se estima que la deuda implícita en valor presente se sitúa alrededor del 45 por ciento del PIB, y que los aportes y las reservas del sistema no serán suficientes para cumplir con los compromisos existentes. El motivo del desajuste se explica principalmente por la elevada generosidad de los beneficios de militares, policías y magisterio nacional (Casalí y Velásquez 2016).

La seguridad social, y particularmente el sistema de pensiones de Paraguay, no está centralizada sino que su operación se fragmenta en diferentes instituciones que no necesariamente se coordinan, y que amenazan la gobernanza del mismo y por ende la eficiencia del gasto público a nivel nacional. Como se ha descrito anteriormente, cada caja o institución tiene sus propios requisitos y esquema de beneficios, por tanto, existe una heterogeneidad en el sistema que genera situaciones de desigualdad entre ellas. Otra falencia que se identifica es la centralización del sistema en el trabajador dependiente, excluyendo a los trabajadores independientes, empleadores, cuentapropistas y amas de casa (Navarro y Ortiz 2014).

Gran parte de estos problemas no han podido corregirse dado que existe una frágil institucionalidad que permita impulsar políticas de coordinación, actualizar las normas y regulaciones, y supervisar la operatividad del sistema.

En los últimos años se han generado una serie de reformas que tienen por objetivo subsanar algunas de las debilidades ya mencionadas. En primer lugar, destaca la Ley núm. 3 856 del año 2009, la cual establece la acumulación del tiempo de servicio en las diferentes cajas. Esto otorga una mayor flexibilidad permitiendo que el trabajador pueda cambiar de trabajo, sin perder los años cotizados en cierta caja específica. En segundo lugar, la Ley núm. 4 933 del año 2013, la cual permite la cotización voluntaria de los trabajadores por cuenta propia, empleadores, propietarios de micro, pequeña o mediana empresa, y amas de casa. Finalmente, la Ley núm. 5 407 del año 2015 la cual fija la afiliación obligatoria de las trabajadoras domésticas al seguro social del IPS (Casalí y Velásquez 2016).

Un importante avance en el fortalecimiento de la institucionalidad fue la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) en el año 2013, a través de la Ley núm. 5 115. El establecimiento del MTESS implicó

la disolución del Ministerio de Justicia y Trabajo y, por ende, la separación de la administración de la justicia y el registro civil, de las políticas de empleo y seguridad social (OIT 2015). La creación del ministerio apunta a lograr mayores niveles de coordinación en el marco normativo del trabajo en general, sin embargo, aún queda espacio para reducir los altos niveles de dispersión y falta de coordinación (Velásquez 2019).

Desde el ministerio se han promovido instancias de diálogo social con el acompañamiento de la OIT, orientadas a abordar la problemática de la seguridad social y contribuir a la construcción de una estrategia nacional que permita fijar las bases para la extensión de la cobertura de la seguridad social contributiva y del empleo formal (Casalí y Velásquez 2016).

► 3. Evolución y respuesta de la crisis COVID-19

Impacto y medidas sanitarias de la crisis COVID-19

El 7 de marzo se confirmó el primer caso de COVID-19 en el Paraguay. Cuatro días después, se declaró cuarentena parcial, a través de la Resolución núm. 90/2020. La medida implicó la suspensión de clases en todos los niveles y la prohibición de actividades que implicaran aglomeraciones. El 20 de marzo se confirmó el primer contagiado comunitario y el primer fallecido, por lo que el gobierno, a través del Decreto núm. 3 478/2020, impuso la cuarentena total estricta, y luego, el 24 de marzo, el cierre total de las fronteras. Para los paraguayos que regresaban a su país, la normativa obligó al cumplimiento de la cuarentena preventiva de 14 días en los albergues que dispuso el gobierno (Reinecke et al. 2020; OPS y OMS 2020).

En general, y principalmente para la primera parte del 2020, Paraguay mostró buenos resultados en el control de la propagación del virus. Por lo mismo, el 4 de mayo comenzaron a operar las «Cuarentenas Inteligentes» que consistieron en un relajamiento gradual de las medidas de confinamiento a través de fases –cuatro en específico– que iban permitiendo mayores niveles de «desconfinamiento», según el desempeño en la propagación del virus que presentara cada región.

La relajación de las medidas ha generado una propagación del virus, especialmente en las zonas altamente pobladas, lo que ha obligado a la aplicación de medidas específicas y más restrictivas en algunas zonas. Se ha intentado establecer algunas salvedades que permitan mitigar el impacto en la economía. Por ejemplo, excepciones para determinados sectores, aplicación de franjas horarias, habilitación de locales comerciales previa verificación del cumplimiento del protocolo, entre otros (Reinecke et al. 2020).

Impacto sobre la economía y el mercado laboral

Entre los años 2010 y 2019 Paraguay ha crecido, en promedio, 4,38 por ciento anual, una de las tasas más altas de la región. Sin embargo, el país no está exento de crisis económicas. La alta dependencia y concentración tanto de productos como de destinos de las exportaciones genera un entorno volátil. Los productos se concentran en aquellos de origen agrícola (soja y derivados, carne bovina) y en la producción de energía eléctrica. Por tanto, el país es altamente sensible a eventos climatológicos de envergadura y a las negociaciones que definen las condiciones de venta de la energía hidroeléctrica de Itaipú –con Brasil– y Yacyretá –con Argentina–. Los principales socios comerciales de Paraguay son, en mayor medida, Brasil –concentrando el 32,7 por ciento de las exportaciones–, y en menor medida Argentina –con el 29,8 por ciento de las exportaciones– (Banco Central del Paraguay 2021), por tanto el país es altamente dependiente del desempeño económico de estos (Almeida et al. 2108, Reinecke et al. 2020).

