



Organização
Internacional
do Trabalho

A decorative graphic on the left side of the cover consists of a vertical column of stylized human figures. Each figure is composed of a red circle for the head and a blue, curved shape for the body, all connected by a white line. The figures are arranged in a slightly staggered, descending pattern.

Contribución al desarrollo de políticas sociales y a la extensión de la protección social en Paraguay:

estudios desarrollados
en el ámbito del Proyecto de
Promoción de la Cooperación
Sur-Sur en el Área de la
Seguridad Social en Paraguay

Escritório no Brasil





Organização
Internacional
do Trabalho

A decorative graphic on the left side of the page consists of a vertical chain of interlocking circles. Each circle is divided into two halves, one dark gray and one light gray, creating a continuous, wavy pattern.

Contribución al desarrollo de políticas sociales y a la extensión de la protección social en Paraguay:

estudios desarrollados
en el ámbito del Proyecto de
Promoción de la Cooperación
Sur-Sur en el Área de la
Seguridad Social en Paraguay

Escritório no Brasil

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2013

Primera edición: 2013

Las publicaciones de la Organización Internacional del Trabajo gozan de la protección de la propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes al Departamento de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), International Labour Office, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, dichas solicitudes serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados en una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se hayan expedido con este fin. La institución de derechos de reproducción de su país puede ser encontrada en el sitio www.ifrro.org

Datos de catalogación de la OIT

Organización Internacional del Trabajo

Contribución al desarrollo de políticas sociales y a la extensión de la protección social en Paraguay: estudios desarrollados en el ámbito del Proyecto de Promoción de la Cooperación Sur-Sur en el Área de la Seguridad Social en Paraguay/ Organización Internacional del Trabajo. Brasilia: OIT, 2013.

ISBN: 978-92-2-328303-2 (impreso)
978-92-2-328304-9 (web pdf)

Seguridad social/ Política de seguridad social / Paraguay/ Brasil

02.03.01

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 ningún país, zona o territorio citado 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 firmadas 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 Organización Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y productos electrónicos de la OIT pueden ser obtenidos en las principales librerías o en la Oficina de la OIT en Brasil: Sector de Embajadas Norte, Lote 35, Brasilia - DF, CEP 70800-400, tel.: (61) 2106-4600, o en la International Labour Office, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. Catálogos o listas de nuevas publicaciones están disponibles gratuitamente en la dirección antes mencionada, o por correo electrónico a: vendas@oitbrasil.org.br

Impreso en Brasil

INDICE

Prefacio	7
Introducción	9
Abreviaturas	11

Propuestas para la extensión de la cobertura previsional en Paraguay..... 12

1.1 Características geográficas, económicas y sociales de Paraguay.....	13
--	----

1.2 Sistema Previsional	19
-------------------------------	----

1.2.1 Cobertura por regímenes de carácter contributivo previsional.....	19
--	----

1.2.2 Problemas en la cobertura de los trabajadores independientes	34
---	----

1.3 Propuestas para la extensión de la cobertura.....	42
--	----

1.3.1 Obligatoriedad de afiliación de distintos grupos a la seguridad social	42
---	----

1.3.2 Pensión no contributiva de vejez.....	43
---	----

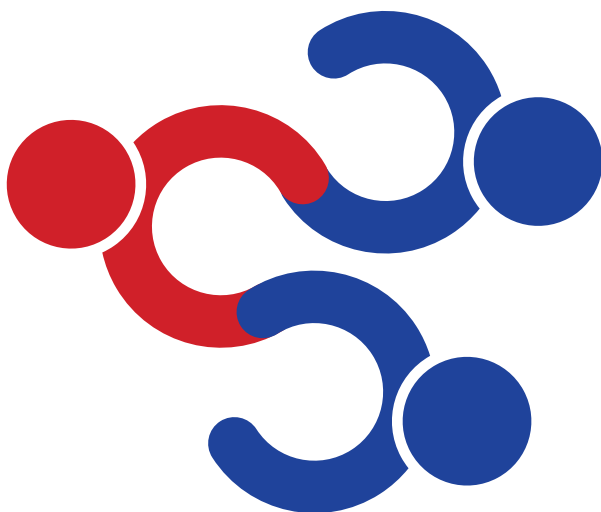
1.3.3 Base integrada de Afiliados y Beneficiarios.....	44
---	----

1.3.4 Plan de Fiscalización y Control	46
---	----

1.3.5 Educación Previsional	48
-----------------------------------	----

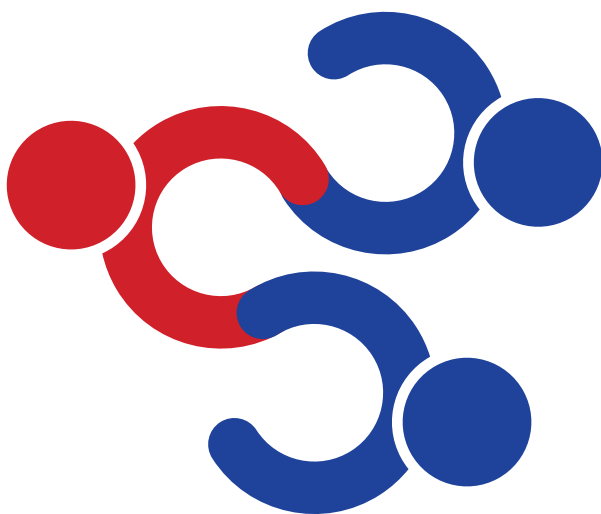
1.4 Resumen de las principales conclusiones...	50
--	----

1.5 Referencias	54
-----------------------	----



Apoyo al Ministerio de Justicia y Trabajo de Paraguay para la ratificación del Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)	Opciones de políticas para la protección contra el desempleo en Paraguay – Propuesta para el establecimiento de un seguro de cesantía para los trabajadores formales y servicios de empleo para los trabajadores informales
56	106
2.1 Principales conclusiones del análisis comparativo y recomendaciones para su seguimiento	3.1 Introducción.....
57	107
2.2 Breve esbozo de las normas de la OIT	3.2 El mercado de trabajo en Paraguay
59	108
2.3 El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)	3.3 La protección ante el desempleo en América Latina.....
60	125
2.4 Resumen de la legislación paraguaya sobre seguridad social	3.4 Elementos para una propuesta de seguro de cesantía
72	136
2.5 Análisis comparativo de la legislación paraguaya de seguridad social, con las disposiciones del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)	3.5 Protección ante el desempleo sobre base no contributiva.....
73	158
Conclusiones	3.6 Fuentes de información para una política de protección ante el desempleo.....
103	168
Referencias.....	Conclusiones
105	176
	Referencias.....
	184
	Anexo.....
	188

PREFACIO



Nos complace presentar esta publicación, que es resultado del Proyecto “Promoción de la Cooperación Sur-Sur en el Área de la Seguridad Social en Paraguay”, en el marco de Programa de Alianza Brasil/OIT para la Promoción de la Cooperación Sur-Sur en el Área de la Seguridad Social con la Agencia Brasileira de Cooperação (ABC) y ejecutado conjuntamente por Paraguay, Brasil y la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). El proyecto (2011-2013) tuvo como objetivo promover el intercambio entre ambos países, con el apoyo de la OIT, para reflexionar sobre desafíos al desarrollo de la seguridad social y formas de extender la protección social. Particularmente se ha aportado a tres temas: la posibilidad de ratificación del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); la extensión de la protección social contributiva y no contributiva; y opciones para la introducción de políticas de protección a trabajadores desempleados. La opción por los temas se ha hecho conjuntamente, entre el Ministerio de Justicia y Trabajo de Paraguay, la ABC y la OIT, al comienzo del proyecto.

Tratase de temas extremadamente relevantes, no solamente para Paraguay, Brasil y la OIT. La extensión de la seguridad social ha ganado un nuevo impulso mundial tras la adopción, casi por unanimidad, de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) durante la 101.^a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2012. La adopción de esta nueva norma internacional

del trabajo es fruto de un consenso obtenido al cabo de una década, a partir del lanzamiento de la Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos; de investigaciones, consultas tripartitas en los planos mundial, regional y nacional; y actividades conjuntas con las organizaciones hermanas del sistema de Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Los países latinoamericanos han tenido un rol protagónico, tanto en términos de buenas prácticas, demostrando que nuevos avances en protección social son posibles, cómo de apoyo diplomático a esta norma internacional en distintas ocasiones. La protección a los trabajadores desempleados es parte de una de las cuatro garantías establecidas en el marco del Piso de Protección Social y la presente publicación analiza algunas opciones para discusión en Paraguay, sea para trabajadores formales, sea para trabajadores informales. Adicionalmente, la Recomendación núm. 202 prevé la importancia de la ratificación del Convenio núm. 102, tan pronto como posible, incluso como forma de orientar el desarrollo de un sistema amplio, integrado y eficiente

de protección social. Esperase que los textos presentados en esta publicación sirvan de apoyo para el desarrollo de estrategias respectivas para el Paraguay.

Se hace necesario registrar agradecimientos a muchas personas e instituciones que han colaborado al largo del proyecto. A los consultores German López Morales, Diego Sánchez y Mario Velásquez, que han elaborado los capítulos del presente documento. A Carmen Solorio, consultora encargada de la consolidación de la información para esta publicación. A Mónica Cabañas (Coordinadora), Ana Lúcia Monteiro y Larissa Lamera (del equipo de OIT en Brasília), al apoyo técnico de Gerhard Reinecke y Sarah Gammage (OIT Santiago), Fabio Bertranou (OIT Buenos Aires) y Helmut Schwarzer (OIT Ginebra), así como a valiosos aportes técnicos e intercambios con los Ministerios de Trabajo y Empleo y Previsión Social de Brasil. Por fin, registramos la gratitud frente a la ABC, que ha financiado el presente proyecto. Se aprecia también la contribución generosa de muchas otras personas cuyos nombres no figuran en la lista.

Laís Abramo

Directora

Oficina de la OIT en Brasil

Oficina Internacional del Trabajo

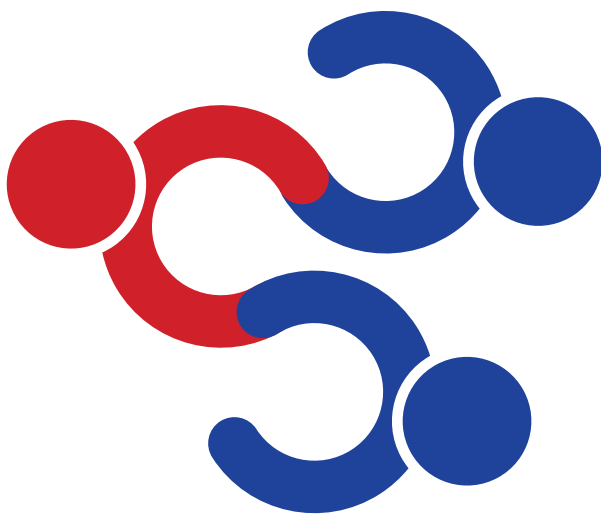
Guillermo Miranda

Director

Oficina de la OIT para el Cono Sur

Oficina Internacional del Trabajo

INTRODUCCIÓN



Los Gobiernos de Paraguay y de Brasil, junto con la OIT, firmaron el 24 de noviembre de 2010, un documento intitulado “Promoción de la Cooperación Sur-Sur en el Área de la Seguridad Social en Paraguay”. Este documento forma parte tanto del Programa de Alianza Brasil-OIT para la Cooperación Sur-Sur en Seguridad Social (del 16 de junio de 2009), como del “Ajuste Complementario al Acuerdo entre el Gobierno de la República Federativa de Brasil y la OIT, para la Cooperación Técnica con Otros Países de América Latina y de África para la implementación del Programa de Alianza OIT/Brasil para la Promoción de la Cooperación Sur-Sur”, firmado el 22 de marzo de 2009. En virtud de este documento, los tres interlocutores se comprometieron a desarrollar estudios tendientes al fortalecimiento del Gobierno de Paraguay y, en particular, del Ministerio de Justicia y Trabajo, brindando al efectivo apoyo para la formulación de políticas de lucha contra el desempleo, la extensión de la cobertura de la seguridad social, y para la ratificación del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952, (núm. 102). La elaboración del proyecto-país para Paraguay bajo la Cooperación Sur-Sur financiada por la Agencia Brasileña de Cooperación, se hizo a solicitud del Viceministro de Trabajo y Seguridad Social del Ministerio de Justicia y Trabajo, Sr. Raúl Mongelós.

En el marco de la realización de los estudios citados y de conformidad con el programa del proyecto, el Gobierno de Paraguay solicitó a la

OIT la elaboración de tres estudios relativos a la extensión de la cobertura de la seguridad social, la posible ratificación del Convenio núm. 102 de la OIT y las opciones de políticas para la protección contra el desempleo de los trabajadores formales e informales. Para tales efectos, la OIT contrató los servicios de tres consultores que prepararon informes correspondientes a cada uno de estos temas. Sobre la base de dichos informes, **se ha elaborado para fines de discusión con las autoridades gubernamentales de Paraguay y los interlocutores sociales implicados, el presente documento.**

Cabe señalar que los tres informes contienen propuestas que constituyen aportes para la puesta en práctica, en Paraguay, de un sistema integral de seguridad social que brinde una protección social tanto a los trabajadores del sector formal como del sector informal en el marco del suministro de las garantías básicas de seguridad social, cuya implementación contribuiría a la puesta en práctica de pisos de protección social de conformidad con lo estipulado en la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social, aprobada en la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio de 2012.

En consecuencia, el documento que se presenta a continuación está estructurado en tres partes interrelacionadas. La primera, aborda la problemática de la cobertura de la seguridad Social en Paraguay y se centra sobre todo

en los elementos contributivos del régimen, dejando, sin embargo, abierta la posibilidad de la combinación de modalidades contributivas y no contributivas para garantizar progresivamente una mayor cobertura de la población, de conformidad con las normas internacionales del trabajo de la OIT relativas a la seguridad social. La segunda parte, se centra en el análisis comparativo del Convenio núm. 102 relativo a la seguridad social (norma mínima) y las recomendaciones para su seguimiento a efectos de su posible ratificación lo cual sentaría las bases jurídicas para la implantación del piso de protección social. La tercera parte, analiza el tema de la protección ante la contingencia del desempleo y propone modalidades de aplicación del seguro de desempleo que contienen elementos que permitirían avanzar hacia el establecimiento de la garantía de la protección de las personas en edad de trabajar tanto del sector formal como del informal.

ABREVIATURAS

ANDE	Administración Nacional de Electricidad (Paraguay)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DGE	Dirección General de Empleo (Paraguay)
DGEE	Dirección General de Estadísticas y Censos (Paraguay)
ECE	Encuesta Continua de Empleo (Paraguay)
EPH	Encuesta Permanente de Hogares (Paraguay)
FAT	Fondo de amparo al trabajador (Brasil)
FCS	Fondo de Cesantía Solidario (Chile)
FGTS	Fondo de garantía por duración de tiempo de servicios (Brasil)
JJE	Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ecuador)
IPS	Instituto de Previsión Social (Paraguay)
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEA	Población Económicamente Activa
PET	Población en Edad de Trabajar
PIB	Producto Interior Bruto
PIIE	Programas de Inversiones Intensivas en Empleo
PPS	Piso de Protección Social
RUC	Registro Único de Contribuyentes (Paraguay)
SENADE	Servicio Nacional de Empleo (Paraguay)
SIGEP	Software integral de gestión del empleo y la formación (Paraguay)
SIGPA	Sistema de Información y Gestión del Paraguay
SIL	Software de intermediación laboral (Paraguay)
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Paraguay)
SNPP	Servicio Nacional de Formación Profesional (Paraguay)

PARTE 1

Propuestas para la extensión de la cobertura previsional en Paraguay

DIEGO C. SÁNCHEZ, CONSULTOR DE LA OIT



1.1 CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES DE PARAGUAY

Paraguay, ubicado en la parte centro sur y oriental de América del Sur y en la región norte y noreste del Cono Sur, es un país que limita geográficamente con Argentina, Brasil y con Bolivia. El territorio paraguayo es el séptimo más extenso de Sudamérica y ocupa dos regiones diferentes separadas por el río Paraguay, la Oriental, que es la más poblada, y la Occidental, que forma parte del Chaco Boreal.

Entre sus mayores potenciales económicos se destacan la exportación de energía eléctrica, siendo el segundo mayor exportador mundial de energía eléctrica puesto que es propietario junto con Brasil de una de las mayores hidroeléctricas operativas en el mundo.

Respecto de su economía, Paraguay tiene una economía medianamente diversificada. La historia reciente de la economía paraguaya se caracteriza como de crecimiento con alta volatilidad. Existen diversas razones que explican este proceso de crecimiento: el papel desempeñado por la construcción de dos hidroeléctricas que lograron potenciar el crecimiento, el impacto de la integración internacional y subregional de Paraguay, y un notable desarrollo de la actividad agrícola y ganadera, convirtiendo al país en un importante exportador agrícola a nivel regional.

Asimismo, el sector de los servicios se encuentra en un periodo de constante expan-

sión, presentando crecimientos anuales de dos dígitos. A partir de la década de 1990, el país viene desarrollando intensamente los sectores industriales, destacando la construcción civil, y terciarios. Actualmente, el sector secundario (industria, construcción, y energía) participa con el 28 por ciento del PIB, mientras que el sector primario contribuye con el 15 por ciento y el sector terciario con el 57 por ciento.

Dentro de los servicios no básicos, se destacan el sector comercial y el sector financiero, con una participación aproximada entre ambos del 28 por ciento. El ritmo de expansión de estos sectores está sujeto a bruscas oscilaciones debido a que dependen en gran medida del comercio fronterizo y de la disponibilidad de recursos financieros.

La agricultura y la ganadería son los sectores económicos que muestran un importante dinamismo. Los siete productos de exportación más sustanciales; la soja y sus derivados (que representan el 42 por ciento del total de la exportaciones paraguayas), lo que lo convierte en un importante productor mundial y la carne bovina, siendo un país certificado como libre de fiebre aftosa, le permiten ubicarse como el noveno exportador mundial. También figuran el maíz, trigo, sésamo, aceite de girasol y azúcar; todos de origen agropecuario.

En los últimos años, la economía paraguaya creció a tasas reales promedio de más del 6 por ciento anual (2007-2008), como consecuencia de la mejora en los términos de intercambio, la estabilidad de los precios y el aumento de la productividad. En 2009, la crisis financiera internacional, y las malas condiciones climáticas para el agro repercutieron negativamente en la evolución del crecimiento del PIB, con una caída del 3,8 para ese año. En 2010, Paraguay experimentó el nivel de crecimiento económico más significativo de las últimas cuatro décadas. Esta cifra fue obtenida por el importante desempeño del sector agrícola, la ganadería, la construcción y la manufactura.

Ahora bien, como consecuencia de la presión de la demanda interna, más los aumentos de los precios internacionales de alimentos y de los combustibles se elevó la tasa de inflación anual. Por este motivo, los niveles de crecimiento logrados en los últimos tiempos no se vieron reflejados en mejoras sociales, teniendo en consideración que la pobreza afecta a más de un tercio de la población del país.

Cabe señalar que para el pasado año, el Gobierno destinó el 50 por ciento del gasto total a

programas sociales de salud, educación, transferencias monetarias y pensiones para los adultos mayores. Asimismo, la inversión pública en infraestructura generó 51,000 nuevos empleos. Con estas políticas, se obtuvo un descenso en la tasa de desempleo abierto, pasando del 9,2 por ciento en el primer trimestre de 2010, al 6,1 en el tercer trimestre del citado año.

En 2011, a partir de la recuperación económica registrada en 2010, el Presupuesto General de la Nación proyectó una desaceleración moderada del crecimiento del PIB (el 3,5 por ciento), considerando un escenario con mejoras en los términos de intercambio, estabilidad de la tasa de interés y un contexto macroeconómico favorable.

El Ministerio de Hacienda elaboró las proyecciones macroeconómicas para los años 2012 y 2013, estimando un crecimiento económico promedio del 3,9 por ciento anual, justificándose estos valores por la estabilización de la economía y por la convergencia gradual hacia el crecimiento promedio histórico registrado en el país.

Los resultados se presentan en el cuadro siguiente:

**CUADRO 1.1. PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS
2012-2013**

CAMBIO PORCENTUAL ANUAL	2012	2013
Producto Interno Bruto Real	3.7	4.1
Producto Interno Bruto Nominal	8.9	9.1
Índice de Precios al Consumidor	5.0	5.0
Importaciones Registradas de bienes	5.9	6.8
Tipo de cambio Nominal (G/U\$S)	1.9	1.3
Términos de Intercambio	-0.7	1.0
VARIABLES NOMINALES		
PBI (miles de millones de G)	98.719	107.675
PBI (millones de U\$S)	19.905	21.437
Importaciones Registradas (millones de U\$S)	9.753	10.416
Tipo de cambio Nominal (G/U\$S)	7.959	5.023

Fuente: Ministerio de Hacienda (2012)

Analizando la clasificación funcional del gasto público se puede determinar los fines a los cuales se destina el Presupuesto General.

En tal sentido, desde el año 2006, la Administración Central concentra la mayor parte de sus gastos en servicios sociales, los que

crecieron de manera constante en los últimos años. En el presupuesto del último año, la inversión social representa el 53,1 por ciento.

El cuadro siguiente describe la clasificación funcional del gasto presupuestario para el periodo que corresponde a los años 2006-2011.

CUADRO 1.2. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL – ADMINISTRACIÓN CENTRAL 2006-2011
(EN MILES DE MILLONES DE GUARANÍES)

FUNCIÓN	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Administración Gubernamental	1.826	1.816	2.021	2.397	3.001	3.126
Servicios de Seguridad	1.048	1.165	1.325	1.683	2.059	2.266
Servicios Sociales	4.844	5.639	6.187	7.788	9.181	10.909
Servicios Económicos	1.109	1.143	985	1.574	2.059	2.157
Servicios de la Deuda Pública	1.676	1.647	1.471	1.852.	2.136	2.095
Total	10.504	11.411	11.987	15.294	18.436	20.552

Fuente: Ministerio de Hacienda (2012)

La mayor parte de los recursos presupuestarios correspondientes a la partida servicios sociales se destinan a educación. Si bien la partida seguridad social se ubicaba en el segundo lugar, desde 2009, el gasto en salud ocupa ese lugar.

A continuación, se presenta el desglose del gasto correspondiente a los servicios sociales durante el periodo 2006-2011, en términos porcentuales respecto del total. Es interesan-

te destacar que se produjo un incremento de 2 puntos porcentuales en la participación del gasto en salud así como en vivienda, mientras que el gasto en seguridad social cayó en aproximadamente 4 puntos porcentuales a lo largo del período. En los años 2007 y 2008, se observó una oscilación negativa del gasto en promoción y acción social, habiéndose estabilizado en 2009, probablemente también como forma de reacción frente a la crisis internacional de 2008.

**CUADRO 1.3 SERVICIOS SOCIALES – ADMINISTRACIÓN CENTRAL
2006-2011**

CLASIFICACIÓN POR FUNCIÓN	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Salud	17.9%	18.4%	16.9%	20.7%	20.7%	19.9%
Promoción y Acción Social	15.3%	10.9%	9.9%	15.9%	16.4%	16.8%
Seguridad Social	25.0%	22.5%	22.2%	19.0%	20.1%	20.9%
Educación	44.1%	43.0%	46.3%	42.1%	40.4%	38.9%
Ciencia, Tecnología y Difusión	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.3%	0.6%
Relaciones Laborales	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%
Vivienda y Urbanismo	0.8%	1.0%	2.8%	1.8%	1.9%	2.7%
Inversiones en Serv. Sociales	2.3%	3.9%	1.6%	0.1%	0.0%	0.0%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2012)

En el pasado ejercicio fiscal (2011), los recursos en el área social estuvieron destinados principalmente a la atención de la población afectada por la pobreza y el hambre, la educación inicial, la reducción de la mortalidad infantil, la salud materna y la disminución de la población sin acceso al suministro de agua potable.

Paraguay ha continuamente transitando a lo largo de las últimas seis décadas, desde un país rural a uno claramente urbano y, de este modo, ha seguido la tendencia de sus vecinos latinoamericanos. A diferencia de otros paí-

ses, la distribución entre hombres y mujeres ha presentado una trayectoria con una mayor participación masculina respecto del total.

La población de Paraguay se distribuye desigualmente en todo el país. La gran mayoría de la gente vive en la región oriental, donde se asienta Asunción, la capital y la ciudad más grande. El Chaco o Región Occidental, que abarca aproximadamente el 60 por ciento del territorio, cuenta con menos del 2 por ciento de la población nacional.

Del total de la población, el grupo de edades comprendidas entre 0 y 14 años, representa el 34 por ciento, mientras que aquellos que se ubican en el vértice de la pirámide poblacional –65 años y más– constituyen menos del 5 por ciento.

Esta distribución por edades significa, para las políticas sociales, la gran pertinencia de las políticas para garantizar la seguridad económica de los niños, así como su acceso a la educación y a la salud. El “bono demográfico” y su posible influencia en el crecimiento económico, gran parte del que Paraguay aún debe afrontar, solamente podrá aprovecharse si se cuenta con una población con salud y educación, permitiéndole un elevado nivel de productividad. Además, demuestra la importancia de la generación de nuevos empleos y de políticas para lograr una eficiente transición entre escuela y mercado de trabajo. Por otro lado, el porcentaje comparativamente reducido de adultos mayores en la población total, en este momento dependería del diseño que se

utilice de cara a la introducción de pensiones no contributivas, aunque modestas, sin un grave impacto en las finanzas públicas.

Los valores obtenidos para el periodo considerado demuestran un empeoramiento o bien un estancamiento en la distribución de ingreso, con una leve situación de menor equidad en la población rural que en la urbana. En realidad, a diferencia de de otros países latinoamericanos, Paraguay no ha presentado una clara tendencia de caída de la desigualdad al largo de los años 2008, teniendo en cuenta que se ha tratado de un período de importante crecimiento económico.

Los elevados valores en la comparación internacional sugieren que futuras políticas socioeconómicas deberían perseguir el objetivo de revertir esta situación, poniendo énfasis en la equidad como eje para el diseño de un modelo de protección para los individuos con mayor vulnerabilidad.

1.2 SISTEMA PREVISIONAL

1.2.1 Cobertura por regímenes de carácter contributivo

El sistema previsional paraguayo está compuesto por un número importante de regímenes fragmentados. Sin embargo, hay dos institutos que presentan una fuerte concentración de grupos de participantes: el Instituto de Previsión Social (IPS), que cuenta con casi el 50 por ciento de las personas afiliadas en situación de activos, y la Caja Fiscal, que tiene más del 50 por ciento de personas afiliadas en situación de pasivos.

Estos dos entes del sector regulado cubren aproximadamente al 95 por ciento de la población total afiliada a algún régimen de jubilación y pensiones.

El IPS cubre, de conformidad con la ley, a todos los trabajadores asalariados del sector privado registrado, al personal de entes descentralizados del Estado o de empresas mixtas, a docentes, y a los trabajadores del servicio doméstico.

Es la institución más importante del sistema de seguridad social y el único ente de mayor envergadura que cubre tanto la parte de salud como de jubilaciones y pensiones.

La Caja Fiscal es una dependencia del Ministerio de Hacienda que cubre a los empleados del sector público, a los docentes de universi-

dades nacionales, al personal policial, al de las fuerzas armadas y a los magistrados judiciales.

Además, es la encargada de la Dirección General de Pensiones No-contributivas, la que administra tanto los programas de pensiones que benefician a los veteranos de la guerra del Chaco y a sus familiares, como el correspondiente a las pensiones graciabiles.

Las otras entidades que conforman el sistema previsional son: Caja Municipal, Caja Ferroviaria, Caja Bancaria, Caja Parlamentaria, y Administración Nacional de Electricidad -ANDE- e ITAIPÚ. Todas estas instituciones funcionan de manera independiente y los trabajadores de las respectivas entidades deben afiliarse con carácter obligatorio.

La afiliación al IPS puede clasificarse en tres grandes grupos: el régimen general, los regímenes especiales y el régimen de privilegio o no contributivo.

El régimen general, que cubre a todos los trabajadores en situación de dependencia y sus familiares a cargo, otorga prestaciones de accidente, enfermedad, maternidad y vejez.

El régimen especial de salud incluye a los trabajadores del servicio doméstico, que trabajan en Asunción y Departamento Central y al ma-

gisterio público y privado en todo el país. Para este último grupo, las prestaciones se limitan a la cobertura por enfermedad y maternidad.

La tercera categoría está integrada por los veteranos de la guerra del Chaco y sus beneficiarios. En este caso, las jubilaciones pueden ser ordinarias, de invalidez por enfermedad común y de invalidez por accidentes del trabajo o enfermedades profesionales.

La edad de jubilación así como los años de aportes necesarios para percibir las prestaciones previsionales, varían según la entidad a la cual esté afiliado el trabajador.

Para aquellos afiliados al IPS, la jubilación ordinaria completa requiere como edad de retiro 60 años más un tiempo de aportes igual a 25 años. En el caso de la jubilación reducida, el requisito de edad es de 55 años, y el tiempo de aportes es de 30 años.

El monto de la pensión de jubilación se obtiene promediando los 36 últimos salarios percibidos por el trabajador con anterioridad a la fecha de jubilación, excluyendo el aguinaldo.

La tasa de sustitución está determinada en función de la edad de jubilación y el tiempo de aportes, cuando el afiliado reúne 60 años de edad y 25 o más años de aportes este porcentaje es del 100 por ciento, mientras que si el trabajador se retira con 55 años de edad y 30 años o más de aportes, la tasa de sustitución que otorga el IPS es del 80 por ciento.

La prestación de jubilación es objeto de un reajuste anual en base al índice de precios al consumidor que establece el Banco Central de Paraguay.

Tanto en el IPS como en la Caja Fiscal, las prestaciones son financiadas con recursos provenientes de aportes de los trabajadores en activo (el 9 por ciento de aporte personal y el 14 por ciento de cotización patronal), más en caso de necesidad, con aportes del Gobierno Nacional.

Cobertura Activa

El objetivo principal de los sistemas previsionales contributivos consiste en proteger contra distintos riesgos sociales de conformidad con lo establecido por el Convenio de la OIT sobre seguridad social, (norma mínima), núm. 102, 1952. Entre estos riesgos se encuentran la asistencia médica, que tiene un peso especial en el caso paraguayo, y el riesgo de vejez. Para alcanzar la sostenibilidad financiera de los regímenes contributivos en el largo plazo, obviamente es necesario supervisar los niveles de participación de la población en edad activa.

En este sentido, es común utilizar como indicador la proporción de personas de la PEA que están inscritos y realizan aportes a alguno de los regímenes de seguridad social.

Por ello, se analizan a continuación los valores de cumplimiento de los trabajadores respecto de las cotizaciones a la seguridad social en Paraguay. Se trabaja bajo el supuesto de que

aquellos trabajadores que realizan cotizaciones, accederán en su momento a las prestaciones de la seguridad social.

La cobertura activa registrada, a partir de la EPH 2010, presenta valores muy bajos, si bien

se ha registrado un leve incremento respecto de los resultados para el año inmediato anterior, más del 62 por ciento de la población asalariada de 15 o más años de edad está fuera del campo de aplicación de la previsión social.

CUADRO 1. 4. COBERTURA DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, COTIZANTES SEGÚN GÉNERO Y UBICACIÓN GEOGRÁFICA 2010

	SIN COBERTURA		CON COBERTURA	
	NÚMERO	%	NÚMERO	
Sexo				
Hombres	605.575	66.4	306.499	33.6
Mujeres	183.020	51.9	169.452	48.1
Ubicación Geográfica				
Rural	236.292	80.1	58.796	19.9
Urbano	552.303	57.0	417.155	43.0
Total	788.595	62.4	475.951	37.6

Fuente: OIT sobre la base de datos de la EPH 2010

Según un informe reciente del Banco Mundial (2011), la tasa de cobertura promedio de la PEA para América Latina, supera levemente el 40 por ciento, destacándose Chile, Uruguay y Costa Rica con valores superiores al 65 por ciento.

Paraguay se encuentra en el grupo de países (Bolivia, Perú, Nicaragua, Honduras y Repúbli-

ca Dominicana) que registran un menor porcentaje de cotización a la seguridad social por parte de su PEA.

Los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia, constituyen una parte importante del marco legal del sistema de protección social en Paraguay. Están incorporados en este marco con

carácter obligatorio los asalariados urbanos privados y los funcionarios públicos.

Los trabajadores cuyo hogar se encuentra en las zonas urbanas, presentan niveles de cotización a la previsión social más elevados, tanto que duplican la cobertura de aquellos que desempeñan actividades con ubicación geográfica en la zona rural. Esto puede indicar la necesidad de buscar un mayor acceso a la información sobre el sistema de seguro social por los empleadores y trabajadores rurales, así como la necesidad de pensar en mecanismos de fiscalización que involucren también a empresas y establecimientos importantes en la zona rural.

A continuación, se revisan las tasas de cotización registradas en función de los niveles de ingresos, distribuyendo la población asalariada con 15 años de edad o más, en cinco quinti-

les nacionales de ingreso *per cápita familiar*, que figuran en los resultados de la EPH 2010.

Los grupos de asalariados con ingresos superiores muestran una cobertura entre el 38,9 por ciento y el 53,5 por ciento (quintil IV y V respectivamente), mientras que en el extremo opuesto, aquellos con bajos ingresos (quintil I) y que cotizan a la previsión social tienen una cobertura del 5 por ciento y del 17 por ciento (quintil II).

Aunque existe una clara correlación entre ingreso y cotización al seguro social, debe destacarse que en los sectores de ingresos altos la cotización a la previsión social es aún muy baja si no tiene en consideración los valores que presentan países de la región. En estos colectivos no se puede argumentar la falta de capacidad de pago sino que la explicación debe buscarse en las deficiencias y limitaciones en

CUADRO 1.5. COBERTURA DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA. COTIZANTES AL RÉGIMEN IVM POR QUINTILES DE INGRESOS 2010

QUINTIL DE INGRESO	SIN COBERTURA		CON COBERTURA	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%
I más pobre	48.164	95.0	2.524	5.0
II	139.969	82.3	30.089	17.7
III	175.218	72.4	66.796	27.6
IV	218.351	61.1	138.918	38.9
V más rico	206.743	46.5	237.624	53.5

Fuente: OIT sobre la base de datos de la EPH 2010

el diseño del marco protector y en los bajos incentivos que son percibidos por la sociedad para afiliarse al seguro social.

En cuanto a los sectores de bajos ingresos, los porcentajes de cobertura detectados demuestran la ausencia de ingresos que permita la incorporación de estos colectivos a un modelo contributivo que obliga al pago periódico de cotizaciones.

De igual manera, si se observa la tasa de cotización para la cobertura por el riesgo de salud, las cifras detectadas en la EPH 2010, son simplemente inferiores a las registradas en materia de riesgos de vejez, invalidez y fallecimiento.

Esto parece paradójico en la medida en que las contingencias que se vislumbran como de corto plazo y de rápida ocurrencia (enfermedad), normalmente deberían superar la disponibilidad de afiliación y aportación respecto de aquellas contingencias en las que el riesgo involucrado parece subjetivamente ser de baja concreción o de lejana ocurrencia (vejez, sobrevivencia).

Esta situación podría ser una consecuencia de la falta de información recibida por los individuos respecto de los riesgos a los que están expuestos.

El cuadro siguiente presenta los valores de cobertura de los seguros de salud para el total de la población.

CUADRO 1. 6. COBERTURA DE LA POBLACIÓN ANTE RIESGOS DE SALUD, SEGÚN GÉNERO Y UBICACIÓN GEOGRÁFICA
2010

	SIN COBERTURA		CON COBERTURA	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%
Sexo				
Hombres	2.501.271	77.6	721.445	22.4
Mujeres	2.386.813	75.6	770.729	24.4
Ubicación Geográfica				
Rural	2.403.271	91.9	211.355	8.1
Urbano	2.484.813	66.0	1.280.819	34.0
Total	4.888.084	76.6	1.492.174	23.4

Fuente: OIT sobre la base de datos de la EPH 2010

Estos niveles de cobertura en materia de salud son una consecuencia de la orientación del modelo protector, teniendo en cuenta que el sistema de seguridad social de Paraguay está enfocado principalmente en los trabajadores pertenecientes al sector formal de la economía, sobre todo de las zonas urbanas.

El sistema de salud paraguayo está constituido por tres sectores, el público, el paraestatal y el privado. Respecto del paraestatal, constituido principalmente por el IPS, representa más del 50 por ciento de la cobertura de salud.

El sistema cubre los riesgos de enfermedad común, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El primero se aplica a los afilia-

dos y a sus descendientes, los seguros de accidentes y enfermedades profesionales protegen a los trabajadores de las empresas privadas.

Las cifras del cuadro anterior, demuestran también una ausencia de políticas (o de su implementación) que se traduzcan en una mayor afiliación contributiva al sistema protector de la salud, puesto que tan solo el 23,4 por ciento de la población cuenta con un seguro de salud.

A continuación, se presenta el número de cotizantes a la previsión social considerando el sector laboral donde se sitúa cada trabajador, esto es: sector formal o sector informal.

CUADRO 1.7. COTIZANTES Y NO COTIZANTES AL SISTEMA PREVISIONAL POR SECTOR Y GÉNERO 2010

SECTOR LABORAL	COTIZANTES			NO COTIZANTES
	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	TOTAL
Formal	161.396	288.379	449.775	504.938
	50.9%	45.2%	47.1%	52.9%
Informal	8.056	18.120	26.176	1.933.251
	1.0%	1.6%	1.3%	98.7%
Total	169.452	306.499	475.951	2.442.785
	15.3%	17.0%	16.3%	83.7%

Fuente: OIT sobre la base de datos de la EPH 2010

El primero resulta de considerar a los empleos públicos más el empleo privado, mientras que el segundo segmento reúne a los trabajadores por cuenta propia, familiar no remunerado y servicio doméstico respecto de todos los individuos de la población en edad de trabajar.

La informalidad en el empleo ocurre cuando los individuos no cumplen una serie de requisitos establecidos por las regulaciones del mercado de trabajo, la falta de cotización, la no facturación y/o la inexistencia de un contrato de trabajo puntal.

Aquí también debe incorporarse el cumplimiento de las normas en materia de salario mínimo por rama de actividad, vigente en el país.

Las cifras registradas en el cuadro anterior, posiblemente no representan correctamente los datos en materia de cobertura, puesto que de la población incluida debería sustraerse a aquellas personas de edades comprendidas entre 10 y 18 años de edad.

Aún así, el valor determinado por la EPH del 83,7 por ciento de la población en edad de trabajar sin cobertura del sistema previsional, muestra el limitado desarrollo de la seguridad social en Paraguay, obligando a realizar los esfuerzos necesarios para mejorar el volumen protector del sistema y los mecanismos de control y fiscalización.

Debe destacarse el número total de trabajadores del sector formal que no realizan coti-

zaciones a la seguridad social, más de 500 000 trabajadores.

Sobre esta situación tan particular, los instrumentos que deben utilizarse para contrarrestarla están asociados con la fiscalización y control de la inscripción laboral y del cumplimiento efectivo de los ingresos de aportes y cotizaciones.

La realización de campañas de afiliación y medidas que se traduzcan en el “blanqueo” de los trabajadores del sector formal en la previsión social, probablemente tendrán un efecto positivo en los niveles de cobertura en el corto plazo.

Para el caso de los trabajadores no cotizantes del sector informal, la fiscalización y el control tienen repercusiones en el nivel de cumplimiento a mediano plazo, pero necesitan aplicarse junto con otros instrumentos que añadan incentivos a la afiliación y al cumplimiento del pago de aportes.

En el siguiente cuadro, se muestra el total de trabajadores en las principales ramas de actividad, y de aquellos que en efecto pagan cotizaciones al sistema previsional.

También, se calcula el grado de desprotección previsional que cada actividad presenta, a partir de la vinculación entre los que cotizan y el total de trabajadores.

**CUADRO 1.8. GRADO DE PROTECCIÓN PREVISIONAL POR RAMA DE ACTIVIDAD
2010**

RAMA DE ACTIVIDAD	COTIZANTES (A)	TOTAL DE TRABAJADORES (B)	GRADO DE PROTECCIÓN (A)/(B)
Agricultura y Ganadería	5.365	720.569	0.7%
Manufactura	69.438	311.362	22.3%
Construcción	5.093	207.258	2.5%
Comercio, restaurantes y hoteles	90.010	686.129	13.1%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	34.813	111.089	31.3%
Finanzas, servicios a empresas	45.472	130.877	34.7%
Servicios comunales, sociales y personales	213.337	619.565	34.4%

Fuente: OIT sobre la base de datos de la EPH 2010

Las cifras incluidas en el cuadro precedente, muestran que más del 99 por ciento de los trabajadores que desempeñan actividades en el sector agrícola-ganadero están fuera de la cobertura previsional, y muy cercano a ese valor, la construcción registra un nivel similar, el 97,5 por ciento. Asimismo, en el caso del sector comercio, restauración y hotelería, el valor es de aproximadamente el 87 por ciento del total.

Por otra parte, los sectores con porcentajes superiores en materia de cobertura previsional son: finanzas, servicios a empresas (el 34,4 por ciento) y servicios comunales, sociales y personales (el 34,4 por ciento). Este tipo de

análisis, que se puede abrir a niveles de desagregación más amplios, suministraría indicaciones importantes a efectos de orientar actividades de difusión de informaciones y de verificación por la inspección de la seguridad social.

Realizando un análisis por tamaño de establecimiento, los trabajadores con mayor probabilidad de cotización a la previsión social, son aquellos que desempeñan actividades en empresas medianas o grandes.

Para los establecimientos de más de 50 trabajadores, los valores de la cobertura ascienden

al 68,4 por ciento, para empresas que cuentan con 21 a 50 trabajadores, el porcentual es del 55,6 por ciento, y para los que tienen entre 11 y 20 trabajadores, es cercano al 43 por ciento.

Si se considera el nivel de cobertura de la población ocupada de edades comprendidas entre 20 y 64 años, éste se ubica en cerca del 42 por ciento del total del empleo.

CUADRO 1.9 COTIZANTES Y NO COTIZANTES SEGÚN ESTRUCTURA DE EMPLEO, POBLACIÓN OCUPADA ENTRE 20 Y 64 AÑOS 2010

SECTOR LABORAL	COTIZANTES	NO COTIZANTES	TOTAL
Formal			
Asalariados Privados	234.504	309.053	543.557
Asalariados Públicos	206.364	45.285	251.649
Informal			
Asalariados Privados	25.593	297.537	323.130
Total	466.461	651.875	1.118.336
	41.7%	58.3%	

Fuente: OIT sobre la base de datos de la EPH 2010

En cuanto al empleo público -como era previsible- el porcentaje de cotización llega al 82 por ciento, mientras que en el otro extremo están los asalariados privados, con tan solo el 8 por ciento del ingreso en concepto de aportes y cotizaciones a alguna de las cajas del sistema previsional.

En este ejercicio, se tomó en consideración como asalariados del sector formal, a las personas que desarrollan actividades en empresas con más de 5 trabajadores, mientras que

para los del sector informal, se trata del grupo de trabajadores que desempeñan sus actividades en empresas (microempresas) con un número de trabajadores inferior a 5.

El cuadro precedente presenta información sobre la población afiliada a la previsión social con carácter obligatorio, y demuestra que deben aplicarse políticas especiales para efectivizar el ingreso a la cobertura previsional de cada colectivo particular.

En el caso de los asalariados públicos (45 285 individuos), se requiere un mayor control de la gestión de los recursos humanos en las instituciones de los distintos niveles de gobierno, a fin de lograr la universalización. Las contralorías y fiscalizaciones de la administración pública deben prestar especial atención al tema. También se podría realizar un análisis comparativo de diferentes fuentes de información entre las bases de activos de los distintos regímenes previsionales vigentes para los trabajadores del Estado, con el objetivo de acentuar los esfuerzos administrativos necesarios para conseguir la cobertura total de este colectivo.

En cambio, para los asalariados del sector privado, las razones de su no cobertura pueden ser de distintos órdenes. Es posible que se trate de una falta de conocimiento sobre las obligaciones y derechos a la seguridad social por parte del ciudadano y su empleador, es posible que se trate de dificultades físicas, geográficas y burocráticas de acceso a la seguridad social, es posible que se trate de acuerdos entre empleadores y trabajadores (o simplemente de la imposición del empleador al trabajador) para evadir el pago de la cotización al seguro social. También existen barreras específicas en determinados segmentos económicos, como el sector rural, los trabajadores domésticos, los trabajadores independientes, y otros que hacen frente a la dispersión geográfica y no logran organizarse en sindicatos de trabajadores o empleadores, se encuentran ante barreras de tipo discriminatorio, o posiblemente tienen problemas con el elevado costo que represen-

tan sus cotizaciones al seguro social. Entre las soluciones posibles, se pueden citar los esfuerzos sistemáticos de difusión de las informaciones a través de un programa de educación previsional; de un plan de fiscalización y control sobre el empleo beneficiándose del cruce de bases de datos, a efectos de detectar trabajadores no registrados o bien la evasión del pago de aportes por parte de los empleadores; así como de políticas de accesibilidad simplificada para algunos de los grupos citados.

Entre las políticas que distintos países latinoamericanos han aplicado al sector informal, parece recomendable pensar, en primer lugar, en la obligatoriedad de afiliación a la seguridad social de los trabajadores dependientes, pertenecientes o no a microempresas, pensar en mecanismos que les faciliten el acceso burocrático a la seguridad social y la realización de los pagos de las cotizaciones, y a continuación, aplicar un plan de control y fiscalización relativo al cumplimiento del pago de las obligaciones por parte de los empleadores.