La pandemia ha generado nuevas presiones de las cuales, a pesar de ser un país altamente expuesto a crisis, no se tenían precedente. Una vez iniciadas las medidas de restricción a la movilidad, las actividades que requieren interacción social y/o que dependen del turismo han sido las más golpeadas, particularmente hoteles y restaurantes, servicios a los hogares, servicios a las empresas y comercio. Aun así, el comercio exterior, sector habitualmente sensible a crisis externas, ha mostrado buenos resultados, principalmente en la soja y sus derivados. En ese sentido, el sector primario ha permitido contener, en parte, el impacto de la pandemia sobre la economía agregada.

Como se observa en la tabla 5, según los Informes de Política Monetaria (IPoM), los pronósticos de crecimiento realizados durante el 2020 muestran estimaciones positivas y con tasas de crecimiento mayores al 6,0 por ciento para el sector primario, mientras que el sector terciario, para el mismo periodo sólo obtuvo resultados negativos, alcanzando su peor valor en junio del 2020, con una estimación de un decrecimiento equivalente al 6,7 por ciento. Es importante notar que las estimaciones están fuertemente ligadas al proceso de vacunación, ya que el Fondo Monetario Internacional, el Banco Central y el Ministerio de Hacienda han hecho notar que este proceso es esencial para lograr las proyecciones.

► **Tabla 5.**

Pronóstico del crecimiento del PIB para el 2020 por sector según IPoM de cada trimestre (en porcentaje)

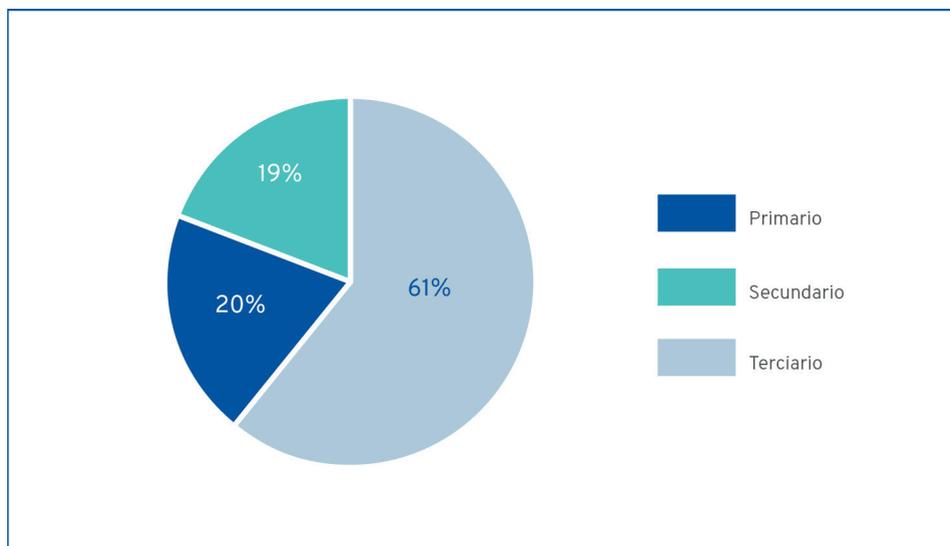
Periodo	Sectores			PIB
	Primario	Secundario	Terciario	
Dic. 2019	3,8	4,0	4,2	4,1
Mar. 2020	6,4	-0,9	-5,2	-2,5
Jun. 2020	8,0	-2,3	-6,7	-3,5
Sept. 2020	8,0	-1,1	-3,6	-1,5
Dic. 2020	7,1	0,4	-3,5	-1,0

Fuente: Elaborado con base en Banco Central del Paraguay 2020.

Aun cuando el sector primario ha logrado contener en parte el decrecimiento de Paraguay, debido a que el 61 por ciento de los ocupados se encuentra en el sector terciario (ver gráfico 10), la pandemia generó un fuerte impacto en el mercado laboral.

► **Gráfico 10.**

Ocupados por tipo de actividad económica, 2019



Fuente: Elaborado con base en MTESS 2019.

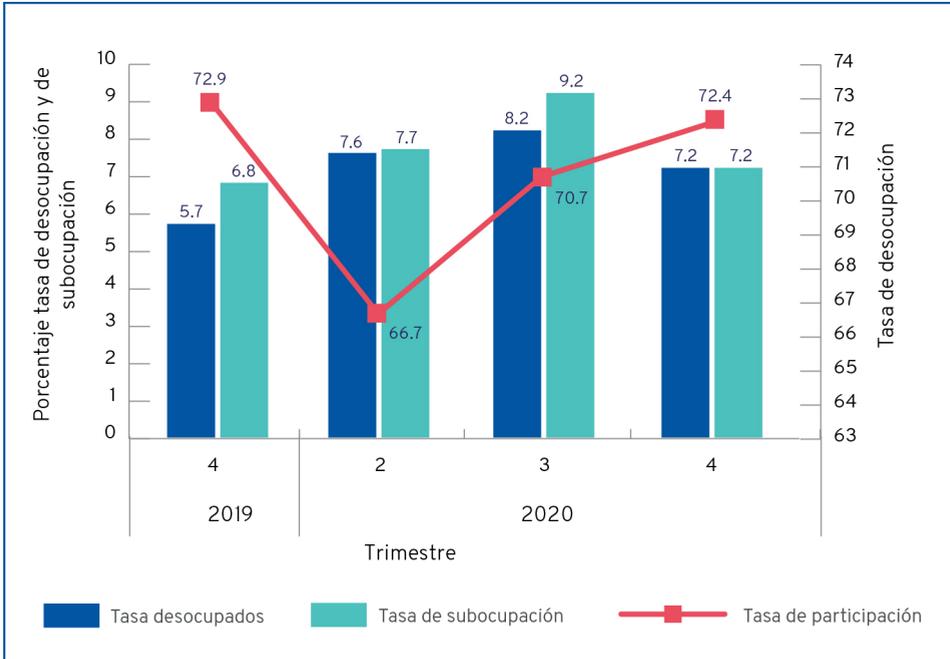
En general, la respuesta ante las crisis previas a la COVID-19, se caracterizaban por una pérdida de empleos, principalmente asalariados, los cuales se trasladaban hacia el cuentapropismo. De este modo, la informalidad permitía limitar el aumento de la tasa de desocupación, así como generar alguna fuente de ingreso para aquellas familias que perdían sus trabajos. Sin embargo, en el caso de la pandemia el riesgo al contagio, así como las medidas sanitarias que restringieron la movilidad, impidieron el aumento de este tipo de trabajos. Es más, los mismos que ya eran trabajadores informales, se vieron imposibilitados de seguir ejerciendo dado que su trabajo no estaba considerado dentro de las funciones esenciales y/o no existía la opción de realizar teletrabajo. Por tanto, a diferencia del fenómeno habitual de un aumento de los trabajadores informales durante las crisis, en este caso fueron uno de los grupos más afectados.

En función de lo anterior, el efecto de la pandemia en el empleo se manifestó a través de tres canales: 1) aumento del desempleo, esto es, las personas perdieron su trabajo por la crisis; 2) disminución de la tasa de participación, esto es, las personas dejaron de buscar trabajo por razones relacionadas con la COVID-19 (como por ejemplo, las medidas sanitarias no permitieron salir a buscar trabajo, o el riesgo de contagio desincentivó la búsqueda de empleo), y 3) aumento de la tasa de subocupación, esto es, incrementaron las personas que en una semana trabajaron menos de 30 horas y estuvieron disponibles para trabajar más.

El gráfico 11 muestra la variación de las tasas de desocupación, subocupación y participación durante el cuarto trimestre del 2019, y los tres últimos trimestres del 2020. En general, se observa que la mayor variación no se dio en la tasa de desocupados, sino que en la de participación. Entre el cuarto trimestre del 2019 y el segundo trimestre del 2020, la tasa de participación cayó más de 6 puntos porcentuales. Aun así, es importante mencionar que comparativamente con el resto de la región los indicadores laborales de Paraguay sufrieron caídas menores.

► Gráfico 11.

Tasas de desocupación, subocupación y participación



Fuente: Elaborado con base en Instituto Nacional de Estadística 2021.

Medidas socioeconómicas para enfrentar la crisis COVID-19

El primer set de medidas para enfrentar la pandemia se introdujo el 26 de marzo, a través de la Ley núm. 6 524 o Ley de Emergencia, la cual consideró un presupuesto de 1 990 millones USD lo que equivale al 5,5 por ciento del PIB. La ley incorpora una batería de medidas administrativas, fiscales, monetarias y financieras para enfrentar la crisis (Ministerio de Hacienda 2020).

En la tabla 6 se muestra la distribución del presupuesto de la Ley de Emergencia. En el ítem de protección social se incorporan los subsidios que entregó el gobierno a los trabajadores informales (Pytyvö), formales (subsidio de IPS) y población vulnerable (Ñangareko), los cuales se explicarán más adelante.

► **Tabla 6.**

Distribución del presupuesto de la Ley de Emergencia

Necesidades	Millones en USD	% PIB
Funcionamiento del Estado	534	1,5 %
Salud	489	1,4 %
Protección social	450	1,1 %
Servicios públicos	66	0,2 %
Apoyo MIPYMES	61	0,2 %
Programa de Apoyo a la Agenda de Transparencia	90	0,2 %
Préstamo de Apoyo a las Políticas de Desarrollo	200	0,6 %
Proyecto de Inserción a los Mercados Agrarios	100	0,3 %
Total	1 990	5,5 %

Fuente: Ministerio de Hacienda 2020

El 29 de junio del 2020 el Gobierno presentó el Plan de Recuperación Económica, el cual tiene por objetivo atenuar la caída estimada en el PIB para el año e impulsar la recuperación. El plan consta de tres pilares: i) mayor protección social, ingresos e integración inteligente; ii) mayor inversión pública para empleos, infraestructura y vivienda; y iii) mayor financiamiento para el desarrollo. El programa además incorpora una agenda de cambios institucionales orientados a reducir la fragmentación institucional, racionalizar el gasto público e impulsar medidas de política tributaria y reformas a la carrera de la función pública (Ministerio de Hacienda 2020, Reinecke et al. 2020).