Cobertura Pasiva

Considerando que las prestaciones de la seguridad social en Paraguay, se otorgan en virtud de una modalidad de financiación contributiva, los niveles de cobertura de la población adulta se alejan del principio de universalidad, puesto que la cobertura se brinda sólo a los cotizantes que hayan cumplido los

requisitos mínimos de afiliación y pago de aportes y cotizaciones.

El indicador de cobertura pasiva consiste en determinar la proporción de quienes perciben algún beneficio de la previsión social entre las personas adultas mayores. La cobertura pasi-

va del régimen paraguayo, según los datos de la EPH 2010, suma un total de 106 860 jubilados y pensionistas, que representan menos del 2 por ciento del total de la población.

El cuadro siguiente describe el total de beneficiarios por rango de edad y sexo.

CUADRO 1.10. BENEFICIARIOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES, POR GRUPO DE EDAD Y GÉNERO, 2010

GRUPO DE EDAD	BENEFICIARIOS			SIN BENEFICIO
	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	
Menos de 49 años	4.470	1.270	5.740	5.207.863
50 – 54 años	3.948	1.357	5.305	303.407
55 – 59 años	6.510	6.707	13.217	226.731
60 – 64 años	6.135	7.893	14.028	176.203
65 – 69 años	8.054	6.452	14.506	128.338
70 años y mes	33.135	20.929	54.064	231.930

Fuente: OIT sobre la base de datos de la EPH 2010

El grupo etario mayor, receptor de beneficios previsionales por excelencia (60 años y más) representa un total de 82 598 jubilaciones y pensiones. Si consideramos el total de la población para ese colectivo, aproximadamente 620 000 individuos, la cobertura pasiva del régimen es de solamente el **13,4 por ciento**.

Al analizar el alcance de la previsión social para las personas mayores y los años de esco-

laridad, se percibe que los niveles de instrucción tienen una correlación lineal con la percepción de prestaciones previsionales.

Aquellos segmentos de la población con muy baja escolaridad, prácticamente no acceden a la previsión social, los segmentos con una escolaridad superior (más de 12 años de instrucción), de cada 2 individuos, 1 percibe una jubilación o una pensión.

La situación se repite si se discrimina por sector de ingreso, en el quintil más rico, el 36 por ciento tiene cobertura mientras que el quintil con menores ingresos, sólo el 0,4 por ciento está cubierto por la protección previsional.

Al realizar la distribución por ubicación geográfica, los habitantes de las zonas rurales tienen un

menor acceso a la cobertura previsional que los individuos que viven en las zonas urbanas.

El siguiente cuadro resume lo señalado anteriormente, con el desglose de la población beneficiaria o no de prestaciones previsionales, considerando la escolaridad alcanzada y la zona geográfica de residencia.

CUADRO 1.11. BENEFICIARIOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES, POBLACIÓN DE 60 AÑOS Y MÁS POR AÑOS DE ESCOLARIDAD Y UBICACIÓN GEOGRÁFICA 2010

POBLACIÓN 60 AÑOS Y MÁS	BENEFICIARIOS			SIN BENEFICIO
	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	
Años de Escolaridad				
0 años	3.464	1.269	4.733	71.765
1 – 6 años	22.838	12.379	35.217	379.276
7 – 11 años	3.335	5.260	8.595	41.189
12 y más	17.687	16.216	33.903	44.010
Ubicación Geográfica				
Urbano	10.458	30.362	70.820	296.833
Rural	6.866	4.912	11.778	240.246

Fuente: OIT sobre la base de datos de la EPH 2010

En el siguiente cuadro, se pueden apreciar a los beneficiaros de jubilaciones y pensiones según los tramos de ingresos.

CUADRO 1.12. BENEFICIARIOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES, POBLACIÓN DE 60 AÑOS Y MÁS POR QUINTILES DE INGRESOS

2010

POBLACIÓN 60 AÑOS Y MÁS	BENEFICIARIOS			SIN BENEFICIO
	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	
Quintiles				
I más pobre	776	0	776	93.575
II	763	44	807	122.886
III	6.914	6.321	13.235	107.547
IV	8.937	7.956	16.893	104.225
V más rico	29.934	20.953	50.887	107.608

Fuente: OIT sobre la base de datos de la EPH 2010

Existe una elevada demanda de cobertura pre-visional en todo el país, pero principalmente en las zonas urbanas y en los sectores de poca instrucción escolar y con bajos ingresos.

En este último segmento de la población, es probable que medidas no contributivas bien diseñadas, que brinden prestaciones monetarias y de asistencia sanitaria, repercutirán

rápidamente en la reducción de la pobreza y en los niveles de indigencia.

A efectos de revisar la población objetivo de la seguridad social, el cuadro siguiente hace una descripción de las características de los hogares que son receptores de jubilación y pensión con edad de 65 años o más.

CUADRO 1.13. CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES CON RECEPTORES DE JUBILACIONES Y PENSIONES MAYORES DE 65 AÑOS
2010

CARACTERÍSTICAS	TOTAL DE HOGARES POBRES CON AL MENOS UN MAYOR DE 65 AÑOS	HOGARES CON RECEPTORES MAYORES DE 65 AÑOS	TOTAL
Total de Hogares	103.386	64.664	1.575.975
Número de Integrantes	4.1	3.7	4.0
Porcentaje Urbanos	50.1%	85.0%	60.5%
Edad Promedio	39.9	47.1	28.5
Porcentaje Mujeres	50.9%	46.7%	50.8%
Porcentaje Menores de 15 años	27.7%	13.4%	31.8%
Ingresos per cápita familiar	G 254.247	G 1.781.314	G 893.066

Fuente: OIT sobre la base de datos de la EPH 2010

En el cuadro se comprueba que el promedio de ingresos *per cápita* familiar de hogares con receptores de pensiones mayores de 65 años es el doble del ingreso *per cápita* familiar de todos los hogares. Además, se observa muy claramente que el promedio de ingresos *per cápita* familiar de los hogares en los que existen receptores de pensiones mayores de 65 años, es siete veces mayor que el ingreso *per cápita* familiar de los hogares pobres con un adulto mayor de 65 años o más. Por tanto, es posible afirmar que la percepción de una pensión, en Paraguay al igual que en otros países latinoamericanos, es un elemento im-

portante para la superación de la pobreza de los hogares de los que estos adultos mayores forman parte.

Partiendo de la consideración de la situación de pobreza o indigencia de los hogares donde existen beneficiarios de jubilaciones y pensiones, se puede estimar el modo en que las cuantías percibidas en concepto de prestaciones previsionales, mejoran la situación de cada familia.

CUADRO 1.14. EFICACIA DE LOS REGÍMENES DE JUBILACIONES Y PENSIONES PARA REDUCIR LA INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA 2010V

	HOGARES POBRES			HOGARES INDIGENTES		
	CON JUBI- LACIÓN O PENSIÓN	SIN JUBI- LACIÓN O PENSIÓN	REDUCCIÓN DE LA INCI- DENCIA	CON JUBI- LACIÓN O PENSIÓN	SIN JUBI- LACIÓN O PENSIÓN	REDUCCIÓN DE LA INCI- DENCIA
Total Hogares	34.7	36.3	4.4	19.4	20.7	6.4
Con Ben- eficiarios	10.9	30.6	64.5	2.1	15.3	86.2
Con Ben- eficiarios de 65 años y más	9.2	29.8	69.1	0.0	15.7	100.0

Fuente: OIT sobre la base de datos de la EPH 2010

Confirmando la observación de los párrafos anteriores, se observa que en los hogares con beneficiarios de jubilación o pensión, la incidencia de la pobreza se reduce en un 64,5 por ciento, cuando existe una prestación de la previsión social, mientras que la pobreza extrema se reduce en un 86,2 por ciento. Lo mismo ocurre al considerar los hogares con beneficiarios de jubilación o pensión mayores de 65 años, en los que la pobreza se reduce en un 69,1 por ciento y la indigencia desaparece. Este es un impacto sumamente importante y un sólido argumento en favor de los esfuerzos de expansión de la cobertura de la seguridad social realizados en Paraguay.

Como se ha demostrado, los programas de jubilaciones y pensiones tienen notables repercusiones en la reducción de la pobreza y la indigencia, considerando la descripción de los hogares donde viven individuos mayores de 65 años. Entre estos hogares, casi el 50 por ciento, no son receptores de prestaciones de vejez, invalidez o fallecimiento. Esto se debe a que especialmente las personas de edad avanzada, tienden a perder otras fuentes de ingreso, sobre todo de ingresos del trabajo debido a posibles situaciones de vulnerabilidad.

1.2.2 Problemas en la cobertura de los trabajadores independientes

Hace más de cincuenta años que la conveniencia de encontrar un modo adecuado para cubrir mediante regímenes de seguridad social a los trabajadores independientes o pertenecientes al mercado informal, constituye una prioridad.

La realidad que presenta la estructura de los mercados de trabajo en muchos países en desarrollo se contradice con la idea que sostenía la teoría clásica del desarrollo. Esta teoría afirmaba que como resultado del crecimiento económico, los trabajadores serían mayormente absorbidos por el sector formal.

Sin embargo, la situación actual que se observa en los países de nuestra región, da cuenta de un alto grado de crecimiento de la precarización de las condiciones laborales, y como consecuencia de ello, dificultades para el acceso a las prestaciones de los seguros sociales.

Esta circunstancia debe tener su influencia a la hora de pensar en programas de seguridad social que se adecuen mejor a las necesidades y capacidad contributiva del conjunto de los trabajadores.

En ese sentido, y como parte de una aproximación técnica al tema, es necesario considerar las características diferenciales, que presentan las actividades por cuenta propia frente a las actividades en relación de dependencia.

Entender esas diferencias es el primer paso para poder diseñar un sistema de seguridad social para este colectivo, debido a que esas diferencias constituyen la base de las decisiones de políticas sobre todo en los aspectos vinculados a la financiación de un sistema de seguridad social, a los requisitos para el otorgamiento de las prestaciones y a los procedimientos para determinar las cuantías de las pensiones de jubilación.

El trabajador caracterizado por la legislación de la región como trabajador autónomo, trabajador independiente, trabajador por cuenta propia o trabajador eventual, generalmente es aquel individuo que organiza la actividad elegida obedeciendo a sus propias directivas, resultando en consecuencia útil adoptar un enfoque empresarial y ajustado a las leyes del mercado.

Las modalidades laborales que diferencian esta categoría de trabajadores, se hacen evidentes cuando se considera el cumplimiento en el pago de aportes y cotizaciones que este tipo de trabajadores debe afrontar por sí mismos, y las consecuencias de la demora y la regularidad en su cumplimiento formal.

La mayoría de los trabajadores que laboran en relación de dependencia perciben ingresos regulares y más elevados, y por lo tanto están en posición de cotizar ininterrumpidamente a la seguridad social. En general, su horizonte es la planificación a largo plazo y puesto que perciben sus ingresos de manera constante, tienen la

posibilidad de configurar un ciclo de ahorro que contemple las necesidades para la jubilación.

Es por esta razón por la que los sistemas previsionales se articulan sobre la base de estas características particulares, y desarrollan la regulación del acceso a las prestaciones de jubilación (afiliación, cotización, edad de retiro, etc.) con un marcado sesgo hacia el empleo formal.

En el caso de los trabajadores por cuenta propia, sus ingresos son irregulares. Aún teniendo los recursos prefieren invertirlos en sus actividades, por cuanto, de esa forma responden a sus problemas de supervivencia inmediatos. Cualquier preocupación o motivación para prever eventualidades distantes en el tiempo se desdibujan.

Asimismo, perciben que se le requieren porcentajes relativamente elevados de sus ingresos, una parte de su tiempo y grandes esfuerzos, para financiar prestaciones de la seguridad social que no satisfacen sus necesidades prioritarias, para familiarizarse con la forma de administración de regímenes de los que desconfían y para luchar contra restricciones legales y obstáculos administrativos.

Cualquier estructura legal de protección de las contingencias de vejez, invalidez y muerte para este tipo de trabajadores depende de su propia vocación, conciencia y cultura previsional, siendo fundamental considerar como base de dicha estructura legal un equilibrio realista de sus incentivos.

Los trabajadores no asalariados tienden a concentrarse en las tareas vinculadas al comercio, prestando servicios para la industria, en tareas vinculadas al sector de la construcción y en las actividades rurales.

La concentración en las actividades vinculadas a los servicios personales y sociales es significativa pero menor a la concentración de los asalariados.

En este tipo de trabajadores, se reúne a personas que ejercen actividades profesionales liberales, pequeños empresarios y a trabajadores eventuales de baja capacidad contributiva.

Pero adicionalmente, suelen efectuar eventualmente tareas en esta categoría de trabajadores que normalmente desarrollan actividades dependientes pero que ocasionalmente por alguna circunstancia vinculada a su historia laboral, realizan actividades similares a alguno de los tipos de trabajadores antes mencionados.

Esta heterogeneidad es uno de los principales puntos de vista que condicionan el diseño de un instrumento de política, y obliga en muchos casos a parcializar el análisis, para diseñar soluciones que se adapten a cada subgrupo.

En lo que respecta a Paraguay, según los datos que se desprenden de la EPH 2010, los trabajadores ocupados presentan las siguientes características:

**CUADRO 1.15. TRABAJADORES OCUPADOS
2010**

SEXO Y EDAD	RURAL	URBANA	TOTAL
Mujeres	363.926	717.804	1.081.730
Hombres	754.256	975.562	1.729.818
Total	1.118.182	1.693.366	2.811.548

Fuente: OIT sobre la base de datos de la EPH 2010

En la población ocupada rural, el 67,5 por ciento corresponde a trabajadores hombres, mientras que en la urbana, la participación entre hombres y mujeres está más equilibrada (el 57,6 por ciento y 42,4 por ciento respectivamente),

Si observamos los individuos ocupados, por rango de edad, se obtiene el siguiente desglose:

**CUADRO 1.16 TRABAJADORES OCUPADOS POR EDAD
2010**

EDAD	RURAL	URBANA	TOTAL
De 15 a 24 años	275.645	350.524	626.169
De 25 años y más	842.537	1.43.842	2.185.379
Total	1.118.182	1.693.366	2.811.548

Fuente: OIT sobre la base de datos de la EPH 2010

El 77 por ciento de la población ocupada representa el grupo de individuos con edades mayores a 25 años.

Cuando analizamos la estructura de la población ocupada urbana en función de si pertenecen al sector de empleo privado o al empleo público, los resultados son los siguientes:

**CUADRO 1.17. ESTRUCTURA DE LOS TRABAJADORES OCUPADOS URBANOS
2010**

SECTOR	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
Privado	615.122	849.555	1.464.677
Público	100.828	124.485	225.313

Fuente: OIT sobre la base de datos de la EPH 2010

El peso relativo de los empleados públicos no es significativo respecto del total de los ocupados urbanos, en cambio el del sector privado es del 86 por ciento.

Cabe señalar que se ha incluido como privado, a los trabajadores pertenecientes a los siguientes sectores: a) empleadores, b) trabajadores por cuenta propia, c) familiar no remunerado y d) los empleados del servicio doméstico.

Este último segmento incluye a los asalariados, trabajadores por cuenta propia y sector informal. Este desglose incorpora en el primer grupo a los obreros y empleados privados en empresas con más de 5 trabajadores, el segundo grupo a empleadores y trabajadores por cuenta propia con educación técnica o profesional, y el grupo indicado como infor-

mal agrupa a los empleadores y trabajadores por cuenta propia con educación secundaria completa o menor, los trabajadores privados en empresas con menos de 5 empleados, los trabajadores familiares no remunerados y los empleados domésticos.

Respecto de esta distribución, debe señalarse que aquellos trabajadores del sector privado, cuyas empresas no superan el número de 5 empleados (microempresas), obligados por ley a cotizar a la seguridad social, por lo general, presenta los niveles más altos de evasión fiscal lo que obliga a incluirlos en el sector informal.

A continuación, se presentan los grandes grupos de trabajadores ocupados del sector privado que realizan actividades en zonas urbanas, distribuidos por género.

CUADRO 1.18. TRABAJADORES OCUPADOS URBANOS DEL SECTOR PRIVADO
2010

GRUPO	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
Asalariados	145.935	348.210	494.145
Cuentapropistas	36.630	40.861	77.491
Informales	432.557	459.382	891.939

Fuente: OIT sobre la base de datos de la EPH 2010

Si descontamos el grupo de asalariados urbanos -que deberían estar incluidos bajo el paraguá protector de la seguridad social- el total de ocupados por cuenta propia y los informales determinan una población objetivo de cara a políticas que busquen la extensión de la cobertura previsional cercana al **millón** de trabajadores, esto es el 30 por ciento de la PEA.

Revisando las cifras registrados por la EPH 2009, se puede apreciar una disminución del número de ocupados del sector por cuenta propia y del trabajo informal, puesto que ese año, se registraron 95 568 ocupados urbanos por cuenta propia y 950 416 del sector informal, valores superiores a los indicados precedentemente.

El período de crecimiento de la economía paraguaya en 2009-2010, explicaría la reducción de los trabajadores de estos sectores, a partir del aumento del grupo de trabajadores en relación de dependencia.

Estos resultados estarían validando la argumentación teórica de que en épocas de crecimiento económico, el trabajo independiente y las actividades del sector informal se reducen en términos relativos, como consecuencia de un incremento en el número de personas que pasan a formar parte del sector asalariado.

El siguiente cuadro presenta los grupos de trabajadores del sector informal señalado anteriormente con una distribución por número, porcentaje y género.

**CUADRO 1.19. TRABAJADORES OCUPADOS URBANOS DEL SECTOR INFORMAL
2010**

GRUPO	MUJERES		HOMBRES		TOTAL	
	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%
Asalariados en empresas de 2 a 5 trabajadores (microempresas)	57.902	13.4	192.417	41.9	250.319	28.1
Cuentapropista sin profesión y técnicos	195.970	45.3	236.170	51.4	432.140	48.4
Familiar no remunerado	26.808	6.2	21.408	4.7	48.216	5.4
Servicio doméstico	151.877	35.1	9.387	2.0	161.264	18.1
Total	432.557	100	459.382	100	891.939	100

Fuente: OIT sobre la base de datos de la EPH 2010

Con este desglose, se observa, por una parte, que el 28 por ciento del sector informal está compuesto por trabajadores urbanos que desempeñan actividades en relación de dependencia en empresas de tamaño reducido (menos de 5 trabajadores).

La reglamentación previsional obliga a este sector a la afiliación y al pago de cotizaciones. Por ello, sería recomendable estudiar formas de simplificar el acceso y formas de recaudar las cotizaciones, y, al mismo tiempo, se debería fortalecer los mecanismos de control y fiscalización para incorporar efectivamente a más de **250 000** trabajadores en la cobertura de la previsión social.

Por otra parte, el sector de los trabajadores urbanos que desempeñan tareas familiares y sin

remuneración, representa el 5,4 por ciento del total de ocupados del sector informal.

Si se compara con la experiencia internacional, aquí la capacidad contributiva es baja, razón por la cual la cobertura de estas personas en el corto plazo, solo será posible bajo un régimen de prestaciones no contributivas o prestaciones sociales que se focalicen en mejorar sus condiciones socioeconómicas.

La asistencia sanitaria y programas de transferencias con corresponsabilidad que brinden beneficios directos a las familias de los trabajadores, también deberían traducirse en mejoras en las condiciones de vida de este grupo.

Los trabajadores del servicio domestico (el 18 por ciento) demandan un diseño particular dentro del modelo de protección social, que también cubra a los trabajadores por cuenta propia profesionales o técnicos.

Para estos colectivos, la obligatoriedad en la afiliación y cotización al régimen general del IPS, sería necesaria como punto de partida

para la incorporación a las prestaciones de la seguridad social.

Se describe a continuación el nivel de remuneraciones para los trabajadores asalariados públicos y privados, haciendo hincapié en las cifras de las personas que cotizan o no al sistema de pensiones.

CUADRO 1.20. NIVEL DE REMUNERACIONES DE LOS ASALARIADOS Y PRIVADOS Y PÚBLICOS (EN GUARANÍES) 2010

GRUPO	PRIVADOS	PÚBLICOS	TOTAL
No cotizante	G 1.343.693	G 1.713.077	G 1.366.942
Cotizante	G 2.138.343	G 2.276.028	G 2.198.695

Fuente: OIT sobre la base de datos de la EPH 2010

Si se expresaran en dólares de los Estados Unidos, las cifras anteriores representarían 281 dólares de los Estados Unidos para el salario promedio del grupo de trabajadores que no cotiza a la previsión social, y 452 dólares de los Estados Unidos para el promedio total de los cotizantes. Las personas que no cotizan a la previsión social, perciben remuneraciones mensuales sensiblemente inferiores a las de las personas que forman parte del sector formal.

La capacidad contributiva del sector informal y de los trabajadores independientes con título profesional o técnico, se presenta en el cuadro siguiente, en el que se podrá comprobar que existe una dispersión importante del nivel promedio de ingresos mensuales, destacándose los trabajadores por cuenta propia profesionales, cuyos ingresos más que duplican al del sector que les sigue en capacidad contributiva, los trabajadores por cuenta propia sin especialización.

**CUADRO 1.21. TRABAJADORES OCUPADOS URBANOS,
INGRESOS MEDIOS SEGÚN CATEGORÍA (EN GUARANÍES)
2010**

CATEGORÍA	INGRESO MEDIO MENSUAL
Cuentapropista (Profesionales y Técnicos)	G 4.262.660
Asalariados Sector Informal	G 1.347.669
Cuentapropista	G 1.704.214
Servicio Doméstico	G 943.430

Fuente: OIT sobre la base de datos de la EPH 2010

No sorprende que el promedio de remuneraciones de los trabajadores profesionales independientes sea el más elevado. En general, cuanto mayor es el nivel de instrucción y capacitación, mejores son los salarios percibidos.

La alta capacidad contributiva de este segmento del mercado laboral, no se refleja en elevados niveles de cumplimiento y afiliación a la seguridad social. Tampoco se han desarrollado de manera sustitutiva al régimen general, las cajas previsionales para profesionales.

Todo ello contribuye a destacar la limitada cultura previsional y la reducida difusión de los beneficios del ahorro para la vejez, así como probablemente el desafío que representa la obtención de una mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones del sector, teniendo en cuenta que este colectivo tiene como característica particular una alta capacidad contributiva y elevados niveles de instrucción.

1.3 PROPUESTAS PARA LA EXTENSIÓN DE LA COBERTURA PREVISIONAL

1.3.1 Obligatoriedad de afiliación de distintos grupos a la seguridad social

La Constitución Nacional de Paraguay dispone como obligatoria la participación del trabajador dependiente y su familia a la Seguridad Social. También establece que debe promoverse su extensión a todos los sectores de la población.

Por su parte, el IPS, permite la afiliación voluntaria del trabajador por cuenta propia al Seguro de Salud, lo mismo establece la ley vigente para los trabajadores que desempeñen actividades en el servicio doméstico.

Por todo ello, se debe estudiar posibles cambios en la legislación para establecer de manera obligatoria la afiliación y cotización al IPS de todos los trabajadores pertenecientes a los siguientes sectores de empleo:

- » Trabajadores por cuenta propia (no profesionales)
- » Trabajadores Rurales
- » Trabajadores Profesionales y Técnicos
- » Servicio Doméstico

Esta incorporación debe considerar también las prestaciones de asistencia médica a los cotizantes y su grupo familiar, prestando aten-

ción a los períodos de carencia y otras salvaguardas necesarias para proteger la solvencia fiscal del Instituto.

Con la inclusión de las prestaciones de asistencia médica otorgada por el IPS a los beneficiarios del régimen general, se busca lograr un incentivo inmediato a la afiliación de este importante grupo de trabajadores pertenecientes a la economía informal (**aproximadamente 600 000 personas**), definiendo a partir de un estudio actuarial, los tiempos de carencia necesarios para el acceso a las distintas prestaciones de asistencia médica.

Esta prestación, de mediata recepción por parte de los afiliados y grupo familiar, es más visible que las prestaciones de largo plazo que otorga la previsión social, favoreciendo la regularidad de los aportes, la fiscalización de las cotizaciones y la financiación del Instituto.

A este respecto, sería conveniente que las autoridades tuvieran en cuenta la Recomendación núm. 202 de la OIT sobre los pisos de protección social adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2012 que en su artículo 1(b) dice “proporciona orientaciones a los Miembros para poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de perso-

nas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social”. En virtud de la misma Recomendación, los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Estas garantías incluyen: el acceso a la asistencia médica esencial incluida la atención de la maternidad; la seguridad básica del ingreso para los niños; la seguridad básica del ingreso para las personas en edad de trabajar que no pueden obtener ingresos debido a enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez y la seguridad básica del ingreso para las personas de edad avanzada, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

1.3.2 Pensión no contributiva de vejez

El pago de una prestación, a partir de una determinada edad, sin imponer períodos de calificación, puede justificarse por el hecho de que, en edades avanzadas, las personas normalmente ven reducida su capacidad laboral, sea por una salud más vulnerable, sea por la dificultad de competir con jóvenes en el mercado de trabajo, y, con ello, su capacidad de ganancia para procurarse los ingresos con que hacer frente a las necesidades básicas. Se ha visto en el documento que la percepción de una pensión disminuye significativamente el riesgo de que los hogares de las personas de 65

ó más años de edad, se encuentren por debajo de la línea de indigencia o pobreza.

Con arreglo a este argumento, se debería diseñar una prestación no contributiva de vejez para aquellos adultos mayores que superan los 65 años de edad, y que no tienen rentas o ingresos que puedan servirles para su subsistencia.

Según las EPH 2010, existen **360 860** personas mayores de 65 años o más sin prestación previsional.

Teniendo como base este número total de beneficiarios potenciales, deberá hacerse un análisis socio-económico sobre las condiciones de vida y la existencia de carencias, a efectos de proceder al otorgamiento de la prestación no contributiva de vejez.

Este proceso de validación del derecho a la prestación, debe ejecutarse en función del objetivo primario de este tipo de programas, que es la reducción de la pobreza y la indigencia en los adultos mayores. Esta propuesta está estrechamente relacionada con el concepto de los pisos de protección social de la Recomendación núm. 202 de la OIT antes citada y específicamente con la garantía básica relativa a la seguridad del ingreso para las personas de edad avanzada.

Este programa deberá ser financiado a través de recursos impositivos de asignación específica, y la cuantía de las prestaciones mensuales deberá estar directamente vinculada con los mismos.

La administración, gestión y otorgamiento de las prestaciones no contributivas es una tarea que engloba una complejidad importante de acciones, a la hora de cruzar información sobre edades de los beneficiarios y la situación de vulnerabilidad de los mismos.

La existencia de una base integrada de afiliados y beneficiarios de los distintos regímenes de la seguridad social, permitirá ejecutar los primeros cruces de información para evitar la concesión de prestaciones a individuos que ya poseen algún tipo de cobertura.

1.3.3 Base Integrada de Afiliados y Beneficiarios

La gestión de la seguridad social exige la aplicación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones por distintos motivos pero todos ellas interrelacionados. Se pueden destacar: el volumen de datos que se manejan, la homogeneidad del procesamiento a realizar con la información; la obligatoriedad del mantenimiento de serie temporales de datos; y la conveniencia del suministro de información agregada a la dirección en tiempo real, de cara a la toma de decisiones.

Los ámbitos de actuación de los sistemas de pensiones hace necesaria la aplicación de la informática para almacenar información sobre la afiliación de los trabajadores, el cumplimiento del pago de las cotizaciones por parte

de las empresas, el pago de prestaciones, las altas y bajas de los beneficiarios.

En lo que respecta a la protección de la identidad, se hace necesario establecer sistemas automatizados altamente complejos y sofisticados que garanticen la confidencialidad de los datos de la seguridad social, permitiendo el acceso sólo a los usuarios previamente autorizados.

Por todo ello, la gestión automatizada de la seguridad social debe plantearse dentro de un contexto organizativo sólido y avanzado, y que integre todos los subsistemas que forman parte del marco protector nacional.

La existencia de un número elevado de gestores de la seguridad social en Paraguay, obliga a definir una Base de Datos con una estructura uniforme para el manejo computarizado de la información sobre afiliaciones y prestaciones previsionales, cuyo responsable primario debería estar en el ámbito del Ministerio de Justicia y Trabajo.

El objetivo es agrupar de manera homogénea y con procedimientos definidos, la totalidad de la información que administran los distintos regímenes previsionales existentes en Paraguay en lo que respecta a afiliados, cotizantes, empresas y tipos de prestaciones pagadas.

Una base de datos es un conjunto de informaciones almacenadas en soportes informáticos de acceso directo, organizadas de acuerdo con un modelo en el que las relaciones entre

los datos son tan importantes como los datos en sí mismos.

En lo que respecta a la construcción de esta fuente de información, se piensa en una base de datos distribuida, esto es, que los datos de la información de cada subsistema permanezcan en la estructura informática que estos poseen. La integración de todos ellos se realizará de manera automática, lo que permitirá la construcción de la información definitiva sobre todos los afiliados y beneficiarios.

Se tendrá como solución inmediata, la unidad y homogeneidad del acceso a la información por parte de los responsables de las políticas de extensión en materia de seguridad social, así como también para aquellos que deben establecer procedimientos de fiscalización y control.

La implantación de un sistema de información utilizando las tecnologías de la información y de las comunicaciones no es un camino fácil de recorrer por diversas razones, pero básicamente porque no es sencillo hacer lo mismo que antes y de la misma manera sólo que utilizando unas tecnologías diferentes, debido a que la tecnología no es neutral y aporta sus características propias.

La base de datos que se propone debe ser un conjunto de ficheros convenientemente estructurados e interrelacionados, cuya finalidad es la de disponer de una estructura de manejo fácil que evite la gestión de múltiples ficheros

individuales, los cuales muchas veces contienen información duplicada y, además, requieren un mantenimiento mucho más laborioso.

De esta manera se lograría, la reducción de la redundancia de datos, se evitarían los datos inconsistentes o contradictorios; se lograría la independencia de la información en relación con la Institución que los suministra, se maximizaría la utilización por varias aplicaciones, entre otras, el diseño de operativos de control.

El sistema de gestión de las bases de datos permite proteger los datos de operaciones no autorizadas, tanto accidentales, como intencionadas. Así, puede permitirse a determinados usuarios operaciones de consulta, pero no de introducción de datos.

La propuesta de constitución de una base de afiliados y beneficiarios pretende conseguir procesos integrados de gestión informática, que es tanto como decir una informatización de todas las áreas de la seguridad social.

Eso exige un establecimiento de objetivos muy ambiciosa. Si bien el ingreso de datos en el sistema tiene importantes repercusiones, no se trata sino de un primer paso dentro de los procesos encadenados que nos llevan hasta el reconocimiento de una prestación, fin último de todo sistema de seguridad social.

Otro de los fines de la propuesta está vinculado con la posibilidad de establecer políticas de transferencia e intercambio de datos entre

diversos organismo, todos ellos gestores de la seguridad social, y por ende, con demandas reales de gestión y atención a los ciudadanos.

A fin de ejecutar la propuesta, será necesario adoptar un plan de acción estructurado con las siguientes fases: a) Evaluación de la situación actual; b) Desarrollo e integración de sistemas informáticos de las instituciones; c) Definición de los canales de intercambio; d) Elección de un sistema de intercambio; y e) Estimación de tiempos y medios.

El fin esencial de cualquier sistema de seguridad social es que el ciudadano pueda hacer efectivos sus derechos con la mayor rapidez posible. Según todos los estudios sobre el tema, la única forma de conseguir esto es llevando a cabo programas enfocados en la preparación de los procedimientos para el momento en que se genere el derecho a una pensión.

Esa necesidad se ve acentuada en el caso de que exista una dispersión de entidades capaces de reconocer el derecho a una pensión o de almacenar datos sobre la trayectoria laboral y las cotizaciones, circunstancia que hace necesaria la creación y mantenimiento de un sistema donde pueda centralizarse toda la información relativa a un trabajador o pensionista, sistema que no tiene por qué almacenar todos los datos, pero sí ser capaz de localizarlos y coordinarlos.

En suma, la utilidad concreta que brindaría esta herramienta está directamente relacio-

nada con: el almacenamiento y recuperación de la información, el manejo de datos actualizados, la protección de los datos de las personas activas y de los beneficiarios, y la disponibilidad garantizada y actualizada de la información para la toma de decisiones.

1.3.4 Plan de Fiscalización y Control

Debe entenderse a la gestión de fiscalización y control, como una de las llamadas “técnicas o mecanismos instrumentales” para la organización de la protección de los sistemas de seguridad social.

En primer lugar, la gestión de fiscalización y control es una actividad administrativa, es decir, es una de las actividades propias y peculiares de la Administración del Estado en el sentido más amplio de este término, concretamente de la Administración de la Seguridad Social, que constituye una de las diferentes Administraciones Públicas que integran el conjunto de las Administraciones Estatales.

Esto implica que la gestión fiscalización y control, como actividad administrativa, debe gozar en principio de las prerrogativas de la función administrativa del Estado en general, aunque también se verá afectada por sus limitaciones.

En segundo lugar, la gestión de fiscalización y control es una actividad conducente o dirigida a la concreción del derecho a la seguridad social cuyo objeto está constituido por aque-

llos recursos que deben ingresar los afiliados y empleadores, más lo correspondiente a los ingresos con cargo a los recursos generales asignados a la financiación del sistema.

Una tercera característica de la gestión de fiscalización y control es de orden jurídico-administrativo y está vinculada con el organismo al que le compete esa gestión dentro de la administración de sistema y de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias que la regulan.

El volumen de transacciones, la necesidad de procesamiento y la construcción de una red informática que pueda contener la información vinculada con el pago de las cotizaciones a la seguridad social de todos los afiliados a los distintos regímenes previsionales de Paraguay, plantea un desafío de gran envergadura para luchar contra la informalidad y la evasión.

Esta complejidad de relaciones y operaciones hace conveniente disponer de una pauta estratégica que sirva para enmarcar las decisiones tendientes a dar cumplimiento y mejorar la gestión de la fiscalización y del control.

Definir un Plan de Fiscalización y Control para todos los organismos de la seguridad social servirá como marco de referencia para aportar racionalidad y coherencia a la gestión, facilitando la articulación de los distintos programas de acción, las iniciativas de mejora y el presupuesto con las prioridades estratégicas a establecer en el futuro.

La informalidad laboral registrada en Paraguay es un factor condicionante para la elaboración del Plan de Fiscalización y Control. Confluyen una serie de factores entre los que figuran: la actitud laxa respecto del cumplimiento de las pautas que regulan la vida en sociedad, la dificultad para interpretar la complejidad de normas y el costo de cumplimiento de las obligaciones tributarias.

El diseño de un Plan de Fiscalización y Control debe estructurarse sobre tres principales áreas de acción: a) Control y cumplimiento de las obligaciones impositivas; b) Coordinación organizacional; y c) Contribución al desarrollo económico y social.

En la primera de las áreas se deberán establecer las acciones con los siguientes objetivos estratégicos:

- » Campaña de afiliación y registro oportuno de los trabajadores.
- » Control primario para reducir la mora y el incumplimiento del ingreso de aportes y cotizaciones.
- » Verificación y fiscalización para la prevención del fraude.
- » Mecanismos de detección de operaciones informales.
- » Normas, multas y sanciones para aplicar en caso de incumplimiento.

Para el caso de la segunda, y en razón del número de instituciones involucradas, se deberá poner el acento en mecanismos que profundicen una actividad coordinada y mancomunada, procurando generar un valor agregado para cada una de esas instituciones. En consecuencia, sería útil definir, acciones tales como:

- » Uniformizar criterios de fiscalización y control.
- » Establecer canales de comunicación entre los organismos.
- » Fomentar el desarrollo e integridad de los recursos humanos sujetos al control.
- » Utilizar eficientemente los recursos financieros, tecnológicos y humanos.

Por último, el objetivo del Plan para favorecer el cumplimiento de las obligaciones previsionales, debe dar operatividad a las siguientes estrategias:

- » Fortalecer la cultura tributaria de la población.
- » Actuar proactivamente en las definiciones de materia normativa.
- » Definir acciones de mediano y largo plazo, para establecer un plan continuo de fiscalización y control.

Esta estructura fiscalizadora integrada, debería ser aplicada con posterioridad a un periodo en el que se permita la inscripción y registro de los trabajadores no afiliados a la seguridad social, facilitando los medios necesarios para obtener la mayor inscripción tanto de trabajadores como de empleadores.

Sería de suma utilidad la incorporación de herramientas informáticas de consulta para los interesados, a efectos de generar sistemas recíprocos de control a través de los cuales los ciudadanos puedan consultar no solo si están debidamente inscritos, sino también si sus declaraciones, pagos, aportes y cotizaciones fueron debidamente registradas por cada institución, y en caso de ser necesario, se realicen los reclamos pertinentes.

Estos canales alternativos de conexión entre las instituciones y los afiliados, permitirán la comunicación entre los distintos actores, haciendo más transparente los procesos y consiguiendo información puntual para orientar los procesos de control.

1.3.5 Educación Previsional

Con el fin de suministrar el conocimiento necesario para que la población acceda a los beneficios de la seguridad social, el IPS debe suministrar la información necesaria para la difusión del sistema, persiguiendo un mayor conocimiento y aceptación para alcanzar la consolidación del modelo previsional.

Los cambios propuestos permitirían y servirían de sustento para fortalecer el Instituto de Previsional Social a partir de acciones de comunicación conjuntamente con los distintos organismos estatales vinculados.

A tal fin, mensajes y acciones definidas en defensa del sistema que provengan de los distintos sectores del Gobierno, deberían constituir el punto de partida para elaborar y ejecutar una estrategia de comunicaciones integrada.

Las acciones deben estar orientadas y tener como objetivo primordial sensibilizar a toda la sociedad acerca de la importancia de la temática previsional y a recrear la cultura del ahorro en general y del ahorro para la vejez en particular, contribuyendo de este modo a su afianzamiento.

Los temas que deberían incluirse en esta estrategia de difusión a la población en general deberían versar, en principio sobre los siguientes tópicos:

- » los derechos y obligaciones en materia de seguridad social;
- » las prestaciones ofrecidas;
- » los mecanismos de cumplimiento de las obligaciones;
- » los mecanismos y trámites de acceso a las prestaciones y servicios.

En el currículo de las escuelas y cursos de formación profesional se podría pensar en incluir los temas siguientes:

- » la seguridad social como sistema;
- » los sistemas de seguridad social y su contexto nacional e internacional;
- » políticas y programas sociales;
- » economía y gestión pública;
- » organismos de la seguridad social;
- » los riesgos de la vejez, invalidez y fallecimiento;
- » afiliación y cotización; y
- » prestaciones de la seguridad social.

El desarrollo de la cultura previsional favorecerá la calidad de vida de los individuos, permitiendo una mejor asignación de los recursos destinados a la inversión social, en la medida en que se reduzca la demanda de atención de los que carecen de previsión.

En este sentido, más allá de elaboración y ejecución de estrategias de prensa, publicidad y relaciones públicas, adquiere especial importancia dentro de los planes de comunicación, la incorporación de programas que permitan insertar la discusión de la temática previsional en el seno de la sociedad como por ejemplo: pro-

gramas orientados a la transmisión de conocimientos en materia previsional a los docentes y alumnos de todo el país; programas orientados a fomentar el análisis del sistema entre el público especialista a partir de la realización de ciclos de conferencias o seminarios que profundicen el estudio y la difusión de distintos aspectos de la temática y programas orientados a la capacitación de recursos humanos para actuar en el ámbito de la seguridad social.

La combinación de estos programas de largo plazo con las diferentes estrategias comunicacionales tradicionales, posibilitará reducir la brecha entre el nivel de conocimientos que tiene la población en general sobre la seguridad social, respecto al nivel de información necesaria para poder ejercer sus derechos y

sentirse dueños de sus propios ahorros y del propio sistema.

En esta línea de acción, otro aspecto importante que Paraguay ha buscado profundizar a lo largo de los últimos años, es la participación activa de los organismos vinculados a la seguridad social, en distintos ámbitos internacionales relacionados con el tema.

La participación y organización de actividades en las que participen organismos de previsión social u organismos e instituciones extranjeras públicas y privadas, permitirá intercambiar experiencias y debatir sobre diversos aspectos del sistema en base a propuestas realizadas con rigor técnico, objetividad y respeto al debate pluralista de las ideas.

1.4 RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES

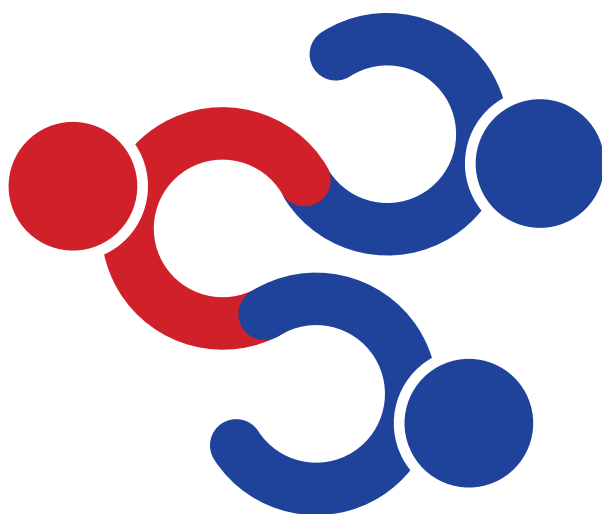
- » En los últimos años, la economía paraguaya creció a tasas reales promedio de más del 6 por ciento anual (2007-2008), como consecuencia de la mejora en los términos de intercambio, la estabilidad de los precios y el aumento de la productividad.
- » En 2009, la crisis financiera internacional, y las malas condiciones climáticas para el agro repercutieron negativamente en la evolución del crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB), con una caída del 3,8 por ciento para ese año.
- » En 2011, a partir de la recuperación económica registrada en 2010, el Presupuesto General de la Nación proyectó una desaceleración moderada del crecimiento del PIB (el 3,5 por ciento, considerando un escenario con mejoras en los términos de intercambio, estabilidad de la tasa de interés y un contexto macroeconómico favorable
- » En el pasado ejercicio fiscal (2011), los recursos en el área social estuvieron destinados principalmente a la lucha contra

- la pobreza y el hambre, la educación inicial, la reducción de la mortalidad infantil, la salud materna y la disminución de la población sin acceso al suministro de agua potable.
- » La cobertura activa registrada de la previsión social, a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2010, presenta cifras muy bajas, si bien se ha registrado un leve incremento respecto de los resultados para el año inmediato anterior, más del 62 por ciento de la población asalariada de 15 o más años de edad está fuera del campo de aplicación de la previsión social.
 - » Cabe destacar el número total de trabajadores del sector formal que no realizan cotizaciones a la seguridad social, más de 500 000 trabajadores.
 - » La cobertura pasiva del régimen paraguayo, según los datos de la EPH 2010, suma un total de **106 860** jubilados y pensionistas, que representan menos del **2 por ciento** del total de la población.
 - » El grupo de mayor edad, receptor de prestaciones previsionales por excelencia (60 años y más) reúne un total de 82 598 jubilaciones y pensiones. Si consideramos el total de la población para ese colectivo, aproximadamente 620 000 individuos, la cobertura del régimen es solamente del **13,4 por ciento**.
 - » El total de trabajadores por cuenta propia y los informales determinan una población objetivo -**un millón** de trabajadores, esto es el 30 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA)- para la aplicación de políticas que busquen la extensión de la cobertura previsional.
 - » La reglamentación previsional obliga al sector de los trabajadores asalariados de micro empresas a la afiliación y contribución, por lo cual se deberían fortalecer los mecanismos de control y fiscalización para incorporar efectivamente a más de **250 000** trabajadores en la cobertura de la previsión social.
 - » Debe propiciarse una legislación para establecer de manera obligatoria la afiliación y el pago de cotizaciones al IPS de todos los trabajadores pertenecientes a los siguientes sectores de empleo: Trabajadores por cuenta propia (no profesionales); Trabajadores Rurales; Trabajadores Profesionales y Técnicos y del Servicio Doméstico.
 - » Asimismo, se propone que las autoridades competentes examinen la posibilidad de incorporar elementos del Piso de Protección Social, propuesto en la Recomendación de la OIT núm. 202 sobre los pisos de protección social, adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2012, que es un

- conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo a las personas a lo largo del ciclo de vida.
- » La adopción de la citada Recomendación busca que los Estados establezcan políticas sociales que coordinen las diferentes acciones que son realizadas para universalizar la cobertura, coordinando políticas contributivas y no contributivas, y tiene por efecto importante limitar los efectos de la pobreza sobre los individuos y las familias más vulnerables. En una visión de mediano plazo, el piso de protección social debe formar parte de una estrategia de desarrollo de regímenes amplios de protección social. Es de conformidad con este concepto que se incluye entre las propuestas que figuran en el presente documento la introducción de un régimen no contributivo de pensiones de vejez.
 - » La utilidad concreta que brindaría la creación de una Base Integrada de Afiliados y Beneficiarios está directamente relacionada con: el almacenamiento y recuperación de la información, el manejo de datos actualizados, la protección de los datos de las personas activas y de los beneficiarios, y la disposición garantizada y actualizada de la información para la toma de decisiones.
 - » La definición de un Plan de Fiscalización y Control para todos los organismos de la seguridad social servirá como marco de referencia para aportar racionalidad y coherencia a la gestión, facilitando la articulación de los distintos programas de acción, las iniciativas de mejora y el presupuesto con las prioridades estratégicas a desplegarse en el futuro.
 - » También se debería diseñar una prestación no contributiva de vejez para aquellos adultos mayores que superan los 65 años de edad, y que no perciben rentas o ingresos que puedan servirles como apoyo para su subsistencia. Según la EPH 2010, existen **360 860** personas mayores de 65 años o más sin prestaciones previsionales.
 - » Sobre este número total de potenciales beneficiarios, se deberá hacer un análisis socio-económico de las condiciones de vida y la existencia de carencias, a efectos de proceder al otorgamiento de las prestaciones no contributivas de vejez para aquellos que efectivamente lo necesiten.
 - » Por último, el desarrollo de la cultura previsional favorecerá la calidad de vida de los individuos, permitiendo una mejor asignación de los recursos destinados a la inversión social, en la medida en que se reduzca la demanda de atención de los que carecen de previsión.