En el mismo periodo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) creó el Plan de Reactivación del Empleo, el cual se desarrolló junto al apoyo técnico de la OIT (Reinecke et al. 2020). El plan consta de tres fases sucesivas en el tiempo. En la fase 1, entre marzo y junio del 2020, se contempla la protección del empleo a través de la implementación inmediata de acciones para salvaguardarlo. En la fase 2, de julio a diciembre del 2020, se considera la reactivación y reconversión laboral y productiva. Finalmente, en la fase 3, entre enero y junio del 2021, se incorpora la promoción de nuevos empleos –a través de programas de incentivos a la industria paraguaya e inversión extranjera– y la protección del desempleo a través del sistema de seguridad social (MTESS 2020).

La economía de Paraguay ha disminuido en torno al 0,6 por ciento en 2020, lo cual lo ubica entre las economías menos afectadas por la pandemia. El paquete fiscal –en torno al 5 por ciento del PIB–, incluyendo medidas de apoyo a los hogares y empresas, ha permitido lograr un menor daño del que se preveía sobre el bienestar de la población y la solvencia de las empresas.

► 4. Programas de protección social para enfrentar la crisis COVID-19

En la tabla 7 se muestra la estructura de la oferta social que generó el gobierno de Paraguay para enfrentar la crisis. La ayuda consistió en transferencias monetarias, lo que significó la implementación de una densa red de medios de pago electrónico. Estos instrumentos tuvieron tres aportes significativos para la población –además del importe económico en sí mismo–: a) aseguraron el acceso al beneficio de forma segura; b) los recursos financieros se utilizaron en las respectivas comunidades, lo que dinamizó el comercio; y c) generaron un progreso en la inclusión financiera de las familias. Por otro lado, la implementación de los nuevos programas y formas de pago se tradujo en una modernización del Estado, principalmente en términos de eficiencia y pertinencia (Oficina del PNUD en Paraguay 2020).

► Tabla 7.

Tipo de población cubierta y los programas empleados para enfrentar la COVID-19

Población cubierta	Programa	¿Programa nuevo?
Población en situación de pobreza	Tekoporã y Pensión de Adultos Mayores	No
Población en situación de vulnerabilidad social	Ñangareko	Sí
Población trabajadora informal	Pytyvõ	Sí
Población trabajadora formal	Subsidio de IPS	Sí

Fuente: Elaborado con base en Oficina del PNUD en Paraguay 2020.

Los nuevos programas generados por el gobierno son: Ñangareko, Pytyvõ y el subsidio de IPS.

El subsidio Ñangareko o de bonos alimentarios a familias, comenzó como un programa que entregaba kits de alimentos. Entendiendo la necesidad de evitar aglomeraciones y con el objetivo de aumentar la celeridad en la entrega del beneficio, el programa se modificó rápidamente hacia un sistema de transferencias monetarias a familias de ingresos provenientes de actividades de subsistencia y que fueron fuertemente afectados por las medidas de distanciamiento social. El monto del subsidio equivale a un 25 por ciento del salario mínimo y, hasta junio del 2020, ha beneficiado a 285 340 personas (Oficina del PNUD en Paraguay 2020).

El subsidio Pytyvõ, dirigido a trabajadores informales que realicen actividades por cuenta propia o que estén en dependencia de alguna micro, pequeña o mediana empresa, consiste en dos transferencias monetarias mensuales equivalentes al 25 por ciento del salario mínimo para los meses de abril y mayo. A junio del 2020, el programa ha beneficiado a 1 155 037 personas, y en el Plan de Recuperación Económica, aprobado en el mismo periodo, se prevé una ampliación del beneficio (Pytyvõ 2.0), otorgando hasta cuatro pagos mensuales adicionales (Oficina del PNUD en Paraguay; Reinecke et al. 2020).

El subsidio de IPS se enfoca en los trabajadores formales cuyos contratos fueron suspendidos dada la contingencia de la COVID-19, y que recibieran un salario de hasta dos salarios mínimos. El importe del subsidio equivale al 50 por ciento del salario mínimo. En abril del 2020 se beneficiaron a 94 835 trabajadores, este número fue decayendo en el tiempo, pasando a 79 889 personas en mayo y 58 972 en junio. La política consiste en una medida inédita para Paraguay, la cual intenta mitigar la ausencia de un seguro de desempleo. En esa línea, a la fecha se han elaborados dos proyectos de ley de seguro de desempleo, lo cual significaría un importante avance en términos de prestaciones que otorga la seguridad social en Paraguay (Reinecke et al. 2020).

Para Ñangareko y Pytyvõ los solicitantes deben cumplir ciertos requisitos, tales como no pertenecer a los programas sociales ya existentes (Tekoporã y Adultos Mayores), y no ser funcionarios públicos, entre otros. Además, deben ingresar su solicitud a través de formularios disponibles en sitios web de las instituciones encargadas (Oficina del PNUD en Paraguay 2020). De este modo, se pudo evitar aglomeraciones en la inscripción, corroborar información sobre requisitos, y lograr una mayor trazabilidad y transparencia de los beneficiarios. Al mismo tiempo, el registro de esta población se convirtió en un importante insumo para conocer la realidad de las personas afectadas por la pandemia que no se encuentran dentro del mercado formal.