- » En este sentido, más allá de la elaboración y ejecución de estrategias de prensa, publicidad y relaciones públicas, adquiere especial importancia dentro de los planes de comunicación, la incorporación de programas que permitan insertar la discusión de la temática previsional en el seno de la sociedad como por ejemplo: programas orientados a la transmisión de conocimientos en materia previsional a los docentes y alumnos de todo el país; programas orientados a fomentar el análisis del sistema entre el público especializado, a partir de la organización de ciclos de conferencias o seminarios que profundicen el estudio y la difusión de distintos aspectos de la temática y programas orientados a la formación de recursos humanos para actuar en el ámbito de la seguridad social.

REFERENCIAS



BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL URUGUAY. OIT 2009. *Trabajadores Independientes y protección social en América Latina*.

BANCO MUNDIAL. 2011. *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores* (Rofman, R. y Oliveri, M.).

CEPAL 2011. *Estudio económico de América Latina y el Caribe*.

- Serie Macroeconomía del desarrollo *La Calidad del empleo en América Latina* (Weller J. y Roethlisberger C.).

- Serie Desarrollo Productivo *Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel del gasto público en América Latina* (Kjollerstron, M).

- Serie Políticas Sociales *Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas* (Mesa-Lago, C).

.-.. NACIONES UNIDAS, OEA. OIT 2011. *Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad*.

CONSEJO DE PROFESIONALES DE CIENCIAS ECONOMICAS DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES. 2003. *El trabajador independiente – su acceso a la seguridad social*

Delgado, O. 2005. *Los trabajadores por cuenta propia. Incentivos para su afiliación*.

- DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS – PARAGUAY. Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2010.
- . Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso 2010.
- . Encuesta continua de Empleo 2do Trimestre 2011.
- . Encuesta continua de Empleo 3do Trimestre 2011.
- Garcia-Huidobro, G. 2005 *Funcionamiento del Mercado de Trabajo Paraguayo. Políticas de Empleo en una Economía Abierta: Paraguay*.
- FIAP. 2010. *Afiliación de Trabajadores Independientes en Programas de Capitalización Individual*.
- Frutos de Almada, C. 2006. *Trabajador rural del Paraguay*.
- . Ferreira, P. 2007. *El trabajador por cuenta propia y su incorporación al seguro social en el Paraguay*.
- FRIEDRICH EBERT STIFTUNG 2011 *La iniciativa del Piso de Protección Social de las Naciones Unidas*. (Cichon, M; Behrendt, C y Wodsak, V.).
- IICA PARAGUAY. 2011. *La ruralidad y los territorios agrarios del Paraguay*.
- INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL- Paraguay. 2011. *Manual del Asegurado*
- MINISTERIO DE HACIENDA – Paraguay. *Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay. Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2011*.
- MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL – Argentina. 2007. *Los trabajadores independientes y la seguridad social*.
- SECRETARIA TECNICA DE PLANIFICACIÓN – Paraguay. 2003. *La protección social en Paraguay* (Holst, J).
- OIT. 2002. *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Bertranou, F, Solorio C y Van Ginneken W)
- . 2003. *Paraguay. Empleo y protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza*.
- . 2003. *Evaluación actuarial del régimen de jubilaciones y pensiones administrado por el Instituto de Previsión Social* (Grushka, C y Altieri, D).
- . 2011. *El concepto de piso de protección social. Nota explicativa para empleadores*.
- . 2011. *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. (Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet – Convocado por la OIT con la colaboración de la OMS)*
- . 2012. *Recomendación sobre los pisos de protección social 2012 (núm. 202). Adopción: Ginebra, 101ª. reunión CIT, 14 de junio, 2012*.
- . CEDLAS. 2007. *Un piso de protección social en América Latina – Costos fiscales e impactos sociales*

PARTE 2

Apoyo al Ministerio de Justicia y Trabajo de Paraguay para la ratificación del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)

GERMÁN LÓPEZ MORALES, CONSULTOR DE LA OIT



2.1. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS COMPARATIVO Y RECOMENDACIONES PARA SU SEGUIMIENTO

Un primer elemento que se desprende del análisis es que, no obstante algunas discrepancias entre la legislación, la práctica nacional y las disposiciones del Convenio núm. 102, **el Gobierno del Paraguay estaría en condición de ratificarlo**, y, dado el caso, **podría considerar la posibilidad de aceptar, al menos** -con algunos ajustes a su legislación y de orden práctico- las **partes II** (asistencia médica), **III** (prestaciones monetarias de enfermedad), **V** (prestaciones de vejez), **VI** (prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales), **VIII** (prestaciones de maternidad), y **IX** (prestaciones de invalidez). No se sugiere, en cambio, por ahora, que el Gobierno considere la posibilidad de aceptar la parte **X** (prestaciones de sobrevivientes) del **Convenio**. Tampoco es posible la aceptación de las partes IV (prestaciones de desempleo) y VII (prestaciones familiares) ya que estas contingencias no están contempladas por la legislación.

Otro elemento importante que surge del análisis, es el divorcio entre la legislación y la realidad. Si bien la Constitución Nacional (artículo 95), al igual que el Decreto Ley 1860/50 (mediante el cual se crea el IPS), consagran la obligatoriedad de la seguridad social para el trabajador dependiente y su familia, los hechos demuestran que aún queda camino por recorrer para que el derecho a la seguridad social se vea plasmado en la realidad en Paraguay.

El Instituto de Previsión Social IPS - institución responsable de administrar el Seguro Social-, abarca actualmente al 70 por ciento de todos los asegurados en el Paraguay. Ahora bien, según la Encuesta Permanente de Hogares EPH 2011, solo el 39,3 por ciento de la población ocupada asalariada aporta a un sistema de jubilación y, por ende, solo ese porcentaje de la población tiene acceso a las prestaciones asistenciales de salud que brinda el Instituto de Previsión Social. Un dato relevante, que podría resultar alentador, de no ser por el bajo porcentaje real de cobertura, es que la tasa de cobertura de las mujeres, es superior (50,9%) respecto a la de los hombres (33,9%). Habida cuenta de que las modalidades de empleo propias de cada género se reflejan en las prestaciones de seguridad social y son la causa de diferencias considerables en la cobertura de seguridad social, es necesario seguir produciendo informaciones estadísticas desagregadas por sexo, con el fin de evitar prácticas discriminatorias basadas en dicho criterio.

Los problemas que aquejan al sistema de seguridad social, según estudios recientes, residen, entre otros en: la dispersión de las Cajas de Jubilación, y la consiguiente existencia de regímenes privilegiados de jubilación, cuya sostenibilidad no está garantizada; la extensión de la cobertura del IPS a otros sectores de actividad, que es un hecho en general positivo, puede resultar pernicioso cuando no se toman

debidamente en cuenta las implicaciones financieras. Tal es el caso de la incorporación de algunos sectores (magisterio, trabajadores domésticos, etc.), cuyas tasas de contribución son inferiores a la del resto de los asegurados, con las consiguientes repercusiones sobre las finanzas del IPS; la dispersión de los entes prestatarios de la salud, al igual que el alto nivel de evasión –que incluye la evasión por el Estado– en el pago de las cuotas a la seguridad social, son problemas cuya postergación pueden agravar la situación del sistema de seguridad social en Paraguay.

El proceso para la ratificación del Convenio núm. 102, como lo señaló la Ministra de Justicia y Trabajo, puede constituir una ocasión propicia para que se lleve a cabo una reforma integral del sistema de seguridad social y de la administración del trabajo en el Paraguay. Su ratificación, representaría, además, una oportunidad para consolidar el marco jurídico del sistema paraguayo de seguridad social. Mediante el acto de ratificación, el Estado asume la responsabilidad general para garantizar su funcionamiento, a cuyo efecto se compromete a realizar los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio financiero del sistema. Habida cuenta de que la ratificación de un Convenio es un acto de Estado, la ratificación del Convenio núm. 102, obraría en favor de la estabilidad del sistema de seguridad social contra los avatares de los cambios de gobierno. Desde la perspectiva internacional, la ratificación del Convenio núm. 102, representaría para el Paraguay la primera ratificación de un Convenio de la OIT en seguridad social, y una señal hacia el exterior de su voluntad de regirse sobre la base de principios internacionalmente reconocidos. Su ratificación, proveería al Gobierno del Paraguay de una herramienta para defender a los trabajadores migrantes paraguayos contra actos de discriminación, respecto de aquellos países que lo hayan ratificado también, entre los cuales se encuentran: Argentina, Brasil y Uruguay.

2.2 BREVE ESBOZO DE LAS NORMAS DE LA OIT

Sus objetivos

Desde sus inicios, una de las actividades primordiales de la OIT ha sido la adopción de normas internacionales del trabajo, sea en forma de Convenios o de Recomendaciones. Estas normas establecen requisitos mínimos, que, en el caso de un Convenio, son legalmente vinculantes para los Estados que los han ratificado. En otros casos, las normas pueden proporcionar orientaciones útiles para la legislación interna de los países.

De conformidad con la Constitución de la OIT, existen mecanismos de supervisión de la aplicación de las normas. En el lapso de un periodo determinado después de su adopción, los Estados Miembros de la OIT deben someter los Convenios y las Recomendaciones a las autoridades legislativas competentes o a otras autoridades investidas de facultades para promulgarlas. Los Gobiernos deben comunicar memorias periódicas sobre la aplicación de los convenios ratificados y, a solicitud de los órganos de supervisión de la OIT, también deben hacerlo respecto de los convenios no ratificados o de las recomendaciones. Estas memorias son examinadas por la Comisión de Expertos en Convenios y Recomendaciones, y en los casos más serios de incumplimiento lo son también por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo, a la cual los gobiernos son invitados

a brindar las informaciones pertinentes del caso. Ambas comisiones dan cuenta también de los casos en que se han registrado progresos en la legislación y la práctica².

Las normas sobre seguridad social

Las cuestiones relativas a la seguridad social ocuparon siempre un lugar preponderante entre las preocupaciones de la OIT. En su preámbulo, la Constitución de la OIT, encomendó a la Organización la tarea de mejorar las condiciones de trabajo mediante la «lucha contra el desempleo,... la protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo,... las pensiones de vejez e invalidez». La actividad normativa de la OIT en materia de seguridad social dio inicio en la primera reunión de la Conferencia en 1919 y se prolongó a lo largo del siglo XX. El último instrumento en la materia fue adoptado en junio de 2012 y se refiere a los pisos de protección social (Recomendación núm. 202).

Las normas de la OIT en este campo dan cuenta de la evolución de la seguridad social

² La Constitución de la OIT prevé también dos procedimientos para examinar las denuncias precisas de que algún país no cumple debidamente lo dispuesto por los convenios ratificados: el procedimiento de reclamación y el procedimiento de quejas.

a lo largo del siglo XX. La adopción de estas normas coincide con la creación de numerosos regímenes de seguridad social en diversos países y tuvo una importante influencia a nivel regional, en particular en Europa y América Latina. Estos instrumentos fueron elaborados a fin de constituir un marco normativo que reflejase los objetivos y los principios comunes en los que ha de basarse todo sistema de seguridad social.

La Conferencia ha adoptado así, 31 convenios y 17 recomendaciones en seguridad social y ha revisado todos los convenios adoptados antes de la Segunda Guerra Mundial y, de conformidad con el artículo 19, párrafo 3, de la Constitución de la OIT, ha recurrido a una serie de opciones y cláusulas de flexibilidad para adaptarse a las condiciones nacionales de los países en desarrollo y permitir la aplicación práctica progresiva de los principios consagrados en dichas normas.

2.3. EL CONVENIO SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL (NORMA MÍNIMA), 1952 (NÚM. 102)

El Convenio base en la materia, el Convenio núm. 102, fue adoptado en 1952. Ha sido fuente de inspiración no sólo para la acción de la OIT sino también para algunas organizaciones regionales, como el Consejo de Europa. Este instrumento define una norma común a la seguridad social y establece normas mínimas tanto en lo relativo a las personas que deben ser protegidas como al nivel de las prestaciones y a las condiciones para su concesión.

El Convenio núm. 102 define las siguientes nueve ramas de la seguridad social:

- A. Asistencia médica
- B. Prestaciones monetarias de enfermedad
- C. Prestaciones de desempleo

- D. Prestaciones de vejez
- E. Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional
- F. Prestaciones familiares
- G. Prestaciones de maternidad
- H. Prestaciones de invalidez
- I. Prestaciones de sobrevivientes

Ratificaciones

A los efectos de la ratificación del Convenio núm. 102, un Estado Miembro no está obligado a aceptar todas sus partes. De entre las nueve partes del Convenio (II a X), atinentes a las

contingencias de seguridad social, es posible hacer una elección. El Convenio prescribe que todo Estado que lo haya ratificado acepte **al menos tres de ellas**, que comprendan, por lo menos una de las partes IV, V, VI, IX y X. Además, deberá aplicar las disposiciones de las partes XI, XII, XIII y XIV.

Hasta enero de 2013, el Convenio núm. 102 ha sido ratificado por 48 países, incluidos 9 latinoamericanos, entre los cuales, Argentina (aprobado por el Congreso), Brasil y Uruguay³.

Estructura general del Convenio núm. 102

El Convenio consta de 14 Partes:

Parte I: ‘Disposiciones generales’, contiene definiciones y especificaciones sobre las condiciones de ratificación.

Las **Partes II a X:** Atañen a las nueve ramas de la seguridad social:

Parte II: Asistencia médica

Parte III: Prestaciones monetarias de enfermedad

Parte IV: Prestaciones de desempleo

Parte V: Prestaciones de vejez

Parte VI: Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional

Parte VII: Prestaciones familiares

Parte VIII: Prestaciones de maternidad

Parte IX: Prestaciones de invalidez

Parte X: Prestaciones de sobrevivientes

Las **partes XI a XV:** Contienen disposiciones comunes a todas las ramas

Parte XI: ‘Cálculo de los pagos periódicos’, determina los porcentajes (montos) que deben alcanzar los pagos respecto de las ganancias anteriores del beneficiario (trabajador calificado o trabajador ordinario no calificado).

Parte XII: ‘Igualdad de trato a los residentes no nacionales’, reconoce el principio de igualdad de trato entre residentes nacionales y no nacionales, el cual puede condicionarse, en ciertos casos, a la existencia de un acuerdo de reciprocidad.

Parte XIII: ‘Disposiciones comunes’, especifica los casos en que una prestación puede ser suspendida (artículo 69), consagra el derecho de apelación (artículo 70), y establece reglas relativas al financiamiento de las prestaciones (artículo 71), y a la administración de los sistemas de seguridad social (artículo 72).

³ En las Américas: Barbados (1972), Bolivia (1977), Brasil (2009), Costa Rica (1972), Ecuador (1974), Honduras (2012), México (1961), Perú (1961), Uruguay (2010) y Venezuela (1982) han depositado sus respectivas ratificaciones en los años en paréntesis. Argentina ha aprobado la ratificación en el parlamento el 2011, pero no ha todavía depositado el instrumento junto a la OIT hasta enero de 2013.

Parte XIV: ‘Disposiciones diversas’, atañe a la entrada en vigor del Convenio, así como al contenido de las memorias (artículo 22 de la Constitución de la OIT).

Parte XV: ‘Disposiciones finales’, concierne los efectos generales de la ratificación y la denuncia del Convenio.

Finalmente, el Convenio reproduce en anexo una ‘Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas’.

Partes II a X del Convenio (ramas de la seguridad social)

Cada una de las 9 partes contiene una estructura similar, que define:

- » La contingencia cubierta,
- » Las personas protegidas (campo de aplicación personal),
- » La naturaleza de las prestaciones (campo de aplicación material: cuantía y tipo de prestaciones),
- » Las condiciones para la concesión de las prestaciones (duración, periodo de calificación, periodo de espera).

Definición de las contingencias/ prestaciones

Asistencia médica (Parte II) La contingencia cubierta comprende todo estado mórbido, cualquiera que fuere su causa, y la necesidad de asistencia médica que de ella se derive (p.ej. enfermedad común, invalidez, embarazo, etc.). El Convenio comprende también la asistencia médica que se requiere durante el embarazo, el parto y sus consecuencias. El Estado debe garantizar a las personas protegidas la concesión de asistencia médica de carácter preventivo (**artículo 7 del Convenio**). La asistencia médica tendrá por objeto conservar, restablecer o mejorar la salud de la persona protegida, así como su aptitud para el trabajo y para hacer frente a sus necesidades personales (artículo 10, párrafo 3, del Convenio).

Prestaciones monetarias de enfermedad (Parte III) La contingencia comprende la incapacidad para trabajar, resultante de un estado mórbido (enfermedad), que entrañe la suspensión de ganancias (**artículo 14 del Convenio**). La incapacidad para trabajar implica que la persona protegida se encuentra en la imposibilidad de realizar su actividad habitual. Se considera estado mórbido hasta en tanto se requiere de asistencia médica.

Prestaciones de desempleo (Parte IV) En virtud del **artículo 20 del Convenio**, la contingencia cubierta deberá comprender la suspensión de ganancias ocasionada por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente en

el caso de una persona protegida que sea apta para trabajar y esté disponible para el trabajo. La referencia a la suspensión de las ganancias (anteriores) pone de relieve que el Convenio cubre a toda persona que ha desempeñado previamente un trabajo. El Convenio hace hincapié en el desempleo total. Además, el Convenio autoriza a suspender las prestaciones, entre otros casos, cuando la contingencia haya sido provocada por una falta deliberada del interesado, cuando este deje de utilizar los servicios del empleo disponibles, cuando haya perdido su empleo como consecuencia directa de una suspensión de trabajo debida a un conflicto profesional o cuando haya abandonado su empleo voluntariamente sin motivo justificado.

Prestaciones de vejez (Parte V) El riesgo cubierto es la supervivencia más allá de una edad prescrita. De conformidad con el Convenio, la edad prescrita normalmente no deberá superar los 65 años (**artículo 26**). Este instrumento autoriza, sin embargo, la fijación de una edad más elevada en función de criterios específicos, y se toma en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada. Permite además suspender la prestación si el beneficiario ejerce actividades remuneradas prescritas, y reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito.

Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedades profesionales (Parte VI) En virtud del **artículo 32 del Convenio**, la contingencia cubierta comprende: el estado mórbido; la incapacidad para trabajar (prestaciones de corto plazo) y la invalidez o disminución de las facultades físicas producidas por un accidente del trabajo o por una enfermedad profesional prescrita (prestaciones a largo plazo). La contingencia comprende asimismo la pérdida de medios de existencia sufrida en caso de muerte del sostén de familia como consecuencia de una lesión profesional, cuyos beneficiarios dependientes serán la viuda y los hijos.

Prestaciones familiares (Parte VII) En virtud del **artículo 40 del Convenio**, la contingencia cubierta será «la de tener hijos a cargo en las condiciones que se prescriban». El artículo 10 del Convenio precisa que el término «hijo» designa a un hijo en la edad de asistencia obligatoria a la escuela o al que tiene menos de 15 años. Se desprende del citado artículo, que el Convenio deja a la legislación nacional la iniciativa de determinar a partir de qué número de hijos se pagan las prestaciones.

Prestaciones de maternidad (Parte VIII). La contingencia cubierta deberá comprender, por una parte, el embarazo, el parto y sus consecuencias, y por otra, la suspensión de ganancias que estas ocasionen (**artículo 47 del Convenio**).

Prestaciones de invalidez (Parte IX) la contingencia cubierta consiste en la ineptitud

para ejercer una actividad profesional, en un grado prescrito, cuando sea probable que esta ineptitud será permanente o cuando la misma subsista después de que cesen las prestaciones monetarias de enfermedad (**artículo 54 del Convenio**). Esta definición se basa más en el concepto de invalidez general, en particular la ineptitud para ejercer una actividad remunerada, que en el de invalidez profesional, la cual se determina en función de la ineptitud para desempeñar su empleo anterior.

Prestaciones de sobrevivientes (Parte X) La contingencia cubierta deberá comprender la pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia (artículo 60 del Convenio núm. 102). La protección contempla por ende a la viuda que estaba a cargo del sostén de familia fallecido, así como a los hijos cuyo sostén de familia (padre o madre) haya fallecido. El término hijo designa al hijo en la edad de asistencia obligatoria a la escuela, al que tiene menos de 15 años o al hijo que no ha alcanzado una edad prescrita superior a los 15 años y que sea aprendiz o estudiante o padezca una enfermedad crónica o una dolencia que lo incapacite para toda actividad lucrativa. En el caso de la viuda, el derecho a la prestación podrá quedar subordinado a la presunción de que es incapaz de subvenir a sus propias necesidades (**artículo 60, párrafo 1, del Convenio**).

Campo de aplicación personal

Debido a motivos tanto históricos como económicos, los regímenes de seguridad social a nivel mundial responden a diferentes criterios para la cobertura de la población: en algunos sistemas las personas protegidas comprenden solo, o de manera preponderante, a las personas asalariadas; otros se aplican a la mayoría o a toda la población económicamente activa (p.ej. las personas por cuenta propia) y pocos sistemas cubren prácticamente a la totalidad de su población.

Habida cuenta de la diversidad de enfoques, en lugar de definir su campo de protección personal con respecto a los sectores de actividad económica (industria o agricultura, por ejemplo) y a la situación jurídica de las personas que trabajan en tales sectores, como lo hacían los convenios anteriores, el **Convenio núm. 102** se refiere, en aras de una mayor flexibilidad, a criterios cuantitativos. El Estado debe proteger así un porcentaje determinado de personas, a cuyo efecto se contemplan tres opciones para evaluar su campo de aplicación, a saber: 1) a los asalariados, 2) a la población económicamente activa o, incluso, 3) a los residentes.

El nivel de cobertura en la primera de ellas es más limitado que en las otras dos; dicha opción fue incluida con el fin de tomar en cuenta aquellos sistemas que se limitan a los asalariados (p.ej. el sistema de ‘Bismarck’). Un Estado que recurre a este criterio debe comprobar

que las personas protegidas por su régimen incluyen a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados.

Periodos de calificación

La mayoría de los regímenes de seguridad social, subordina el derecho a las prestaciones al cumplimiento de un periodo de calificación, ya sea de seguro, de empleo, de residencia, o de una combinación de ellos. El Convenio admite la existencia de dicho 'periodo de calificación' dentro de límites prescritos.

Dichos periodos de calificación suelen ser breves en el caso de la **asistencia médica (parte II)**, y de las **prestaciones monetarias de enfermedad (parte III)**, **de desempleo (parte IV)** y **de maternidad (parte VIII)**, las cuales atañen, en general, a 'las prestaciones de corto plazo'. El Convenio núm. 102 permite, bajo estas ramas, que el derecho a las prestaciones pueda subordinarse al cumplimiento de un 'período de calificación que puede ser considerado necesario para evitar abusos'. Habitualmente, los periodos de calificación prescritos en diversos países varían entre tres y seis meses, en lo que atañe a la **asistencia médica** y a las **prestaciones monetarias de enfermedad**, y entre seis y doce meses en lo que atañe a las **prestaciones de maternidad y de desempleo**. Los órganos de supervisión de la OIT han estimado, en este supuesto, que dichos periodos de calificación son aceptables.

Por cuanto a las **prestaciones familiares (parte VII)**, el derecho a ellas está subordinado al cumplimiento de un período de calificación que puede consistir en tres meses de cotizaciones o de empleo, o en un año de residencia.⁴ Las prestaciones deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia, es decir, por lo menos, hasta que el hijo cumpla los 15 años o hasta el fin de la obligación escolar.

A diferencia de otras contingencias, el derecho a las **prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedades profesionales (parte VI)**, no puede estar subordinado a la condición de un período de calificación, tanto en lo que atañe a las prestaciones médicas como a las prestaciones pecuniarias. La única condición aceptada es que el beneficiario este trabajando en el territorio del país en cuestión al momento en que hubiere ocurrido el accidente o contraído la enfermedad, según fuere el caso. Las prestaciones deben otorgarse desde el primer día en que ocurra la contingencia sin período de espera.

Con relación a las 'prestaciones de largo plazo', el Convenio prescribe básicamente dos métodos alternativos para determinar los periodos de calificación. La concesión de las **prestaciones de vejez** puede subordinarse a dos condiciones: la primera se relaciona con la edad de admisión a la pensión (la cual no deberá exceder de 65 años) y la segunda, con el cumplimiento de un periodo de calificación. Este período de calificación consistirá, sea en

4 Artículo 43.

un período de cotización o de empleo que no podrá exceder de 30 años, sea en un período de residencia que no podrá exceder de 20 años, caso este último en que la protección se extiende a los residentes. Finalmente, cuando la concesión de las prestaciones de vejez esté subordinada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, las personas protegidas que hayan cumplido, según reglas prescritas, un período de calificación de 15 años de cotización o de empleo, tendrán derecho a una prestación reducida.

De manera similar, las **prestaciones de invalidez (parte IX) y de sobrevivientes (parte X)** deben concederse a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación equivalente a 15 años de empleo o de cotizaciones o a 10 años de residencia. Al igual que en el caso de las **prestaciones de vejez (parte V)**, cuando la concesión de las **prestaciones de invalidez** esté subordinada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida a las personas protegidas que hayan cumplido, por lo menos, un período de cinco años de cotización, de empleo o de residencia.

Además de los métodos mencionados, el Convenio contempla una tercera opción. En virtud de esta última, se consideran cumplidas las disposiciones del Convenio, respecto de las prestaciones de largo plazo, cuando se garantice una prestación inferior en diez unidades al porcentaje indicado en el Convenio para un beneficiario tipo, a saber: cinco años de cotiza-

ción, de empleo o de residencia respecto de las **prestaciones de invalidez y sobrevivientes**; 10 años de cotización o de empleo, o cinco años de residencia en el caso de las **prestaciones de vejez**. En otras palabras, conforme a lo anterior, una pensión de vejez, invalidez o de sobrevivientes para un beneficiario tipo, debe alcanzar al menos 30 por ciento de las ganancias anteriores.

Naturaleza y cuantía de las prestaciones

Las prestaciones pueden ser en especie o monetarias, en función de la contingencia de que se trate.

Prestaciones en especie (asistencia médica, alimentos, vestido, vivienda, etc.)

Se otorgan las prestaciones en especie en el caso de la **asistencia médica (parte II)**, la **maternidad parte (VIII)**, los **riesgos profesionales (parte VI)** y las **prestaciones familiares (parte VII)**, mientras que las prestaciones en efectivo se otorgan respecto de todas las partes del Convenio, con excepción de la **parte II (asistencia médica)**.

Un programa de asistencia médica debe comprender, por los menos:

- » **En caso de estado mórbido:** i) asistencia médica general, incluidas las visitas a domicilio; asistencia por especialistas; ii) suministro de productos farmacéuticos; la hospitalización, cuando fuere necesaria.

- » **En caso de embarazo, parto y consecuencias:** i) asistencia prenatal, asistencia durante el parto y asistencia puerperal prestada por un médico o por una comadrona (incluye también lo indicado bajo i)
- » La asistencia médica prevista para **el caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional** es más amplia: Además de lo previsto para el caso de estado mórbido, la asistencia médica debe comprender, i) asistencia odontológica; ii) asistencia por enfermeras, a domicilio, en un hospital o en cualquier otra institución médica, iii) suministro de material odontológico, farmacéutico, y cualquier otro material médico o quirúrgico, comprendidos los aparatos de prótesis y su conservación, así como los anteojos; y iv) la asistencia suministrada por miembros de otras profesiones reconocidas, etc.⁵

Prestaciones monetarias (cuantía, cálculo, etc.)

Las pautas para determinar el monto mínimo de los pagos periódicos se consignan en un cuadro sobre 'beneficiarios tipo' y 'porcentajes prescritos', anexo a la **parte XI del Convenio**, para cada una de las contingencias correspondientes, (véase cuadro pág. 16).

⁵ A diferencia de lo previsto en la parte II (asistencia médica) excepto en el caso de embarazo, parto y sus consecuencias, la parte VI del Convenio, no prevé en caso de riesgo profesional, la participación directa de los beneficiarios en el costo de la asistencia médica que haya de suministrarse.

El beneficiario tipo se compone de una unidad familiar (véase cuadro, **parte XI del Convenio**) que varía en función de las contingencias. Los porcentajes indicados pueden referirse al salario de un 'trabajador calificado del sexo masculino' o al salario de un 'trabajador ordinario no calificado del sexo masculino'.

Se considerará, entre otros, como **trabajador calificado del sexo masculino:** d) a una persona cuya ganancia sea igual al 125 por ciento del promedio de las ganancias de todas las personas protegidas.⁶

Se considerará, entre otros, como **trabajador ordinario no calificado del sexo masculino:** b) un trabajador ordinario no calificado definido en función de su representatividad, para lo cual se recurre a una clasificación internacional de ramas de actividad económica, anexa al Convenio.⁷

Para calcular las prestaciones, pueden ocurrir las siguientes situaciones:

⁶ Véase artículo 65, párrafo 6 del Convenio: se considerará también un trabajador calificado del sexo masculino: a) sea un ajustador o un tornero en una industria mecánica que no sea la industria de 16 máquinas eléctricas; b) sea un trabajador ordinario calificado definido de conformidad con las disposiciones del párrafo siguiente; c) sea una persona cuyas ganancias sean iguales o superiores a las ganancias del 75 por ciento de todas las personas protegidas, determinándose estas ganancias sobre base anual o sobre la base de un período más corto, según se prescriba.

⁷ Véase artículo 66, párrafo 4 del Convenio: se considerará como trabajador ordinario no calificado adulto del sexo masculino: a) un trabajador ordinario no calificado de una industria mecánica que no sea la industria de máquinas eléctricas.

- » Cuando las prestaciones son calculadas en función **de las ganancias anteriores** del beneficiario o de su sostén de familia, los pagos periódicos efectuados a un beneficiario tipo deben representar el porcentaje requerido para la contingencia considerada con relación a las ganancias anteriores del beneficiario incluidas las asignaciones familiares. Es menester describir normas formales para el cálculo de las ganancias anteriores. Es posible prescribir un monto máximo para la prestación o para las ganancias tomadas en consideración para el cálculo de la prestación.⁸
- » Cuando las prestaciones son fijadas **en tasas uniformes**, los pagos periódicos, incluidas en su caso, las asignaciones familiares no deben ser inferiores a un monto determinado, que debe representar cuando menos el porcentaje previsto por el Convenio para las ganancias de un trabajador ordinario no calificado adulto del sexo masculino.
- » Por último, en el caso en que **todos los residentes** se encuentran cubiertos, las prestaciones pueden depender de los recursos del interesado y de su familia de conformidad con una escala prescrita. Esta fórmula fue diseñada para aplicarse a los

sistemas universales de seguridad social no contributivos los cuales con frecuencia subordinan las prestaciones al nivel de recursos de los interesados.⁹

En lo que atañe a las **prestaciones familiares (parte VII)**, el Convenio prevé la concesión de prestaciones pecuniarias o en especie (suministro de alimentos, vestido, vivienda y el disfrute de vacaciones o de asistencia doméstica) o bien una combinación de las dos prestaciones mencionadas. A diferencia de lo previsto para las otras contingencias, la cuantía de las prestaciones familiares no está determinada en función de un beneficiario tipo sino de manera global (**artículo 44 del Convenio**.)

El valor total de las prestaciones concedidas, de conformidad con el **artículo 42**, a las personas protegidas, deberá ser tal que represente: a) el 3 por ciento del salario de un trabajador ordinario no calificado adulto de sexo masculino, determinado de conformidad con las disposiciones del **artículo 66**, multiplicado por el número total de hijos de todas las personas protegidas; o b) el 1,5 por ciento del salario susodicho, multiplicado por el número total de hijos de todos los residentes.

⁸ El artículo 65 del Convenio permite aplicar esta regla, a reserva de que el porcentaje requerido sea alcanzado cuando la ganancia anterior del beneficiario o de su sostén de familia sea inferior o equivalente al salario de un trabajador calificado de sexo masculino.

⁹ El Convenio dispone que ciertos montos deberán quedar exceptuados al procederse al examen de los recursos con el fin de aplicar las reducciones autorizadas. El total de la prestación y de los demás recursos de la familia, no deberá ser inferior al monto total de las prestaciones que se obtendría aplicando las disposiciones del artículo 66.

Otras reglas comunes:

- » Adaptación de las prestaciones
 - » El Convenio prescribe también que los montos de los pagos periódicos en curso atribuidos en el caso de la vejez, los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales (a excepción de los que cubran la incapacidad de trabajo), la invalidez y la muerte del sostén de familia, serán revisados, a consecuencia de variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida.
 - » Forma y duración de las prestaciones
 - » En todas las contingencias, las prestaciones pecuniarias deben consistir en pagos periódicos. Sin embargo, en caso de pérdida parcial de la capacidad para ganar, producida por un **accidente de trabajo o de una enfermedad profesional**, cuando es probable que dicha pérdida sea permanente, las prestaciones mencionadas podrán sustituirse por un capital pagado de una sola vez, a) cuando el grado de incapacidad sea mínimo; o b) cuando se garantice a las autoridades competentes el empleo razonable de dicho capital.¹⁰
 - » Por cuanto a la **asistencia médica** (en caso de estado mórbido) y a las **prestaciones monetarias de enfermedad**, es posible
- limitar la duración de las prestaciones a 26 semanas en cada caso de enfermedad, pero la asistencia médica deberá, en caso dado, prolongarse hasta en tanto se sigan otorgando las prestaciones monetarias de enfermedad. Además, este límite debería extenderse para ciertas enfermedades prescritas que conlleven una asistencia prolongada.
- » Respecto de las **prestaciones monetarias de enfermedad**, el Convenio permite la posibilidad de no pagarlas durante los tres primeros días de suspensión de ganancias.
 - » Las **prestaciones monetarias de maternidad**, podrán a su vez limitarse a 12 semanas (artículo 52) a menos que la legislación nacional imponga o autorice un período más largo de abstención del trabajo, en cuyo caso los pagos no podrán limitarse a un período de menor duración.
 - » En el caso de las **prestaciones de desempleo**,¹¹ la protección puede limitarse: a 13 semanas en el transcurso de un período de 12 meses, cuando la protección comprenda a categorías de asalariados; a 26 semanas en el transcurso de un período de 12 meses, cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos.
 - » Las **prestaciones de desempleo** pueden además no ser pagadas por un período

¹⁰ Artículo 36, párrafo 3 del Convenio

¹¹ Artículo 24 del Convenio.

de espera fijado en los siete primeros días en cada caso de suspensión de ganancias, contando como parte del mismo caso de suspensión de ganancias los días de desempleo antes y después de un empleo temporal que no exceda de una duración prescrita.

- » El pago de las **prestaciones familiares** y de **sobrevivientes** puede suspenderse cuando el hijo cumpla quince años o la edad de asistencia obligatoria a la escuela.
- » Salvo las excepciones mencionadas, el Convenio establece el principio de que las prestaciones deben garantizarse durante todo el transcurso de la contingencia.

Partes I, XI, XII, XIII y XIV del Convenio (reglas generales):

Organización, financiamiento

El Convenio núm. 102, al igual que otros instrumentos de seguridad social actualizados establece reglas generales relativas a la **organización**, de los sistemas de seguridad social. Establece también reglas relativas al **derecho de recurso** y a su **entrada en vigencia**. Como regla general el Convenio admite que el régimen pueda ser financiado por medio de cotizaciones o de impuestos y establece un marco general al prescribir que

- » el costo de las prestaciones y los gastos inherentes de administración deberán ser

financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, evitando empero que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa;

- » que el total de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección;
- » el Estado deberá asumir la responsabilidad general por cuanto al pago de las prestaciones.

El Convenio establece además el **derecho a interponer un recurso** en caso de que se le niegue una prestación o en caso de queja sobre su calidad o cantidad. Este instrumento atenúa este principio en lo relativo a la **asistencia médica** cuando su administración este confiada a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento. En ese caso, el derecho de apelación podrá substituirse por el derecho a hacer examinar por la autoridad competente cualquier reclamación.

Cuando la **administración de los sistemas de seguridad social** no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo.

El Estado deberá asumir la responsabilidad en cuanto al buen funcionamiento de los regímenes de seguridad social. Deberá garantizar así, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equili-

brio financiero se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.

PRESTACIONES	C. 102 PRESTACIONES	C. 102 CONDICIONES	C. 102 PERÍODO MÍNIMO	C. 102 COBERTURA MÍNIMA
PRESTACIONES DE ENFERMEDAD	45 %	Para prevenir abuso	26 semanas (en cada caso)	50% de todos los asalariados o 20% de todos los residentes o todos los residentes con medios por debajo de un límite determinado
PRESTACIONES DE DESEMPLEO	45 %	Para prevenir abuso	13 semanas en períodos de 12 meses	50% de todos los asalariados o todos los residentes con medios por debajo de un límite determinado
PRESTACIONES DE VEJEZ	40 %	30 años	Durante la contingencia	50% de todos los asalariados o 20% de todos los residentes o todos los residentes con medios por debajo de un límite determinado
PRESTACIONES POR ENFERMEDADES PROFESIONALES Y ACCIDENTES DE TRABAJO		No se permite periodo de calif.		50% de todos los asalariados, y sus viudas e hijos en caso de muerte del sostén de la familia a causa de un accidente laboral
-CORTO PLAZO -INVALIDEZ -SOBREVIVIENTE	50% 50% 40%			
PRESTACIONES FAMILIARS	3% o 1,5% ¹¹	Para prevenir abuso	Durante la contingencia	50% de todos los asalariados o 20% de todos los residentes o todos los residentes con medios por debajo de un límite determinado
PRESTACIONES DE MATERNIDAD	45 %	Para prevenir abuso	Mínimo de 12 semanas	Mujeres trabajadoras de categorías prescritas que constituyan al menos el 50% de todos los asalariados, o al menos el 20% de todos los residentes
PRESTACIONES POR INVALIDEZ	40 %	15 años	Durante la contingencia o hasta que abone la prestación por vejez	50% de todos los asalariados o 20% de todos los residentes o todos los residentes con medios por debajo de un límite determinado
PRESTACIONES DE SOBREVIVIENTES	40 %	15 años	Durante la contingencia	Esposas e hijos del 50% de todos los asalariados, o 20% de todos los residentes, o las esposas e hijos de todos los residentes con medios por debajo de un límite determinado

11 El valor total de las prestaciones concedidas deberá ser tal que represente: (a) el 3 por ciento del salario de un trabajador ordinario no calificado adulto de sexo masculino, determinado de conformidad con las disposiciones del artículo 66, multiplicado por el número total de hijos de todas las personas protegidas; o (b) el 1,5 por ciento del salario susodicho, multiplicado por el número total de hijos de todos los residentes.

2.4 RESUMEN DE LA LEGISLACIÓN PARAGUAYA SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

1. Constitución Nacional del 20 de junio de 1992.

2. El Decreto –Ley No.1860 del 1º de diciembre de 1950, por el cual se modifica el DL No. 18071, del 18 de febrero de 1943, mediante el cual fue creado el Instituto de Previsión Social.

3. Ley No 93/92, que establece el régimen unificado de jubilaciones y pensiones y modifica las disposiciones del Decreto Ley No 1860/50

4. Ley No 1032 del 22 de agosto de 1996, que establece el Sistema Nacional del Salud

5. Ley No. 2755/05, que establece un periodo complementario para reconocimiento de servicios anteriores en el IPS.

6. Ley No 2345/03 de Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Publico

7. Ley No 2841/05 que establece un periodo complementario para el reconocimiento de servicios anteriores a los funcionarios y exfuncionarios de la Administraciones Centre, Universidad Nacional de Asunción y de las demás Instituciones Publicas’.

8. Legislación atinente a diversas Cajas Previsionales.

Campo material de aplicación de la legislación paraguaya:

1. La Constitución Nacional consagra, en su artículo 95, la obligatoriedad de la seguridad social para el trabajador dependiente y su familia.

2. Decreto Ley No 1860/50 (aprobado por Ley No 375/56)

3. El Instituto de Previsión Social IPS, fue creado por el Decreto Ley No 17.071 del 18 de febrero de 1943. Este decreto fue derogado por el Decreto Ley No 1860/50, que determino la naturaleza, objetivos, funciones y perfil jurídico y financiero del IPS.

4. El IPS es una entidad descentralizada de la Administración Publica del Estado, autónoma y autárquica, con autoridades designadas por el Poder Ejecutivo (Presidente y Miembros del Consejo de Administración), con recursos provenientes del sector estatal y privado. El IPS institución responsable de administrar el Seguro Social-, provee prestaciones tanto asistenciales de salud a los asalariados dependientes y a sus familias, como jubilaciones y pensiones. El IPS abarca actualmente al 70 por ciento de todos los asegurados.¹²

¹² El sistema paraguayo de jubilaciones y pensiones funciona bajo el mecanismo conocido como ‘sistema de reparto’, (en virtud del cual) los aportes de los cotizantes activos financian a los beneficiarios pasivos. Lo constituyen

5. El seguro social cubre, de acuerdo con el artículo 1 del DL No 1860/, los riesgos de:

- A. **enfermedad no profesional,**
- B. **maternidad,**

actualmente doce entidades, de las cuales ocho se rigen por normativas legales, y otras cuatro firmas privadas cuyo funcionamiento no está sujeto a ningún régimen de regulación oficial o pública.' 'Análisis económico del Sistema de Seguro Social en el Paraguay: Una mirada hacia el mediano plazo'; ASA consultores, mayo, 2010, pag.4.

C. **accidentes del trabajo y enfermedades profesionales,**

D. **invalidez, vejez y muerte** de los trabajadores asalariados.

(La legislación no cubre en cambio, como lo contempla el Convenio núm. 102, la protección de las **prestaciones de desempleo** (parte IV), ni las **prestaciones familiares** (parte VII))

2.5 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN PARAGUAYA DE SEGURIDAD SOCIAL, CON LAS DISPOSICIONES DEL CONVENIO SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL (NORMA MÍNIMA), 1952 (NÚM. 102)

Parte II: Asistencia médica

Artículo 8 del Convenio: definición de la contingencia

Según esta disposición del Convenio la contingencia cubierta comprende todo estado mórbido cualquiera que fuere su causa, y la necesidad de la asistencia médica que de ella se derive. El Convenio cubre igualmente la asistencia médica necesaria durante el embarazo, el parto y sus consecuencias.

- » Al igual que el Convenio, la legislación paraguaya contempla la concesión de asistencia médica en los supuestos antes mencionados (artículo 30, DL No 1860/50, en su tenor modificado por el artículo 2 de la Ley No. 98/92).

Artículo 9 del Convenio: campo de aplicación personal

Según esta disposición del Convenio, las personas protegidas deberán comprender, entre otras: a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados, así como a las cónyuges y a los hijos de los miembros de esas categorías.

- » En el ámbito de la contingencia de enfermedad común, la legislación paraguaya cubre, en concordancia con el Convenio, a todos los asalariados, al igual que a los cónyuges y a los hijos de dichos asalariados (artículos 2 y 33 de la Ley No. 90/92). Cabe empero corroborar sobre la base de informaciones estadísticas si lo previsto por la legislación se cumple en la práctica.

- » Según la Encuesta Permanente de Hogares EPH 2011, solo el 39,3 por ciento de la población ocupada asalariada aporta a un sistema de jubilación y, por ende, solo ese porcentaje de la población tiene acceso a las prestaciones asistenciales de salud que brinda el Instituto de Previsión Social.¹³ No obstante el incremento en los niveles de cobertura, que se ha registrado en los últimos 4 años,¹⁴ el porcentaje de personas protegidas, correspondiente al año 2011, por el régimen paraguayo de seguridad social, es inferior al 50 por ciento de todos los asalariados que prescribe el **apartado a) artículo 9 del Convenio**.
- » Ahora bien, según la citada EPH 2011 (op. cit. págs. 14 y 15), 'la cobertura del sistema de jubilación aumenta cuanto mayor es el tamaño de la empresa donde trabajan.' Tenemos así, que el **57 por ciento** de los asalariados de las empresas que ocupan entre 21 a 50 personas, aporta a un sistema de jubilación; el **67,4 por ciento** lo hace en el caso de las empresas que ocupan entre 51 a 100 personas; y, el **78,8** en el caso de las empresas que ocupan a más de 100 personas.
- » Habida cuenta de los niveles de cobertura del sistema de seguridad social que alcanzan las empresas que ocupan a más de 20 trabajadores, el Paraguay podría recurrir¹⁵

al **apartado d), artículo 9 del Convenio**, en virtud del cual, las personas protegidas deberán comprender '...por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas, así como a las cónyuges y a los asalariados de esas categorías'.

Artículo 10 del Convenio: asistencia médica

Según esta disposición del Convenio, las prestaciones deben comprender: a) en caso de estado mórbido: i) la asistencia médica general, comprendida la visita a domicilio; ii) la asistencia por especialistas; iii) el suministro de productos farmacéuticos; iv) la hospitalización, cuando fuere necesaria; y, b) en caso de embarazo, parto y sus consecuencias: i) la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal prestada por un médico o por una comadrona diplomada; y, ii) además de la hospitalización cuando fuere necesaria.

- » De conformidad con el artículo 30 del DL No 1860/50, enmendado por el artículo 2, de la Ley No 98/92, en caso de enfermedad no profesional o accidente que no sea del trabajo, el Instituto proporcionará a los asegurados: a) Atención médico-quirúrgica y dental, medicamentos y hospitalización, conforme a las normas que dispongan los reglamentos

¹³ Principales Indicadores de Empleo, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos DGEEC, pag. 14.

¹⁴ "La variación en dicho periodo es de aproximadamente un punto porcentual por año, pasando de 34,1 % en el 2007 al 39,3 % en el año 2009" Op. cit. pag. 14.