Medidas para la reconversión laboral

Como se mencionó anteriormente, SINAFOCAL y SNPP son las entidades encargadas de las políticas activas de empleo del Paraguay. Previamente a la crisis COVID-19 ambas instituciones presentaban debilidades. No contaban con una oferta de capacitación sistematizada, ya que no se disponía de mecanismos formales que permitieran identificar las necesidades de capacitación. Esto impedía las labores de seguimiento de los beneficiarios, análisis de cobertura, de desempeño y evaluación de los programas (Casalí y Velásquez 2016).

El Gobierno de Paraguay ha hecho hincapié en el proceso de reconversión laboral como componente clave de la política de reactivación del empleo. Por lo mismo, los sistemas nacionales de formación profesional (SINAFOCAL y SNPP) y el Servicio Público de Empleo, han adecuado su oferta en función de los nichos emergentes en el mundo laboral: call centers, construcción de viviendas sociales, producción de insumos de salud e higiene personal, producción agrícola, producción, procesamiento y distribución de alimentos, e-commerce, innovación y tecnología. Además, han modernizado su oferta formativa intensificando el uso de tecnologías de información, educación a distancia –vía Internet o teléfono– y otros cambios en la manera de organizar la capacitación. Este esfuerzo ha favorecido la coordinación institucional y la adaptación de la oferta a una que vaya en línea con las necesidades actuales del mercado (Reinecke et al. 2020).

► 5. Desafíos del sistema de seguridad social paraguay

Integración del sistema de seguridad social

La seguridad social en Paraguay se encuentra fragmentada tanto al interior de los componentes contributivos y no contributivos, como entre ellos mismos.

En el caso de la asistencia social no contributiva, los programas se encuentran fragmentados en diferentes ministerios o entidades especializadas, por lo tanto, existe solapamiento en los objetivos y diferencias en los métodos de identificación de beneficiarios (OCDE 2019). En ese sentido, la propuesta del sistema de protección social Vamos! es un avance. Vamos!, tiene por objetivo consolidar los programas existentes y articular los esfuerzos de las distintas instituciones apuntando hacia la configuración y desarrollo de un sistema de protección social (Gabinete Social 2019).

En el caso del sistema de pensiones, en el pilar contributivo se observa una multiplicidad de instituciones prestadoras, entre las cuales no existe coordinación. Lo anterior se evidencia en la falta de homogenización de los requisitos y beneficios de las prestaciones, o en el aumento de los costos de gestión en las cajas relativamente pequeñas. Por otro lado, la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores es administrada por la Dirección de Pensiones No Contributivas que pertenece al Ministerio de Hacienda, y que no está integrada a la operatividad del sistema contributivo (OCDE 2019).

La falta de integración entre los sistemas genera problemas de desigualdad e ineficiencia. Con el sistema actual, aquellos trabajadores que no cumplen con el mínimo de años exigidos para jubilarse, quedan excluidos completamente del sistema. Por lo tanto, aquellos que no tienen certeza de tener historiales contributivos lo suficientemente largos, pierden los incentivos para cotizar (OCDE 2019).

El avance hacia la integración del sistema puede darse a través de la creación de una institución que administre la totalidad o una parte importante de este. También es relevante analizar y elaborar nuevas normativas que permitan

potenciar las complementariedades que existen, como por ejemplo, la entrega, por parte de las cajas, de pensiones reducidas a trabajadores que no cumplen con el mínimo de años, complementada con aportes no contributivos (OCDE 2019).

Manutención y desarrollo de los nuevos programas de protección social

Los países de América Latina y el Caribe, así como de Paraguay en específico, respondieron a la crisis de ingresos y ocupación provocada por la pandemia, mediante la creación de nuevos programas y la ampliación de los ya existentes.

Si bien las innovaciones se idearon de manera temporal y acotada, existe la posibilidad de modificar su diseño original y hacerlas permanentes en el tiempo, o, al menos, activarlas de manera rápida ante futuras crisis. En un contexto en que las crisis económicas asociadas a desastres naturales seguirán afectando a la región y el mundo, existen motivos para avanzar en pisos de protección social que garanticen el ingreso.

Manutención de programas para el sector informal

La creación de dos nuevos programas que entregan cobertura a personas fuera de la formalidad y la seguridad social (Pytyvõ y Ñangareko), permite generar una base de datos que identifica a personas que habitualmente no se encuentran en los registros administrativos. Con ello es posible trazarlos y observar su comportamiento en el tiempo, lo que permitirá mejorar los instrumentos de focalización, la verificación de medios en los programas de transferencias condicionadas, entre otros. En ese sentido, para poder avanzar en la manutención de programas para el sector informal, los sistemas de información deben incrementar su interoperabilidad, para avanzar desde uno de registro y gestión a nivel del programa local, hacia sistemas más articulados que puedan cruzar información de múltiples programas para un mismo beneficiario, y así puedan ser utilizados en más de un solo sector (Banco Mundial 2018).

El programa Pytyvõ permitió entregar una entrada económica a los emprendedores informales frente al desempleo o disminución de los ingresos generado por la pandemia. Sin embargo, para buscar soluciones permanentes en el tiempo se requieren estrategias que permitan redirigir la producción y el esquema de comercialización hacia las nuevas necesidades (Oficina del PNUD en

Paraguay 2020). En ese contexto, son necesarios paquetes de ayudas que incluyan capacitaciones sobre el nuevo contexto y la inclusión de conceptos de adaptación y reconversión creativa (Oficina del PNUD en Paraguay 2020).