¹⁵ En virtud del artículo 3 del Convenio, el Estado

puede acogerse, mediante una declaración anexa a su ratificación a las excepciones temporales que figuran en el apartado d), artículo 9 del Convenio.

del Instituto. Por cuanto a las visitas a domicilio y la asistencia por especialistas, no encontramos ninguna disposición legal o administrativa, que las prevea expresamente. No obstante, según las informaciones proporcionadas por miembros del Consejo de Administración del IPS, en el marco de la misión efectuada en el Paraguay, del 12 al 16 de noviembre de 2012, dichas visitas son efectuadas por paramédicos en el marco del programa MEDICASA.

- » Cabría, por ende, verificar si los reglamentos previstos por el artículo 2 de la Ley No 98/92, han sido adoptados y, en su caso, las disposiciones legales o administrativas que, de conformidad con el Convenio (artículo 10, 1), a), i), ii), contemplan las visitas a domicilio, al igual que la asistencia por especialistas.

Artículo 11: periodo de calificación

En virtud de esta disposición del Convenio las prestaciones mencionadas en el artículo 10 deberán concederse, en la contingencia cubierta, por lo menos a las personas protegidas que hayan cumplido el periodo de calificación que se considere necesario para evitar abusos.

- » En Paraguay, se otorgan las prestaciones monetarias de enfermedad a los asegurados que tengan al menos seis semanas de cuotas correspondientes a trabajo efectivo dentro de los últimos cuatro meses. El periodo

de calificación previsto por la legislación paraguaya es compatible con lo dispuesto por el Convenio.

Artículo 12 del Convenio: duración de las prestaciones

En virtud del **artículo 12 del Convenio**, las prestaciones deben ser concedidas durante todo el transcurso de la contingencia; sin embargo, las prestaciones en caso de estado mórbido podrán limitarse a veintiséis semanas en cada caso, no pudiendo suspenderse mientras continúe pagándose una prestación monetaria de enfermedad.

- » El artículo 30 del DL No 1860/50, enmendado por la Ley No 98/92 (artículo 2), dispone que la atención por una misma enfermedad durará 26 (veinte y seis) semanas; este plazo se prorrogará en los casos que acuerdan los reglamentos dictados por el Consejo de Administración, atendiendo a las posibilidades de recuperación de los enfermos o a su estado de invalidez, si es pensionado.
- » Cabría verificar si los reglamentos citados han sido adoptados y, en su caso, si estos prevén, de conformidad con el artículo 12 párrafo 1 del Convenio, la concesión de la atención médica durante 26 semanas en cada caso de enfermedad.

Conclusión:

Es posible concluir que la legislación y la práctica paraguayas garantizan la concesión de la asistencia médica prevista por la parte II del Convenio. Subsisten, sin embargo las siguientes dudas:

a) Habida cuenta del bajo nivel de cobertura del sistema paraguayo de seguridad social, el Gobierno habrá de recurrir, en caso de ratificarlo, al **apartado d), artículo 9 del Convenio**, en virtud del cual, las personas protegidas deberán comprender ‘..., por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas, así como a las cónyuges y a los asalariados de esas categorías’.

b) Cabría verificar si los reglamentos previstos por el artículo 2 de la Ley No 98/92, han sido adoptados y, en su caso, las disposiciones legales o administrativas que, de conformidad con el Convenio, contemplan las visitas a domicilio, la asistencia por especialistas (**artículo 10, 1), a), i), ii)**), y la concesión de la atención médica durante 26 semanas en cada caso de enfermedad (**artículo 12, párrafo 1**).

Parte III. Prestaciones monetarias de enfermedad

Artículo 14 del Convenio: Definición de la contingencia

Según el **artículo 14 del Convenio**, la contingencia cubierta deberá comprender la incapacidad para trabajar, resultante de un estado mórbido, que entrañe la suspensión de ganancias según la defina la legislación nacional.

- » Al igual que el Convenio, la legislación paraguaya contempla la concesión de prestaciones monetarias de enfermedad en los supuestos mencionados (artículo 30, DL No 1860/50, en su tenor modificado por el artículo 2 de la Ley No. 98/92).

Artículo 15 del Convenio: Campo de aplicación personal

Según esta disposición del Convenio, las personas protegidas deberán comprender, entre otras: a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados.

- » En caso de suspensión de ganancias resultante de un estado mórbido, la legislación paraguaya contempla, en concordancia con el Convenio, la protección de todos los asalariados (arts. 2 y 33 de la Ley No 98/92). Cabe empero corroborar sobre la base de informaciones

estadísticas si lo previsto por la legislación se cumple en la práctica.

- » Según la Encuesta Permanente de Hogares EPH 2011, el porcentaje de personas protegidas por el régimen paraguayo de seguridad social (39,3 por ciento de la población ocupada asalariada), correspondiente al año 2011, no alcanza el 50 por ciento de todos los asalariados que prescribe el **apartado a), artículo 15 del Convenio**.

Habida cuenta de los niveles de cobertura del sistema de seguridad social que alcanzan las empresas que ocupan a más de 20 trabajadores (véase, supra, bajo **artículo 9 del Convenio**), el Paraguay podría recurrir al **apartado d), artículo 15 del Convenio**, en virtud del cual, las personas protegidas deberán comprender ‘..., por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas’.

Artículo 16: Cuantía de las prestaciones monetarias de enfermedad

Según esta disposición del Convenio, la cuantía de las prestaciones monetarias de enfermedad para un beneficiario tipo (hombre con cónyuge y dos hijos) cuyas ganancias anteriores sean iguales o superiores a un trabajador calificado de sexo masculino) deben representar al menos, 45% del salario de dicho trabaja-

dor para el mismo periodo considerado.

- » En Paraguay, las prestaciones monetarias de enfermedad equivalen al 50% del promedio de salarios sobre los cuales impuso el asegurado en los últimos 4 meses anteriores al comienzo de la incapacidad (artículo 32 del Decreto Ley No 1860/50), es conforme a lo dispuesto por el Convenio.

- » Cálculo de los pagos periódicos de conformidad con el Convenio núm. 102:

a. Aplicación del Artículo 65

- » Dado que la protección en el caso de las prestaciones monetarias de enfermedad se refiere a categorías prescritas de asalariados, el cálculo de las mismas se hace de acuerdo a las disposiciones del Artículo 65 del Convenio¹⁶. El beneficiario tipo (un trabajador calificado del sexo masculino con cónyuge y dos hijos), se determina con referencia al apartado d), Artículo 65 del Convenio.

- » b. Salario del beneficiario tipo

- » El salario del beneficiario tipo es igual al 125% del promedio de las ganancias de todas las personas protegidas (= 2, 375,661 guaraníes en 2011), i.e. 125% de 2, 375,661 guaraníes = 2, 969,576 guaraníes (EPH 2011).

¹⁶ Según este artículo, conjuntamente con el cuadro anexo a la parte XI, la cuantía de la prestación en caso de enfermedad debería ser por lo menos igual a 45% de la ganancia anterior del beneficiario tipo.

- » c. Cuantía de las prestaciones monetarias de enfermedad
- » En Paraguay, las prestaciones monetarias de enfermedad equivalen al 50% del promedio de salarios sobre los cuales impuso el asegurado en los últimos 4 meses anteriores al comienzo de la incapacidad (artículo 32 del Decreto Ley No 1860/50). El Decreto Ley No 1860/50, no prescribe un máximo para el monto de las ganancias que se tenga en cuenta para el cálculo de las prestaciones o de las cotizaciones (cuotas).
- » Las prestaciones monetarias de enfermedad para un beneficiario tipo equivalen, por tanto, a $0.5 \times 2,969,576$ guaraníes = 1,484,788 guaraníes.
- » Cuantía de las prestaciones:
 $1,484,788 / 2,969,576 = 0.5 = 50\%$
- » La cuantía señalada es superior a lo prescrito por el Convenio núm. 102 (45 %).
 - » El monto de las prestaciones monetarias previstas por la legislación paraguaya (artículo 32 del Decreto Ley No 1860/50) corresponde al 50% de las ganancias anteriores de un beneficiario tipo. Es por ende conforme con lo dispuesto por el Convenio.

*Artículo 17 del Convenio:
Periodo de calificación*

Según esta disposición del Convenio, deberá garantizarse la prestación prevista bajo el artículo 16 a las personas que hayan cumplido el periodo de calificación que se considere necesario para evitar abusos.

- » En Paraguay, se otorgan las prestaciones monetarias de enfermedad a los asegurados que tengan al menos seis semanas de cuotas correspondientes a trabajo efectivo dentro de los últimos cuatro meses. El periodo de calificación previsto por la legislación paraguaya es compatible con lo dispuesto por el Convenio.

Artículo 18 del Convenio: Duración de las prestaciones

Según los términos del **artículo 18, párrafo 1 del Convenio**, las prestaciones deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia, a reserva de que su duración podrá limitarse a veintiséis semanas en cada caso de enfermedad, con la posibilidad de no pagarse la prestación por los tres primeros días de suspensión de ganancias.

- » En virtud de la letra b) del artículo 30 del DL No 1860/50, enmendado por Ley No. 98/92, el IPS proporcionara un subsidio en dinero a los asegurados activos sometidos a tratamiento médico que sufran una incapacidad para el trabajo; el subsidio se iniciara a partir del día siguiente al de la incapacidad y durara mientras esta subsista y el beneficiario continúe sometido a tratamiento por el IPS.
- » En virtud de las disposiciones mencionadas en el párrafo anterior, el subsidio en dinero se concede durante 26 semanas que podrán prolongarse en los casos que acuerden los reglamentos dictados por el Consejo de Administración del IPS. Cabría verificar si los reglamentos han sido adoptados, y, en su caso, si estos prevén la concesión de las prestaciones monetarias de enfermedad durante 26 semanas en cada caso de enfermedad.

Conclusión:

Es posible concluir que la legislación y la práctica paraguayas contemplan, al igual que el Convenio, la concesión de prestaciones monetarias de enfermedad. Subsisten empero algunas dudas:

a) Habida cuenta del bajo nivel de cobertura del sistema paraguayo de seguridad social, el Gobierno habrá de recurrir, en caso de ratificarlo, al **apartado d), artículo 15 del Convenio**, en virtud del cual, las personas protegidas deberán comprender ‘..., por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas, así como a las cónyuges y a los asalariados de esas categorías’.

b) Cabría además corroborar si los reglamentos de aplicación previstos por el artículo 2 de la Ley N° 98/92, han sido adoptados y, en su caso, si sus disposiciones se adecuan a lo previsto por el Convenio.

Parte IV. Prestaciones de desempleo

Esta contingencia no está contemplada por la legislación paraguaya.

Parte V. Prestaciones de vejez

Artículo 26: Definición de la contingencia

Este artículo impone como regla que la edad que otorga el derecho a las prestaciones de vejez no debe exceder de sesenta y cinco años.

En Paraguay, se otorga el derecho a la pensión de vejez a las personas que hayan cumplido sesenta años de edad y cuenten con 25 años como mínimo de servicios reconocidos (artículo 60 de la Ley 98/92). Las personas aseguradas bajo el régimen anterior adquieren el derecho a la jubilación ordinaria cuando hubieren cumplido 60 años de edad y 15 años de servicios antes del 28 de febrero de 1999.

- » Tiene derecho a una pensión anticipada el asegurado que hubiere cumplido 55 años y 30 años como mínimo de servicios (60 de la Ley 98/92).
- » Esto significa que la edad que otorga el derecho a una pensión de vejez en Paraguay es inferior a la prevista por el Convenio y por ende cumple sus requerimientos.

Artículo 27: Campo de aplicación personal

Según esta disposición del Convenio las personas protegidas deberán comprender, entre otras: a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados.

- » En el ámbito de las prestaciones de vejez, la legislación paraguaya cubre, en concordancia con el Convenio, a todos los asalariados, los aprendices y el personal de los entes descentralizados del Estado o empresas mixtas (art.2, DL 1860/50, enmendado por la Ley N° 98/92)
- » Según la Encuesta Permanente de Hogares EPH 2011, el porcentaje de personas protegidas por el régimen paraguayo de seguridad social (39,3 por ciento de la población ocupada asalariada), correspondiente al año 2011, no alcanza el 50 por ciento de todos los asalariados que prescribe el **apartado a), artículo 27 del Convenio**.
- » Habida cuenta de los niveles de cobertura del sistema de seguridad social que alcanzan las empresas que ocupan a más de 20 trabajadores (véase, supra, bajo **artículo 9 del Convenio**), el Paraguay podría recurrir al **apartado d), artículo 27 del Convenio**, en virtud del cual, las personas protegidas deberán comprender ‘... por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las

que estén empleadas, como mínimo, veinte personas.¹⁷

Artículo 28 (en concordancia con el artículo 65): cuantía de las prestaciones de vejez

De conformidad con el artículo 28 en conjunción con los artículos 29 (1) y 65 del Convenio, la cuantía de las prestaciones monetarias de vejez para un beneficiario tipo (hombre con cónyuge y dos hijos) que haya cumplido un periodo de treinta años de cotización o de empleo) deben representar al menos, 40% del salario de un trabajador calificado de sexo masculino para el mismo periodo considerado.

En Paraguay, la pensión mensual de vejez equivale al 100 % del promedio de los salarios de los tres años anteriores al último aporte, y que tenga 25 años como mínimo de aportaciones (artículo 60 de la Ley 98/92). No se prescriben máximos en las ganancias para el pago de las cotizaciones.

Las pensiones anticipadas equivalen al 80% del promedio de los salarios de los tres años anteriores al último salario, aumentado a razón del 4% por cada año que sobrepase los 55 años de edad, hasta la edad de 59 años (artículo 60 de la Ley 98/92). No se prescriben máximos en las ganancias para el pago de las cotizaciones.

¹⁷ En virtud del artículo 3 del Convenio, el Estado puede acogerse, mediante una declaración anexa a su ratificación a las excepciones temporales que figuran en el apartado d), artículo 9 del Convenio.

El monto mínimo de la pensión de vejez para el año 2009, equivalió a 300,000 guaraníes. El monto máximo de la pensión de vejez no debe sobrepasar el equivalente a 300 veces el valor del salario mínimo diario (el salario mínimo mensual legal en 2011, se elevó a 1, 507,484 guaraníes) (Artículo 6 de la Ley No. 1.286/87, modificada por artículo 3 de la Ley No. 98/92).

Cálculo de los pagos periódicos de conformidad con el Convenio núm. 102:

a. Aplicación del artículo 65

- » Dado que las pensiones de vejez se basan en los salarios anteriores se recurre al Artículo 65 del Convenio. El beneficiario tipo (un trabajador calificado del sexo masculino con cónyuge en edad de pensión), se determina con referencia al párrafo 6, apartado d), Artículo 65 del Convenio¹⁸.

b. Salario del beneficiario tipo

- » El salario del beneficiario tipo es igual al 125% del promedio de las ganancias de todas las personas protegidas (= 2, 375,661 guaraníes en 2011), i.e. 125% de 2, 375,661 guaraníes = 2, 969,576 guaraníes.

¹⁸ Según este artículo, conjuntamente con el cuadro anexo a la parte XI, la cuantía de la prestación en caso de vejez debería ser por lo menos igual a 40% de la ganancia anterior del beneficiario tipo.

c. Cuantía de la pensión de vejez

- » En Paraguay, el cálculo de las pensiones de vejez para un beneficiario tipo se basa en el promedio de los salarios de los últimos tres años anteriores al último. El monto de dichos salarios equivale a:
- » 125% de 1,958,451 guaraníes en 2009 = 2,448,063 guaraníes
- » 125% de 2,115,713 guaraníes en 2010 = 2,644,641 guaraníes
- » 125% de 2,375,661 guaraníes en 2011 = 2,969,576 guaraníes
- » Promedio global de los años 2009 - 2011 = 2,687,426 guaraníes (= monto de la pensión para un beneficiario tipo que se jubiló en 2011)
- » La cuantía de la pensión de vejez para un beneficiario tipo que tenga 30 años de aportaciones equivale por ende al $100\% \times 2,687,426$ guaraníes = 2,687,426 guaraníes, y es inferior al monto máximo prescrito de la pensión ($1,507,484 / .30 \times 300 = 15,074,840$ guaraníes).
- » Cuantía de las prestaciones: $2,687,426 / .2,969,576 = 90.5\%$
 - » La cuantía de las prestaciones de vejez (90.5 %) supera lo prescrito por el Convenio (40 %).

Artículo 65(10): revisión (ajuste)

El **artículo 65 (10) del Convenio** prevé que los montos de las pensiones deberán ser revisados, a consecuencia de variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida.

En Paraguay, la legislación prevé un ajuste anual sobre las pensiones de acuerdo con el índice del costo de vida declarado oficialmente por el banco Central del Paraguay (artículo 26, Ley No. 98/92).¹⁹

Artículo 29: Periodo de calificación

De conformidad con el **párrafo 2 de este artículo**²⁰, debe garantizarse una prestación de vejez reducida a las personas protegidas que hayan cumplido antes de la contingencia un periodo de calificación de 15 años de cotización o empleo.

En Paraguay, de conformidad con el artículo 60 de la Ley 98/92 tiene derecho a una jubilación ordinaria, el asegurado que haya cumplido 60 años de edad y tenga 25 años como mínimo de servicios reconocidos. La

¹⁹ La Comisión de Expertos estima que el ajuste de las pensiones puede hacerse de acuerdo con el índice del costo de la vida o con el nivel general de ganancias. El artículo 29, párrafo 1 del Convenio núm. 128, prescribe que el monto de las prestaciones monetarias en curso de pago a que se refieren los artículos 10, 17 y 23 será revisado como consecuencia de variaciones notables en el nivel general de ganancias o de variaciones notables en el costo de la vida.

²⁰ Se recurre al párrafo 1, artículo 29, para el cálculo de las prestaciones de vejez del beneficiario tipo. No se requiere en el caso los párrafos 3 a 5 del artículo 29.

legislación disponible no parece contemplar el derecho a una pensión reducida de vejez a las personas que hayan cumplido antes de la contingencia 15 años de cotización o de empleo. Sin embargo, un miembro del Consejo de Administración señaló que en virtud de una reforma reciente la legislación prevé el pago de una prestación reducida a partir de 15 años de cotización. Cabría corroborar el fundamento jurídico de dicha prestación.

Artículo 30: Duración

Las prestaciones deben concederse durante todo el transcurso de la contingencia.

En Paraguay, las prestaciones de vejez son vitalicias y, por ende, se apegan a lo dispuesto por el Convenio (artículo 59, Ley No. 98/92).

Conclusión:

Es posible concluir que la legislación paraguaya relativa a las prestaciones de vejez se encuentra en conformidad con la parte V del Convenio. Subsisten empero algunas dudas:

- a) Habida cuenta del bajo nivel de cobertura del sistema paraguayo de seguridad social, el Gobierno habrá de recurrir, en caso de ratificarlo, al **apartado d), artículo 27 del Convenio**, en virtud del cual, las personas protegidas deberán comprender ‘..., por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas’;
- b) Con respecto a la legislación que contempla conforme al Convenio (**artículo 29, párrafo 2**)) el derecho a una pensión reducida de vejez a las personas que hayan cumplido antes de la contingencia 15 años de cotización o de empleo;
- c) Cabría además corroborar si los reglamentos de aplicación previstos por el artículo 2 de la Ley No 98/92, han sido adoptados y, en su caso, si sus disposiciones se adecuan a lo previsto por el Convenio.

Parte VI. Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional

Artículos 31 y 32: definición de la contingencia

De conformidad con el **artículo 32 del Convenio** las contingencias cubiertas deberán comprender las siguientes, cuando sean ocasionadas por un accidente del trabajo o de una enfermedad profesional:

- a) Estado mórbido;
- b) Incapacidad para trabajar que resulte de un estado mórbido y entrañe la suspensión de ganancias, según la defina la legislación nacional;
- c) Pérdida total de la capacidad para ganar o pérdida parcial que exceda de un grado prescrito, cuando sea probable que dicha pérdida total o parcial sea permanente, o disminución correspondiente de las facultades físicas; y
- d) Pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia ; en el caso de la viuda, el derecho a las prestaciones puede quedar condicionado a la presunción, conforme a la legislación nacional, de que es incapaz de subvenir a sus propias necesidades.

Al igual que el Convenio, las contingencias cubiertas por la legislación paraguaya comprenden el estado mórbido, incapacidad temporal, la incapacidad permanente total o parcial, (ar-

tículos 40 y 41 letras c) y d) del DL 1860/50, derogados por el artículo 1 de la Ley No. 427/73) al igual que la muerte del sostén de familia (artículos 44 y 62 del Decreto Ley 1860/50, derogados por el artículo 1 de la Ley No. 427/73 y por artículo 1 de la Ley No. 2263/03). En caso de muerte del sostén de familia, la viuda o concubina o viudo o concubino, y los hijos solteros hasta la mayoría de edad, y los incapacitados (sin límite de edad) tienen derecho al 60 % del importe de la jubilación que disfrutaba o que le hubiera correspondido al causante. El Convenio autoriza que el derecho a las prestaciones, en el caso de la viuda puede quedar condicionado a la presunción, de que es incapaz de subvenir a sus necesidades. Se puede presumir que una viuda menor de 40 años sea capaz de subvenir a sus propias necesidades. Sin embargo, debería garantizarse el derecho a las prestaciones a las viudas menores de 40 años, que sufran de alguna discapacidad.

Artículo 33: Campo de aplicación personal

De conformidad con esta disposición del **Convenio**, las personas protegidas deberán comprender:

- a) Categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados, y, para las prestaciones a que da derecho la muerte del sostén de familia, también a las cónyuges y a los hijos de los asalariados de esas categorías ; o

b) Cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajan en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas, y, para las prestaciones a que da derecho la muerte del sostén de familia, también a las cónyuges y a los hijos de los asalariados de esas categorías.

- » En el ámbito de los riesgos de trabajo, la legislación paraguaya cubre, en concordancia con el Convenio núm. 102, a todos los asalariados, al igual que a los cónyuges y a los hijos de dichos asalariados (artículos, 59 y 62, Ley No. 98/92). Cabría empero corroborar sobre la base de informaciones estadísticas si lo previsto por la legislación se cumple en la práctica.
- » Según la Encuesta Permanente de Hogares EPH 2011, el porcentaje de personas protegidas por el régimen paraguayo de seguridad social (39,3 por ciento de la población ocupada asalariada), correspondiente al año 2011, no alcanza el 50 por ciento de todos los asalariados, al igual que a los cónyuges y a los hijos de dichos asalariados, que prescribe el **apartado a), artículo 33 del Convenio**.
- » Habida cuenta de los niveles de cobertura del sistema de seguridad social que alcanzan las empresas que ocupan a más de 20 trabajadores (véase, supra, bajo

artículo 9 del Convenio), el Paraguay podría recurrir al **apartado b), artículo 33 del Convenio**, en virtud del cual, las personas protegidas deberán comprender ‘..., por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas, y, para las prestaciones a que da derecho la muerte del sostén de familia, también a las cónyuges y a los hijos de los asalariados de esas categorías’.²¹

Artículo 34: asistencia médica

De conformidad con esta disposición del Convenio la asistencia médica debe comprender: a) la asistencia médica general y la ofrecida por especialistas, a personas hospitalizadas o no hospitalizadas, comprendidas las visitas a domicilio; b) la asistencia odontológica; c) la asistencia por enfermeras, a domicilio, en un hospital o en cualquier otra institución médica; d) el mantenimiento en un hospital, centro de convalecencia, sanatorio u otra institución médica; e) el suministro de material odontológico, farmacéutico, y cualquier otro material médico o quirúrgico, comprendidos los aparatos de prótesis y su conservación, así como los anteojos; y f) la asistencia suministrada por

²¹ En virtud del artículo 3 del Convenio, el Estado puede acogerse, mediante una declaración anexa a su ratificación a las excepciones temporales que figuran en el apartado d), artículo 9 del Convenio.

miembros de otras profesiones reconocidas legalmente como conexas con la profesión médica, bajo la vigilancia de un médico o dentista.

- » De conformidad con la legislación paraguaya (artículo 41 del DL N° 1860/50) el asegurado tiene derecho a la atención médico quirúrgica, dental, farmacéutica y hospitalización, además de los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios. Habrá que corroborar si, conforme al Convenio 102, asistencia comprende también las visitas a domicilio, incluida la asistencia por enfermeras, así como el suministro de anteojos.

Artículo 35: Re-educación profesional de las personas de capacidad reducida

De conformidad con esta disposición del Convenio, las instituciones que concedan la asistencia médica deberán cooperar, cuando fuere oportuno, con los servicios generales de reducción profesional, a fin de readaptar para un trabajo apropiado a las personas de capacidad reducida.

- » Según el artículo 41 letra b), del DL 1860/50, en su tenor enmendado por la Ley No. 427/73, el asegurado tiene derecho a la provisión de los aparatos de prótesis y de ortopedia necesarios que permitan la restitución funcional próxima a la actividad física normal. Esta disposición parece llevar implícita la readaptación profesional de las

personas de capacidad reducida. Respecto de la colaboración interinstitucional, la Ley No 1032 de 30 de diciembre de 1996, mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Salud, persigue dicho objetivo. El Consejo Nacional de Salud, está integrado entre otros por el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Educación y Culto (artículo 21 de la Ley 1032/96). El sistema tiene entre otros objetivos la promoción, recuperación y rehabilitación de la salud. (Artículo 2 de la Ley 1032/96). El Sistema brinda asistencia técnica a instituciones y servicios de salud públicos y privados (artículo 8, c) de la Ley 1032/96)

Artículo 36: Prestaciones monetarias

De conformidad con esta disposición del Convenio, la cuantía de las prestaciones monetarias para un beneficiario tipo (hombre con cónyuge y dos hijos) debe representar al menos, el porcentaje de los salarios devengados durante el mismo periodo de base:

- » 50% del salario de dicho trabajador, durante el mismo periodo considerado, en caso de incapacidad temporal para trabajar.
- » 50% del salario de dicho trabajador en caso de pérdida total de la capacidad (incapacidad permanente) y una proporción conveniente de la prestación mencionada, en caso de pérdida parcial de la capacidad para trabajar.

- » 40% en caso de muerte del sostén de familia para las personas sobrevivientes (viuda con dos hijos)

Los pagos periódicos podrán substituirse por un capital pagado de una sola vez : a) cuando el grado de incapacidad sea mínimo ; o b) cuando se garantice a las autoridades competentes el empleo razonable de dicho capital.

En el caso de la viuda, el derecho a las prestaciones puede quedar condicionado a la presunción, conforme a la legislación nacional, de que es incapaz de subvenir a sus propias necesidades.

- » En Paraguay, el subsidio por incapacidad temporal es equivalente al 75% del promedio de los salarios sobre los cuales impuso el asegurado en los últimos 4 meses. El pago de la prestación inicia a partir del primer día de incapacidad hasta por un plazo de 52 semanas.

Cálculo de los pagos periódicos de las prestaciones monetarias en caso de incapacidad temporal conforme al Convenio num.102:

a. Aplicación del artículo 65

Dado que la protección en el caso de los riesgos profesionales se refiere a clases prescritas de asalariados, se hace uso del artículo 65 del Convenio para el cálculo de las prestaciones. El beneficiario tipo (hombre con cónyuge y dos hijos) se determina en virtud del párrafo 6), apartado d), artículo 65 del Convenio²².

²² Según este artículo, conjuntamente con el cuadro anexo a la parte XI, la cuantía de la prestación en caso de

b. Salario del beneficiario tipo

El salario del beneficiario tipo es igual al 125% del promedio de las ganancias de todas las personas protegidas (= 2, 375,661 guaraníes en 2011), p.ej. 125% de 2, 375,661 guaraníes = 2, 969,576 guaraníes.

c. Cuantía de las prestaciones monetarias en caso de incapacidad temporal

- » Las prestaciones monetarias por incapacidad temporal equivalen a 0.75 X 2,969,576 guaraníes = 2,227,182 guaraníes.
- » Cuantía de las prestaciones: $2,227,182 \div 2,969,576 \times 100 = 75\%$
- » Esta suma supera el 50% prescrito por el Convenio. Sin embargo, como el subsidio se paga hasta por un plazo de 52 semanas, es necesario que al terminar dicho plazo, se garantice el pago de una pensión por incapacidad permanente o la prolongación del subsidio por incapacidad temporal, hasta que el asegurado se recupere o cuando de inicio el pago de una pensión por incapacidad permanente.

Cálculo de las prestaciones en caso incapacidad permanente total en virtud del Convenio núm. 102:

accidente del trabajo y de enfermedad profesional debería ser por lo menos igual a 50% de la ganancia anterior del beneficiario tipo en caso de incapacidad temporal y en caso de pérdida total de la capacidad y 40% en caso de muerte del sostén de familia.

En caso de incapacidad permanente total, la pensión equivale al 60% del salario mensual promedio de los tres años anteriores al inicio de la incapacidad.

d. Cuantía de las prestaciones por incapacidad permanente total

- » La cuantía de las prestaciones por incapacidad permanente total del beneficiario tipo equivale $60\% \times 2,969,576$ guaraníes = 1,781,745 guaraníes.
- » Cuantía de las prestaciones: 1, 781,745 $\div 2,969,576 = 60\%$
 - » Este porcentaje, supera al 50% prescrito por el Convenio.

e. Cuantía de las prestaciones por incapacidad permanente parcial

- » En Paraguay, en caso de incapacidad permanente parcial, las prestaciones equivalen al 60% del porcentaje de la incapacidad que fije la tabla valorativa que determina la legislación paraguaya (artículo 43 del Decreto Ley No. 1860/50). En el caso en que la pensión resultare inferior al 30% respecto de la incapacidad permanente total, el asegurado recibirá una indemnización equivalente a 5 anualidades de la pensión correspondiente. Esto significa que las pensiones son otorgadas cuando el grado de incapacidad es superior al 30 %, y que cuando el grado de incapacidad es inferior al porcentaje citado

se otorga una indemnización²³.

- » Habida cuenta de que la capacidad reducida para trabajar equivalente o inferior al 30%, ha sido considerada por la Comisión de Expertos de la OIT, como un grado mínimo de incapacidad, la legislación paraguaya que otorga un capital pagado en estos casos se encuentra en concordancia con las disposiciones del Convenio.

f. Cuantía de las prestaciones en caso de muerte del sostén de familia

- » De conformidad con el artículo 62 del DL No 1860/50, en su tenor modificado por el artículo 2 de la Ley No 98/92, a la viuda o concubina o viudo o concubino mayor de cuarenta (40) años de edad, le corresponderá una pensión equivalente al 40% del importe de la jubilación que disfrutaba o que le hubiera correspondido al asegurado. Además, cada hijo menor de 16 años (sin límite si es incapacitado) recibe el 20% de la pensión que disfrutaba o que le hubiere correspondido al asegurado.
- » Las prestaciones en caso de incapacidad permanente total para un beneficiario tipo equivale al $60\% \times 2,969,576$ guaraníes = 1,781,745 guaraníes.

²³ De acuerdo con el artículo 36, párrafo 3, apartados a) y b), los pagos periódicos pueden substituirse por un capital pagado de una sola vez, cuando el grado de incapacidad sea mínimo; o cuando se garantice a las autoridades competentes el empleo razonable de dicho capital.

- » Las prestaciones de sobrevivientes para una beneficiario tipo (viuda con dos hijos) equivale al 40% +20%+20% X 1,781,745 guaraníes = 1,425,396 guaraníes
- » Cuantía de las prestaciones de sobrevivientes: $1,425,396 ./ 2,969,576 = 48\%$
 - » Este porcentaje, supera al 40% prescrito por el Convenio.

Artículo 37: Periodo de calificación

- » La legislación paraguaya no subordina el derecho a las prestaciones derivadas de un riesgo de trabajo al cumplimiento de un periodo de calificación, en concordancia con el Convenio 102.

Artículo 38: Duración

Las prestaciones mencionadas en los artículos 34 y 36 deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia; sin embargo, con respecto a la incapacidad para trabajar, la prestación podrá no pagarse por los tres primeros días en cada caso de suspensión de ganancias.

- » En virtud de la legislación paraguaya, el subsidio en dinero derivado de un accidente del trabajo da inicio, en concordancia con el Convenio 102, a partir del primer día de incapacidad para trabajar (artículo 41, Ley No. 98/92).

Artículo 69 del Convenio: Casos de suspensión

En virtud de esta disposición del Convenio, la prestación podrá ser suspendida:

- d) Cuando el interesado haya intentado fraudulentamente obtener una prestación;
- g) En los casos apropiados, cuando el interesado no utilice los servicios médicos o los servicios de readaptación puestos a su disposición, o no observe las reglas prescritas para comprobar la existencia de la contingencia o la conducta de los beneficiarios de las prestaciones;
- j) En lo que se refiere a las prestaciones de sobrevivientes, tanto tiempo como la viuda viva en concubinato.

- » La legislación paraguaya prevé la suspensión del derecho a las prestaciones en el caso de que los beneficiarios se nieguen a cumplir las prescripciones médicas, y cuando se nieguen a someterse a los exámenes indispensables para determinar si subsisten las incapacidades (artículo 72, DL 860/50).

- » Prevé asimismo que los fraudes, alteraciones de documentos o declaraciones falsas, irrogaran la pérdida de los derechos (artículo 73, DL 860/50)

- » En virtud de la legislación paraguaya, el pago de la pensión de sobrevivientes se mantiene durante la contingencia, y se extingue si la viuda contrae matrimonio o viviere en concubinato.
- » Habida cuenta de que el Convenio autoriza (**letra d), g) y j), artículo 69**) las suspensiones de las prestaciones en dicho supuesto, la legislación paraguaya es al parecer conforme al Convenio. Sin embargo, cuando de por terminado el matrimonio o el concubinato, deberá restituirse a la viuda el derecho a percibir la pensión de sobrevivientes.

Conclusión:

Es posible concluir que la legislación paraguaya atinente a las prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedades profesionales es conforme en términos generales con la **parte VI del Convenio**. Subsisten empero algunas dudas con respecto a:

- a) Habida cuenta del bajo nivel de cobertura del sistema paraguayo de seguridad social, el Gobierno habrá de recurrir, en caso de ratificarlo, al **apartado b), artículo 33 del Convenio**, en virtud del cual, las personas protegidas deberán comprender ‘... por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas;
- b) El derecho a las prestaciones a las viudas menores de 40 años, que sufran de alguna discapacidad (**artículo 32**);
- c) Si la legislación nacional comprende, al igual que el Convenio (**artículo 34**), las visitas a domicilio, incluida la asistencia por enfermeras, así como el suministro de anteojos; y,
- d) A la obligación de restituir a la viuda, el derecho a recibir las prestaciones de sobrevivientes, cuando se de por terminado el matrimonio o el concubinato (**artículo 69**).

Parte VII: Prestaciones familiares

Esta rama no está contemplada por la legislación paraguaya.

Parte VIII: Prestaciones de maternidad

Artículo 47: Definición de la contingencia

La contingencia cubierta deberá comprender el embarazo, el parto y sus consecuencias, y la suspensión de ganancias resultante de los mismos, según la define la legislación nacional.

- » Al igual que el Convenio, la contingencia cubierta por la legislación paraguaya comprende el embarazo, el parto y sus consecuencias (artículo 30, letra a), del DL No. 1860/50, enmendado por el artículo 2 de la Ley No. 98/92, y la suspensión de ganancias resultante de los mismos (artículo 36 y 37 del DL No. 1860/50).

Artículo 48: Campo de aplicación personal

De conformidad con este artículo, las personas protegidas, deben comprender a todas las mujeres que pertenezcan a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados, a todas las mujeres que pertenezcan a categorías prescritas de la población económicamente activa, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes, y, en lo que concierne

a las prestaciones médicas de maternidad, también a las cónyuges de los asalariados comprendidos en esas mismas categorías.

- » Al igual que el Convenio, la legislación paraguaya contempla la concesión de prestaciones de maternidad a las trabajadoras en los supuestos mencionados (artículo 30, DL No 1860/50, enmendado por el artículo 2 de la Ley No. 98/92, y artículos 36 y 37 del Decreto Ley No 1860/50). También tienen derecho a las prestaciones médicas las cónyuges de los asegurados (artículo 33 de la Ley No 1860/50, enmendado por el artículo 2 de la Ley No 98/92)
- » Según la Encuesta Permanente de Hogares EPH 2011, el porcentaje de personas protegidas por el régimen paraguayo de seguridad social (39,3 por ciento de la población ocupada asalariada), correspondiente al año 2011, no alcanza cubrir a todas las mujeres que pertenezcan a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados, y, en lo que concierne a las prestaciones médicas de maternidad, también a las cónyuges de los asalariados comprendidos en esas mismas categorías, como lo prescribe el **apartado a), artículo 48 del Convenio**.
- » Habida cuenta de los niveles de cobertura del sistema de seguridad social que alcanzan las empresas que ocupan a más de 20 trabajadores (véase, supra, bajo **artículo 9 del Convenio**), el Paraguay podría recurrir al **apartado**

c), **artículo 48 del Convenio**, en virtud del cual, las personas protegidas deberán comprender ‘..., por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas, y, para las prestaciones a que da derecho la muerte del sostén de familia, también a las cónyuges y a los hijos de los asalariados de esas categorías.’²⁴

- » Según la EPH 2011²⁵ las mujeres presentan un mayor nivel de cobertura de jubilación y, por ende, de asistencia médica, que los hombres (50,0% contra 33,9%), comportamiento que guarda relación con la predominancia femenina en el Sector Terciario, que incluye a todas las instituciones públicas, entre las que se destacan las Educativas y de Salud, que por lo general concentran un número importante de mujeres.

Artículo 49: Prestaciones médicas de maternidad

La asistencia médica prenatal, durante el parto y puerperal, debe de proporcionarse sin costo alguno.

- » Las prestaciones médicas de maternidad proporcionadas por el IPS, parecen no conllevar costo alguno a los beneficiarios

(artículo 36, Ley No. 92/98). Dichas prestaciones están en concordancia con las disposiciones del Convenio.

Artículo 50: Cuantía de las prestaciones monetarias de maternidad

De conformidad con estas disposiciones, el monto de las prestaciones monetarias de maternidad para un beneficiario tipo (mujer asalariada cuyas ganancias anteriores sean iguales o superiores a un trabajador calificado de sexo masculino) debe representar al menos 45% del salario de dicho trabajador durante el mismo periodo considerado.

- » En Paraguay, el subsidio de maternidad es equivalente al cincuenta por ciento (50%) del promedio de salarios sobre los cuales impuso el asegurado en los últimos cuatro meses anteriores a la incapacidad (artículos 32 y 39 del DL 1860/50.
- » Conforme al Decreto Ley No 1860/50, no existe un monto máximo prescrito de las ganancias para el cálculo de las cotizaciones (cuotas).

Cálculo de las prestaciones de maternidad conforme al Convenio núm. 102:

a. Aplicación del artículo 65 del Convenio

Dado que la protección de las prestaciones

²⁴ En virtud del artículo 3 del Convenio, el Estado puede acogerse, mediante una declaración anexa a su ratificación a las excepciones temporales que figuran en el apartado d), artículo 9 del Convenio.

²⁵ Op.cit., pags. 13 y 14.

monetarias de maternidad se refiere a categorías prescritas de asalariados, es posible recurrir al **artículo 65 del Convenio**, para el cálculo de las prestaciones²⁶. El beneficiario tipo (una mujer) se determina en virtud del **párrafo 6), apartado d), del citado artículo 65**.

b. Salario del Beneficiario tipo

El salario del beneficiario tipo es igual al 125% del promedio de las ganancias de todas las personas protegidas (= 2, 375,661 guaraníes en 2011), p.ej. 125% de 2, 375,661 guaraníes = 2, 969,576 guaraníes.

c. Cuantía de las prestaciones de maternidad

- » Las prestaciones monetarias de maternidad para un beneficiario tipo equivale, por tanto, a $0.5 \times 2, 969,576$ guaraníes = 1, 484,788 guaraníes.
- » La cuantía de las prestaciones equivale a: $1,484,788 / 2,969,576$ guaraníes = 0.5 = 50%
- » Este monto supera la cuantía prescrita por el Convenio (45 %).
- » El monto de las prestaciones monetarias previstas por la legislación paraguaya (artículo 32 del Decreto Ley N° 1860/50) corresponde al 50% de las ganancias anteriores de beneficiario tipo. El

subsidio de maternidad previsto por la legislación paraguaya parece satisfacer las disposiciones del Convenio.

Artículo 51: Periodo de calificación

Conforme a este artículo del Convenio, la legislación nacional puede prescribir el periodo de calificación que se considere necesario para evitar abusos.

- » En Paraguay, las prestaciones monetarias de maternidad se subordinan al pago de seis semanas de cuotas correspondientes de trabajo efectivo dentro de los cuatro meses previos a la ocurrencia de la contingencia (artículo 38, Ley No. 92/98). El periodo de calificación prescrito por la legislación paraguaya es conforme con las disposiciones del Convenio.

Artículo 52 del Convenio: Duración

Las prestaciones mencionadas en los artículos 49 y 50 deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia; sin embargo, los pagos periódicos podrán limitarse a doce semanas

- » En Paraguay, las prestaciones monetarias de maternidad consisten en un subsidio en dinero durante las tres semanas anteriores y las seis posteriores a la fecha probable del parto (artículo 37, letra a) del DL N° 1860/50)

²⁶ Según este artículo, conjuntamente con el cuadro anexo a la parte XI, la cuantía de la prestación en caso de maternidad debería ser por lo menos igual a 45% de la ganancia anterior del beneficiario tipo.

- » La duración en el pago de las prestaciones monetarias de maternidad previsto por la legislación paraguaya (artículo 37, letra a) del DL 1860/50) equivalente a nueve semanas es inferior a lo previsto por el artículo 52 del Convenio, el cual es equivalente a 12 semanas.
- » Las prestaciones medicas de maternidad proporcionadas por el IPS, parecen no conllevar costo alguno a los beneficiarios. Dichas prestaciones están en concordancia con las disposiciones del Convenio.

Conclusión:

Si bien el monto de las prestaciones monetarias de maternidad previstas por la legislación paraguaya es conforme con las disposiciones del Convenio núm. 102, **la duración de su pago (nueve semanas) es inferior a lo previsto por el artículo 52 del Convenio, el cual es equivalente a 12 semanas.** Además, habida cuenta del bajo nivel de cobertura del sistema paraguayo de seguridad social, el Gobierno habrá de recurrir, en caso de ratificarlo, al **apartado d), artículo 48 del Convenio**, en virtud del cual, las personas protegidas deberán comprender ‘..., por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas’

Parte IX: Prestaciones de invalidez

Artículo 54: Definición de la contingencia

La contingencia cubierta deberá comprender la ineptitud para ejercer una actividad profesional, en un grado prescrito, cuando sea probable que esta ineptitud será permanente o cuando la misma subsista después de cesar las prestaciones monetarias de enfermedad.

- » La legislación paraguaya considera invalido al asegurado que a consecuencia, entre otras, de una enfermedad no profesional, se encuentre incapacitado para procurarse una remuneración equivalente por lo menos a un tercio de la remuneración habitual (artículo 53 del DL No. 1860/50. Esta definición es conforme con lo dispuesto por el Convenio.

Artículo 55: Campo de aplicación personal

Las personas protegidas deberán comprender : a) sea a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados ; b) sea a categorías prescritas de la población activa que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes.

- » En el ámbito de los riesgos de invalidez, la legislación paraguaya cubre, en concordancia con el Convenio, a todos los

asalariados (arts. 2 y 54, Ley No. 92/98) Cabría empero corroborar sobre la base de informaciones estadísticas que lo previsto por la legislación se cumple en la práctica.

- » Según la Encuesta Permanente de Hogares EPH 2011, el porcentaje de personas protegidas por el régimen paraguayo de seguridad social (39,3 por ciento de la población ocupada asalariada), correspondiente al año 2011, no alcanza el 50 por ciento de todos los asalariados que prescribe el **apartado a), artículo 55 del Convenio**.
- » Habida cuenta de los niveles de cobertura del sistema de seguridad social que alcanzan las empresas que ocupan a más de 20 trabajadores (véase, supra, bajo **artículo 9 del Convenio**), el Paraguay podría recurrir al **apartado d), artículo 55 del Convenio**, en virtud del cual, las personas protegidas deberán comprender ‘..., por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas’.

Artículo 56 (en concordancia con las disposiciones del artículo 65): Cuantía de las prestaciones

En virtud de estas disposiciones del Convenio, el monto de las prestaciones monetarias de invalidez para un beneficiario tipo (hombre con cónyuge y dos hijos) cuyas ganancias anterio-

res sean iguales o superiores a un trabajador calificado de sexo masculino) debe representar al menos 40% del salario de dicho trabajador durante el mismo periodo considerado.

- » Según lo dispuesto por el artículo 58 del DL No 1860/50, en su tenor modificado por el artículo 1º de la Ley No 427/73 y por el artículo 61 de la Ley No 98/92, las pensiones de invalidez se pagan por mensualidades vencidas que se computan desde el comienzo del estado de invalidez o desde la fecha en que se solicite el beneficio si este es posterior.
- » En virtud de la disposición citada, la pensión mensual de invalidez se compone de un monto base igual al 50 por ciento del salario mensual promedio de los tres años anteriores a la declaratoria de la invalidez y de aumentos que ascienden al 1.5 por ciento por cada cincuenta (50) semanas de cuotas en exceso sobre las ciento cincuenta (150) semanas de aportes, hasta totalizar el cien por ciento (100%).

Cálculo de las prestaciones de invalidez en virtud del Convenio núm. 102:

a. Aplicación del artículo 65

Dado que las prestaciones de invalidez se refieren a las ganancias anteriores, es posible recurrir al **artículo 65 del Convenio** para el cálculo de las mismas. El beneficiario tipo (un obrero calificado del sexo masculino con mu-

jer y dos hijos) se determina en base al artículo 65 (6) (d) del convenio.

b. Salario del beneficiario tipo

El salario del beneficiario tipo es igual al 125% del promedio de las ganancias de todas las personas protegidas (= 2,375,661 guaraníes en 2011), p.ej. 125% de 2,375,661 guaraníes = 2,969,576 guaraníes.

c. Cuantía de las prestaciones de invalidez

- » En Paraguay, el cálculo de las pensiones de invalidez para un beneficiario tipo se basa en el promedio de los salarios de los últimos tres años anteriores al último pago. El monto de dichos salarios equivale a
 - » 125% de 1,958,451 guaraníes en 2009 = 2,448,063 guaraníes
 - » 125% de 2,115,713 guaraníes en 2010 = 2,644,641 guaraníes
 - » 125% de 2,375,661 guaraníes en 2011 = 2,969,576 guaraníes
 - » Promedio global de los años 2009 - 2011 = 2,687,426 guaraníes (= monto de la pensión para un beneficiario tipo que se jubilo en 2011)
 - » La cuantía de la pensión de invalidez para un beneficiario tipo que tenga 15 años de aportaciones equivale por ende al $50\% \times 2,687,426 + 1.5\% \times 12 \times 2,$

687,426 guaraníes = 1,827,450 guaraníes, cantidad inferior al monto máximo de la pensión ($1,507,484. / .30 \times 300 = 15,074,840$ guaraníes).

- » Cuantía de las prestaciones = $1,827,551. / .2,$ 969,576 = 61.5 %
- » La cuantía de las prestaciones de invalidez (61.5 %) supera lo prescrito por el Convenio (40 %).

Artículo 65 (10): Ajuste de las prestaciones

El artículo 65 (10) del Convenio requiere que el monto de las pensiones sea revisado, a consecuencia de variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida.

- » En Paraguay, las pensiones son revisadas anualmente en función de las variaciones del costo de la vida (art. 26 Ley No. 92/98).

Artículo 57: Periodo de calificación

La prestación mencionada en el artículo 56 deberá garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos: a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, según reglas prescritas, un período de calificación que podrá ser de quince años de cotización o de empleo o de diez años de residencia.

- » De conformidad con el artículo 54, letra b) del DL No.1860/50, tienen derecho a una pensión de invalidez los asegurados, que a) sean declarados inválidos de acuerdo con la definición del artículo 53 de dicho decreto, b) tengan por lo menos ciento cincuenta (150) semanas de cuota y menos de 55 años de edad al sobrevenir la invalidez, o de ciento cincuenta (150) a doscientos cincuenta (250) semanas de cuotas y menos de 60 años, o de doscientos cincuenta a cuatrocientas semanas de cuota y menos de 65 años. El periodo de calificación prescrito por la legislación paraguaya se ajusta a lo dispuesto por el Convenio.

En virtud del **párrafo 2** de este artículo, debe garantizarse una pensión reducida a las personas que hayan cumplido un periodo de 5 años de cotización o de empleo.

- » A tenor de lo dispuesto por el artículo 54, letra b) del DL No. 1860/50, no parece garantizarse una pensión reducida a los asegurados cuya edad oscila entre 61 y 65 años de edad, que hayan cumplido al menos un periodo de 5 años de cotización o de empleo (250 semanas²⁷).

Conclusión:

Es posible concluir que la legislación paraguaya relativa a las prestaciones de invalidez es conforme en términos generales con la **parte IX del Convenio**. Subsisten empero discrepancias en lo que atañe:

a) Habida cuenta del bajo nivel de cobertura del sistema paraguayo de seguridad social. El Gobierno habrá de recurrir, en caso de ratificarlo, al **apartado d), artículo 55 del Convenio**, en virtud del cual, las personas protegidas deberán comprender ‘..., por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas’;

b) A la obligación de que se garantice de conformidad con el **Convenio (artículo 57, párrafo 2)**, una pensión reducida a los asegurados, cuya edad oscila entre 61 y 65 años de edad, que hayan cumplido al menos un periodo de 5 años de cotización o de empleo.

²⁷ A los efectos de la concesión de las prestaciones previstas por la legislación paraguaya, se computan “cincuenta semanas de aportes como un año.” (Art. 4, Ley No. 92/98).

Parte X: Prestaciones de sobrevivientes

Artículo 60 del Convenio: Definición de la contingencia

La contingencia cubierta deberá comprender la pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia ; en el caso de la viuda, el derecho a la prestación podrá quedar condicionado a la presunción, según la legislación nacional, de que es incapaz de subvenir a sus propias necesidades

- » De conformidad con el artículo 62 del DL No 1860/50, en su tenor modificado por el artículo 2 de la Ley No 98/92, en caso de fallecimiento de un jubilado, por causa de muerte común o de un riesgo profesional, los familiares sobrevivientes tienen derecho a recibir el sesenta por ciento de la pensión a que tenía o hubiera tenido derecho el causante. Las personas protegidas incluyen al igual que el Convenio a la viuda o viudo y a los hijos solteros hasta la mayoría de edad ²⁸.
- » De conformidad con el artículo 62 del DL No 1860/50, en su tenor modificado por el artículo 2 de la Ley No 98/92, a la

²⁸ “a la viuda o concubina o viudo o concubino mayor de cuarenta (40) años de edad, le corresponderá una pensión equivalente al 40% del importe de la jubilación que disfrutaba o que le hubiera correspondido al asegurado. Además, cada hijo menor de 16 años (sin límite si es incapacitado) recibe el 20% de la pensión que disfrutaba o que le hubiere correspondido al asegurado”

viuda o concubina o viudo o concubino menor de cuarenta (40) años de edad, le corresponderá una indemnización equivalente a 3 (tres) anualidades de la pensión que le hubiera correspondido. El Convenio autoriza que el derecho a las prestaciones de sobrevivientes pueda quedar condicionado a la presunción, según la legislación nacional, de que es incapaz de subvenir a sus propias necesidades. Puede presumirse que una viuda o un viudo de menos de 40 años de edad, sea capaz de subvenir a sus necesidades. Sin embargo, según el Convenio debe garantizarse el pago de las prestaciones de sobrevivientes en el caso en que la viuda o el viudo sean víctimas de discapacidad.

Artículo 61: Campo de aplicación personal

En virtud de esta disposición del Convenio, las personas protegidas deben comprender: a) sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados.

- » En el ámbito de las prestaciones de sobrevivientes, la legislación paraguaya cubre, al igual que el Convenio, *inter alia*, a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia (artículo 62 del DL No 1860/50, en su tenor modificado por el artículo 2 de la

Ley No 98/92). Cabría empero corroborar sobre la base de informaciones estadísticas que lo previsto por la legislación se cumple en la práctica.

- » Según la Encuesta Permanente de Hogares EPH 2011, el porcentaje de personas protegidas por el régimen paraguayo de seguridad social (39,3 por ciento de la población ocupada asalariada), correspondiente al año 2011, no alcanza el 50 por ciento de todos los asalariados que prescribe el **apartado a), artículo 61 del Convenio**.
- » Habida cuenta de los niveles de cobertura del sistema de seguridad social que alcanzan las empresas que ocupan a más de 20 trabajadores (véase, supra, bajo **artículo 9 del Convenio**), el Paraguay podría recurrir al **apartado d), artículo 61 del Convenio**, en virtud del cual, las personas protegidas deberán comprender ‘..., por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas’.

Artículo 62 (en conjunción con el artículo 65) del Convenio: cuantía de las prestaciones

En virtud de estas disposiciones del Convenio, el monto de las prestaciones monetarias de sobrevivientes para un beneficiario tipo (viuda

con dos hijos) cuyas ganancias anteriores sean iguales o superiores a un trabajador calificado de sexo masculino) debe representar al menos 40% del salario de dicho trabajador durante el mismo periodo considerado.

De conformidad con el artículo 62 del DL No 1860/50, en su tenor modificado por el artículo 2 de la Ley No 98/92, en caso de fallecimiento de un jubilado, cuando el asegurado tiene menos de 15 años de contribuciones, por causa de muerte común, los familiares sobrevivientes tienen derecho a recibir el sesenta por ciento de la pensión a que tenía o hubiera tenido derecho el causante. Las personas protegidas incluyen al igual que el Convenio a la viuda o viudo y a los hijos solteros hasta la mayoría de edad. La pensión también se divide entre la viuda(o) o el concubino(a), y los hijos menos de 18 años.

Cálculo de las prestaciones de sobrevivientes en virtud del Convenio núm. 102:

a. Aplicación del artículo 65

Dado que las prestaciones de sobrevivientes se refieren a las ganancias anteriores, es posible recurrir al artículo 65 del Convenio para el cálculo de las mismas. El beneficiario tipo (un obrero calificado del sexo masculino con mujer y dos hijos) se determina en base al artículo 65 (6) (d) del convenio.

b. Salario del beneficiario tipo

El salario del beneficiario tipo es igual al 125% del promedio de las ganancias de todas las personas protegidas (= 2, 375,661 guaraníes en 2011), p.ej. 125% de 2, 375,661 guaraníes = 2, 969,576 guaraníes.

c. Cuantía de las prestaciones de sobrevivencia

» En Paraguay, la referencia de base para las prestaciones de sobrevivientes de un beneficiario tipo, es la pensión mensual que el asegurado recibía o que hubiera tenido el derecho de recibir. Dado que el Convenio prevé en el caso de las prestaciones de sobrevivientes una cuantía equivalente al menos al 40% de las ganancias anteriores, después de 15 años de cotizaciones o de empleo, la pensión de sobrevivientes debe calcularse en base a la pensión de invalidez que el asegurado hubiera tenido derecho de recibir.

» La pensión mensual que el asegurado hubiera tenido derecho a recibir se basa en el promedio de los salarios de los últimos tres años anteriores al último pago.

» 125% de 1,958,451 guaraníes en 2009 = 2,448,063 guaraníes

» 125% de 2,115,713 guaraníes en 2010 = 2,644,641 guaraníes

» 125% de 2,375,661 guaraníes en 2011 = 2,969,576 guaraníes

» Promedio global de los años 2009 - 2011 = 2,687,426 guaraníes (= monto de la pensión para un beneficiario tipo que se jubilo en 2011)

» La cuantía de la pensión de invalidez para un beneficiario tipo que tenga 15 años de aportaciones equivale por ende al $50\% \times 2, 687,426 + 1.5\% \times 12 \times 2, 687,426$ guaraníes = 1,827,450 guaraníes, cantidad inferior al monto máximo de la pensión ($1,507,484. / .30 \times 300 = 15,074,840$ guaraníes).

» Dado que las prestaciones de sobrevivientes equivalen al 60% de la pensión de invalidez, las prestaciones de sobrevivientes equivalen a $1, 827, 551 \times 60\% = 1,096,530$ guaraníes.

» La cuantía de las prestaciones de sobrevivientes después de 15 años de cotizaciones es como sigue: $1,096,530. / .2,969,576 = 37\%$

» El porcentaje mencionado es inferior al prescrito por el Convenio (40%)

Artículo 65 (10): Ajuste de las prestaciones

El artículo 65 (10) del Convenio requiere que el monto de las pensiones sea revisado, a consecuencia de variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida.

En Paraguay, las pensiones son revisadas anualmente en función de las variaciones del costo de la vida (art.26, Ley No.92/98)

paraguaya no se ajusta a lo dispuesto por el Convenio, el cual contempla que se garantice el pago de una pensión reducida a las personas que hayan cumplido con un periodo de 5 años de cotización o de empleo.

Artículo 63 del Convenio: Periodo de calificación

La prestación mencionada en el **artículo 62** deberá garantizarse en la contingencia cubierta, por lo menos: a) a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un período de calificación que podrá consistir en quince años de cotización o de empleo.

- » De conformidad con el artículo 62 del DL No 1860/50, en su tenor modificado por el artículo 2 de la Ley No 98/92, se adquiere el derecho a la pensión de sobrevivientes cuando el asegurado hubiere acreditado un mínimo de 750 semanas de aportes (15 años), sin tener la edad mínima para la jubilación.

En virtud del **párrafo 2 de este artículo**, debe de garantizarse una pensión reducida de sobrevivientes a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido al menos 5 años de cotización o de empleo.

- » Dado que el derecho a las prestaciones de sobrevivientes se adquiere cuando el asegurado hubiere acreditado un mínimo de 750 semanas de cuota, el periodo de calificación prescrito por la legislación

Artículo 64: Duración

Las prestaciones mencionadas en los artículos 62 y 63 deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia. En virtud de la legislación paraguaya las prestaciones de sobrevivientes se pagan durante toda la contingencia, o hasta que la viuda contraiga nuevas nupcias o viva en concubinato (artículo 62, Ley No.92/98). Dado que el artículo 69, letra j), autoriza la suspensión de las prestaciones, tanto tiempo como la viuda viva en concubinato, la legislación paraguaya parece estar en conformidad con esta disposición del Convenio. Sin embargo, en caso de darse de por terminado el matrimonio o el concubinato, deberá restituirse a la viuda el derecho a percibir la pensión de sobrevivientes.

Conclusión:

Es posible concluir que la legislación y la práctica paraguayas contemplan, al igual que el Convenio, la concesión prestaciones de sobrevivientes. Subsisten empero discrepancias por cuanto hace:

a) Al pago de las prestaciones de sobrevivientes en el caso en que la viuda o el viudo, menores de 40 años, sean víctimas de discapacidad (**artículo 60 del Convenio**);

b) Habida cuenta del bajo nivel de cobertura del sistema paraguayo de seguridad social. El Gobierno habrá de recurrir, en caso de ratificarlo, al apartado d), artículo 55 del Convenio, en virtud del cual, las personas protegidas deberán comprender ‘..., por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas’;

c) A la cuantía de las prestaciones de sobrevivientes, después de 15 años de cotizaciones, es inferior en Paraguay (37%), a la cuantía prescrita por el Convenio: 40 % de las ganancias anteriores (**artículo 62 en concordancia con el artículo 65**);

d) a la obligación de que se garantice de conformidad con el **artículo 63, párrafo 2 del Convenio**, una pensión reducida de sobrevivientes a las personas protegidas que hayan cumplido, al menos, un periodo de 5 años de cotización o de empleo; y,

e) a la obligación de restituir a la viuda, el derecho a recibir las prestaciones de sobrevivientes, cuando se de por terminado el matrimonio o el concubinato.

CONCLUSIONES

Consideraciones generales

El presente análisis se basa no solo en las disposiciones de la legislación nacional sino también en las informaciones –estadísticas, documentales, testimoniales, etc.– recabadas en el marco de la misión que el consultor llevó a cabo en Asunción, Paraguay del 12 al 16 de noviembre 2012. Se basa también en distintos estudios sobre el sistema de seguridad social elaborados por especialistas paraguayos, al igual que en otras fuentes bibliográficas pertinentes.

Un primer elemento que se desprende del análisis es que, no obstante algunas discrepancias entre la legislación, la práctica nacional y las disposiciones del Convenio núm. 102, **el Gobierno del Paraguay estaría en condición de ratificarlo**, y, dado el caso, **podría considerar la posibilidad de aceptar, al menos** –con algunos ajustes a su legislación y de orden práctico– las **partes II** (asistencia médica), **III** (prestaciones monetarias de enfermedad), **V** (prestaciones de vejez), **VI** (prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales), **VIII** (prestaciones de maternidad), y **IX** (prestaciones de invalidez). No se sugiere, en cambio, por ahora, que el Gobierno considere la posibilidad de aceptar la parte **X** (prestaciones de sobrevivientes) del **Convenio**. Tampoco es posible la aceptación de las partes **IV** (prestaciones de desempleo)

y **VII** (prestaciones familiares) ya que estas contingencias no están contempladas por la legislación.

Otro elemento importante que surge del análisis, es el divorcio entre la legislación y la realidad. Si bien la Constitución Nacional (artículo 95), al igual que el Decreto Ley 1860/50 (mediante el cual se crea el IPS), consagran la obligatoriedad de la seguridad social para el trabajador dependiente y su familia, los hechos demuestran que aun queda camino por recorrer para que el derecho a la seguridad social se vea plasmado en la realidad en Paraguay.

El Instituto de Previsión Social IPS – institución responsable de administrar el Seguro Social–, abarca actualmente al 70 por ciento de todos los asegurados en el Paraguay. Ahora bien, según la Encuesta Permanente de Hogares EPH 2011, solo el 39,3 por ciento de la población ocupada asalariada aporta a un sistema de jubilación y, por ende, solo ese porcentaje de la población tiene acceso a las prestaciones asistenciales de salud que brinda el Instituto de Previsión Social.

Los problemas que aquejan al sistema de seguridad social, según estudios recientes, residen, entre otros en : la dispersión de las Cajas de Jubilación, y la consiguiente existencia de regímenes privilegiados de jubilación, cuya sostenibilidad no esta garantizada; la extensión de la cobertura del IPS a otros sectores de actividad (magisterio, trabajadores domésticos, etc.), cuyas tasas de contribución

son inferiores a la del resto de los asegurados, con las consiguientes repercusiones sobre las finanzas del IPS; la dispersión de los entes prestatarios de la salud, al igual que el alto nivel de evasión –que incluye la evasión por el Estado– en el pago de las cuotas a la seguridad social, son problemas cuya postergación podría incidir de manera negativa en la viabilidad del sistema de seguridad social en el Paraguay.

El proceso para la ratificación del Convenio núm. 102, como lo señaló la Ministra de Justicia y Trabajo, puede constituir una ocasión propicia para que se lleve a cabo una reforma integral del sistema de seguridad social y de la administración del trabajo en el Paraguay.

Conclusiones específicas

Las principales conclusiones específicas que se desprenden del análisis comparativo dan cuenta de algunas dudas y discrepancias entre la legislación y la práctica del sistema paraguayo de seguridad social y las disposiciones del Convenio núm. 102. **Dichas conclusiones se pueden encontrar al final de cada una de las partes analizadas del Convenio.**

Ello no obstante, es pertinente destacar algunos puntos comunes. Tal es el caso, por ejemplo, de la incidencia que tiene en cada una de ellas, **el bajo nivel de cobertura del sistema paraguayo de seguridad social**. Al respecto, se hace hincapié en la necesidad de recurrir, en

caso de ratificarlo (mediante una declaración anexa), a la excepción temporal que figura en cada una de las partes, a saber, **(al apartado d), artículo 9 del Convenio (parte II); apartado d), artículo 15 (parte III); apartado d), artículo 27 (parte V); apartado b), artículo 33 (parte VI); apartado c), artículo 48 (parte VIII); apartado d), artículo 55, (parte IX); y apartado d), artículo 61 del Convenio.** En virtud de dicha excepción, las personas protegidas deberán comprender ‘..., por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas’.

En lo que atañe al **monto de las prestaciones**, con la salvedad de la **parte X (prestaciones de sobrevivientes)**, las prestaciones previstas por la legislación paraguaya alcanzan el nivel prescrito para cada una de las partes analizadas del Convenio.

Por cuanto a la **asistencia médica**, subsisten algunas dudas sobre si la legislación prevé, de conformidad con el Convenio, las visitas a domicilio, incluida la asistencia por enfermeras, la asistencia por especialistas, así como el suministro de anteojos (**artículo 10, 1), a), i), ii) (parte II)**, y **artículo 34) (parte VI)**.

Respecto de la **duración en la concesión de las prestaciones**, es necesario corroborar – **parte II (asistencia médica)**–, si se concede la atención médica durante 26 semanas en cada caso de enfermedad (**artículo 12, párrafo 1**), y en el caso de las **prestaciones monetarias de**

maternidad (parte VIII), deberá extenderse la duración de su otorgamiento de 9 a 12 semanas, como lo prescribe el Convenio (**artículo 52**).

En relación con las condiciones de calificación, deberá contemplarse la concesión de prestaciones reducidas de **vejez (parte VIII)**, **invalidez (parte IX)** y **de sobrevivientes (parte X)**, a aquellos asegurados que hayan cumplido, respectivamente, al menos, 15 años de cotización o empleo (**artículo 29, 2, a**), 5 años de cotización o empleo (**artículo 57, 2, a**); **artículo 63, 2, a**).

En lo que atañe a la posibilidad, prevista por la legislación paraguaya, de suspender el derecho a las prestaciones de sobrevivientes cuando la viuda contraiga matrimonio o viviere en concubinato, dicho derecho deberá restituirse cuando se de por terminado el matrimonio o el concubinato (**artículos 38 (parte VI)** y **64 (parte X)**), en concordancia con el **artículo 69 del Convenio**.

Finalmente, deberá garantizarse el derecho a las prestaciones a las viudas menores de 40 años, que sufran de alguna discapacidad (**artículo 32 (parte VI)**, y **60 (parte X)**, del **Convenio**).

REFERENCIAS

Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos. *Social Security Programs Throughout the World: the Americas*. 2009. (<http://www.ssa.gov/policy/progdesc/ssptw/2008-2009/americas/program.html>).

Alarcón, M. *Análisis Económico del Sistema de Seguro Social en el Paraguay: una mirada hacia el mediano plazo*. 2010. ASA consultores (versión preliminar). Paraguay (sin referencia editorial).

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). *Encuestas Permanentes de Hogares EPH/2011*. 2011. Paraguay.

López Morales, G., R. Silva y A. Egorov. *Seguridad Social, capítulo 11, 'Normas Internacionales del Trabajo: un enfoque global'*. 2002. 75° Aniversario de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, OIT, 1ª ed., Ginebra.

Instituto de Previsión Social (IPS). *Manual del asegurado del IPS*. 2008. Edición No 1, Paraguay.

-. *Disposiciones Legales Vigentes del Seguro Social*. Asunción, Paraguay, 2011 (www.ips.gov.py).

OIT. *Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa*. 2011. Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, Ginebra.

Villalba, R. *Conciencia de los problemas y voluntad de cambio en la protección social en el Paraguay*. 2010. Asunción, (sin referencia editorial).

PARTE 3

Opciones de políticas para la protección contra el desempleo en Paraguay

Propuesta para el establecimiento de un seguro de
cesantía para los trabajadores formales y servicios
de empleo para los trabajadores informales

MARIO D. VELÁSQUEZ PINTO, CONSULTOR DE LA OIT



3.1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente estudio es identificar y analizar opciones de mecanismos de protección social contra el desempleo en Paraguay, considerando los regímenes de seguro desempleo y de Piso de Protección Social, así como analizar y proponer posibles mejoras en las estadísticas laborales relacionadas.

Se busca así proporcionar al Gobierno una visión sobre las opciones de políticas para la protección contra el desempleo, a fin de apoyar el desarrollo de mecanismos formales de protección en este área. En particular, se busca fortalecer al Ministerio de Justicia y Trabajo, en su capacidad de formulación de políticas de lucha contra el desempleo y de ampliación de la cobertura de la seguridad social.

En este estudio se han desarrollado dos opciones de regímenes de protección frente al desempleo. Uno, de base contributiva, destinado a la protección ante el riesgo de desempleo de los asalariados formales, bajo dos modalidades de Seguro de Cesantía (mixto y convencional), y un programa no contributivo de servicios esenciales de empleo, destinado a los trabajadores vulnerables en situación de pobreza y a asalariados y trabajadores por cuenta propia informales. Al mismo tiempo, se han revisado las fuentes de información y las estadísticas disponibles, así como las nuevas iniciativas en curso y la experiencia internacional, con el fin de establecer un sistema de información que

permita el seguimiento, el análisis y la evaluación de los regímenes propuestos.

Asimismo, este estudio y sus recomendaciones se han basado en principios básicos de la OIT relativos a la seguridad social, expresados en sus normas y en las políticas sobre la materia que se reflejan en las mejores prácticas internacionales. Aunque Paraguay aún no forma parte de los países que han ratificado los convenios de la OIT sobre seguridad social, el análisis también se basa en las disposiciones establecidas en el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952, en el Convenio núm. 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo de 1988, así como en la Recomendación núm. 176 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo de 1988 y la Recomendación núm. 202 sobre los pisos nacionales de protección social de 2012.

En este último caso, la protección frente al desempleo se enmarca en la Garantía básica 3 del piso de protección social: Seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez²⁹.

El análisis desarrollado muestra la clara necesidad de contar con un sistema de protección

²⁹ OIT (2012)

frente al riesgo del desempleo en Paraguay. También que las opciones adecuadas deben considerar regímenes diferenciados para los segmentos formales e informales de la economía, tanto de naturaleza contributiva (ya sea mixto o convencional) como no contributiva; y que estos dos regímenes se deben complementar en su funcionamiento con otras políticas de empleo y de transferencias de ingresos, con el fin de aprovechar las capacidades existentes y potenciar sus efectos. Estas opciones, preliminares y que pueden ser perfeccionadas en el futuro, muestran que es posible transitar desde una costosa e ineficiente modalidad de ajuste ante situaciones de caídas en el crecimiento económico, basada en la informalidad, hacia regímenes de protección frente al riesgo del desempleo que compensen la pérdida transitoria de ingresos y que apoyen los esfuerzos de inserción laboral en ocupaciones productivas.

Este Informe se organiza con un capítulo en el que se caracteriza al mercado de trabajo de Paraguay y su funcionamiento, el que sigue a esta Introducción. En el tercer capítulo, se revisan los regímenes de protección en países de América Latina, con el objetivo de extraer lecciones útiles para su potencial aplicación en el país. Sobre la base de los contenidos desarrollados en los capítulos mencionados, en el cuarto y quinto capítulos se desarrollan opciones de protección frente al desempleo, diferenciadas según los beneficiarios. En el capítulo sexto, se exponen las fuentes de información existentes y se analiza la reciente experiencia internacional, con el fin de contar con un mecanismo adecuado de seguimiento y evaluación de los sistemas de protección desarrollados. En el capítulo final, se presentan las principales conclusiones.

3.2 EL MERCADO DE TRABAJO EN PARAGUAY

A los efectos de identificar las principales características del mercado de trabajo en Paraguay, se dispone de la información procesada de las últimas dos Encuestas Permanentes de Hogares (EPH) de 2009 y 2010, que realiza la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), así como la información oficial publicada recientemente.

3.2.1. La oferta de trabajo

De acuerdo con la DGEEC (2011), la estructura de la población por edades obtenida, revela un país predominantemente joven, donde el 58,9 por ciento de la población total tiene menos de 30 años de edad, mientras que el grupo de más de 65 años de edad, representa sólo el 6,7 por ciento. Al mismo tiempo, la distribución a nivel nacional muestra similares proporciones entre hombres y mujeres (el 50,5 por ciento de

hombres frente al 49,5 por ciento de mujeres), y sólo se observan algunas diferencias según las zonas de residencia, ya que en las zonas urbanas existe una ligera mayoría de mujeres, mientras que en las zonas rurales predominan ligeramente los hombres.

En cuanto a las principales características de la población en edad de trabajar (PET), que se presentan en el Cuadro 3.1, se observa que la fuerza del trabajo en 2010 estaba compuesta mayoritariamente por hombres (el 60,1 por ciento) y situada principalmente en las zonas urbanas (el 60,5 por ciento del total), pese a que su incidencia en las zonas rurales es importante, ya que ronda el 40 por ciento de la PET. A su vez, la proporción de trabajadores jóvenes sobre el total, definidos como aquellos que se sitúan en la franja de 15 a 25 años de edad, llega al 24,1 por ciento.

En Paraguay, la población de más de 15 años de edad tiene un promedio de 8,3 años de estudio, y no existen diferencias relevantes por sexo, aunque sí por zonas de residencia, puesto que quienes viven en ciudades han superado los nueve años de escolaridad, mientras que en el área rural apenas superan, en promedio, los seis años de estudios. Por su parte, el promedio de años de estudio de la fuerza del trabajo es ligeramente superior al del total de la población, aunque se observan algunas diferencias entre la Población Económicamente Activa (PEA) total (8,66 años), los ocupados plenos (8,70 años) y los subocupados (8,25 años). En cambio, los años de escolaridad de los desocupados aumentan a 9,8 años en pro-

medio, lo cual se explica especialmente por los mayores niveles de educación de los jóvenes respecto del resto de la población, y su alta incidencia relativa entre los desempleados.

En cuanto a la tasa de participación en la fuerza del trabajo, es posible advertir que, a nivel global, ésta se sitúa en un 68,3 por ciento, y que es especialmente alta en los hombres y adultos. Entre los jóvenes, por su parte, alcanzó un 57,3 por ciento, superando a la registrada para el conjunto de las mujeres³⁰. Por su parte, la tasa de ocupación total se situó en el 64,4 por ciento de la PET, en 2010, y sigue un patrón similar a la tasa de participación ya señalada; así, se mantiene el predominio de la de hombres y adultos, y la de los jóvenes es más elevada que la de las mujeres.

Al considerar la tasa de desempleo abierto total, por su parte, se observa que ésta se sitúa en un nivel relativamente bajo, ya que sólo alcanzó a un 5,7 por ciento de la fuerza de trabajo, a pesar de que, como es típico que ocurra en las economías de la región, 'esta se incrementa significativamente en los trabajadores jóvenes (en 2,2 veces) y en las mujeres, donde llegó al 7,3 por ciento.

En definitiva, de la información presentada, se destacan tres aspectos: una proporción relativamente alta de la población económicamente activa que opera en zonas rurales; una importante participación de jóvenes en el mercado de tra-

³⁰ Respecto de América Latina y El Caribe, la tasa de participación urbana en Paraguay, en promedio en los últimos 10 años, se ha situado en 1,3 puntos porcentuales por encima de la del conjunto de países de América Latina y El Caribe. Véase OIT (2011).

**CUADRO 3.2.1 - COMPONENTES DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR^A
E INDICADORES SELECCIONADOS, PARAGUAY, 2010.
(NÚMERO DE PERSONAS Y %)**

CATEGORÍAS	2010
Población en edad de Trabajar (PET)	4.363.290
Población económicamente activa (PEA)	2.981.469
- % Hombres	60,1
- % Mujeres	39,9
- % 15 - 24 años	24,1
- % 25 años y más	75,9
- % Urbano	60,5
- % Rural	39,5
Inactivos	1.381.821
Tasa de participación total (%)	68,3
Tasa de participación hombres (%)	83,0
Tasa de participación mujeres (%)	53,6
Tasa de participación 15- 24 años	57,3
Tasa de participación 25 y más años	72,8
Tasa de ocupación total	64,4
Tasa de ocupación hombres	79,1
Tasa de ocupación mujeres	49,7
Tasa de ocupación 15- 24 años	50,0

CATEGORÍAS	2010
Tasa de ocupación 25 y más años	70,2
Tasa de desempleo abierto total	5,7
Tasa de desempleo abierto hombres	4,7
Tasa de desempleo abierto mujeres	7,3
Tasa de desempleo abierto 15 – 24 años	12,6
Tasa de desempleo abierto 25 años y más	3,5

Fuente: Elaboración propia según la EPH de 2010, procesada por la OIT.

a: Se considera a individuos mayores de 15 años de edad.

bajo, y una relativamente baja y persistente tasa de desempleo abierto. Esto último sugiere que las fluctuaciones de la actividad productiva no afectan significativamente el nivel de empleo agregado, sino más bien su composición entre subempleo y empleo informal, y por ello no tendrían un efecto directo en la desocupación abierta.

3.2.2. Características de los ocupados

La información sobre la composición de la población ocupada, que se muestra en el Cuadro 3.2, presenta una mayor concentración relativa en las zonas urbanas (el 60,2 por ciento), y está constituida mayoritariamente por hombres (el 61,5 por ciento) que se desempeñan en el sector privado de la economía. En el área urbana, la proporción de trabajadores en esta situación llegó al 86,7 por ciento del total del empleo respectivo.

Según las ramas de la actividad económica, se observa que cerca de las tres cuartas parte del empleo se concentran en tres sectores productivos principales: un 25,6 por ciento en la agricultura y la ganadería, y en el comercio y en los servicios comunales, sociales y personales, con proporciones del 24,4 por ciento y del 22,1 por ciento, respectivamente. Por su parte, el empleo en la industria manufacturera y en las actividades de la construcción, no supera el 20 por ciento del total, lo que revela la mayor importancia relativa de las actividades agrícolas y terciarias en la economía paraguaya. En efecto, estas últimas, entre las que se considera el comercio, los servicios, el transporte y los establecimientos financieros, concentran más de la mitad (un 55,2 por ciento) del empleo.

La estructura del empleo según categorías en la ocupación, muestra una mayor importancia de los asalariados, con un 44,1 por ciento del total (el

35,2 por ciento de los cuales opera en el sector privado de la economía), a los que se añaden los trabajadores domésticos, que presentan una proporción relativamente alta: un 7,5 por ciento del empleo total³¹. Le siguen en importancia los trabajadores por cuenta propia con un 33,3 por ciento del empleo, los familiares no remunerados (el 10 por ciento) y los empleadores (el 5,1 por ciento).

La estructura del empleo señalada muestra una elevada proporción de trabajadores independientes, domésticos y no-remunerados y de asalariados en situación de baja formalidad, y constituye una barrera significativa para extender la cobertura de los sistemas de protección clásicos ante el desempleo de base contributiva.

Dadas las características de la estructura económica del país, que carece de grandes empresas o centros de producción, la mayoría de los trabajadores realiza sus actividades en pequeñas empresas. Así, un 61,5 por ciento de los trabajadores paraguayos se encuentran ocupados en empresas que no tienen más de cinco empleados (considerando tanto a los trabajadores independientes como a aquellos que están contratados en empresas que cuentan con 2 a 5 empleados); es éste un rasgo estructural de la economía paraguaya.

Además, es posible constatar que un 64,7 por ciento del empleo urbano del sector privado está concentrado fundamentalmente en actividades

por cuenta propia y en microempresas, y que la informalidad en dicho sector alcanza un 60,9 por ciento del total. A su vez, el sector informal urbano está constituido mayoritariamente por trabajadores por cuenta propia sin profesión (el 46,4 por ciento) y asalariados (el 28,1 por ciento).

El problema de la informalidad en el empleo está relacionado con un conjunto de factores, entre los que se encuentra el incumplimiento de las normas y regulaciones laborales, tributarias y ambientales. Y una de las expresiones de ésta es la carencia de aseguramiento de los ocupados en los sistemas de seguridad social, como pensiones y salud. A los efectos de evaluar las opciones de protección frente al desempleo, es importante identificar la magnitud actual de la cobertura de dichos sistemas, pues ésta constituirá inicialmente el límite superior de beneficiarios de un seguro de desempleo, de base contributiva y, como complemento, definirá la magnitud del segmento de potenciales beneficiarios de los programas no contributivos.

Al respecto, según la EPH 2010, un 37 por ciento de los asalariados está acogido a un sistema de jubilaciones o pensiones. Entre éstos, las mujeres cuentan con un mayor nivel de cobertura de las prestaciones de jubilación que los hombres (el 47,7 por ciento frente al 32,9 por ciento), lo que se relaciona con el mayor predominio del empleo femenino en el sector terciario, que incluye a todas las instituciones públicas, entre las que destacan las de educación y salud³². Esta tendencia se reproduce tanto en zonas urbanas como rurales.

³² Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social (2011), *op. cit.*

³¹ La proporción de trabajadores domésticos en Paraguay más que duplica al promedio de América Latina: un 9,6% versus un 4,3 por ciento del empleo total. Véase OIT (2011). La diferencia con los resultados presentados en el Cuadro 2 radica en que la información procesada por la OIT de la EPH 2010, considera en la PET a quienes registran 15 años y más.

**CUADRO 3.2.2. - PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS OCUPADOS
(PORCENTAJES SOBRE TOTALES RESPECTIVOS)**

CARACTERÍSTICAS	2010
Empleo total	2.811.548
- % Urbano	60,2
- % Rural	39,8
- % Hombres	61,5
- % Mujeres	38,5
- % Sector privado urbano	86,7
- % Sector público urbano	13,3
Sectores Productivos (en % del total)	
- Agricultura y Ganadería	25,6
- Manufactura	11,1
- Construcción	7,4
- Comercio, Restaurantes y Hoteles	24,4
- Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	4,0
- Finanzas, Servicios a Empresas	4,7
- Servicios Comunes, Sociales y Personales	22,1
- Otros	0,8
Categorías en la ocupación (% sobre el total)	
- Empleador o patrón	5,1%
- Empleado u obrero privado	35,2
- Empleado u obrero público	8,9
- Trabajador por cuenta propia	33,3

CARACTERÍSTICAS	2010
- Empleado doméstico	7,5
- Familiar no remunerado	10,0
Tamaño de las empresas (% del total)	
- 1 trabajador	25,5
- 2 a 5 trabajadores	36,0
- 6 a 10 trabajadores	8,4
- 11 a 20 trabajadores	7,6
- 21 a 50 trabajadores	5,1
- Más de 50 trabajadores	9,2
- Empleado doméstico	7,5
- No sabe	2,4
Categorías ocupacionales urbanos privados (% del total)	
- Asalariados	33,8
- Por cuenta propia	5,3
- Informales	60,9
Ocupados informales urbanos (% del total)	
- Asalariados	28,1
- Por cuenta propia, sin profesión y técnicos	48,4
- Familiar no remunerado	5,4
- Servicio doméstico	18,1

Fuente: Elaboración propia según la EPH 2010, procesada por la OIT, y Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social (2011). a:

Proviene del Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social (2011).

En todo caso, cabe señalar que la evolución de la cobertura del sistema de pensiones entre los años 2007 y 2010, evidencia una ampliación de la cobertura de los asalariados, al pasar de un 34,1 por ciento a un 37 por ciento, y que ésta crece cuanto mayor es el tamaño de la empresa. Así, en las grandes empresas (con más de 100 empleados), el porcentaje de personas que cotiza a un sistema de jubilaciones o pensiones asciende al 73,9 por ciento, cifra que se reduce significativamente al 10,1 por ciento en el caso de aquellos ocupados en empresas de 1 a 5 empleados³³.

Respecto de los trabajadores independientes, en las últimas cuatro EPH se cuenta con información sobre la inscripción en el Registro Único de Contribuyentes (RUC), de la principal actividad independiente (excluidos aquellos que trabajan en actividades agropecuarias) realizada por la población en el periodo de referencia de la encuesta. Así, en el plano nacional un 25,1 por ciento de los trabajadores independientes cuenta con el RUC en la actividad principal, aunque se presentan notorias diferencias según las zonas de residencia: un 31,2 por ciento en la zona urbana y un 8,1 por ciento, en la rural, en 2010.

Finalmente, para completar el panorama del mercado de trabajo de Paraguay, conviene considerar la existencia del subempleo, en el que se incluyen a dos grupos de trabajadores: los que trabajan menos de 30 horas por semana, desean trabajar más horas y están disponibles para ello (subempleo visible o subempleo por insuficiencia de horas), y los que trabajan

más de 30 horas por semana, y su ingreso es inferior al mínimo legal establecido en el período de referencia (subempleo invisible).

En 2010, y de acuerdo con la EPH de ese año, el subempleo afectaba a un 22,9 por ciento de los ocupados, registrando una disminución respecto de 2009, en que llegó al 25,1 por ciento. En su composición, el mayor peso está dado por el subempleo invisible, es decir, que las personas asalariadas o en relación de dependencia (empleados y obreros públicos y privados) que trabajan más de 30 horas por semana, no llegan a percibir el salario mínimo vigente, que alcanzó a un 17,1 por ciento del total de los ocupados.

3.2.3. Características del desempleo

En el Cuadro 3, se presenta una información sobre algunas de las principales características de los trabajadores cesantes, que representan una proporción mayoritaria de los desempleados; no obstante, es significativa la importancia de quienes buscan trabajo por primera vez.

Como es posible observar, la mayoría de los cesantes proviene de un empleo asalariado y de los sectores de los servicios comunales y personales y del comercio (en los que se concentra un 61,4 por ciento del total), seguidos de la construcción y de la industria manufacturera. Se trata, al mismo tiempo, en su gran mayoría, de trabajadores no calificados, de empleados del comercio y de los servicios, y de empleados de oficina.

³³ Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social (2011), *op cit*.

CUADRO 3.2.3. - PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS CESANTES. PARAGUAY, 2009 Y 2010.
(EN % SOBRE TOTALES RESPECTIVOS)

VARIABLES SELECCIONADAS	2009	2010
Tasa de desempleo abierto	6,5	5,8
- Cesantes (% del total)	75,8	75,8
- Buscan por primera vez (% del total)	24,2	24,2
Categorías en la ocupación		
- Empleador	0,9	2,3
- Asalariados (públicos y privados)	68,7	64,5
- Por cuenta propia	12,3	9,6
- Servicio doméstico	18,1	23,6
Sectores productivos		
- Agricultura y ganadería	6,0	3,6
- Manufactura	11,2	10,1
- Construcción	13,6	17,1
- Comercio, restaurantes y hoteles	25,1	29,3
- Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,5	2,1
- Finanzas, servicios a empresas	6,4	4,1
- Servicios comunales, sociales y personales	32,0	32,7
- Otros	0,1	0,9

VARIABLES SELECCIONADAS	2009	2010
Grupos ocupacionales		
- Fuerzas Armadas	0,0	0,0
- Miembros del poder ejecutivo, legislativo y judicial	1,9	0,2
- Profesionales, Científicos e Intelectuales	2,1	1,5
- Técnicos y Profesionales de Nivel Medio	5,3	1,8
- Empleados de Oficina	13,3	12,7
- Trabajadores de los Servicios y Vendedores de Comercios y Mercados	20,9	19,7
- Agricultores y Trabajadores Agropecuarios y Pesqueros	4,0	1,6
- Oficiales, Operarios y Artesanos de Artes Mecánicas y otros oficios	15,4	16,4
- Operadores de Instalaciones y Máquinas y Montadores	4,4	4,5
- Trabajadores no Calificados	32,7	41,6

Fuente: Elaboración propia, según la EPH de 2010, procesada por la OIT.

Otra de las características del desempleo, reside en las causas por las que un trabajador se encuentra cesante. En el Cuadro 4, se muestra que un 25,9 por ciento de éstos se encontraba en tal situación por razones involuntarias para

el trabajador, entre las que se encontraban el haber sido despedido, el cierre del centro de trabajo o la terminación de contrato.

CUADRO 3.2.4. - CAUSAS DE LA CESANTÍA. PARAGUAY, 2009 Y 2010.
(EN % DEL TOTAL)

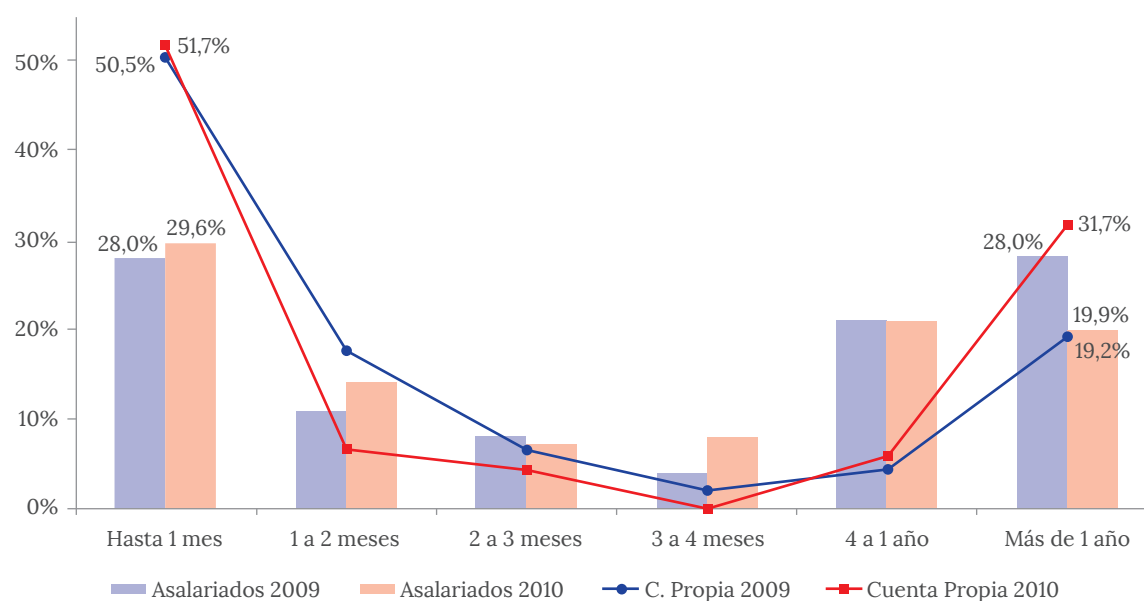
CAUSALES	2009	2010
Ganaba poco	12.6	10.6
No tenía ingresos	1.0	1.9
Fue despedido	9.2	8.5
Cerró establecimiento	7.5	8.6
Terminó su contrato	5.4	8.8
Período de prueba	0.0	0.6
Es estudiante	7.3	5.7
Se jubiló	0.6	0.4
Ambiente inadecuado	5.1	3.6
Poco estable	3.7	2.8
Trabajo temporal	10.2	10.0
Labores del hogar	1.3	0.5
Falta de pedido	2.7	4.6
Motivo familiar	17.0	17.3
Anciano o discapacitado	0.4	0.0
Enfermedad	6.9	9.1
Otra	8.9	7.2
Total	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia, según la EPH 2010, procesada por la OIT.

Los antecedentes disponibles también muestran el *tiempo de búsqueda necesario para encontrar un empleo*, como se ilustra en el Gráfico 3.1. Tienden a predominar los tramos extremos: cerca del 30 por ciento de los asalariados requiere un mes, y el 20 por ciento, más de un año para encontrar empleo. En el caso

de los trabajadores por cuenta propia, si bien se mantiene la distribución según tramos de tiempo, ésta es más concentrada en el primer mes de búsqueda, ya que en dicho tramo se ubica un 51 por ciento de este segmento de trabajadores, mientras que un 31,7 por ciento ha requerido más un año.

GRÁFICO 3.1: TIEMPO DE BÚSQUEDA DE EMPLEO DE CESANTES ASALARIADOS Y POR CUENTA PROPIA. PARAGUAY 2009 Y 2010
(EN % DEL TOTAL DE CESANTES)



Fuente: Elaboración propia, según la EPH de 2010, procesada por la OIT.