En ese sentido, dada las necesidades de la crisis, Paraguay ha logrado transformar a las instituciones capacitadoras. Estas han adaptado su oferta formativa a las necesidades del mercado. Este proceso ha conllevado una mejora en la coordinación y modernización del trabajo, a través de la intensificación del uso de tecnologías de información y otros cambios en la manera de organizar la producción.

El desarrollo de la fase 3 del Plan de Reactivación del Empleo –la cual contempla la promoción de nuevos empleos a través de la inversión–, en conjunto con las instituciones capacitadoras, puede colaborar en el desarrollo de inversiones que fomenten el empleo y trabajo decente.

Creación de programas para el sector formal

Los seguros de desempleo pueden mitigar los efectos en la contracción de la demanda y reorientar la inversión social hacia los sectores más vulnerables. Un nuevo elemento que se ha incorporado al diseño del instrumento, es la generalización del acceso al seguro en caso de suspensión o reducción laboral. Esto permite evitar la ruptura del vínculo laboral, y promover la reinserción una vez que se supere la crisis sectorial (OIT 2020).

El subsidio del IPS es el primer avance hacia la creación de mecanismos que permitan entregar seguridad en el ingreso en caso de desempleo o suspensión laboral de trabajadores formales. El avance del proyecto de Ley de Seguro de Desempleo, es entonces más que necesario en un contexto de inminentes crisis, así como también en el avance del cumplimiento de las nueve ramas de la seguridad social del Convenio núm. 102.

Necesidad de generar espacio fiscal

Para el desarrollo de las políticas y la inserción de los programas mencionados en el sistema de protección social de Paraguay, es necesario contar con recursos que permitan financiarlos. El documento de Ortiz, Cummins y Karunanethy (2017) identifica ocho canales a través de los cuales aumentar el espacio fiscal para la

protección social: 1) reasignación del gasto público; 2) incremento del ingreso tributario; 3) ampliación de la cobertura y recaudación de la seguridad social; 4) movilización de la ayuda oficial al desarrollo y transferencias; 5) eliminación de los flujos financieros ilícitos; 6) uso de las reservas fiscales y de reservas de divisas extranjeras; 7) gestión de deuda: endeudamiento o reestructuración de deuda; y 8) adopción de un marco macroeconómico más flexible.

Sin necesidad de ahondar en cada una de ellas, una opción interesante para el caso de Paraguay es avanzar hacia la eliminación de los flujos financieros ilícitos (FFI) hacia el extranjero (punto 5). Los FFI son capitales ganados, transferidos o utilizados ilegalmente, incluyen bienes comercializados con manipulación de precios para evadir impuestos; riqueza trasladada a cuentas en jurisdicciones de baja imposición fiscal (paraísos fiscales) para eludir impuestos a la renta, y movimientos de efectivo no declarado. Para poner en perspectiva, entre el 2009 y el 2012 el valor anual promedio de los FFI exportados representó el 17,1 por ciento del PIB (Ortiz, Cummins y Karunanethy 2017), sin embargo, para el mismo periodo de años el gasto social promedio –esto incluye protección social, al medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, salud, actividades recreativas, cultura y religión, educación y protección social– fue de 18,5 por ciento del PIB (CEPAL, s. f.). La Ley de Transparencia Fiscal –núm. 6 657/2020– aborda este tema, por lo que su implementación puede contribuir en esta dirección.

Ampliar la cobertura hacia los trabajadores independientes

La inclusión de los trabajadores independientes consiste en el próximo desafío para la seguridad social en Paraguay. Como ya se mencionó (ver gráfico 7) los trabajadores independientes, considerando a los cuentapropistas y empleadores, representan más de un tercio de la población ocupada. La incorporación de este grupo podría, además, colaborar con el problema demográfico que enfrentará Paraguay en el financiamiento de su sistema de seguridad social. El desafío consiste en que su incorporación no cree un sistema paralelo, lo cual en el caso paraguayo se traduciría en aumentar su ya alta fragmentación del sistema.

El sistema paraguayo permite la cotización voluntaria de los trabajadores independientes, sin embargo, esta no incluye la cotización a salud. Por lo tanto, una primera aproximación a su incorporación sería su inclusión en el paquete completo de la seguridad social (OCDE 2018).

Un segundo elemento para considerar en la incorporación de los independientes son los ingresos, los cuales se caracterizan por ser irregulares y de baja cuantía. Respecto a la irregularidad, esto dificulta la posibilidad de tener ingresos estables que permitan el pago de una cotización fija mensual. Respecto a los bajos ingresos, un tercio de los cuentapropistas obtiene ingresos laborales bajo la línea de la pobreza y un 65,7 por ciento de los independientes percibe un ingreso bajo el salario mínimo. En ese sentido la exigencia de una cotización mínima igual o superior al salario mínimo que impone el sistema actual, hace prácticamente imposible que un grupo de independientes pueda cotizar (OCDE 2018; Casali et al. 2018).

El sistema del monotributo surge como una opción para facilitar el pago de las contribuciones por parte de los trabajadores independientes. La medida tiende a aplicarse generalmente a micro y pequeñas empresas de bajos ingresos, y consiste en aunar en un solo pago las cotizaciones e impuestos. Lo anterior permite una simplificación tributaria ya que garantiza el cumplimiento tributario de los pequeños contribuyentes, reduce el efecto regresivo de costos de cumplimiento en función el tamaño del contribuyente, y evita sobrecargar a las Administradoras Tributarias con un gran número de contribuyentes con un aporte acotado. Desde el punto de vista de la seguridad social, evita la fragmentación del sistema, ya que los aportantes acceden a la misma cobertura que los trabajadores formales, y dota de incentivos al contribuyente ya que se exige un pago mínimo –lo que generalmente implica un subsidio– que asegura una cobertura previsional y de salud (Casali et al. 2018).