Las diferencias presentadas en los casos de los asalariados y de los trabajadores independientes, sugieren que los trabajadores por cuenta propia registran menores tiempos de búsqueda promedio. De esta forma, mientras que cerca de un 50 por ciento de los asalariados encuentra un empleo luego de una búsqueda de 3 meses,

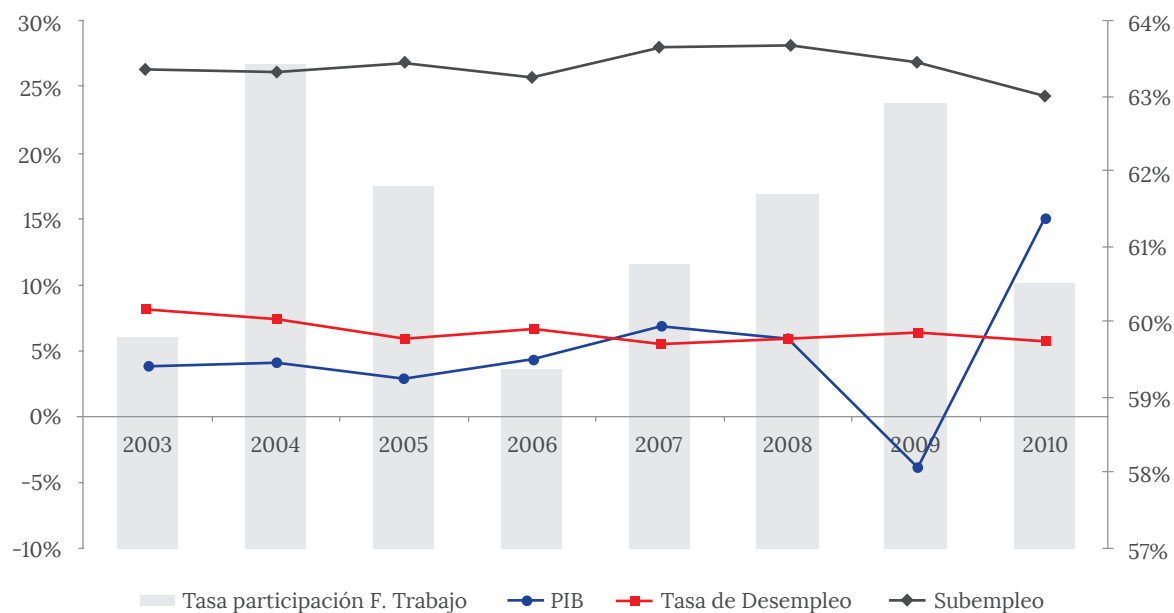
en el caso de los trabajadores independientes alrededor de un 70 por ciento ya lo ha logrado. La duración relativamente baja del periodo de desempleo o de búsqueda de empleo, en el contexto descrito del mercado de trabajo paraguayo, sugiere una reacción ante la falta de oportunidades, que deriva en subempleo e informalidad.

Finalmente, es conveniente para el análisis, observar el comportamiento del mercado de trabajo en los últimos años, como se ilustra en el Gráfico 3.2, con el objetivo de verificar cuáles son las principales características de ajuste en relación con los cambios en la actividad económica.

En primer término, destaca el bajo nivel de la tasa de desempleo abierto y su alta estabilidad

en el tiempo, pese a las fluctuaciones observadas en el ritmo de actividad económica, especialmente en los últimos tres años del período. Dicha estabilidad en la tasa de desocupación abierta, coexiste con una incidencia relativamente alta del subempleo y con importantes cambios en la tasa de participación de la fuerza de trabajo.

GRÁFICO 3.2: PIB, TASA DE PARTICIPACIÓN DE LA F. DE TRABAJO, TASA DE DESEMPLEO Y SUBEMPLEO. PARAGUAY 2003 - 2010
(EN VARIACIONES % ANUALES Y % DE LA F. TRABAJO Y % DEL EMPLEO, RESPECTIVAMENTE)



Fuente: DGEEC y Banco Central del Paraguay.

Así, en períodos en los cuales el crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) ha tendido a dinamizarse como en los primeros años de la serie, la tasa de participación ha mostrado disminuciones importantes y luego aumentos hasta 2009, en que se registró una caída de la actividad económica. El subempleo, por su parte, tiende a mantenerse en altas proporciones de la ocupación, aunque ha mostrado una ligera tendencia a su reducción en los últimos años.

El comportamiento descrito sugiere que los cambios de ritmo en el crecimiento económico no conducen directamente a cambios en la tasa de desempleo, lo que imprime la alta estabilidad observada a este indicador, sino que más bien aparecen asociados con transiciones entre la actividad y la inactividad, y con cambios en la importancia del subempleo en el total de las ocupaciones. Ello sugiere, finalmente, que las actividades informales que concentran casi un 61 por ciento del empleo privado urbano, estarían cumpliendo un papel activo de ajuste en el mercado de trabajo paraguayo.

De este modo, un ritmo de crecimiento relativamente bajo de la actividad económica, que conlleva una baja generación de nuevos empleos, así

como la inexistencia de mecanismos de protección ante el desempleo y de políticas de apoyo eficaces para la reinserción laboral productiva, se traducen en múltiples transiciones desde y hacia la fuerza de trabajo y en cambios entre la situación de formalidad y de informalidad en el empleo. En tales condiciones, el desarrollo de actividades económicas informales, al margen de los sistemas de protección social, pasa a ser una alternativa de subsistencia para una fuerza de trabajo con baja calificación y con una población con altos índices de pobreza.

3.2.4. Salarios medios e ingresos mínimos

En materia de salarios, la información del Cuadro 3.5, muestra las remuneraciones medias nominales por ramas de actividad económica. Al comparar su nivel con el salario medio, se observa que en los niveles más altos se ubican las ramas de los servicios financieros y del transporte, mientras que el salario medio más bajo se registra en las actividades de la construcción. Sectores relativamente más intensivos en mano de obra como el comercio y los servicios no financieros, presentan salarios inferiores al promedio de la economía.

CUADRO 3.5 - REMUNERACIONES MEDIAS DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL DE LOS ASALARIADOS PRIVADOS URBANOS POR RAMAS DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS. PARAGUAY, 2009-2010 (EN GUARANÍES CORRIENTES)

RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	2009		2010	
	MONTO	% SALARIO MEDIO	MONTO	% SALARIO MEDIO
Industria manufacturera	1,473,382	99,0%	1,594,126	95,0%
Construcción	1,205,167	81,0%	1,455,254	86,7%
Comercio	1,417,400	95,2%	1,616,117	96,3%
Transporte	1,756,899	118,0%	2,102,549	125,3%
Finanzas	1,892,228	127,1%	2,057,050	122,6%
Servicios	1,482,329	99,6%	1,602,977	95,5%
Total	1,488,561		1,678,481	

Fuente: Elaboración propia, según la EPH de 2010, procesada por la OIT.

Por su parte, en el Cuadro 3.6., se presenta información sobre los ingresos medios urbanos según las categorías en la ocupación, distinguiendo, a su vez, entre los sectores formales e informales, y a los fines de comparación, se han calculado las proporciones de las diversas remuneraciones respecto del salario medio de los asalariados privados de las áreas urbanas.

Las remuneraciones medias en el sector formal son más elevadas en el sector público, especialmente en los trabajadores por cuenta propia calificados. Si se consideran los respectivos ingresos de las categorías de los trabajadores informales,

todas resultan inferiores al salario medio de los asalariados privados formales. No obstante lo anterior, es posible advertir que el diferencial entre el ingreso de los trabajadores independientes informales tendía a establecerse, en 2010, en un nivel cercano al de los asalariados privados formales: un 92,2 por ciento, lo que permite ilustrar los beneficios asociados que presenta la situación de informalidad, y el desincentivo implícito a la formalidad que ello conlleva para una alta proporción de los ocupados urbanos.

Finalmente, en cuanto a los salarios mínimos, y de acuerdo con la OIT, es frecuente en los paí-

**CUADRO 3.6 - INGRESOS MEDIOS SEGÚN LA CATEGORÍA OCUPACIONAL ENTRE 2009-2010
(ÁREAS URBANAS, EN GUARANÍES CORRIENTES)**

SECTORES / CATEGORÍAS	2009		2010	
	MONTO	% SALARIO PRIVADO FORMAL	MONTO	% SALARIO PRIVADO FORMAL
Sector formal				
Asalariados privados	1,673,638		1,848,277	
Asalariados públicos	2,003,042	119,7%	2,243,196	121,4%
Por cuenta propia (profesionales y técnicos)	2,667,753	159,4%	4,262,660	230,6%
Sector informal				
Asalariados	1,209,933	72,3%	1,347,669	72,9%
Por cuenta propia	1,107,096	66,1%	1,704,214	92,2%
Servicio doméstico	767,067	45,8%	943,430	51,0%

Fuente: Elaboración propia, según la EPH 2010, procesada por la OIT.

ses que los salarios mínimos se establezcan en un rango que va desde un 35 por ciento hasta un 45 por ciento del salario medio de la economía. Así, cualquier valor que se sitúe por debajo de dicha proporción, puede ser considerado como un salario mínimo débil y, en caso contrario, como un salario mínimo excesivo³⁴. Además, también es conveniente comparar el salario mínimo en relación con la línea de pobreza, a fin de confirmar o refutar las conclusiones que se obtengan al considerar solamente el indicador antes señalado.

³⁴ OIT. Informe mundial sobre salarios 2008/2009.

En Paraguay, como se presenta en el Cuadro 3.7., se da una situación particular, ya que en 2005, la distribución de los salarios mostraba que el salario mínimo era equivalente a un 96,8 por ciento del salario medio. Habida cuenta de lo anterior, se observaba un alto grado de incumplimiento de la norma, puesto que la proporción de asalariados que percibían una remuneración inferior a la legal, era de un 54,4 por ciento del total de trabajadores dependientes.

En 2010, por su parte, es posible observar que, en un contexto de leve crecimiento real del

salario mínimo, la proporción de éste respecto del salario medio se redujo a un 90,7 por ciento, así como la proporción de asalariados que percibía remuneraciones inferiores a la norma legal, pasó a un 48,4 por ciento del total, lo que es aún muy elevado, considerando la práctica internacional. Si además se tiene en cuenta la relación del salario mínimo con el salario mínimo vital estimado a partir de la línea de pobreza, ya sea considerando la estimación del Banco Mundial o bien, la utilizada por la DGEEC, se obtiene que ésta es superior en un 94,6 por ciento y en un 68,8 por ciento respectivamente³⁵, lo que confirma el alto nivel relativo del salario mínimo en Paraguay.

CUADRO 3.7 - SALARIADOS SEGÚN INGRESO EN LA OCUPACIÓN PRINCIPAL RESPECTO DEL SALARIO MÍNIMO Y PROPORCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO RESPECTO DEL SALARIO MEDIO. (EN LOS % RESPECTIVOS)

	2005	2010
Inferior al salario mínimo	54,4	48,4
Igual o superior al Salario Mínimo	45,6	50,6
% salario medio	96,8	90,7

Fuente: elaboración propia, según Velásquez (2011).

El leve aumento del salario mínimo real en los años analizados, ha estado asociado con una disminución de la proporción de asalariados

³⁵ Estimaciones obtenidas aplicando los criterios de Belser, P. (2011).

que percibe menos de este piso legal. Este proceso se ha concentrado relativamente en hombres de mayor edad, con jefatura de hogar, en un contexto en el cual ha disminuido la importancia de las empresas más pequeñas y aumentado la de las de mayor tamaño, al tiempo que se observa una reducción de la importancia de las actividades de servicios en el empleo asalariado en favor de las de comercio y de las industriales. Tales tendencias han sido complementadas con un aumento de la formalidad en el empleo, lo que se ha expresado en aumentos de la proporción de asalariados que cotizan para pensiones y en la disminución de la proporción de quienes se desempeñan sin contratos de trabajo. Ambas tendencias, han favorecido en mayor medida a quienes se encuentran en el segmento inferior de la distribución de los salarios, y son las que subyacen a los cambios en la distribución de los salarios en el país.

Las tendencias señaladas son de especial interés para el análisis que ha de desarrollarse e interesa, en particular, identificar los instrumentos, los incentivos y las políticas que se implementaron y que han sido eficaces para aumentar la cobertura de la protección social en el área de las pensiones.

En definitiva, la información presentada muestra que los cambios en la composición del empleo derivados de la especialización productiva en un contexto de apertura al exterior, se han visto reflejados en la mayor importancia relativa que han adquirido los sectores

del comercio y de los servicios, en desmedro de las actividades manufactureras y agrícolas. Por otra parte, destaca la gran relevancia del subempleo y, finalmente, la ausencia de un mecanismo efectivo de protección frente a la cesantía y a la movilidad laboral.

Los antecedentes anteriores ponen de manifiesto que la estrategia predominante de los individuos y las familias frente a la pérdida de ingresos por ausencia de una ocupación, es el desarrollo del subempleo y de actividades informales. Ello, junto con una carencia de protección efectiva a los cesantes, disminuye la probabilidad de implementar estrategias de búsqueda de empleo y refuerza aún más la importancia de la informalidad en la economía.

El empleo informal y las actividades por cuenta propia operan como un *seguro de desempleo implícito*, aunque claramente imperfecto, y tiene consecuencias no deseadas en

la eficiencia económica y en el desarrollo de actividades productivas del país. En efecto, una economía que funciona en un contexto de intensa competencia internacional como el actual, precisa intensificar sus esfuerzos para consolidar una posición competitiva en los mercados sobre la base de unos aumentos genuinos de productividad. Sin embargo, la elevada y persistente informalidad atenta directamente contra las posibilidades de seguir una senda de crecimiento productivo.

En definitiva, el desarrollo de una institucionalidad destinada a proteger y apoyar a los cesantes para que hagan frente a la contingencia del desempleo, se justifica plenamente, puesto que su ausencia contribuye a un modo de ajuste basado en la informalidad del empleo, lo que tiende a perpetuar actividades de baja productividad y aleja a la economía paraguaya de la frontera de la eficiencia.

3.3 LA PROTECCIÓN ANTE EL DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, es posible identificar al menos cuatro mecanismos destinados a la protección de los trabajadores ante la contingencia del desempleo, los que, aunque difieren en su naturaleza y objetivos, en la práctica comparten el de proporcionar prestaciones a quienes han sido despedidos.

Estos mecanismos son: los *Seguros de Desempleo*, cuyo objetivo es apoyar la búsqueda de un nuevo empleo; en algunos casos, a prevenir situaciones de pobreza o a cumplir una función estabilizadora del gasto en consumo; las *Indemnizaciones por Despido*, que se orientan a desincentivar despidos injustificados por la vía del aumento del costo asociado para el empleador, o bien a generar recursos para susti-

tuir a las remuneraciones cuando se produce el despido; las *Cuentas de Ahorro Individual*, que acumulan recursos monetarios mientras el trabajador permanece empleado, con el fin de proporcionar prestaciones al término de la relación laboral; y, finalmente, la modalidad del *Preaviso de Despido*, que consiste en una notificación previa del empleador al trabajador, sobre la decisión de despedirlo.

3.3.1 Los seguros de desempleo

En la actualidad, los países latinoamericanos que incluyen, dentro de sus sistemas de seguridad social, la implantación del seguro de desempleo, son: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

Pese a que durante los años noventa, una serie de países de la región priorizaron el desarrollo de procesos de reformas, tanto en los ámbitos laborales como en el de los sistemas de seguridad social, en especial, en el ámbito de las pensiones, las reformas sustanciales en los programas de protección ante el desempleo han tenido una importancia secundaria en la agenda de transformaciones de las instituciones públicas. En efecto, éstos han tendido a mantener su estructura original y, sólo a partir de 2000, es posible observar cambios: desde modificaciones paramétricas en Uruguay hasta modificaciones estructurales en Chile, y la incorporación de cuentas de ahorro individuales en otros países, en un contexto en el que el mecanismo predominante sigue siendo el de las indemnizacio-

nes por despido. En el Cuadro 1 del Anexo, se resumen las principales características de los Seguros de Desempleo que se mencionaron, de las que destacan las siguientes:

A. Aspectos de diseño

Se trata de unos sistemas que operan con un *diseño de reparto* y con una *lógica contributiva*, ya que su financiación proviene fundamentalmente de aportes mensuales de los cotizantes. Tal es el caso de los Seguros de Desempleo en Argentina, Chile, Venezuela y Uruguay, mientras que en Brasil se trata de un programa estatal, aunque complementado con un sistema de cuentas individuales de tipo contributivo, en el caso del despido sin causa justa o por necesidades de la empresa. Además, se aplican normalmente sobre relaciones de trabajo con contratos indefinidos, puesto que en tales casos, el despido es un evento probabilístico.

De los sistemas existentes, la excepción al diseño tradicional la constituye el Seguro de Cesantía de Chile, que tiene dos componentes: un Fondo de Cesantía Solidario, que opera bajo la lógica del fondo de reparto señalada, y un Fondo de cuentas individuales de cesantía, en la que opera el principio de la prestación antes que el de redistribución. En el caso de Ecuador, el Seguro Obligatorio (régimen solidario) subsidia al afiliado en caso de que su cuenta individual tenga unos recursos menores a dos salarios, y en Brasil, los componentes de ahorro y de reparto funcionan de forma paralela.

B. Financiación

El régimen uruguayo es financiado por la vía de los ingresos generales, aunque los aportes para estos fines se encuentran incorporados en una cotización global a la seguridad social, la que contribuye también al financiamiento de las prestaciones de vejez, invalidez, sobrevivencia, maternidad y asignaciones familiares. Lo anterior plantea dificultades para establecer con propiedad la relación entre beneficios y costos del seguro, y sus efectos en el mercado del trabajo³⁶.

En Brasil, por su parte, las prestaciones del seguro de desempleo corren a cargo del Estado, aunque para la financiación de las prestaciones derivadas del sistema de aprovisionamiento de indemnizaciones, denominado “Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio”, se establece una cotización empresarial equivalente a un mes de salario por año.

Así, la participación del Estado está presente en todos los casos, aunque varía la modalidad: directa, como ocurre en el caso uruguayo y, en parte, en el de Brasil; como aportante de los recursos necesarios para cubrir los déficits, en Argentina, Ecuador y Venezuela, o como en el caso de Chile, en el que se establece un aporte definido anual al Fondo de Cesantía Solidario. De este modo, si bien nominalmente están diseñados para que su financiación provenga

de la nómina salarial, en la práctica, por las características de los mercados de trabajo, en general estos sistemas tienden a registrar una gran dependencia de los ingresos estatales, puesto que normalmente no logran equilibrar sus ingresos y gastos.

C. Cobertura de beneficiarios

En materia de la *cobertura de beneficiarios*, es típico que estos programas protejan a trabajadores asalariados formales y con contratos de duración indefinida, lo que constituye una base objetiva para alcanzar un equilibrio entre ingresos y gastos en el tiempo. No obstante lo anterior, si se repara en las características presentadas en el Cuadro 1, la extensión de la cobertura a otros grupos de beneficiarios, como los trabajadores rurales, de la agricultura, construcción y con contratos eventuales, es una tendencia que se ha venido acentuado en los últimos años, aunque la modalidad para enfrentar las nuevas presiones financieras asociadas, varía según el caso específico.

En efecto, en Argentina a partir de 2004, la cobertura se ha extendido a los trabajadores agrícolas temporales y ocasionales; ha ocurrido lo mismo en Brasil. En Uruguay, se han añadido los trabajadores domésticos y, en el caso de Chile, el sistema establece un régimen especial para los trabajadores contratados a plazo o por obra o faena determinada. El ajuste dispuesto para cubrir la financiación de las prestaciones asociadas con dichos grupos de

³⁶ Al respecto, véase Velásquez (2005), en el que se estima la tasa implícita de cotización del Seguro de Desempleo en Uruguay.

beneficiarios, normalmente se traduce en la adopción de las condiciones de elegibilidad, así como en la cuantía de las prestaciones, con el fin de lograr la mayor correspondencia posible entre los ingresos y los gastos. Sin embargo, los cambios adoptados en Venezuela, desde 2005, se apartan de estos criterios, puesto que en el mismo régimen se ha incluido, entre la población protegida, a los trabajadores independientes, a los que trabajan en el empleo doméstico y a los trabajadores a domicilio, que son los que presentan mayores dificultades relativas de fiscalización. En tales casos, se ha dispuesto que paguen la totalidad de la cotización y que será el Estado el que determine a quienes les subsidia un 50 por ciento de su costo.

Finalmente, si bien es clásico que este tipo de sistemas cubra a los trabajadores asalariados, ya sea del sector público, ya sea del sector privado, es posible observar que en la mitad de los casos de Argentina, Brasil y Chile, los dependientes del sector público están excluidos de la cobertura de este mecanismo, ya que tales trabajadores suelen contar con estatutos especiales que consideran mecanismos particulares de estabilidad en el empleo y de compensaciones en los casos de despido.

D. Estructura de las prestaciones

En esta materia, normalmente las prestaciones proporcionadas por este tipo de sistemas, se determinan como una proporción del salario percibido en el empleo anterior a la ocurrencia de la cesantía. Como es posible observar en los casos identificados, este criterio es el que prevalece, y normalmente también se establecen montos mínimos y máximos, con el objetivo de focalizar la suficiencia de las prestaciones en los cotizantes de bajos ingresos, y de optimizar los subsidios cruzados, cuando existe un sistema de reparto.

Un diseño óptimo exige determinar la duración del período de cobertura, lo que se logra generalmente adoptando como criterio la duración media de la cesantía, calculada para un número significativo de años. Durante dicho período, el monto de las prestaciones seguirá un patrón decreciente, a fin de incentivar la búsqueda de un nuevo empleo, y estará condicionado tanto a la existencia de cotizaciones previas como a que el beneficiario mantenga su condición de cesante, y de pruebas de que ha hecho esfuerzos verificables para encontrar un nuevo empleo. De los casos existentes, la excepción es Ecuador, donde se establece solamente un único pago (característica de las indemnizaciones por años de servicio), aunque éste es percibido sólo si el trabajador permanece en situación de cesante 60 días después de su despido.

3.3.2. Indemnizaciones por despido

Estas representan compromisos que las empresas tienen que pagar a los trabajadores en el caso de despido “sin causa justa” o por “necesidades de la empresa”, y son los códigos de trabajo los que establecen las circunstancias según los cuales éstos pueden ser así considerados. Sus beneficios deben ser cancelados una sola vez al término de la relación laboral, su monto depende de la antigüedad en el empleo y del salario previo, y generalmente son mayores que los proporcionados por los seguros de desempleo.

Pese a que este mecanismo se justifica como una barrera para desalentar despidos injustificados o ante situaciones transitorias de caídas de la actividad económica, su operación en la práctica, regulada por un conjunto amplio de reglamentaciones, suele tener consecuencias no deseadas en la asignación de los recursos. En efecto, el riesgo y la duración del desempleo dependen, en general, tanto de las características personales del desempleado como de las condiciones macroeconómicas. Así, con la presunción de que el riesgo y la duración del desempleo aumentan con la antigüedad del trabajador en el puesto del trabajo y la especi-

ficidad de su experiencia laboral, la legislación otorga una protección que va aumentando con el tiempo de vinculación a la empresa, lo que no guarda relación alguna con el riesgo asociado a las condiciones económicas.

No obstante lo anterior, este tipo de instrumentos es el de mayor aplicación en la región. Como se observa en el Cuadro 3.8, en la mayoría de los casos, el monto de la prestación se determina en función de las remuneraciones percibidas y de la antigüedad en el empleo del trabajador, aunque existen países en los que se establece un máximo de prestaciones, como ocurre en Chile, Perú y Venezuela. Finalmente, en todos los casos, la indemnización funciona sobre la base de una relación asalariada y formal, y supone, además, que el trabajador registra una relativa estabilidad en su ocupación. Lo anterior implica que sólo pueden acceder a sus prestaciones los trabajadores que se encuadran en la modalidad de contratos indefinidos.

CUADRO 3.8: INDEMNIZACIONES POR DESPIDO EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

PAÍSES	MONTO	REQUISITOS
Argentina	Un mes de salario por año de antigüedad. El monto por año no debe exceder de tres veces el salario mensual promedio negociado colectivamente. No puede ser inferior a dos veces el mayor salario bruto que el trabajador recibió durante el año previo.	Asalariados privados con contratos indefinidos y con una antigüedad mayor de tres meses en el empleo.
Brasil	Al contratar a un trabajador, el empleador debe abrir una cuenta bancaria (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios, FGTS), donde el equivalente a un 8% del salario debe ser depositado mensualmente. Los trabajadores pueden acceder a éste cuando son despedidos o se jubilan. La indemnización está basada en un porcentaje del saldo de la cuenta en el FGTS. Cuando un trabajador es despedido sin justa causa, el trabajador adquiere el derecho a recibir una compensación monetaria adicional correspondiente a un 40% del saldo del trabajador en el FGTS.	Existencia de la cuenta en el FGTS.
Chile	Un mes de salario por año de antigüedad, más un 20% de recargo si la causa del despido es considerada injusta (que puede aumentar a un 50% en los casos en los que no exista una razón justificada para el despido).	Trabajadores del sector privado con contratos indefinidos.
Colombia	Trabajadores con menos de un año de antigüedad: 45 salarios diarios Trabajadores con 1 a 4 años de antigüedad: 45 salarios diarios más 15 salarios diarios por año (excluido el primero). Trabajadores con 5 a 9 años de antigüedad: 45 salarios diarios más 20 salarios diarios por año (excluido el primero). Trabajadores con más de 10 años de antigüedad: 45 salarios diarios más 40 salarios diarios por año (excluido el primero).	Trabajadores con contratos indefinidos en el sector privado con más de dos meses de antigüedad en el empleo.
Paraguay	15 salarios diarios por cada año de servicio o fracción superior a 6 meses. También se considera la indemnización por falta de preaviso de despido.	Trabajadores del sector privado con contratos indefinidos.
Perú	1,5 salarios por año de antigüedad. Un máximo de 12 salarios mensuales.	Asalariados del sector privado con contratos indefinidos y más de 3 meses de antigüedad en el empleo.
México	Tres meses de salario más 20 salarios diarios por cada año de antigüedad. Los trabajadores tienen derecho a recibir la totalidad de la remuneración entre las fechas del despido y cuando la compensación es pagada efectivamente. Los trabajadores también tienen derecho al pago de vacaciones y aguinaldo proporcionales. El salario que el empleador considera para el pago de las indemnizaciones tiene un máximo de dos salarios mínimos.	Trabajadores con contratos indefinidos del sector privado.
Venezuela	Diez días de salario si la antigüedad del trabajador es de 3 a 6 meses. Un mes de salario por año de servicio si la antigüedad es de seis meses o más, con un tope de 5 salarios mensuales.	Trabajadores con contratos indefinidos del sector privado.

Fuente: Cibils (2012) y Velásquez (2010).

3.3.3. Cuentas de ahorro individual por desempleo

Durante la década de los noventa, varios países latinoamericanos realizaron reformas a su legislación laboral, que incluyeron modificaciones a las normas de protección frente al despido y término del contrato. En particular, destacan las iniciativas que apuntaron a crear mecanismos de aprovisionamiento y pagos ante cualquier evento mediante la creación de cuentas individuales. Estos instrumentos, se financian mediante depósitos periódicos que deben efectuar los trabajadores y los empleadores y, una vez que se produce la terminación de la relación de trabajo, el trabajador puede retirar el saldo acumulado en su cuenta.

Estas nuevas instituciones, que se añaden a los regímenes ya existentes en Argentina, Brasil, Panamá, Perú y Venezuela, se han implantado en años recientes en Chile, Colombia y Ecuador, y constituyen una alternativa a los sistemas de indemnizaciones por despido, con la ventaja de que generalmente funcionan ante la terminación de la relación laboral, con independencia de la causal que lo motive.

En Argentina, se aplican en la rama de la construcción a partir de un Convenio Colectivo que establece que el empleador debe efectuar cotizaciones mensuales de un 12 por ciento del salario (en el primer año) y de un 8 por ciento (en los años siguientes), que son depositadas en cuentas individuales en instituciones bancarias. En Brasil, por su parte, se establece que

las cotizaciones al Fondo de Garantía Salarial por Tiempo de Servicios (FGTS) (equivalentes a un 8 por ciento de la remuneración mensual), se realicen en cuentas individuales, a los que se añade una compensación adicional (entre un 10 por ciento y un 40 por ciento del saldo acumulado), cuando el despido se produce “sin causa justa”.

El régimen de cuentas de ahorro individual por desempleo en Panamá, por ejemplo, se remonta a 1972, y estableció un depósito trimestral equivalente al monto de las indemnizaciones (una semana de remuneraciones por año trabajado) más un 5 por ciento. También se establece que el trabajador pueda efectuar depósitos en dichas cuentas, las que al mismo tiempo sirven como colateral para préstamos hipotecarios, y son administradas por bancos y otras instituciones financieras.

En Perú, la Compensación por Tiempo de Servicios se estableció en 1991 como un fondo individual que debía ser financiado por el empleador con unos depósitos equivalentes al 50 por ciento del salario cada seis meses, y el trabajador elegía la institución financiera para depositar sus fondos. En aquella época, se estableció que los trabajadores podían retirar el equivalente de un 50 por ciento del saldo acumulado en situaciones de emergencia, y utilizar un porcentaje equivalente como colateral de préstamos. Sin embargo, desde 2002, el Gobierno autorizó el retiro de la totalidad de los fondos, en primera instancia para cancelar deudas con el sector financiero, y posterior-

mente el mantenimiento de dicha medida se justificó para estimular la demanda, lo que ha distorsionado su finalidad original.

En el caso de Venezuela, la institución de las cuentas individuales se remonta a 1977, y se establece como una de las modalidades para disponer de las indemnizaciones por años de servicio. En efecto, la legislación establece que el trabajador puede optar por una cuenta individual en la que el empleador depositará sus aportes (también existe la alternativa de mantenerlos en la empresa), y los fondos se beneficiarán de la rentabilidad del mercado. Si la opción es mantenerlos en la empresa, el empleador debe garantizar una tasa de rentabilidad establecida por el Banco Central.

Las cuentas individuales en Colombia, por su parte, fueron establecidas a partir de 1990 como una forma de modificar el sistema de indemnizaciones prevaleciente. En este caso, se estableció que el empleador depositara en la cuenta individual el equivalente a algo más de un mes de salario por año de trabajo (el 9,3 por ciento), y se permitió que los trabajadores, que se regían por el sistema de indemnizaciones anterior, se trasladaran al nuevo sistema. La norma general prevé que los retiros se efectúen una vez terminada la relación de trabajo, aunque se autoricen retiros parciales para financiar los gastos en educación y vivienda, y sirvan de garantía para los créditos hipotecarios. La administración de los fondos se confía a las Administradoras de Fondos de Cesantía,

de giro exclusivo, y son supervisadas por la Superintendencia de Bancos.

La experiencia de Ecuador se sitúa entre las más recientes, junto con la nueva ley de Seguridad Social de 2001, que regula el seguro social, y que establece un sistema mixto de seguro de desempleo. Quienes tienen hasta 40 años de edad, se han de incorporar al sistema de cuentas individuales, en el que el empleador contribuye con un mes de remuneración por año de trabajo. El trabajador, por su parte, debe tener un saldo equivalente a 24 meses de cotizaciones en su cuenta individual y, en caso de jubilación, enfermedad o muerte, se autoriza girar la totalidad del saldo.

Finalmente, en Chile, a partir de 2002, las Cuentas Individuales fueron incorporadas en el diseño del Seguro de Cesantía, en el que se combinan con un Fondo de Reparto (Fondo de Cesantía Solidario), en una relación funcional para financiar prestaciones ante el evento de la cesantía originado por un despido por razones económicas. Este nuevo modelo también presenta su propia especificidad, vinculándose parcialmente con el régimen de indemnizaciones por despido, puesto que las cotizaciones a cargo del empleador que se destinan a la cuenta individual del trabajador, son imputadas a su pago efectivo.

En todo caso, es necesario tener en cuenta que entre las desventajas identificables sobre la operación de las cuentas individuales, se men-

cional la que ante las restricciones de liquidez de los trabajadores, estos establecerían una baja valoración de los fondos acumulados, pese a formar parte de su patrimonio y, en consecuencia, ello tendería a generar incentivos para promover acuerdos destinados a sobreutilizar los recursos acumulados, mediante la simulación de despidos y una posterior recontratación.

Tampoco existe la certeza de proporcionar una cobertura suficiente y prestaciones adecuadas para financiar episodios frecuentes o extensos. Este ha sido el fundamento principal para diseñarlas como un componente de un sistema integrado de protección ante el desempleo, en el que se complementen con otros instrumentos, como con un fondo de reparto financiado con aportes de los empleadores y del Estado, a fin de garantizar prestaciones definidas.

Los sistemas basados en fondos de reparto, por su parte, se han enfrentado normalmente a este tipo de comportamientos no deseados que se traducen en una sobreutilización. De este modo, una buena administración requiere establecer de forma cuidadosa sus prestaciones (muchos han aumentado las condiciones de elegibilidad y disminuido las prestaciones), lo que ha derivado en una adecuada implementación.

3.3.4. Preaviso de despido

En esta modalidad, ampliamente utilizada en países desarrollados, el empleador debe notificar con anticipación (entre uno a dos meses en promedio) al trabajador que va a ser despedido, de modo que el trabajador disponga de tiempo para la búsqueda de un nuevo empleo, y en algunos casos, la ley establece el número de horas diarias de trabajo de las que puede disponer. Si ello no ocurre, el empleador deberá consignar el último mes trabajado como parte de los costos de despido.

Como se observa en el Cuadro 3.9, las modalidades que esta institución adopta, varían según los países, así como sus alcances, en función de la antigüedad en el empleo. Como en los casos anteriores, este componente opera cuando existe una relación de trabajo asalariada y formal, y particularmente cuando se trata de modalidades contractuales de carácter indefinido.

CUADRO 3.9. CUENTAS DE AHORRO INDIVIDUAL Y PREAVISO DE DESPIDO

PAÍSES	CUENTAS DE AHORRO INDIVIDUAL	PREAVISO DE DESPIDO
Argentina	Para los trabajadores de la construcción. Los empleadores contribuyen con el equivalente a un 12% del salario mensual en el primer año y con 8% en los siguientes, y los beneficios se hacen efectivos una vez que se concreta la terminación de la relación de trabajo.	Con una antigüedad de entre medio y tres meses: 15 días; para trabajadores de entre 3 y 5 años: un mes; y para trabajadores con más de 5 años: dos meses previos.
Brasil	Cuando se contrata a un trabajador, la empresa tiene que abrir una cuenta bancaria individual (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio, FGTS) para los trabajadores. Los empleadores deben depositar mensualmente un 8% del valor del salario. Los trabajadores que voluntariamente pierdan su trabajo, no tienen el derecho de recibir recursos del FGTS. La Caja Económica Federal, una institución gubernamental de ahorro y crédito, invierte estos fondos. Los Fondos tienen una tasa mínima de rentabilidad garantizada.	Los empleadores deben notificar al trabajador un mes antes del despido. En ese mes, el trabajador tiene el derecho de disponer de dos horas de trabajo al día para buscar un empleo.
Chile	Incorporadas en el diseño del nuevo Seguro de Cesantía, que las combina con la operación del Fondo de Cesantía Solidario establecido en 2002.	Los empleadores deben notificar al trabajador un mes antes del despido.
Colombia	Los empleadores deben depositar un mes de salario por cada año en un fondo de capitalización (Fondo de Cesantía). Cuando se produce el despido, los trabajadores reciben el saldo capitalizado, aunque se permiten retiros para mejoras a la vivienda y educación, sobre la base de algunas restricciones.	La legislación establece un periodo de aviso de 45 días.
Ecuador	Cuentas Individuales de Indemnización (CII). Se establece que el total del capital acumulado puede ser retirado también en caso de invalidez, jubilación o muerte del asegurado. El trabajador debe registrar un desempleo involuntario, contar con un mínimo de 48 contribuciones previas, lo que le permite acceder a un beneficio equivalente al saldo acumulado, que considera la rentabilidad obtenida.	
Paraguay		El empleador que no haya dado un preaviso o que lo diese sin ajustarse a los requisitos legales, queda obligado a pagar al trabajador una cantidad equivalente a su salario durante el término del preaviso.
Panamá	El empleador aporta el equivalente a un salario por año más un monto compensatorio (que depende de la causal de la cesantía), mientras que para el trabajador los aportes son voluntarios. Se autorizan retiros parciales para financiar vivienda, educación y gastos de salud.	

PAÍSES	CUENTAS DE AHORRO INDIVIDUAL	PREAVISO DE DESPIDO
Perú	Un mes de salario por año de antigüedad. Los empleadores deben efectuar dos depósitos de medio salario mensual (en mayo y diciembre de cada año) en la cuenta de Compensación por Tiempo de Servicio (CTS) del trabajador. En la actualidad, pese a algunas restricciones, opera una disponibilidad completa de los saldos, con lo que la CTS ha llegado a transformarse en parte del salario de los trabajadores, desvirtuándose su sentido original.	
Venezuela	El empleado tiene derecho a 5 días de salario por cada mes de servicio y, desde el segundo año de antigüedad en el empleo, se agregan 2 días de salario por cada año de servicio con un límite de 30 días adicionales. Los fondos deben ser depositados cada mes en una cuenta personal de cada trabajador, que pueden ser acumulados en un fideicomiso, en un fondo de pago de indemnizaciones o en la empresa. Estos depósitos ganan intereses y pueden ser usados, bajo ciertas circunstancias, como colaterales de préstamos.	La notificación obligatoria varía según la antigüedad del trabajador: Después de un mes de servicio: una semana Después de 6 meses de servicio: dos semanas Después de un año de servicio: un mes Después de 5 años de servicio: dos meses Después de 10 años de servicio: 3 meses.

Fuente: Cibils (2012) y Velásquez (2010).

La revisión de los instrumentos e instituciones vigentes en los países de América Latina, muestra que el grupo objetivo es principalmente el trabajador asalariado formal, y aquellos funcionan sobre bases contributivas. En consecuencia, a los efectos de avanzar en el desarrollo de una propuesta de protección para los trabajadores que no registran una

relación de dependencia, será necesario identificar instrumentos diferentes de los señalados en este apartado. De ahí la importancia de analizar el concepto de Piso de Protección Social, con el objetivo de construir un instrumento alternativo que otorgue una protección eficaz, en un marco de eficiencia.

3.4. ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA DE SEGURO DE CESANTÍA

En esta sección, se desarrolla un conjunto de consideraciones de carácter metodológico destinadas a configurar un Seguro de Cesantía para los trabajadores formales de Paraguay y se estima un conjunto de parámetros clave para tales fines.

Para la revisión de los aspectos señalados, se tendrá en cuenta que los Seguros de Cesantía generalmente están constituidos sobre la base de fondos de reparto, lo que, si bien tiene ventajas de eficiencia para cubrir eventos probabilísticos como el desempleo, suelen presentar problemas de riesgo moral y, por lo tanto, de financiación equilibrada. Todo lo anterior puede tener consecuencias no deseadas en los mercados de trabajo y puede afectar a la cobertura de los beneficiarios y a la cuantía de las prestaciones.

En América Latina, como se ha señalado con anterioridad, el tema de la protección contra el desempleo ha ido adquiriendo mayor importancia en un contexto de apertura comercial y financiera de los países y de mayor exposición a fluctuaciones cíclicas que han elevado la probabilidad de enfrentar episodios de desempleo durante la trayectoria laboral. Su importancia radica al menos en los siguientes aspectos³⁷:

- » *Sustitución de ingresos y reinserción laboral.*
Un objetivo común de estos sistemas es

proteger a los desempleados en su transición a un nuevo empleo, específicamente a aquellos que registran cotizaciones en el sistema y que hacen esfuerzos para encontrar una nueva ocupación.

- » *Red de seguridad social.* Muchos programas también se proponen prevenir situaciones de pobreza en aquellos que enfrentan el desempleo. Estos programas conceden, en general, prestaciones relativamente bajas respecto de aquellas que apuntan a sustituir un porcentaje de los ingresos previos.
- » *Estabilización macroeconómica.* En este caso, se busca que el mecanismo sirva de estabilizador de la economía durante recesiones o disminuciones del ritmo de crecimiento económico, de cara a mantener el gasto en consumo. Para alcanzar este objetivo, se requiere que los sistemas cubran a un amplio porcentaje de los desempleados y cuenten con los recursos necesarios para financiar prestaciones en situaciones depresivas.

3.4.1 Componentes básicos del diseño

Los seguros no suelen plantearse, ni siquiera en períodos de crecimiento o auge de la economía, como solución al desempleo. Su objetivo se orienta más bien a suministrar medios de subsistencia a quienes pierden tempo-

³⁷ Véase Mazza, J. 2000.

ralmente el ingreso, entre quienes pertenecen a la fuerza de trabajo y no logran encontrar un empleo adecuado.

En sus orígenes, estos sistemas se dirigieron a sustituir ingresos a los desempleados para permitirles enfrentar situaciones de cesantía transitorias (desempleo estacional, friccional o cíclico), en economías que operaban en situaciones cercanas al pleno empleo. Últimamente, se han orientado al ámbito de las políticas activas, ya que tienen como meta la reinserción productiva, de modo que se entienden relacionados con los sistemas de capacitación laboral y con los servicios de intermediación laboral. Así, las prestaciones no sólo tienen como finalidad sustituir ingresos, sino también apoyar la búsqueda de empleo o premiar el reingreso en el mercado laboral³⁸.

Con miras a los objetivos del presente trabajo, es posible distinguir un conjunto de alternativas de diseño que van, desde sistemas de ahorro puro y pagos ante cualquier evento, hasta la versión más difundida de los sistemas de protección a cesantes mediante la constitución de un fondo de reparto. Además y con el objetivo de identificar un estándar meto-

³⁸ El modelo de Búsqueda de Empleo proporciona una base analítica adecuada para identificar los objetivos y los efectos de un sistema de prestaciones a los cesantes. En referencia a la política de empleo y desarrollo de los recursos humanos, véase el Convenio núm. 168 de la OIT, especialmente los artículos 2,7 y 9. Este Convenio integra objetivos económicos y sociales como la seguridad social, el crecimiento económico y el empleo, OIT (1988). Asimismo, cabe referirse a la Recomendación de la OIT núm. 202, en particular los artículos 9(2)(3), 10(b y c), 13(2), 14(d), que mencionan otros medios para los cuales, la seguridad social puede contribuir a la protección contra el desempleo y a su prevención a través de medidas activas de política de empleo (OIT, 2012).

dológico general de evaluación de un Sistema de Seguro de Cesantía, se opta por establecer, como supuesto de trabajo, un diseño mixto; es decir, aquel que combina componentes de ahorro y de reparto y que se expresa en la existencia de cuentas individuales y de un fondo común, respectivamente.

Desde una perspectiva metodológica, esta decisión se fundamenta en el hecho de que permite incorporar un conjunto amplio de combinaciones posibles a los fines de su evaluación económica. Así, por ejemplo, si el diseño final de un Seguro de Cesantía corresponde al modelo de Fondo de Reparto puro, ello significará simplemente que el componente de ahorro es cero, de modo que toda combinación posible se ajusta al esquema que se desarrolla a continuación.

En un diseño de modelo mixto, las contingencias con posibilidades de cobertura, son mayores que en un sistema de reparto puro. La diferencia está dada precisamente por la existencia de cuentas individuales, ya que, al constituir el patrimonio del trabajador, pueden ser utilizables en cualquier evento. De este modo, es posible distinguir dos tipos de beneficios potenciales, así como otros componentes de diseño que se presentan a continuación:

A. Prestaciones en todo evento con cargo a las Cuentas Individuales por Cesantía

El Fondo constituido por las Cuentas Individuales por Cesantía, representa una forma de ahorro diferido, ya que lo aportado en ellas se

integra al patrimonio de cada trabajador desde el mismo momento en que se origina la obligación del depósito de las cotizaciones. El objetivo es que, mediante las cotizaciones aportadas más su rentabilidad, se constituya un fondo contra el cual se podrán hacer giros mensuales, una vez terminada la relación laboral.

En un régimen como el señalado, estarán cubiertas todas las situaciones que ponen término a una relación de trabajo. El monto de dicha prestación dependerá del saldo acumulado en la cuenta individual de cada trabajador, y estará, por tanto, en función del monto de las cotizaciones, del período de cotización y de la rentabilidad neta que obtenga la cuenta.

La Cuenta Individual por Cesantía permitiría, además, proteger la movilidad del trabajador, quien podrá acceder a mejores empleos. De este modo, en los casos de renuncia o despido, jubilación, invalidez total o muerte, el trabajador cesante podrá girar la totalidad de los fondos acumulados en su Cuenta Individual por Cesantía.

B. Prestaciones en caso de despido y participación del Fondo de Reparto

Como se señaló anteriormente, el Fondo de Reparto opera como complemento de la Cuenta Individual por Cesantía y se financiaría con una fracción de la cotización total. En este caso, dicho Fondo funcionaría según las mismas causales de la indemnización por despido. En todo caso, a efectos del análisis de costos, es

determinante la decisión acerca de si esta nueva prestación es complementaria o sustitutoria (total o parcial) de dicha indemnización por despido, puesto que, en caso de que existiese algún grado de sustitución, ello significaría una suerte de anticipo de estas últimas por la vía de las cotizaciones mensuales aportadas.

C. Cobertura³⁹

Los sistemas de prestaciones por desempleo propenden a proteger a los trabajadores asalariados; sin embargo, el tratamiento de los distintos grupos de beneficiados suele presentar diferencias. Por ejemplo, los empleados públicos no están, en general, incluidos en la cobertura, por tratarse de un sector estable y con baja probabilidad de despido. Al respecto, en el caso de Paraguay, existe un Estatuto de la Función Pública⁴⁰ en el que entre otras materias, se establecen las causas que dan por terminada la relación de trabajo entre el empleado público y su empleador, así como la distinción entre un empleado con estabilidad y otro en régimen temporario.

La decisión de incorporar o no a los trabajadores del sector público es una que deberá adoptarse ante la circunstancia de definir la cobertura de un sistema de protección en caso de desempleo. Si bien, su incorporación permitiría ampliar la cobertura, lo que se justificaría es-

³⁹ En relación con las personas protegidas, en el Convenio núm. 186, artículo 11(1y2) y en el Convenio núm. 102, artículo 21, se establecen criterios específicos a ser considerados en una propuesta definitiva.

⁴⁰ Ley 2.626 de la Función Pública, 2000.

pecialmente si los trabajadores públicos se rigen por las mismas normas que los asalariados privados en caso de despido, ello también implicaría que el empleador, en este caso el Estado, debería cotizar para estos efectos.

Un análisis similar habrá de realizarse para evaluar la alternativa de incorporar al sistema a los trabajadores de la agricultura, servicios domésticos y contratados por obra o faena, dado su carácter cíclico y/o inestable. Finalmente, rara vez son compensadas las personas desempleadas que han entrado por primera vez en la fuerza de trabajo o después de un largo período de ausencia. En todo caso el Convenio núm. 168 prevé la necesidad de adoptar medidas especiales para personas desfavorecidas en su artículo 8, y en el artículo 26, se destaca la situación para los nuevos solicitantes de empleo.

Sólo a efectos del presente análisis, el universo de beneficiarios del Seguro de Cesantía es el de los trabajadores formales de la economía paraguaya, quienes se definen como asalariados privados, ya sea de carácter permanente o temporales, de acuerdo con las definiciones adoptadas en las estadísticas oficiales.

El tratamiento que se emplee con los asalariados que no están contratados de forma indefinida, también influirá, naturalmente, en la determinación de los costos, especialmente en el caso de aquellos sectores en los cuales el contrato de trabajo es pactado por plazos o tareas determinadas. Un diseño mixto como el

propuesto, en todo caso, ofrece la posibilidad de crear nuevas prestaciones financiadas con los ahorros de las cuentas individuales.

D. Cuantía y duración de las prestaciones

En general, la evidencia presenta dos formas principales de determinación de la cuantía de la prestación: cuantía fija, igual para todos los beneficiarios del sistema, y cuantía variable en función de la remuneración pasada. Además, estos sistemas generalmente establecen cuantías mínimas y máximas en dinero.

En relación con la *tasa promedio de la prestación o tasa de sustitución*, ésta se sitúa entre un 40 por ciento y 75 por ciento de la remuneración previa del trabajador. La experiencia internacional, sugiere que los incentivos para volver a encontrar un empleo podrían verse afectados en sistemas en los que la prestación supera el 70 por ciento de la remuneración neta promedio del trabajador. Por esta razón, en muchos países se establecen *tasas decrecientes* de prestaciones durante el período de meses cubierto. Después de éste, puede continuarse con un pago mínimo de tipo asistencial, con cargo a los ingresos generales, como ocurre en los países europeos⁴¹.

Además, es habitual que estos sistemas establezcan un breve período inicial durante el cual no se pagan prestaciones. Este “período

⁴¹ El Convenio núm. 102 incluye disposiciones relativas a la cuantía y a la duración de las prestaciones por desempleo. En cuanto a la tasa de sustitución prevé un mínimo del 45 por ciento y en el caso del Convenio núm. 168, esa tasa es del 50 por ciento. Para los demás aspectos considerados, también existen disposiciones en los citados Convenios.

de carencia” apunta a eliminar la cobertura de períodos muy cortos de desempleo que no generan problemas significativos de ingresos al trabajador. Con ello, se tiene el propósito de desincentivar solicitudes inmediatas, logrando, así, una reducción de la carga administrativa y un control de los posibles abusos de los desempleados voluntarios.

El objetivo básico de un Seguro de Cesantía no es otro que el de otorgar prestaciones a quienes enfrentan situaciones de desempleo friccional y aquellas que se derivan de los ciclos regulares de la actividad económica. El desempleo de larga duración o estructural, va más allá del alcance de un instrumento como el señalado, dado que, en tal caso, se requiere un mecanismo distinto que se oriente a corregir un problema de desajuste permanente de las calificaciones de la oferta de trabajo respecto de los requerimientos de la demanda.

Finalmente, en este ámbito también suelen aplicarse límites inferiores y superiores de las prestaciones. Con los primeros, se apunta a mantener que la prestación sea significativa en términos absolutos, la cual es especialmente relevante para el caso de los trabajadores de menores remuneraciones relativas. Los valores superiores, por su parte, permiten acotar la cuantía de las prestaciones considerando que su valor absoluto pasa a tener importancia mientras mayor es su nivel.

E. Condiciones para obtener el derecho a las prestaciones

Debido a las características de estas prestaciones, se presenta el riesgo de que los beneficiarios obtengan ganancias no declaradas mientras permanecen cubiertos por el sistema. Es por ello que se justifica imponer una serie de condiciones de cuyo cumplimiento depende el equilibrio financiero del régimen.

Para acceder al Fondo de Reparto, la causa del desempleo debe ser involuntaria y la exigencia de un período de trabajo previo es normalmente de los últimos 12 meses, por lo que se requiere comprobar que el trabajador vivió normalmente de un trabajo remunerado que se necesita compensar⁴².

Con el objeto de incrementar los incentivos para volver a trabajar, generalmente los seguros de desempleo condicionan el pago de las prestaciones a la disposición de trabajar del desempleado. Para esto, los trabajadores se deben inscribir en agencias de empleo estatales o vinculadas a gobiernos locales. Si el trabajador rechaza ofertas de empleo adecuadas, ya no se considera que esté en situación de desempleo involuntario, por lo cual queda descalificado para el pago de prestaciones. El concepto de “empleo adecuado”, obviamente descansa en la calificación administrativa de las razones esgrimidas por el trabajador para rechazar las ofertas de empleo⁴³.

42 El Convenio núm. 102, artículo 23 y el Convenio núm. 168, artículo 17, prevén un período de calificación no superior al que se juzgue necesario para evitar abusos. Un período de trabajo de 12 meses estaría de conformidad con lo expresado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendación de la OIT.

43 El Convenio núm. 168 establece el modo de apreciar lo que se entiende por empleo “conveniente” en su artículo 21.

Para tener derecho a las prestaciones del sistema, los trabajadores cesantes tendrán que registrar cotizaciones previas, de al menos 12 cotizaciones en el régimen, con el fin de vincular prestaciones con aportes, haber sido despedido⁴⁴, que los recursos de su cuenta individual por cesantía sean insuficientes para obtener una prestación por cesantía por los períodos, porcentajes y cuantías predeterminados y encontrarse cesante en el momento de la solicitud.

F. Incorporación al sistema

Se requiere establecer la o las modalidades de ingreso en el sistema, lo que puede considerar una sola norma de obligatoriedad aplicable desde su puesta en marcha o bien disponer de criterios especiales de voluntariedad cuando se trate de trabajadores que tengan contratos vigentes. De la definición de las normas de ingreso o incorporación dependerá el tiempo necesario para que el sistema alcance el estado de régimen.

G. Financiación⁴⁵

Es uno de los temas de alta complejidad, y las alternativas van, desde seguros basados en el aporte de empleadores y trabajadores, financiación estatal con cargo a los ingresos generales, hasta sistemas mixtos de cotizaciones e ingresos generales.

⁴⁴ El Convenio núm. 168 considera la protección de trabajadores que pierden su empleo, pero además de quienes nunca antes han tenido algún tipo de trabajo. Véase los artículos 10 y 26.

⁴⁵ El Convenio núm. 102 incluye disposiciones sobre la financiación. Véase el artículo 71.

Los seguros que consideran la autofinanciación, operan sólo cuando el trabajador desempleado ha perdido su empleo. Como un autoseguro, no todos los cotizantes perciben prestaciones, sino sólo el porcentaje de éstos que enfrentan la contingencia de la cesantía. Ahora bien, existe un grupo minoritario de sistemas que son financiados a través de ingresos generales y que condicionan el pago de prestaciones al cumplimiento de una serie de requisitos específicos. Para cubrir objetivos de mayor amplitud, el Estado aporta subsidios diversos, que financian, ya sea el pago regular de las prestaciones, los déficits del sistema, o el funcionamiento del aparato administrativo y de los servicios relacionados, como ocurre en el caso de las agencias de empleo.

En los sistemas mixtos, los ingresos generales desempeñan diferentes funciones. En algunos casos, éstos son empleados únicamente cuando los sistemas registran déficits, o cuando se decide otorgar prestaciones adicionales, o cuando, como en otros casos (en Chile, por ejemplo), se establece una cuantía específica de cotización anual. Por otra parte, como se señaló anteriormente, los seguros son de carácter obligatorio y, en este sentido, tanto las empresas como los trabajadores, deben, por ley, cotizar al sistema; existen, no obstante, algunas experiencias que operan en base a la acción voluntaria o convencional (de organizaciones sindicales), especialmente en los países nórdicos.

H. Administración⁴⁶

En general, estos sistemas requieren los servicios de administración para la inscripción de los beneficiarios, la calificación de los requisitos de acceso, el pago de las prestaciones y el control de la disponibilidad para trabajar. Habitualmente se complementan con servicios de empleo de carácter estatal o se vinculan con el gobierno local para promover la movilidad ocupacional y geográfica de los trabajadores; especialmente en situaciones de industrias en reestructuración o reconversión.

Cuando los seguros son financiados con cargo a los impuestos, suelen ser administrados por el Estado y no por agencias privadas. Existe el caso de la administración sindical de los seguros, como sucede en Suecia y en algunos países en los que se tiene una administración privada, si bien ello es menos frecuente. Es típico que la administración requiera el pago de prestaciones semanales o mensuales en una red de oficinas de todo el país, que pueden utilizarse estrictamente para el pago de estas prestaciones, o bien pueden combinarse con otras oficinas adscritas a los Ministerios del Trabajo.

Las funciones asignadas a estos servicios varían y suelen restringirse a actividades de colocación cuando son privados; y cuando son de carácter público, se incorpora la capacitación laboral.

46 Al respecto, se plantea la buena administración y la responsabilidad. Véase el Convenio núm. 168, artículo 28 y el Convenio núm. 102, artículo 71(3) y 72. También se establece la representación de las personas protegidas en la administración en el artículo 29 del Convenio 168 y en el artículo 72 del Convenio núm. 102.

En los países desarrollados, se observan importantes cambios en estos servicios, a partir de la utilización de las nuevas tecnologías informáticas y de una organización descentralizada. También se han revisado recientemente las posibilidades de colaboración entre servicios de diferentes características, privados con fines de lucro, y públicos, compartiendo información o distribuyendo responsabilidades respecto de los diferentes segmentos del mercado de trabajo.

3.4.2. Tasa de cotización de equilibrio del sistema

Una variable fundamental que ha de determinarse en cualquier modelo de Seguro de Cesantía, es la Tasa de cotización de equilibrio, es decir, aquella que iguala los ingresos con los gastos totales del sistema. Para su determinación, es preciso identificar previamente los parámetros relevantes del mercado de trabajo, así como adoptar una serie de decisiones sobre el diseño del sistema, con el fin de que refleje efectivamente las particularidades de cada economía.

La determinación de la tasa de cotización es fundamental para garantizar la autofinanciación del sistema, lo que implica que el Fondo de Reparto deberá estar permanentemente equilibrado. No es tal el caso del módulo correspondiente a la Cuenta Individual por Cesantía, puesto que en este caso las prestaciones son equivalentes a los aportes previamente depositados, por lo que establecer su

tasa de cotización obedece más bien al objetivo de determinar el tiempo durante el cual un asalariado acumula recursos monetarios para financiar un período de cesantía y prestaciones definidas previamente.

La observación del equilibrio financiero de estos regímenes, no sólo está influida por variables demográficas, sino que se encuentra asimismo condicionada por las variaciones del mercado de trabajo que se registran en períodos más cortos, lo cual viene a sugerir que las medidas de corrección de las tendencias deficitarias deben ser adoptadas oportunamente.

En este régimen, el Fondo de Reparto tiene como objetivo financiar las prestaciones que no se cubren con los recursos de las cuentas individuales. Ello significa que el uso de los recursos de dicho Fondo dependerá de las prestaciones acumuladas en las cuentas individuales, los que, a su vez, dependen del tiempo de cotización del asalariado (antigüedad en el empleo), de la tasa de cotización correspondiente y del monto del salario de sustitución (o cuantía de la prestación).

Así, se tiene que el periodo cubierto por una Cuenta Individual es igual a:

$$\text{Tiempo prestación} = \frac{\text{Antigüedad (meses)} * \text{Tasa de cotización}}{\text{Tasa de sustitución}}$$

Se observa que, dependiendo de la tasa de cotización y del salario de sustitución, los meses

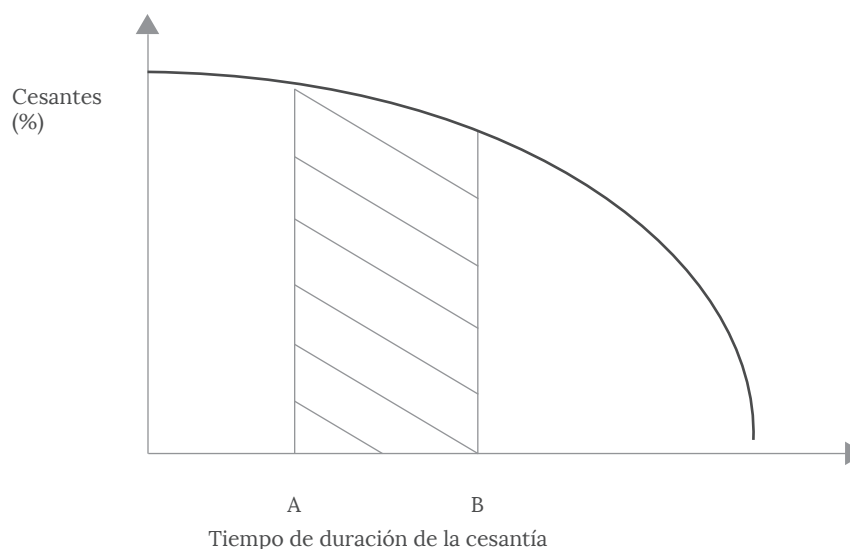
de cesantía financiados por el fondo cambian: a medida que la tasa de cotización es más alta y el salario de sustitución es más bajo, siendo la cantidad de meses de cobertura mayor.

Es grande la probabilidad de que una proporción de los cesantes no cuente con los recursos acumulados necesarios para financiar la totalidad de la meta establecida de las prestaciones, salvo que la rotación del empleo sea muy baja o la cotización en el fondo individual sea relativamente alta. De este modo, se define como *elegibles* para utilizar el Fondo de Reparto a aquellos cesantes que no acumularon lo suficiente en el fondo individual para financiar la prestación total.

En el Gráfico 3.3, se presenta la distribución de los cesantes según la duración de la cesantía. El punto “A”, representa el tiempo de cesantía financiado con la Cuenta Individual por Cesantía, y el punto “B”, el período máximo en que el seguro proporcionará prestaciones, habida cuenta de una tasa de cotización y una estructura de prestaciones determinada. Los cesantes con derecho a utilizar el Fondo de Reparto, se representan, por consiguiente, en el área entre A y B.

Las características de las prestaciones que garantiza el Fondo de Reparto, deben ser coherentes con la necesidad de preservar el equilibrio financiero del sistema en el tiempo y proporcionar prestaciones relevantes que apoyen la búsqueda de un nuevo empleo.

GRÁFICO 3.3: BENEFICIARIOS DEL FONDO DE REPARTO



Así, la tasa de cotización al Fondo Solidario dependerá de la tasa de cesantía, de la proporción de los cesantes con derecho y de los gastos administrativos. Un aumento de la tasa de cesantía o un aumento de los gastos se traduce en un aumento en la tasa de cotización. Un efecto similar se obtiene por un aumento del tiempo de cobertura o una caída en la tasa de cotización en el fondo individual o por un aumento de la proporción de cesantes con derecho.

3.4.3 Especificaciones de parámetros para Paraguay

A. Duración de la cesantía

Una primera definición operacional es la de considerar a los trabajadores cesantes (quienes

buscan empleo porque perdieron el que tenían), excluyendo a quienes buscan trabajo por primera vez. Para el cálculo de la duración de la cesantía, se dispone de la distribución de los trabajadores cesantes según categorías en la ocupación y tramos de la duración de ésta, proveniente de la EPH para los años 2009 y 2010.

Basándose en lo señalado, se estimó la duración media de la cesantía para cada categoría ocupacional y el promedio para el total de los cesantes en cada uno de los años señalados. Finalmente, considerando que se trata de información sobre años muy distintos en términos económicos, uno de caída de la actividad y otro de una significativa recuperación del PIB, se calculó el promedio de las duraciones medias de la cesantía, obtenidas para cada año.

En el Cuadro 3.11, se presentan las estimaciones obtenidas. Como puede observarse, si se considera en la cobertura de beneficiarios del Seguro de Cesantía a los asalariados, el tiempo promedio de la cesantía es de 6 meses, que además coincide con la duración media para el total de los cesantes (sin incluir a los de más larga duración).

Al respecto, es conveniente tener en cuenta que la medida de la duración de la cesantía mencionada o *duración incompleta* del desempleo, establece el tiempo de búsqueda de empleo transcurrido hasta el momento en que se recaba la información. Sin embargo, varios autores han planteado la necesidad de disponer de un indicador que refleje efectivamente la extensión del *intervalo completo de desem-*

pleo para quienes adquieren esta condición⁴⁷.

El problema radica principalmente en la existencia de una heterogeneidad en las duraciones de la cesantía, por la existencia o no de instituciones de protección frente al desempleo, por la presencia de ciclos económicos que inciden en la composición del desempleo, entre el flujo de nuevos entrantes y los del stock de mayor duración, o bien por la capacidad de negociación de quienes han conservado su empleo y sus efectos en los que se encuentran desempleados, entre otras hipótesis. Este tipo de discusiones adquirirá la mayor relevancia en el momento en que se estime con precisión este tipo de parámetros, con el fin de especificar un modelo adecuado para la economía paraguaya.

**CUADRO 3.10. ESTIMACIÓN DE LA DURACIÓN DE LA CESANTÍA
(EN NÚMERO DE MESES)**

AÑOS	ASALARIADOS	TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA	SERVICIO DOMÉSTICO	TOTAL
2009	6,54	3,97	6,87	6,33
2010	5,49	5,67	6,42	5,64
Promedio	6,0	4,8	6,6	6,0

Fuente: elaboración propia a partir del procesamiento de la OIT, de la EPH 2009 y 2010.

⁴⁷ Véase al respecto la discusión y el trabajo desarrollado por Azar et al (2001).

B. Prestaciones

A continuación, se representa un posible perfil de las prestaciones comprometidas por el sistema para un trabajador despedido por las mismas causales que en la actualidad otorgan el derecho a percibir las indemnizaciones por despido. Cuando la cesantía se genera por cualquier otra causal, el trabajador sólo tendrá derecho a utilizar los recursos acumulados en su Cuenta Individual por Cesantía.

Por lo anterior, las prestaciones que se definen a continuación son aquellos que el

sistema se compromete a garantizar ante el evento del despido y que se financian, primero, con los recursos acumulados en la Cuenta Individual del Trabajador y, complementariamente, con el Fondo de Reparto. Se trata para efectos de esta simulación, de un programa de prestaciones con una duración de hasta 6 meses, lo que implica que una vez terminado dicho período se agota la protección. Este es también un aspecto que debería ser evaluado ante la decisión de establecer un sistema como el señalado.

CUADRO 3.11. PRESTACIONES DEL FONDO SOLIDARIO
(EN GUARANÍES CORRIENTES Y % DEL SALARIO MEDIO)

PERÍODO DE BENEFICIOS	LÍMITES INFERIORES	PRESTACIONES (EN % DEL SALARIO MEDIO)	LÍMITES SUPERIORES
Mes 1	857.491	65%	1.266.237
Mes 2	791.530	60%	1.187.295
Mes 3	725.569	55%	1.088.354
Mes 4	659.609	50%	989.413
Mes 5	593.648	45%	890.471
Mes 6	527.687	40%	791.530

Fuente: elaboración propia.

El monto de la prestación para cada mes está determinado, en primer lugar, por la tasa de prestación aplicable en relación con el salario previo del trabajador despedido. También debe definirse el concepto de salario previo, y normalmente se alude a la remuneración media de los últimos 12 meses previos al evento del despido. En segundo término, se adopta un diseño de prestaciones decrecientes por el período en el cual un cesante asalariado promedio busca empleo: en este caso, 6 meses.

Las tasas de sustitución van desde un mínimo del 65 por ciento en el primer mes de cesantía hasta un 40 por ciento en el sexto mes; aproximándose así a lo dispuesto en el Convenio núm. 102. Eventualmente podrían considerarse límites inferiores y superiores para cada una de las prestaciones mensuales.

C. Cotizantes

La cobertura inicialmente considerada para el Seguro de Cesantía, está conformada por el total de los asalariados formales (o con contratos de trabajo). Hay que considerar que un 55,7 por ciento del total de los asalariados privados no contaba con un contrato de trabajo. Así, con la información de la EPH 2010, es posible identificar el total de los asalariados con contratos de trabajo, al igual que la composición entre los que tienen contratos de carácter indefinido y a plazo, como se presenta en el Cuadro 3.12.

CUADRO 3.12. ASALARIADOS FORMALES DEL SECTOR PRIVADO

COBERTURA	Nº DE COTIZANTES	% DEL TOTAL
Total	445.681	100
- Contratos indefinidos	180.392	40,5
- Contratos definidos	265.289	59,5
Cotizantes a pensiones	309.053	

Fuente: elaboración propia a partir del procesamiento de la OIT, de la EPH 2010.

D. Remuneración media de los cotizantes

La información sobre la distribución de las remuneraciones de los afiliados al sistema de pensiones, proviene de la EPH 2010, procesada por la OIT para tales fines. Con ella, se obtiene el grupo de trabajadores que están participan-

do activamente en el sistema de pensiones. Finalmente, dado que se está considerando a los asalariados del sector privado, la remuneración media relevante para los efectos de este estudio, es de 2.138.343 guaraníes de 2010. No se cuenta con información según los tipos de contrato de los asalariados.

CUADRO 3.13. REMUNERACIONES MEDIAS DE LOS ASALARIADOS PRIVADOS QUE COTIZAN AL SISTEMA DE PENSIONES, PARAGUAY 2010.
(EN GUARANÍES CORRIENTES)

	PRIVADOS	PÚBLICOS	TOTAL
No Cotizantes	1,343,693	1,713,077	1,366,942
Cotizantes	2,138,343	2,276,028	2,198,695
Total	1,554,797	2,167,836	1,679,998

Fuente: elaboración propia a partir de procesamiento de la OIT de la EPH de 2010.

E. Crecimiento de las remuneraciones

Para determinar una tasa de crecimiento relevante de las remuneraciones medias aplicables al conjunto de cotizantes del sistema, se ha considerado la variación de los salarios reales medios totales de la economía que informó

el Panorama Laboral 2011 de la OIT, como se presenta en el Cuadro 3.14. De éste se deduce que la tasa de crecimiento real promedio entre 2000 y 2010, fue de un 0,2 por ciento anual, y será utilizada en la elaboración del modelo. No se cuenta con información según los tipos de contratos de los asalariados.

CUADRO 3.14. TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LAS REMUNERACIONES REALES.
(ÍNDICE (IRR) BASE 2000 = 100)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IRR	100	101.4	96.3	95.4	97.1	97.6	98.6	98.3	95.4	101.4	102.1

Fuente: OIT (2011).

F. Tasa de crecimiento de los cotizantes

Para estos efectos, se consideran las tasas de crecimiento promedio anual de los asalariados registrada en el período 2004 – 2010, dado que

es el disponible y que se trata de un número de años lo suficientemente grande como para marcar tendencia. No se cuenta con información según los tipos de contratos de los asalariados.

CUADRO 3.15. TASAS DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO TOTAL Y ASALARIADO, 2004 - 2010
(VARIACIONES % MEDIAS ANUALES)

CATEGORÍAS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Empleo total	8.9%	2.2%	-2.4%	6.4%	3.5%	5.3%	-1.4%
Asalariados privados	-1.7%	7.3%	2.0%	10.8%	10.2%	1.2%	5.1%

Fuente: EPH de cada año.

G. Tasa de cesantía

La tasa de de cesantía relevante para los fines de esta evaluación, es la que afecta a los trabajadores asalariados privados formales. Sin embargo, sólo se cuenta con información para el total de los asalariados de la economía para los años 2009 y 2010, como se presenta en el Cuadro 3.16.

En consecuencia, se obtiene que la tasa de cesantía promedio para los asalariados en los años considerados, es del 6,9 por ciento, la que, a su vez, es superior a la tasa de cesantía total en 2,2 puntos porcentuales. Tampoco esta vez es posible contar con información para los asalariados privados según el tipo de contrato.

CUADRO 3.16. TASAS DE CESANTÍA DEL TOTAL DE ASALARIADOS, 2009 - 2010
(EN % DE LA FUERZA DE TRABAJO RESPECTIVA)

CATEGORÍAS	2009	2010	PROMEDIO
Total	4,9	4,4	4,7
Total asalariados	7,6	6,1	6,9

Fuente: elaboración propia a partir del procesamiento de la OIT, de la EPH de 2009 y 2010.

H. Probabilidad de encontrar empleo

Idealmente, para determinar la probabilidad de encontrar empleo, se debería contar con una Encuesta Panel, que permitiera establecer los flujos entre las distintas condiciones de la población en edad de trabajar. Sin embargo, como no es tal el caso, se ha utilizado la información sobre búsqueda de empleo que infor-

man las EPH 2009 y 2010.

Así, en el Cuadro 3.16, se presenta el desglose de los asalariados según el tiempo destinado a encontrar un empleo, para los años considerados y el promedio en cada caso. Esta información será de utilidad para estimar el gasto en prestaciones según la duración de la cesantía.

CUADRO 3.17. PROBABILIDAD DE ENCONTRAR EMPLEO DE LOS ASALARIADOS, 2009 Y 2010 (EN % DE TOTALES RESPECTIVOS)

AÑOS/ MESES	MENOS DE 1	1 A 2	2 A 3	3 A 4	4 A 1 AÑO	1 AÑO Y MÁS
2009	28,0%	10,8%	8,0%	4,0%	21,3%	28,0%
2010	29,6%	14,2%	7,3%	8,1%	20,9%	19,9%
Promedio	28,8%	12,5%	7,7%	6,0%	21,1%	24,0%

Fuente: elaboración propia a partir del procesamiento de la OIT, de la EPH 2009 y 2010.

I. Tasa de entrada de nuevos participantes

Para incorporar un efecto dinámico en el modelo, se requiere establecer la tasa de entrada anual de nuevos asalariados participantes. A tal fin, se considerará la proporción en el empleo de los asalariados que reportaron hasta

un año de antigüedad en la empresa, y que provienen de las EPH de 2009 y 2010, como se presenta en el cuadro 3.17.

Así, se estima que la tasa de incorporación de nuevos asalariados es del 19,4 por ciento del total anual.

CUADRO 3.18 TASA DE ENTRADA ANUAL DE NUEVOS ASALARIADOS AFILIADOS: 2009 Y 2010 (EN % DE TOTALES RESPECTIVOS)

AÑOS/ MESES	2009	2010	PROMEDIO
Antigüedad hasta 1 año	18,8	20,0	19,4

Fuente: elaboración propia a partir del procesamiento de la OIT, de la EPH 2009 y 2010.

J. Rentabilidad promedio

A los fines de la evaluación del Seguro de Cesantía, se incluye una tasa de rentabilidad aplicable a los fondos acumulados. Así, a estos efectos, se supone la tasa de rentabilidad promedio anual, obtenida de las tasas pasivas informadas por las instituciones financieras para enero de 2012, según el Banco Central de Paraguay. Así, se obtiene un promedio de 8,02 efectiva. Además, se ha asumido un costo de administración de un 1,5 por ciento del salario imponible (salario medio en este caso), el que se ha extraído de otras experiencias similares en la región en lo que respecta a la administración de las cuentas individuales.

K. Administración del sistema

Uno de los componentes fundamentales del sistema es la elección del modelo de administración y de las instituciones responsables. Se trata, sin duda, de un tema de alta complejidad y que requiere el desarrollo de una discusión profunda de sus diversos aspectos políticos, sociales y técnicos involucrados, así como la identificación y el fortalecimiento de las capacidades institucionales existentes que garanticen su adecuado funcionamiento.

A los fines de la presente simulación, se supone que existirá un cobro por comisión de tales servicios, para lo cual es necesario establecer si dicha comisión se aplicará sobre los aportes o sobre los saldos acumulados. Para fundamentar esta decisión, se requiere información adicional, la que debería ser consultada con especialistas financieros locales.

Los parámetros identificados en esta sección, serán utilizados para modelar el seguro de cesantía para el segmento formal de trabajadores de la economía paraguaya. Tales resultados serán incorporados en el Informe final.

3.4.4 Estimaciones principales

En función de los parámetros identificados con anterioridad, se presentan a continuación los resultados principales que se derivan de ejercicios de simulaciones de dos alternativas del Seguro de Cesantía: una, compuesta por cuentas individuales y un fondo de reparto, y otra, conformada exclusivamente por un fondo de reparto.

Los supuestos y las relaciones entre las variables y los resultados obtenidos, se exponen a continuación:



A. Escenario base

Se supone un escenario base en el cual se presentan ciclos de actividad económica, representados por las variaciones de la tasa de cesantía de los trabajadores asalariados, para

un período de 20 años, y en el que se suponen los siguientes valores. Se asume que el nivel de las tasas de desempleo aumenta en 2 puntos porcentuales en todos los casos, debido a la existencia del seguro.

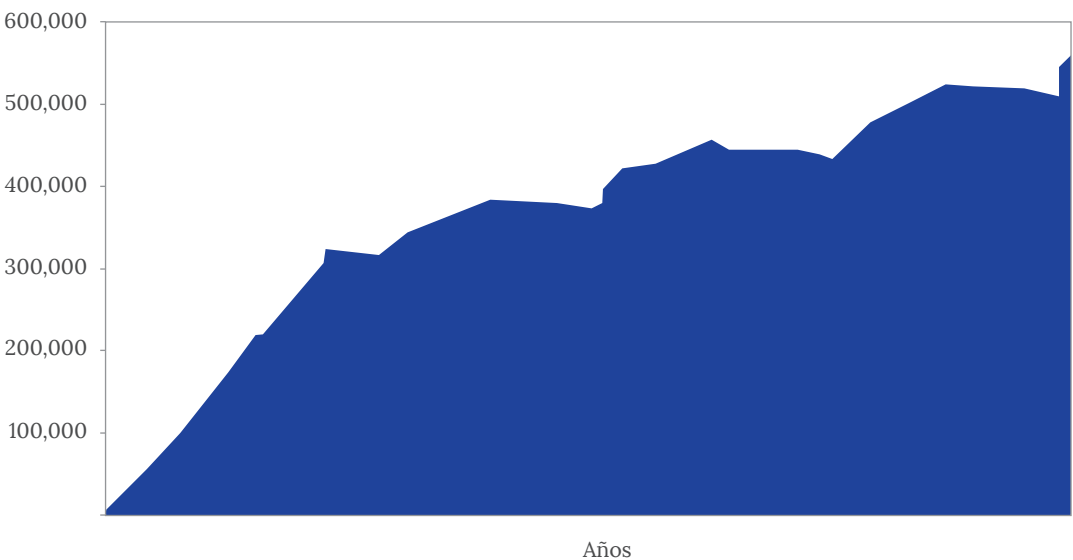
BENEFICIARIOS	TASA DE CESANTÍA			DURACIÓN DE LOS CICLOS (AÑOS)
	PROMEDIO	MÁXIMA	MÍNIMA	
Asalariados	8,97%	15,8%	5,0%	2

B. Financiación del Fondo de Cesantía

En cuanto a los ingresos, las fuentes principales de financiación del sistema están constituidas por los ingresos provenientes de las

cotizaciones de sus afiliados. Para tales efectos, en el año inicial se considera el total de cotizantes informado por la EPH 2010. Además, en base a la información consultada, se supone que la tasa de crecimiento de la fuerza de tra-

GRÁFICO 3.4: ESTIMACIÓN DE COTIZANTES ASALARIADOS
(EN N° DE PERSONAS)



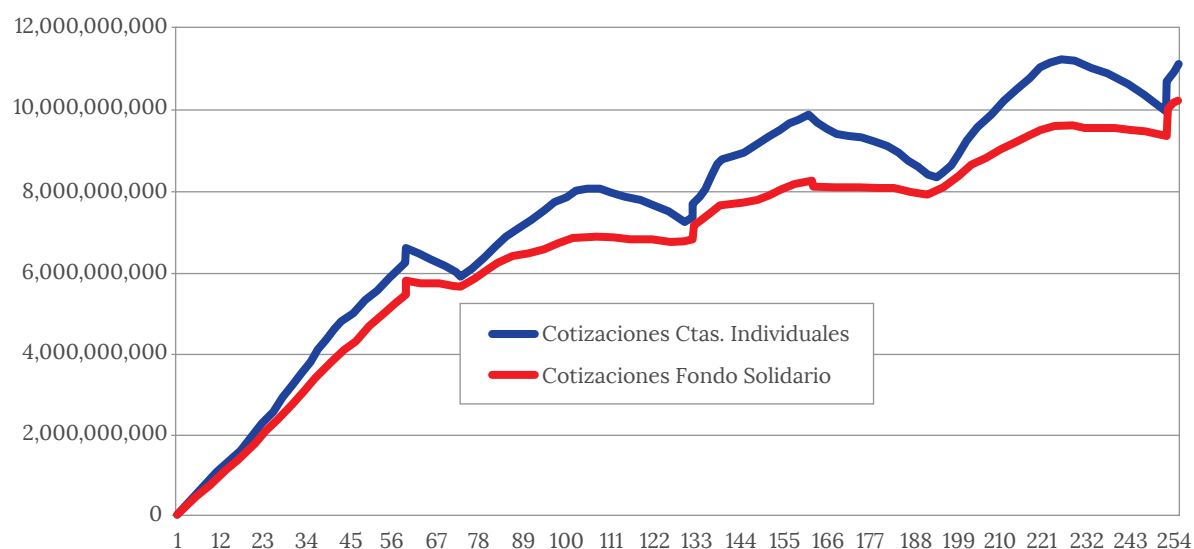
Fuente: elaboración propia

bajo asalariada es del 3,2 por ciento anual. Así, se obtiene la evolución de los cotizantes, y se ilustra en el Gráfico 3.4 Por su parte, la remuneración media se obtiene del Cuadro 3.13, y se supone que la tasa de crecimiento en el período de evaluación es del 0,2 por ciento real anual, y se obtiene del Cuadro 3.14.

Además, se establece la *Tasa de cotización a las Cuentas Individuales*, en forma exógena al modelo, asumiendo un 1,5 por ciento del sa-

lario medio. Los fondos acumulados en dicha Cuenta serán patrimonio del trabajador, y pueden ser utilizados frente a cualquier evento que signifique la terminación de la relación de trabajo. Por otra parte, y en base al análisis de equilibrio efectuado, se obtiene la *Tasa de cotización al Fondo Solidario*, que equivale a un 1,0 por ciento de la remuneración media. A continuación, se ilustra, en el Gráfico 3.5, la evolución de los ingresos brutos estimados.

GRÁFICO 3.5: COTIZACIONES A CUENTAS INDIVIDUALES Y AL FONDO SOLIDARIO
(EN GUARANÍES CORRIENTES MENSUALES)



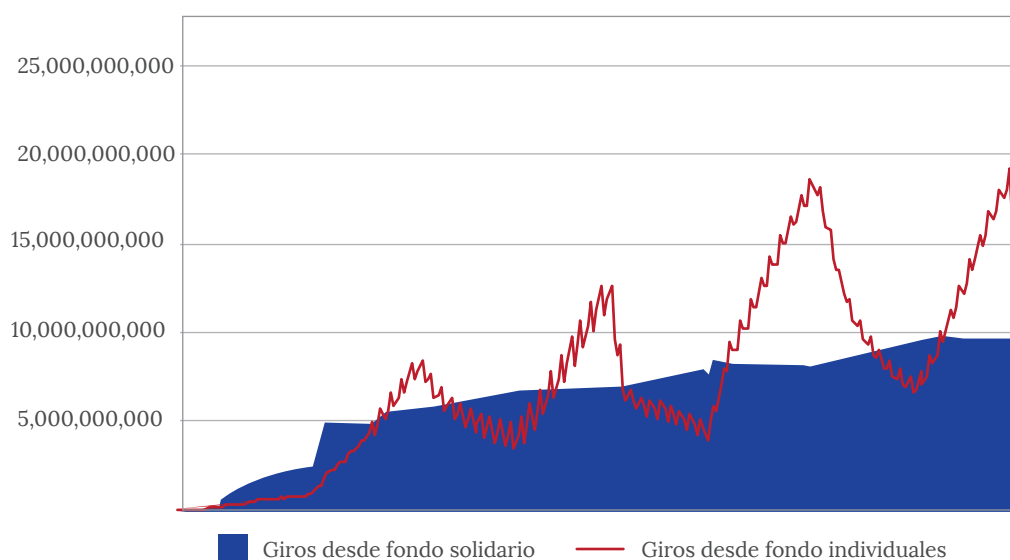
Fuente: elaboración propia

Por su parte, los gastos del Seguro de Cesantía están constituidos, fundamentalmente, por las prestaciones o los beneficios para los afiliados al sistema, pues también se consideran comisiones cobradas por el administrador de los fondos. Entre los beneficiarios, es necesario distinguir a los cotizantes asalariados con contratos temporales e indefinidos; sin embargo, la información de las EPH procesada por la OIT no proporciona esa información, por lo que es necesario resolver en el futuro esta carencia. Desde el punto de vista del diseño del modelo, esta distinción es importante, por cuanto los asalariados temporales sólo estarán cubiertos por las Cuentas Individuales, mientras que los asalariados permanentes, según sea la causal de la terminación de la re-

lación de trabajo, tendrán el derecho de girar recursos desde sus cuentas individuales, así como del Fondo Solidario de Cesantía.

En el Gráfico 3.6, se presentan estimaciones de los fondos acumulados en las cuentas individuales y en el Fondo Solidario de Cesantía. Dada la naturaleza mixta de la alternativa 1 del Seguro de Cesantía propuesto, las prestaciones que proporcionará son de dos tipos: giros desde las cuentas individuales y desde el Fondo Solidario, en función de los beneficios monetarios establecidos con anterioridad. Por las carencias de información señaladas, sólo se simula el caso de los asalariados permanentes, que pueden percibir prestaciones con cargo a las cuentas individuales y al Fondo Solidario.

GRÁFICO 3.6: PRESTACIONES PAGADAS POR CUENTAS INDIVIDUALES Y FONDO SOLIDARIO



Fuente: elaboración propia

Las prestaciones para cualquier evento ante la terminación de la relación de trabajo que financia el *Fondo de Cuentas Individuales de Cesantía*, evoluciona en función de los ciclos económicos establecidos a partir del comportamiento de la tasa de cesantía de los asalariados permanentes. El Fondo de Cesantía Solidario, por su parte, se activa una vez que se agotan los recursos acumulados en las Cuentas Individuales por Cesantía de los asalariados permanentes despedidos por causales que generan indemnizaciones por despido. Por ello, es necesario establecer la magnitud de dicho aporte, cosa que se ha realizado considerando la actual distribución de los salarios que proviene de la EPH 2010.

De este modo, en el Gráfico 3.5, se ilustra el gasto que financiaría el Fondo Solidario para un asalariado promedio, para cada uno de los meses (6) que potencialmente cubriría el Fondo Solidario. Este financia la diferencia que no logra ser cubierta con los recursos de las cuentas individuales. En el Cuadro 3.19, se presenta la distribución de la magnitud porcentual que aportaría dicho Fondo para cada uno de los meses de cesantía, expresada como porcentaje del salario medio.

Los resultados indican que, dada la estructura de las prestaciones, que establece porcentajes decrecientes del salario del cotizante de los últimos 12 meses, y con las restricciones impuestas por los límites inferiores y superio-

res, los mayores aportes relativos del Fondo Solidario se concentran entre el segundo y el tercer mes de cesantía.

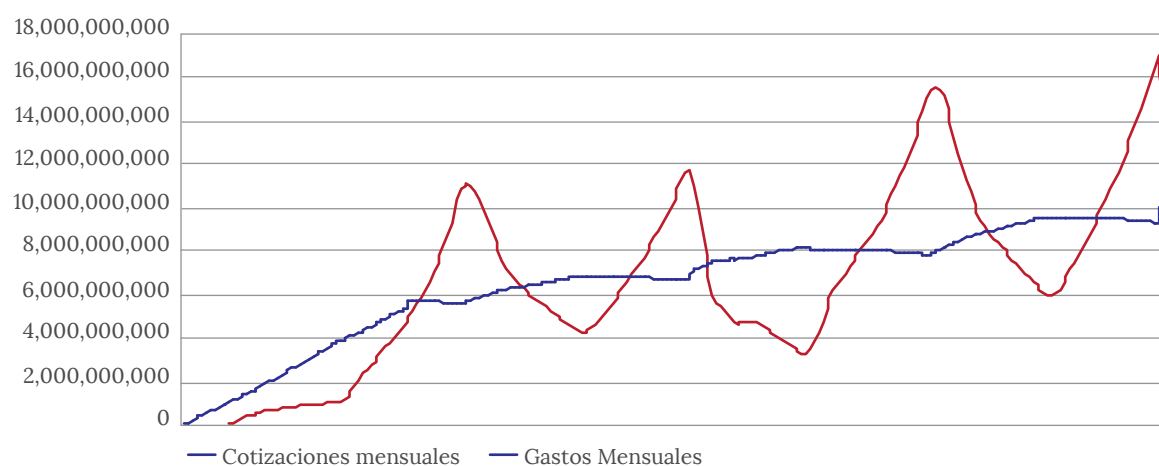
CUADRO 3.19: DISTRIBUCIÓN DEL APORTE DEL FONDO SOLIDARIO DE CESANTÍA (EN % DEL SALARIO PROMEDIO)

MESES CUBIERTOS	APORTE DEL FONDO SOLIDARIO DE CESANTÍA
1er mes	11,13%
2do mes	33.73%
3er mes	39.00%
4to mes	35.61%
5to mes	32.22%
6to mes	28.65%

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, uno de los aspectos centrales del modelo analizado es asegurar la condición de equilibrio en el tiempo, lo que alude directamente a la evolución de los ingresos y de los gastos del sistema, y en particular, del Fondo de Cesantía Solidario. En el Gráfico 3.7, se presenta la evolución de la financiación y de las prestaciones establecidas del Fondo de Cesantía Solidario para cada uno de los meses que abarca el período de simulación del modelo.

**GRÁFICO 3.7: INGRESOS Y GASTOS DEL FONDO SOLIDARIO
(EN GUARANÍES CORRIENTES MESUALES)**



Fuente: elaboración propia.

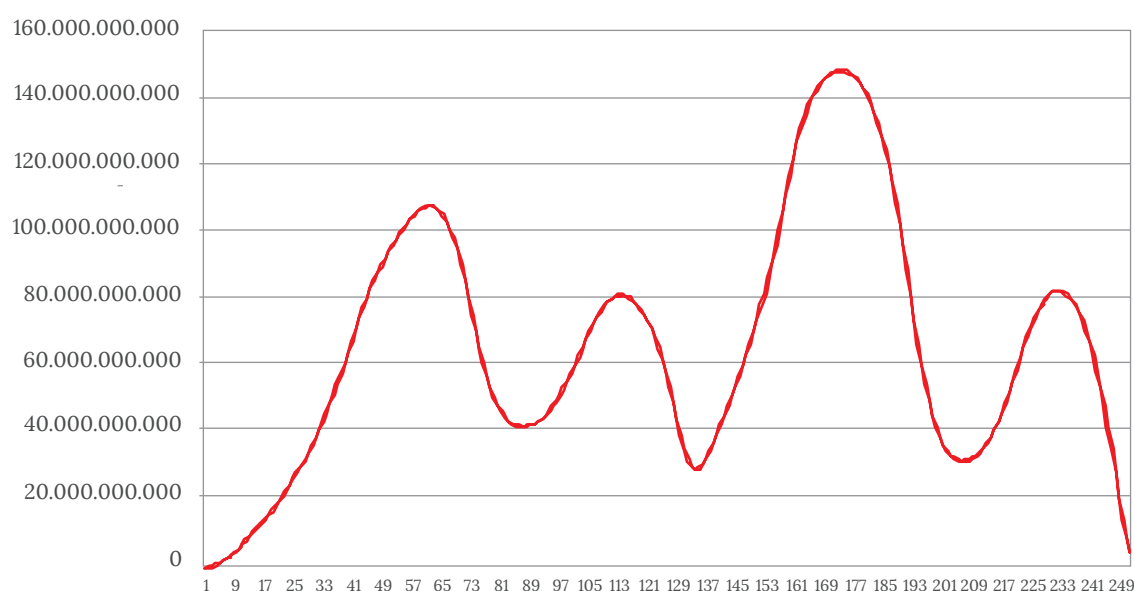
El diferencial entre los ingresos y los gastos representado por las respectivas áreas entre las funciones de financiación y de prestaciones, representa los déficit o superávit mensuales que se generan del funcionamiento del sistema. Un sistema en equilibrio es aquel en el que la suma de las partidas excedentarias compensa a la de las deficitarias.

Por último, se presenta, en el Gráfico 3.8, la evolución del Saldo del Fondo de Cesantía Solidario de cada mes del período considerado para la simulación. Como se puede apreciar, el

comportamiento de dicho Fondo cumple con la condición de agotar los fondos para el período de estimación utilizado.