Otra estrategia, que puede ser complementaria al monotributo, es el subsidio a las cotizaciones, es decir contribuciones complementadas por parte del Estado. El diseño de este tipo de políticas debe realizarse con cuidado, ya que los trabajadores autónomos pueden quedar atrapados en un régimen subsidiado, quitando los incentivos para soportar el costo completo de la seguridad social, lo que puede traducirse en la creación de sistemas paralelos. Para evitar estos problemas, el periodo en que los trabajadores pueden recibir los emparejamientos por parte del Estado debe limitarse, y su situación económica comprobarse periódicamente (OCDE 2018).

El costo de financiar por 15 años el subsidio de emparejamiento a los trabajadores autónomos con salarios cercanos al mínimo es menor que pagar la Pensión para Adultos Mayores por un periodo superior a los 60 meses (4,9 años).

Una tercera estrategia es avanzar en la obligatoriedad en el pago de las cotizaciones de los asalariados informales. El problema de la informalidad en los dependientes se origina por múltiples razones: las empresas con baja probabilidad de fiscalización tienden a no formalizarse; la baja valoración hacia el sistema de seguridad social y/o los bajos ingresos, tienden a reducir la voluntad de formalización de los empleados; y la inestabilidad de los mercados y el flujo de demanda limita la capacidad de formalización del empleo.

Finalmente, a modo de referencia sobre el costo de la política antes mencionada, el «Social Protection Cost Calculator» de la OIT permite estimar el valor como porcentaje del PIB que tendría una cobertura universal en seguridad social –es decir no sólo de los trabajadores independientes, sino que para todo el país– con un beneficio equivalente a la línea de la pobreza de Paraguay. Esto incorpora las asignaciones familiares, pensiones de orfandad, pensiones de vejez, pensiones de invalidez, seguro de desempleo y maternidad. El valor equivale al 15,5 por ciento del PIB, donde las asignaciones familiares representan el mayor costo con un 11,5 por ciento del PIB, seguido de las pensiones de vejez, equivalentes al 2,3 por ciento del PIB.

La pandemia se transformó en una oportunidad para Paraguay: sus instituciones fortalecieron sus mecanismos de fiscalización e inspección en el cumplimiento de la normativa de salud y seguridad ocupacional. A pesar de que las entidades locales ya disponían de competencias fiscalizadoras, no fue hasta la crisis COVID-19 que su trabajo se intensificó a través de los directores regionales y fiscalizadores del MTESS. A diferencia de lo que ha ocurrido en otros países donde la labor de inspección disminuyó, en el caso paraguayo se ha observado un incremento en el número de fiscalizaciones. Este crecimiento en las instituciones de supervisión y control pueden reorientarse al cumplimiento de la norma de la seguridad social (Reinecke et al. 2020).

► Bibliografía

Agencia de Información Paraguaya. 2016. «Cobertura de Tekoporã en comunidades indígenas dio un salto del 3 al 86%». Web Agencia IP - Sección política. 23 de noviembre de 2016.

Almeida, Eduardo, Fabiano Bastos, José Alejandro Quijada y Maria Cecilia Acevedo. 2018. Paraguay: rutas para el desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Central del Paraguay. 2020. Informe de Política Monetaria diciembre 2020 - Recuadro I: Principales cambios en el escenario macroeconómico 2020. Asunción.

Banco Central del Paraguay. 2021. Anexo Estadístico Informe Económico. 19 de julio de 2021.

Banco Mundial. 2018. Paraguay. Invertir en capital humano: una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales. Capítulo IV Programas sociales. World Bank.

Casalí, Pablo, Evelyn Vezza, Mónica Recalde y Diego Sanabria. 2018. Paraguay. Trabajadores independientes: caracterización y políticas para la formalización. Informe Técnico, Santiago: OIT.

Casalí, Pablo, y Mario Velásquez. 2016. Paraguay, panorama de la protección social: diseño, cobertura y financiamiento. Santiago: OIT.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). s. f. «Gasto público según clasificación por funciones del gobierno, en porcentajes del PIB», Base de datos CEPALSTAT. Consultada en diciembre 2020.

Congreso Nacional. 2009. Ley núm. 3 728 que establece el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza. Promulgada el 24 de agosto de 2009.

Congreso Nacional. 2020. Ley núm. 6 657 que promueve la implementación de Estándares Internacionales sobre Transparencia Fiscal. Promulgada el 26 de noviembre de 2020.

Gabinete Social. 2019. Presentación estructurada de la propuesta general del Sistema de Protección Social del Paraguay. Versión 1.0. Abril de 2019.

Instituto Nacional de Estadística. 2021. «Tasa de la Fuerza de Trabajo, Ocupación, Desocupación, Subocupación por Insuficiencia de tiempo de trabajo y Subocupación combinada de subocupación y desocupación por año y trimestre, según área de residencia y sexo. Años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021». Estadísticas Sociodemográficas de Empleo. Consultado en mayo 2021.

Ministerio de Desarrollo Social. 2021a. «La protección social frenó el incremento de la pobreza en 2020». Web del Ministerio de Desarrollo Social - Noticias. 3 de abril de 2021. <https://www.mds.gov.py/index.php/noticias/la-proteccion-social-fren-el-incremento-de-la-pobreza-en-2020>

Ministerio de Desarrollo Social. 2021b. «Tekoporã garantiza a unos 310.000 niños y adolescentes sus derechos a la alimentación, salud y educación». Web del Ministerio de Desarrollo Social - Noticias. 15 de enero de 2021. <https://www.mds.gov.py/index.php/noticias/el-impacto-de-tekopora-en-la-promocion-de-la-salud-y-la-escolarizacion-de-ninos-y-adolescentes-vulnerables>

Ministerio de Hacienda. 2020. Plan de Recuperación Económica. Ñapuã Paraguay. Octubre de 2020. Asunción.

Ministerio de Hacienda. 2021a. «Dirección de Pensiones No Contributivas». Web del Ministerio de Hacienda. Consultada el 12 de febrero de 2021. <https://www.hacienda.gov.py/web-sseaf/index.php?c=297>.

Ministerio de Hacienda. 2021b. «Datos de pensionados de la Dirección de Pensiones No Contributivas». Base de datos del Portal de Reportes Financieros de la Secretaría de Estado de Administración Financiera. Consultada en enero 2021.

Ministerio de Hacienda e IPA (Innovation for Poverty Action). 2019. Informe Final de Resultados de la Evaluación de Impacto Social del Programa «Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situaciones de Pobreza». Asunción: Ministerio de Hacienda.

MTESS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). 2019. Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Asunción: MTESS - Dirección General de la Seguridad Social.

MTESS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). 2020. Plan de Reactivación del Empleo en Paraguay 2020 - 2021.

Navarro, Bernardo, y Emilio Ortiz. 2014. El sistema de pensiones del Paraguay: debilidades que exhibe y perspectivas de la Reforma. Asunción: CADEP.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2018. Estudio Multidimensional de Paraguay: Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones. Serie Caminos de Desarrollo. Paris: OECD Publishing.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2019. Estudio multidimensional de Paraguay: Volumen 3. Del Análisis a la Acción. Serie Caminos de Desarrollo. Paris: OECD Publishing.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2020. «La Informalidad y la Protección del Empleo durante y después de Covid-19: Buenas prácticas y la necesidad de redes de seguridad universal» Notas de referencia de la Cumbre Ministerial sobre Inclusión social OCDE y América Latina: Informalidad e Inclusión Social en Tiempos de Covid-19. Sesión 1. 15-17 de julio de 2020.

Oficina del PNUD en Paraguay. 2020. Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay – Estrategias de reactivación frente al COVID-19. PNUD.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2015. Servicios Públicos de Empleo en América Latina y el Caribe - Paraguay. Notas OIT.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2018. Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. Panorama Laboral Temático 4. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020. Panorama Laboral 2020. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

OPS (Organización Panamericana de las Salud) y OMS (Organización Mundial de la Salud). 2020. COVID-19 - Reporte de situación 1 - Paraguay. 30 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.paho.org/es/documentos/covid-19-reporte-situacion-1-paraguay-30-marzo-2020>

Ortiz, Isabel, Matthew Cummins y Kalaivani Karunanethy. 2017. Espacio fiscal para la protección social y los ODS: alternativas para ampliar la inversión social en 187 países. Serie Extensión de la Seguridad Social 48. Ginebra: OIT.

Presidencia de la República. 2020. Decreto núm. 3 478/2020 por el cual se establecen medidas sanitarias en el marco de la emergencia sanitaria ante el riesgo de expansión del coronavirus. 20 de marzo de 2020.

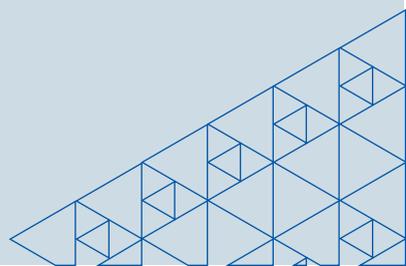
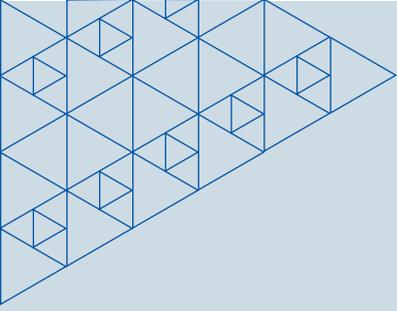
Reinecke, Gerhard, Guillermo Montt, Aram Cunego, Verónica Herken, Andrea Ocampos y Paola Valfredi. 2020. Paraguay: Impactos de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos, Nota Técnica país. Serie Panorama laboral en tiempos de la COVID-19. OIT.

Royg, Hugo. 2014. «La Seguridad Social en el Paraguay: avances y perspectivas». En Estudios sobre Seguridad Social, de Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, 139 - 159. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Unidad Técnica del Gabinete Social. 2016a. Evaluación de Consistencia y Resultado. Programa Abrazo. Asunción: UTGS - SIIS.

Unidad Técnica del Gabinete Social. 2016b. Evaluación de Consistencia y Resultado. Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI). Asunción: UTGS - SIIS.

Velázquez, David. 2019. El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870 - 2013). Santiago: OIT.



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

Tel: +56-2 2580-5500
E-mail: santiago@ilo.org
www.ilo.org/santiago

Santiago de Chile