Los resultados obtenidos pueden ser simulados con arreglo al escenario “sin cuentas individuales”. En tal caso, todas las prestaciones serían financiadas con cargo al fondo solidario, para lo cual sería necesario aumentar la tasa de cotización en al menos un 1,40 por ciento del salario medio, con el objetivo de evitar que se dé lugar a una situación de déficit durante el período de simulación. Sin

**GRÁFICO 3.8: SALDO MENSUAL DEL FONDO DE CESANTÍA SOLIDARIO
(EN GUARANÍES CORRIENTES, ACUMULADO MENSUAL)**



Fuente: elaboración propia.

embargo, en esta alternativa, las prestaciones proporcionadas por el sistema, serían menores que las del sistema mixto, dado que sólo podrían ser extendidas ante las situaciones de despido hoy cubiertas por el mecanismo de indemnizaciones por años de servicio. Además, se está asumiendo que el nivel de la tasa de cesantía y su duración permanecen constantes respecto de la situación “sin seguro de desempleo”, lo cual solo corresponde a un límite inferior en cuanto al costo preliminar estimado.

Finalmente, es preciso señalar que el ejercicio presentado sólo ha tenido como objetivo dar a conocer una ilustración de las implicaciones en términos de costos a cargo de empleadores, trabajadores y eventualmente fiscales. Se ha tratado de brindar una visión de los órdenes de magnitud involucrados en una propuesta de este tipo. En todo caso, se requiere de un estudio actuarial completo en el caso en que se decida evaluar la aplicación de una política como la desarrollada.

3.5. PROTECCIÓN ANTE EL DESEMPLEO SOBRE UNA BASE NO CONTRIBUTIVA

En este capítulo, se desarrolla un sistema destinado a brindar protección a los trabajadores asalariados e independientes informales y vulnerables, y a promover su inserción laboral productiva. En primer término, se discute la Recomendación núm. 202 de la OIT sobre los pisos de protección social y el concepto de los *servicios esenciales empleo*, con el objetivo de identificar conceptualmente un programa de esta naturaleza. En la segunda parte, se presenta su diseño y sus componentes fundamentales.

3.5.1. La iniciativa del Piso de Protección Social (PPS)⁴⁸

En el contexto de la reciente crisis económica y financiera, la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas comprometió en 2009, el despliegue de los recursos de la ONU y sus capacidades para una rápida y efectiva respuesta, lo que posibilitó que los organismos de las Naciones Unidas llegaran a un acuerdo para desarrollar nueve iniciativas conjuntas, entre las que se incluye la Iniciativa sobre el Piso de Protección Social (PPS).

El PPS define un conjunto básico de derechos y garantías sociales que se dirigen a otorgar seguridad económica (mediante transferencias monetarias) y el acceso a servicios esenciales (mediante prestaciones en especie) a

⁴⁸ Basado en Bertranou (2010).

la población con privaciones, en sus distintas etapas del ciclo de vida. En cada etapa, se presentan riesgos y, ante la inexistencia o existencia limitada de instrumentos para protegerse de aquellos o enfrentarlos, las personas y sus familias se exponen a efectos adversos, tanto en el presente como en el futuro. Algunos riesgos se presentan en todas las etapas, como las enfermedades y las discapacidades. Otros, en cambio, son específicos a las distintas fases del ciclo de vida.

Durante la niñez y la adolescencia, los riesgos más frecuentes y con mayores implicancias para el futuro, son la desnutrición y la mortalidad infantil, el analfabetismo o un bajo desempeño escolar (deserción o repitencia), el ingreso precoz al mercado de trabajo, el embarazo no deseado y el abuso de sustancias psicoactivas. Durante la etapa de edades centrales, los riesgos más relevantes son los relacionados con el trabajo, como la inserción en empleos con baja productividad o informales, el desempleo, los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, y todo lo que impida la participación en el mercado de trabajo. Por último, durante la vejez, la imposibilidad de generación de ingresos a causa de la inactividad es el riesgo principal, junto con las enfermedades crónicas.

Al orientarse a garantizar la satisfacción de las necesidades básicas, el PPS apunta a romper

el ciclo de la pobreza que impide a la población aprovechar oportunidades económicas o realizar inversiones necesarias en capacidades para mejorar su productividad. Pero también es una alternativa para cubrir a quienes no tienen cobertura garantizada de una seguridad social contributiva, como ocurre en el caso de las familias en la economía informal y demás grupos excluidos. La coordinación de políticas y programas es un ingrediente fundamental para la efectividad de la protección social, y la iniciativa del PPS constituye un ámbito de reflexión y colaboración para lograr tal objetivo.

A este respecto, la Recomendación núm. 202 de la OIT, reconoce la protección en caso de desempleo en la garantía 3, al establecer la “seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez”⁴⁹.

En el artículo 8 de la Recomendación, se establece que los Miembros deberían tener debidamente en cuenta que “la seguridad básica del ingreso debería permitir vivir con dignidad. Los niveles mínimos de ingresos definidos a nivel nacional podrán corresponder al valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios, a los umbrales nacionales de pobreza, a los umbrales de ingresos que dan derecho a la asistencia social o a otros umbrales comparables establecidos por la le-

49 OIT (2012) *op. cit.*

gislación o la práctica nacional, y podrán tener en cuenta las diferencias regionales”. Y que al “proporcionar las garantías básicas de seguridad social, los Miembros deberían considerar diferentes enfoques, con vistas a aplicar la combinación más eficaz y eficiente de prestaciones y regímenes en el contexto nacional”⁵⁰.

El Piso de Protección Social (PPS) constituye una protección social básica y es el nivel de base sobre el cual se construyen los seguros sociales obligatorios y voluntarios. Así, en el PPS se establecen las garantías de acceso a determinadas prestaciones y servicios esenciales, mientras que en los niveles superiores se agregan sistemas de previsión social bajo regímenes contributivos y solidarios.

En consecuencia, es en el nivel del PPS que se requiere desarrollar el componente de los *servicios esenciales de empleo*, de modo de asegurar que quienes están cubiertos por el conjunto de transferencias y de servicios básicos del PPS tengan, al mismo tiempo, posibilidades ciertas para insertarse en el mercado de trabajo en ocupaciones productivas.

En cuanto al sector informal, la OIT también ha explorado la posibilidad de los Programas de Inversión intensivos en Empleo (PIIE), que son importantes en otros continentes y también podrían ser una opción para ampliar el número de empleos generados para personas fuera del sector formal. Esta alternativa también puede ser explorada en el caso de considerar la imple-

50 OIT (2012) *op. cit.*

mentación de un régimen de protección para este segmento de trabajadores.

3.5.2. El Piso de Protección Social y Servicios Esenciales de Empleo⁵¹

Por *servicios esenciales de empleo* se pueden considerar las políticas y los programas que apoyan la inserción laboral de las personas, y que se encaminan a generar destrezas básicas para fortalecer su formación en capital humano y promover mejoras en su empleabilidad. Estos servicios básicos son considerados esenciales porque permiten enfrentar los riesgos y vulnerabilidades derivados de la pérdida de empleo, de la permanencia no deseada en la inactividad o de la inserción en empleos de baja remuneración y en condiciones de precariedad laboral.

Una característica central de los *servicios esenciales de empleo*, es que el derecho de las personas para acceder a estos, no emana de una relación laboral previa, sino que es inherente a su pertenencia a la población en edad de trabajar, y por ello, deben ser considerados en el PPS. Este apunta a privilegiar las estrategias de ampliación y universalización de las garantías de acceso a la protección social y, al mismo tiempo, a mejorar y perfeccionar los mecanismos de coordinación y articulación de las transferencias monetarias con los servicios esenciales de empleo.

De esta forma, mientras las transferencias están destinadas a otorgar seguridad económica, los *servicios esenciales de empleo* están orientados a fortalecer la formación de capital humano y la generación de oportunidades de inserción social. En consecuencia, los *servicios esenciales de empleo* permiten a cualquier persona en edad de trabajar disponer de una red de apoyo básico para el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades para su inserción estable en el mercado laboral y, por tanto, se trata de garantías universales y diferentes de las que emanan de una relación de trabajo ya constituida.

Los servicios esenciales de empleo deben considerar la diversidad de necesidades que surgen de las distintas carencias para la inserción laboral (de recursos, de conocimientos básicos, de experiencia laboral, etc.), así como las diferentes trayectorias laborales que dicha inserción puede adoptar. Con miras a desarrollar las capacidades y calificaciones laborales y facilitar la inserción laboral de los beneficiarios, los servicios esenciales para el empleo deberían abarcar los siguientes componentes:

- A. Asistencia y orientación para la búsqueda de empleo: desarrollo del perfil laboral y aptitudes para el trabajo, asesoramiento sobre el mercado de trabajo.
- B. Intermediación laboral en los sectores público y privado: promoción de pasantías, experiencias en el ámbito de trabajo.

⁵¹ Basado en Bertranou, Marinakis y Velásquez (2010).

- C. Asistencia técnica y financiera para el inicio de pequeños negocios y actividades por cuenta propia: suministro de insumos, herramientas de gestión para el desarrollo de microemprendimientos; incluye desde las actividades para autoconsumo hasta el desarrollo de oficios.
- D. Desarrollo de competencias: desarrollo de capacidades y calificaciones técnicas básicas y específicas, reconocidas por el mercado de trabajo y que no son aportadas por la educación formal.
- E. Asistencia para elevar y completar la educación formal: completar la educación formal para jóvenes y adultos.
- F. Subsidios para incentivar una inserción laboral asalariada en el sector privado, que genere oportunidades para demostrar la capacidad de trabajo.

El diseño de una red de este tipo de servicios requiere la consideración, en primer lugar, de que, si bien la Iniciativa del PPS se encamina a asegurar la universalización de las garantías en el acceso, es clave garantizar el acceso prioritario a las personas de bajos ingresos, escolaridad incompleta, experiencia laboral principalmente precaria, o a los participantes en programas de transferencias que tienen como finalidad aliviar la situación de pobreza extrema, o bien a quienes ingresan por primera vez en el mercado laboral (generalmente jóvenes y mujeres de bajas calificaciones) y a

todos aquellos que requieran apoyos para la inclusión social a través de un trabajo estable. Así, el acceso no sólo será diferenciado, sino que es determinante asegurar los mecanismos necesarios para que así ocurra efectivamente.

Para operar con efectividad se requiere un alto grado de articulación entre los distintos servicios e instituciones, pues no sólo se trata de servicios diversos, sino que también atienden a beneficiarios diferentes que buscan una inserción laboral asalariada o por cuenta propia. La idea de red de servicios sugiere que, para cada tipo de beneficiario, existirá una trayectoria óptima y distinta a fin de garantizar su eficacia.

Su articulación en el ámbito local, puede lograrse a través de los servicios de intermediación laboral, ya que éstos prestan una parte de los servicios en forma directa, al tiempo que pueden derivar a los beneficiarios a programas específicos brindados por otras instituciones especializadas. Los servicios de intermediación laboral cumplen un papel fundamental en la evaluación de las necesidades de apoyo a las personas y en la orientación y seguimiento del proceso de inserción laboral. También es necesario garantizar que la información sobre vacantes y características de la oferta de trabajo disponible, sea transparente, y ello debería provenir de un estrecho contacto con las empresas que se desempeñen en la zona geográfica de su cobertura.

Por otra parte, dado que se trata de servicios esenciales y que constituyen un estándar

mínimo garantizado, la responsabilidad de su desarrollo es pública. Sin embargo, a los efectos de su funcionamiento, es posible que el sistema público haga uso de agencias privadas, de organizaciones no gubernamentales o de otras, especialmente aquellas que cuentan con una infraestructura adecuada y una experiencia en el suministro de ciertos servicios específicos.

El objetivo de universalidad, por su parte, exige que estos servicios tengan una cobertura en todo el territorio nacional y que estén disponibles para toda la población en edad de trabajar, independientemente de su experiencia laboral, grado de calificación u otra característica. Así, la intensidad del apoyo y acompañamiento será diferenciado, siendo más intenso cuando se considera que las dificultades de inserción son mayores.

Un aspecto central para la efectividad de los servicios señalados, es el desarrollo de una metodología que permita construir *rutas o trayectorias de asistencia y formación* para los beneficiarios. De este modo, una red de servicios esenciales debería tener la capacidad de guiar a cada beneficiario en una senda de asistencia que le permitiera superar las carencias o vulnerabilidades específicas.

En efecto, las necesidades de asistencia varían según las características del beneficiario, puesto que, en algunos casos, sólo bastará con contar con los servicios de asistencia y orientación para la búsqueda de empleo, y acceder

a las ofertas de empleo compatibles con su formación profesional y experiencia; en otros casos, el tránsito hacia un empleo productivo requerirá intervenciones múltiples y con diferentes grados de complejidad. Una red de servicios esenciales para el empleo debería estar constituida de modo tal que permitiera brindar un apoyo básico desde el nivel de información sobre las ofertas de trabajo, e ir incorporando otro tipo de servicios en función de las necesidades de sus beneficiarios, lo que irá definiendo, a su vez, la ruta del individuo en la red.

De este modo, si consideramos los componentes básicos definidos anteriormente, un segundo nivel de complejidad del servicio que ha de suministrarse, se define como el de intermediación laboral, lo cual requiere poner a disposición de los beneficiarios, no sólo información sobre las vacantes sino también un apoyo concreto para el desarrollo de una mínima experiencia en el puesto de trabajo.

Una tercera dimensión a considerar en el diseño de rutas, se obtiene al incorporar el tipo de inserción laboral buscado. Así, si se trata de obtener una inserción asalariada, será necesaria la formación técnica para el desarrollo de las capacidades que no son provistas por el sistema de educación formal, mientras que los servicios prestados diferirán de los señalados, si se trata de habilitar a los beneficiarios para iniciar pequeños negocios o actividades por cuenta propia. Para cada uno de estos casos, se requerirá disponer de una oferta de servicios especializados.

Finalmente, el desarrollo de una trayectoria en la red de servicios esenciales para el empleo, deberá considerar los casos en los cuales los beneficiarios no cuentan con una educación formal completa o con una certificación de su experiencia laboral. En esta situación, la ruta del beneficiario deberá considerar su inicio en un módulo destinado a superar estas carencias, que opera en el sistema de educación o bien se resuelve con un sistema de certificación de competencias laborales. En tales casos, el paso por estas instancias constituirá la fase previa indispensable para su inclusión en los primeros niveles o componentes del sistema.

3.5.3. Un Programa de protección a los desempleados y de apoyo a la empleabilidad

Para el diseño de un programa de servicios esenciales de protección a los desempleados y de apoyo a la empleabilidad, se consideraron tres criterios fundamentales: a) la necesidad de brindar una cobertura de ingresos y servicios a la población desempleada que no tiene derecho al seguro contributivo; b) proporcionar apoyo para una inserción laboral productiva, tanto a quienes no cuentan con un empleo como a quienes se desempeñan en ocupaciones informales; y c) aprovechar las capacidades institucionales existentes en la implementación de políticas activas de mercados de trabajo y en la identificación y selección de los beneficiarios de los programas de transferencias de ingresos.

El primer criterio, se justifica por las restricciones de cobertura asociadas con la operación de un sistema de base contributiva, en un contexto de alta informalidad en el empleo, como ocurre en el caso de Paraguay. El segundo, se deriva del anterior, ya que la idea es extender la protección a quienes se desempeñan en actividades informales, que, si bien no están desocupados, realizan actividades de muy baja productividad. Por último, con el tercer criterio se busca combinar eficiencia con efectividad en esta política pública, ya que se trata de utilizar capacidades instaladas e instrumentos que demostraron ser buenas prácticas en esta materia, tanto en el ámbito nacional como en la experiencia de los países de la región⁵².

⁵² Tal es el caso de tres programas de transferencias con corresponsabilidad en Argentina, Brasil y Chile, que han incorporado mecanismos de inserción laboral. El caso argentino, muestra la estrecha relación entre los programas de empleo y protección social en contextos de crisis (Programa de Jefes y Jefas de Hogar), y su transición hacia soluciones de políticas para operar más allá de la emergencia y conformar sistemas de protección social más inclusivos (Seguro de Capacitación y Empleo, Familias por la Inclusión Social, y universalizar el acceso a la protección social con la Asignación Universal por Hijo para Protección Social). El caso de Brasil, por su parte, muestra lecciones respecto de la articulación intersectorial y de la concertación con el sector privado, para adecuar y vincular los programas del Ministerio del Trabajo y Empleo a los requerimientos de inserción laboral de los beneficiarios de Bolsa Familia, así como la importancia de contar con planes de largo alcance para situar sus acciones en un marco sistémico. Finalmente, en el caso del programa Chile Solidario, existen dos vías para satisfacer las aspiraciones de las familias en relación con la generación de ingresos y su inserción laboral: el vínculo con el mercado del trabajo formal con subsidios a la contratación y acciones de intermediación laboral, y la inserción a través del autoempleo y del microemprendimiento. Un completo análisis de estas experiencias se desarrolla en OEA, CEPAL y OIT (2010).

A. Principales aspectos de diseño.

El Programa de protección a los desempleados y de apoyo a la empleabilidad, de base no contributiva, constituye un modelo de intervención centrado en la recuperación del potencial laboral de los trabajadores desocupados e informales. Se trata de un sistema que adopta las características de los *servicios esenciales de empleo* y funcionará, por tanto, en base a dos criterios fundamentales: cobertura universal y diseño de rutas diferenciadas de apoyo, según las características de los beneficiarios.

En segundo término, el funcionamiento de este programa requiere que se establezcan relaciones de cooperación interinstitucionales con otros programas existentes: de transferencias condicionadas, de empleo directo e indirecto, con la red de oficinas de empleo de la Dirección General de Empleo (DGE), con el sistema educativo, y con el sistema de capacitación para el trabajo.

Finalmente, este programa de servicios esenciales de empleo operará fundamentalmente sobre la oferta de trabajo, por lo que su efectividad en cuanto a la consecución de inserciones laborales productivas, dependerá, de manera decisiva, de su estrecha sintonía con la demanda de trabajo, ya sea la que generan las empresas, ya sea la derivada de políticas específicas de mercados de trabajo, como los programas de empleo directo o indirecto (subsidios a la contratación de mano de obra).

B. Beneficiarios⁵³

El conjunto de beneficiarios se define, bien por el efecto de autoselección condicionado por el nivel de las prestaciones, bien por la necesidad de priorizar el uso de los recursos, como la fuerza de trabajo en condiciones de pobreza e indigencia; los trabajadores informales (tanto independientes como asalariados) y los trabajadores formales que no tienen derecho al seguro de cesantía.

En el caso del primer grupo, se apunta a aprovechar la experiencia de los programas de transferencias con corresponsabilidad que han ido incorporando cada vez más componentes de empleo para establecer estrategias de egreso sustentables para sus beneficiarios. De este modo, este programa de servicios esenciales de empleo se concibe vinculado con el de transferencias condicionadas TE-KOPORÂ, de la Secretaría de Acción Social de Paraguay, lo que permite aprovechar su capacidad instalada para articular acciones en las comunidades y familias vulnerables.

Los beneficiarios de este programa deben ser mayores de 18 años y estar debidamente documentados en el Registro Civil e Identificaciones y en el Registro de Buscadores de Empleo de las oficinas de empleo de la DGE.

⁵³ Sobre este punto téngase como referencia el artículo 21 del Convenio núm. 102, y el artículo 11 del Convenio núm. 168 de la OIT.

C. Prestaciones:

*monetarias y no monetarias*⁵⁴

Se definen como servicios de apoyo, mediante trayectorias personalizadas, los siguientes:

- » Capacitación y formación profesional.
En este campo, se requiere diversificar la oferta de capacitación, distinguiendo entre la capacitación de las personas ya ocupadas o con mayores vínculos con el empleo formal, que requiere apuntar a mejorar su productividad y/o especialización, y la capacitación de las personas cesantes, que apunta a mejorar sus condiciones de inserción laboral y a su re-capacitación.
- » Nivelación de estudios. En este caso, se tratará primordialmente de promover la finalización de los estudios. Para ello, será necesario establecer las reglas y los procedimientos necesarios para la incorporación de beneficiarios a los programas y servicios públicos en materia educativa.

- » Servicios de intermediación, considerando orientación y asistencia en la búsqueda activa de empleo e intermediación laboral para la incorporación al empleo. Los servicios de intermediación laboral aportan información general sobre el mercado laboral. Actúan como vasos comunicantes, fomentando el acercamiento entre la oferta y la demanda, por medio de la divulgación de información sobre plazas vacantes y buscadores de empleo, y apoyando la elaboración de estrategias de inserción laboral, lo que permite un mejor aprovechamiento de la estructura de oportunidades del mercado laboral. Todos los beneficiarios deben estar inscritos en la agencia de empleo respectiva y se deben considerar planes individuales de inserción laboral, para lo cual debe contarse con un acompañamiento permanente, tanto en el componente de formación para el trabajo como en el de derivación efectiva y seguimiento. Las oficinas locales de empleo podían recibir un incentivo por colocación de estos beneficiarios.

⁵⁴ Refiérase a los artículos sobre el nivel de las prestaciones: artículo 15 del Convenio núm. 168 y artículos 22 y 65 del Convenio núm. 102 y, en cuanto a la duración de las prestaciones: el artículo 24 del Convenio núm. 102 y el artículo 19 del Convenio núm. 168. En cuanto a las prestaciones no monetarias, debe mencionarse que el Convenio núm. 168, contempla también: disposiciones relacionadas con la promoción del empleo productivo (artículos 7 y 9), coordinación de los sistemas de protección contra el desempleo con la política de empleo (artículo 26) y la coordinación con la indemnización por despido (artículo 22). Asimismo, se puede mencionar la disposición que solicita que el Estado Miembro se esfuere por garantizar la asistencia médica a los beneficiarios de prestaciones de desempleo y a las personas a su cargo.

- » Asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo. Se agrupan aquí las intervenciones encaminadas a fomentar el autoempleo y el microemprendimiento, en el entendido de que ello favorece el aumento de activos en los trabajadores vulnerables, al mismo tiempo que amplía la estructura de oportunidades en el mercado laboral.

Además, las personas cubiertas por el Programa de protección a desempleados y apoyo a la empleabilidad, recibirán una prestación monetaria equivalente a 10 dólares de los Estados Unidos mensuales durante 12 meses, los que representarán una transferencia adicional para las familias beneficiarias de los programas de transferencias condicionadas o programa de empleo directo.

El régimen de prestaciones se instrumenta desde las Oficinas de Empleo Municipales de la DGE y se erigen como el espacio institucional de enlace, entre las personas que buscan activamente incorporarse al mercado de trabajo, el conjunto de instituciones con capacidad de brindar servicios que mejoren la empleabilidad de esas personas y los empleadores que requieran la ocupación de puestos de trabajo.

En este contexto, es clave la iniciativa de “ventanilla única de formación e intermediación laboral”⁵⁵, puesto que por su intermedio se busca garantizar la efectiva coordinación de las acciones de formación (SNPP-SINAFOCAL) e intermediación laboral (DGE), y asegurar que los beneficiarios dispongan de toda la información relacionada con estos servicios, y puedan ser derivados a los distintos componentes de los servicios esenciales, según las necesidades específicas de quienes acuden a solicitarlos.

⁵⁵ Por medio de una Resolución Ministerial (julio de 2011), se ha creado la Ventanilla única, instancia técnica que brindará servicios de registro a buscadores de empleo, y que además articulará servicios de intermediación y capacitación laboral.

Por su parte, el desarrollo de la Ventanilla Única permitirá el cumplimiento de funciones comunes a las tres instituciones: registro, derivación y seguimiento de beneficiarios, lo que permitirá fortalecer las capacidades y las competencias específicas de las instituciones, lograr una mejor focalización de los programas y servicios, y posibilitar la supervisión y la evaluación, tanto de las acciones de formación para el trabajo como las de intermediación laboral.

D. Estimaciones preliminares del costo

El costo estimado corresponde al que se deriva directamente de la transferencia al beneficiario de este programa, y no incluye los costos asociados con los servicios que éste percibiría. Así, para su estimación se han asumido los siguientes supuestos:

- » El universo de la población potencial que ha de protegerse con este Programa no Contributivo, se obtiene, en primer lugar, al descontar del total del empleo total (en este caso, se utilizó la información proveniente de la EPH procesada por la OIT para 2010) a los empleadores, a los trabajadores del sector público y a los familiares no remunerados.
- » En segundo término, al total de potenciales beneficiarios se le descuenta el total de los asalariados que estarían protegidos por el Seguro de Cesantía, obteniéndose, así, el Universo a Proteger del Programa no Contributivo, como se presenta en el Cuadro 20.

CUADRO 3. 20. ESTIMACIÓN DEL COSTO ANUAL DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS PARA PROGRAMAS NO CONTRIBUTIVOS
(EN GUARANÍES Y EN DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS CORRIENTES)

UNIVERSO A PROTEGER	COBERTURA POTENCIAL (N° PERSONAS)	COBERTURA EFECTIVA ANUAL (N° DE PERSONAS)	COSTO ANUAL	
			(EN GS)	(EN US\$)
1. Seguro de Cesantía	445,681			
2. Programa no contributivo	1,691,095			
- En PTMC	150,000	150,000	77,400,000,000	
- Asalariados informales	543,984	54,398	28,069,569,034	
- Por cuenta propia e informales	445,681	44,568	22,997,139,600	
Total Programa no contributivo	2,136,776	248,966	128,466,708,634	29,875,979

Fuente: elaboración propia.

» Se supone que, del total de los hogares beneficiarios del actual programa de transferencias condicionadas, una persona por hogar se beneficiará, a su vez, de este Programa, y que un 10 por ciento de los trabajadores informales del país (tanto asalariados como trabajadores por cuenta propia) también se benefician, cada año.

» Así, se estima que el costo total anual para prestar servicios esenciales de empleo a 250 mil beneficiarios, es de 30 millones de dólares de los Estados Unidos.

E. Financiación

Este Programa de protección a desempleados y apoyo a la empleabilidad, deberá estar previsto en las partidas presupuestarias destinadas al Ministerio de Justicia y Trabajo, y al Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social, que será la entidad responsable de su desarrollo. El Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social financiará el pago de las prestaciones monetarias a las personas cubiertas por el

Programa de protección a desempleados y apoyo a la empleabilidad, y brindará asistencia técnica a las organizaciones contrapartes.

El mecanismo de financiación señalado no excluye la posibilidad de que en sus inicios este programa base su financiación en fuentes externas (cooperación internacional, por ejemplo), que serían sustituidas con el tiempo por fuentes nacionales.

3.6. FUENTES DE INFORMACIÓN PARA UNA POLÍTICA DE PROTECCIÓN ANTE EL DESEMPLEO

En este capítulo, se revisan y analizan las actuales fuentes de información disponibles, así como los avances que se producen en el desarrollo de bases de datos y plataformas de información, desde el punto de vista de su utilidad, para apoyar el registro, el seguimiento y la evaluación de las políticas de protección contra el desempleo, como las desarrolladas en este estudio.

En cada caso, se sugieren medidas que permitan contar con un sistema de información que permita disponer de la información necesaria, tanto para los beneficiarios como para los especialistas, los ejecutores de los programas y los responsables del diseño y aplicación de las políticas públicas en esta materia.

3.6.1 Fuentes de información disponibles.

A. Las Encuestas de Hogares

La principal fuente de información oficial sobre empleo y desempleo disponible en la actualidad en el país es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de la DGEEC. Con ésta, es posible obtener una visión de la situación estructural y coyuntural del mercado de trabajo paraguayo, así como parámetros clave para el desarrollo de las opciones en materia de políticas de protección contra el desempleo.

Por su parte, desde 2010 se ha comenzado a aplicar un nuevo instrumento: la Encuesta Continua de Empleo (ECE), con la que se quie-

re generar estadísticas que permitan realizar un seguimiento continuo (con periodicidad trimestral) de las principales características del mercado laboral. La cobertura geográfica abarca a personas que residen en hogares particulares de Asunción y Áreas Urbanas del Departamento Central, lo que representa cerca del 40 por ciento de la PEA nacional y algo más del 60 por ciento de la PEA urbana. El tamaño de la muestra de la ECE es de 980 hogares por trimestre y el esquema utilizado corresponde a una muestra panel (muestra estable de los hogares)⁵⁶.

Con tal fin, se analizó el cuestionario utilizado en la EPH de la DGEEC, con el propósito de evaluar la conveniencia de incluir algunas preguntas que resulten necesarias en función de los objetivos previstos en este estudio. Al respecto, se concluye que, tanto del Cuestionario de la EPH (2010) como de la información de la DGEEC sobre la ECE, no se observa la necesidad de incorporar nuevos requerimientos de información bajo la forma de nuevas preguntas o módulo de preguntas.

Sin embargo, es recomendable avanzar en subsanar dos restricciones principales en el mediano plazo:

- » Periodicidad. La EPH tiene periodicidad anual y, para contar con un seguimiento de los desempleados y potenciales cotizantes y prestaciones de un seguro de cesantía y de otras modalidades de protección, se

requiere información mensual. Si bien por la vía de la aplicación de la ECE se tiende a superar el problema señalado, esto es sólo parcial, pues dicha encuesta no permite tener información en unos niveles de mayor desagregación que los agregados que publica la DGEEC, por el tamaño y la cobertura de la muestra.

- » Tamaño de la muestra. Para desarrollar un análisis continuo y detallado del mercado de trabajo, y de los cesantes en particular, se precisa una información cruzada entre distintas variables: características de los hogares, cobertura geográfica, por sectores productivos desagregados, condiciones de contratación, categorías ocupacionales, remuneraciones, duración en el empleo, y causales de términos de contratos, entre otras. Sin embargo, en la actualidad para una gran variedad de cruces necesarios para el análisis, no se cuenta con una información que tenga la necesaria significación estadística, debido al reducido tamaño de la muestra.

En todo caso, es preciso tener en cuenta que las encuestas de hogares no son un sustituto perfecto de los registros administrativos que un sistema como el propuesto debería generar por su propio funcionamiento.

⁵⁶ DGEEC (2011).

B. Registros administrativos del Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En este campo, se ha constatado que el Departamento de Inscripción Obrero Patronal del Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social, ha venido desarrollando, desde agosto de 2008, una base de datos generada a partir de registros administrativos de empresas privadas.

Se cuenta con una gran cantidad de información a partir de registros de: nombre, razón social, dirección, departamento, actividad económica, número de trabajadores en el momento del registro, fecha de inscripción, número de RUC, número de registro del Instituto de Previsión Social (IPS), entre otros, y su cobertura es nacional. En la actualidad, se prepara un proyecto destinado a depurar esta base de datos, pues, si bien se dispone de registros de 1962 en adelante, existen al mismo tiempo lagunas de información, ya que un porcentaje importante de empresas no cumple con la obligación de presentar informes anuales.

En relación con las *comunicaciones de empleadores sobre los egresos e ingresos de trabajadores a las empresas*, en el Departamento señalado se ha generado una base de datos (en formato Excel), en la que se ingresan datos mensualmente desde 2009, en los que se registra, entre otros, la identificación del trabajador y de la empresa, la dirección, el género de los trabajadores, el número de registro del IPS, el departamento, las cuantías de los salarios, los beneficios por despido y las renunciaciones.

Finalmente, en materia de *contratos colectivos*, hasta la fecha se cuenta con información para 2010 y 2011, en la que se encuentran registradas variables tales como: identificación de la empresa, registro patronal del Ministerio de Justicia y Trabajo, identificación del sindicato, duración del contrato, materias convenidas, número de resolución de la Comisión Directiva, y número de trabajadores, entre otras.

Los antecedentes proporcionados muestran un valioso esfuerzo para generar información de gran utilidad para el seguimiento de las condiciones de trabajo a partir de datos generados por las empresas. El desarrollo y perfeccionamiento de estas fuentes son claves para conocer (stock, flujos y su evolución en el tiempo) variables como, entre otras, las modalidades de contratación, el tipo y nivel de las remuneraciones, y otros beneficios asociados, las ramas de la actividad económica, las categorías ocupacionales, la duración de los empleos y las causales de finalización de los contratos, por lo que es recomendable añadir estas variables a las actualmente registradas.

En segundo lugar, es complementario de lo anterior garantizar que las empresas remitan la información con la periodicidad establecida y en los términos en que ha sido requerida. Ello implica revisar, no sólo las características de la información solicitada, sino también el proceso asociado para su registro, el que debería ser expedito y sencillo para los empleadores.

Por último, las distintas bases de datos informadas deberían operar de un modo integrado,

con el fin de aprovechar, de manera complementaria, la información compilada sobre distintos ámbitos o áreas de interés analítico. Además, debería disponerse de esta información en una plataforma virtual que pudiera ser utilizada por distintos usuarios.

C. Registros administrativos del Instituto de Previsión Social (IPS).

En la actualidad, la base de información o de estadísticas agregadas no se encuentra en el sitio web institucional y sería conveniente para fines de estudios y análisis, que sí lo estuviera. En cuanto a la información detallada sobre las características individuales de los cotizantes y beneficiarios, se hace necesario establecer protocolos y resguardos legales que permitan disponer de ésta así como garantizar, en todo caso, su confidencialidad. Esta última información relativa a los afiliados y beneficiarios del sistema de pensiones, debería estar disponible para cotejar y controlar la que se derive de los registros administrativos de un futuro sistema de protección a cesantes, en especial en lo que respecta a la condición de ocupado y de desocupado de los individuos.

3.6.2 Iniciativas en desarrollo

Se impulsan, desde la Presidencia y el Vice-ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el país, tres iniciativas en este área. Por una par-

te, el desarrollo de la “ventanilla única”, instancia técnica que brindará servicios de registro a buscadores de empleo, y además articulará servicios de intermediación y de capacitación laboral, y fundamentalmente transmitirá informaciones para la sistematización de datos del observatorio laboral y, por otra, el de proyectos de generación de bases de datos y de plataformas de información: Software de intermediación laboral (SIL), Software integral de gestión del empleo y la formación (SIGEF) y del Sistema de Información y Gestión del Paraguay (SIGPA).

La idea principal que se propone es que un sistema de protección ante el desempleo debería formar parte de un sistema que integrara políticas pasivas (seguro y asistencia al desempleado) con políticas activas de mercados de trabajo. Un régimen como el señalado, tiene la virtud de incorporar prestaciones destinados a compensar la pérdida de ingresos con servicios de capacitación e intermediación laboral que apoyen la transición de los cesantes al mercado de trabajo en empleos productivos y formales.

En el caso de la primera, interesan sus aspectos operacionales, puesto que puede constituir una base adecuada para la generación de información con miras al seguimiento y a la evaluación de programas en esta materia. Por su parte, los sistemas de información señalados también adquieren importancia, dado que están destinados a generar y administrar información del perfil de los buscadores de empleo, datos de empresas y puestos deman-

datos, con fines de intermediación laboral, y se prevé su uso complementario con el sistema de ventanilla única.

A. Software de Intermediación Laboral (SIL) y del Software integral de gestión del empleo y la formación (SIGEF).

El SIL fue construido en el marco de una primera etapa del Proyecto de Mejoramiento de la Gestión de Información del sector de Capacitación y Empleo en el Sistema de Información y Gestión del Paraguay (SIGPA), en 2009. En su diseño, intervino un equipo de trabajo interinstitucional compuesto por la Dirección General de Empleo (la DGE y el entonces SENADE), el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), que se encargó de elaborar un conjunto de indicadores respecto de los cuales el SIL opera en la actualidad.

Este software es utilizado por las oficinas de empleo, el acceso se realiza a través de plataforma de internet, no requiere de ningún tipo de licencias y permite realizar los cambios o ajustes que se estimen convenientes.

Este sistema capta la información proveniente de entrevistas laborales realizadas por las oficinas de empleo, a través del formulario de trayectoria laboral, elaborado en base a los indicadores ya mencionados; y recoge información de las empresas, también en base a un formulario elaborado por el equipo de trabajo

interinstitucional. El SIL opera con estos datos y los cruza con los puestos demandados por las empresas para identificar potenciales candidatos a una intermediación laboral.

No obstante lo anterior, el SIL dejó de ser utilizado por los funcionarios de la Oficina de Empleo de Asunción, por las deficiencias en materia de recursos humanos, por una conectividad insuficiente o por mal uso de la conectividad disponible y otros problemas atribuibles al propio software.

En una segunda etapa, que se estima estará concluida en julio del presente año, se está considerando incorporar al SIL la oferta de formación profesional del SNPP y el SINAFOCAL, a través del software SIGEF, que se encuentra en fase de elaboración. Se busca con ello, vincular los servicios de empleo con los de formación profesional del SNPP y SINAFOCAL, y en la actualidad se realizan diagnósticos y compilación de la información que procesan el SNPP y el SINAFOCAL, de modo de articular el software que ha de construirse con lo ya existente.

B. Ventanilla única

Actualmente se está implementando en su fase piloto en Asunción y en el Departamento Central. Para ello, se ha nombrado un coordinador, y existe un equipo técnico integrado por la DGE, el SNPP y el SINAFOCAL, con el apoyo de la OIT. Ya se cuenta con un manual de funcionamiento de la Ventanilla Única y se

han desarrollado acciones de capacitación a los funcionarios de las oficinas de empleo, del SNPP y del SINAFOCAL.

El diseño considera que el Software SIGEF contenga un módulo específico para la ventanilla única que esté articulado con las informaciones que precisan las tres instituciones. A tal efecto, la DGE, el SNPP y el SINAFOCAL, consensuaron un formulario básico que contiene datos personales y el nivel académico y de formación profesional de los buscadores de empleo. Lo que se pretende es que, con estos datos, y a través del módulo que ha de construirse, se pueda orientar al usuario a servicios públicos de empleo o de capacitación, según sus necesidades. En ese sentido, se pretende que el software SIGEF sirva como herramienta de gestión de las tres instituciones involucradas.

La OIT viene apoyando iniciativas de ventanilla única en diversos países, sobre todo en Asia. En Camboya, por ejemplo, la ventanilla única incluye los beneficios de la política de empleo y de protección social. Este es un ámbito en el que podría ser posible contar con los servicios de asistencia técnica de dicha institución.

C. Sistema de Información y Gestión del Paraguay (SIGPA).

El Sistema de Información y Gestión del Paraguay (SIGPA) es un sistema de gestión y de soporte informático basado en internet y dirigido, entre otros fines, a optimizar la gestión

y el seguimiento del cumplimiento de la corresponsabilidad en educación, salud y otras condicionalidades de los beneficiarios de programas de transferencias condicionadas. El SIGPA puede contener y vincular diferentes bases de datos relacionadas.

Al ser un sistema operado en web, facilita la compilación y la carga de datos sin perder efectividad en cuanto a unidad y síntesis de la información, y es posible operar en forma descentralizada. Su diseño se encamina a operar, asignando a cada beneficiario un identificador, lo que permitirá realizar su seguimiento a lo largo de la implementación de un determinado programa social.

Los objetivos del Sistema de Información y Gestión del Paraguay (SIGPA) son los siguientes:

- » Generar información oportuna para el seguimiento del cumplimiento de las corresponsabilidades relacionadas con los programas de transferencias condicionadas.
- » Aportar información actualizada en materia de documentación de los escolarizados a nivel nacional.
- » Generar información oportuna para el seguimiento de los programas sociales prioritarios.
- » Generar información oportuna sobre los indicadores educativos.

- » Fortalecer la capacidad de planificación de los ministerios del área social.
- » Construir una amplia base de datos para mejorar y profundizar los análisis en materia de eficacia y eficiencia de los programas sociales en Paraguay.
- » Monitorear (junto con otras herramientas) el avance hacia las metas sociales intermedias y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Finalmente, es preciso tener en cuenta que es un objetivo de política pública la plena incorporación del Ministerio de Justicia y Trabajo, a través de todas sus instancias recopiladoras de información al SIGPA, y así potenciar sus políticas, programas y acciones. Desde este punto de vista, dicho sistema se constituye en una plataforma ideal para incorporar un módulo que contenga la información derivada de un programa de asistencia al desempleo, para cruzar esta información con otras fuentes que sean de interés para el análisis, y contar, de este modo, con la información adecuada para su seguimiento, monitoreo y evaluación.

3.6.3 Nueva información generada por un sistema de protección frente al desempleo.

La implementación y puesta en marcha de un sistema de protección contra el desempleo en

Paraguay, tendrá, como uno de los efectos derivados más importantes, generar una nueva y valiosa información sobre el mercado de trabajo, a partir del levantamiento que supone el registro de sus afiliados y beneficiarios.

Dicha información será la adecuada para efectuar un seguimiento del sistema, sirviendo, además, para desarrollar evaluaciones sobre su desempeño e impacto, y aportará información inédita y sólida para el análisis del funcionamiento del propio mercado de trabajo. Este efecto esperado se apoya en la reciente experiencia del Seguro de Cesantía de Chile, que inició sus actividades a finales de 2002 y que ha permitido abordar todos los aspectos señalados, constituyéndose en una base de apoyo fundamental para ampliar los conocimientos sobre los asuntos laborales del país. Del mismo modo, el desarrollo de registros de similar naturaleza para identificar a los potenciales beneficiarios de un esquema de protección de base no contributiva, será complementario, a los fines de disponer de una información adecuada para administrar y evaluar sus efectos.

En efecto, la puesta en marcha del Seguro de Cesantía de Chile, generó una nueva información sobre las características del mercado de trabajo, en particular sobre los asalariados afiliados al Seguro, así como sobre sus beneficiarios. Esta información, proveniente de registros administrativos en los que se informa sobre las características de los trabajadores

afiliados al sistema, ha permitido elevar los conocimientos del funcionamiento del mercado de trabajo en aspectos tales como: las características de los contratos y su temporalidad, el género, la edad, la antigüedad en el empleo y la rotación laboral, la duración del desempleo, y otras variables laborales de interés para el seguimiento y la evaluación del sistema, así como para una mejor comprensión del funcionamiento del mercado de trabajo chileno.

La Superintendencia de Pensiones es la institución responsable de fiscalizar el sistema de protección de los trabajadores cesantes, y aporta información relevante para sus afiliados. Cuatro son las principales variables de interés analítico que se ponen a disposición del público en general y que están disponibles a través de cuadros predefinidos y planillas de cálculo, con frecuencia mensual, trimestral o anual⁵⁷, y de series históricas desde octubre de 2002, fecha en la cual se puso en marcha este sistema.

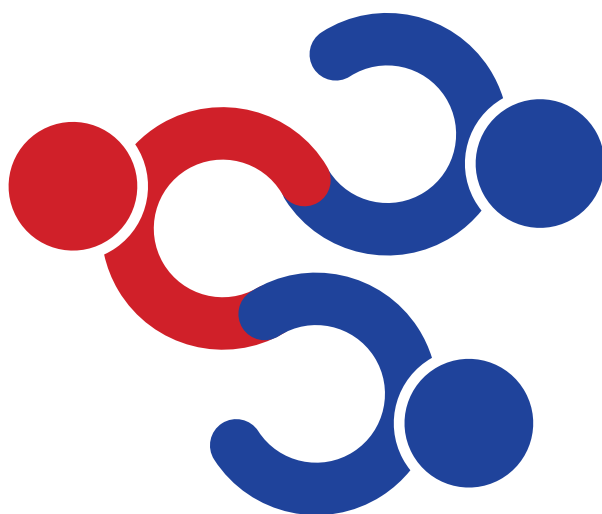
- » **Afiliados:** número de personas, sexo, edad, tipo de contrato, región, saldo en las cuentas individuales, depósitos, meses no cotizados.
- » **Cotizantes:** Número de cotizaciones pagadas y de cotizantes, remuneración imponible, tipo de contrato, sexo, edad, saldo en las cuentas individuales, por actividad económica y región.

- » **Beneficiarios:** Número de beneficiarios, según tipo de contrato, género y rango de edad, monto de las prestaciones, región, actividad económica del empleador, fuente de financiamiento del beneficio, solicitudes de prestaciones aceptadas y rechazadas, causal del cese del contrato, ajuste del monto de la prestación al valor inferior o superior, retiros de las cuentas individuales, número de giro, entre otras.

- » **Estadísticas financieras:** de los Fondos de Cesantía: cartera de inversiones, valores de Cuota y del Patrimonio de los Fondos de Cesantía, Activos, Información de los Fondos de Cesantía, rentabilidad, patrimonio e Informe Financiero, rentabilidad real de los Fondos de Cesantía y Estadísticas financieras de la Administradora de Fondos de Cesantía: Informe Financiero de la Administradora de Fondos de Cesantía, así como el desempleo para la activación de giros adicionales.

⁵⁷ A los fines de la investigación, es posible acceder a las bases de microdatos.

CONCLUSIONES



Mediante este estudio, se ha querido proporcionar al Gobierno de Paraguay un panorama sobre las opciones en materia de políticas para la protección contra el desempleo, con el fin de apoyar un futuro diseño e implementación de mecanismos formales de protección y ampliar, de este modo, el suministro de protección social a la población.

Dos han sido los objetivos específicos que han guiado esta investigación. Por una parte, identificar y analizar las fuentes regulares y oficiales de la información disponible en el país, desde la perspectiva de su utilidad, tanto para comprender las características y el funcionamiento del mercado de trabajo como para servir de soporte para el seguimiento, el análisis y la evaluación de un sistema de protección frente al desempleo y para el diseño de políticas. Por otra parte, se ha efectuado un estudio preliminar sobre las opciones de los mecanismos de protección contra el desempleo en el Paraguay, en las que se ha considerado un modelo de Seguro de Cesantía (en dos versiones alternativas) y un Programa de protección ante el desempleo y de apoyo a la empleabilidad, sustentado en el concepto de Piso de Protección Social de la OIT.

A continuación, se presentan las principales conclusiones que se derivan del análisis efectuado en las dos áreas señaladas.

1. Fuentes de información y estadísticas relevantes.

En este campo, se distinguieron, entre las bases de información actualmente disponibles, las iniciativas en desarrollo y la nueva información que potencialmente generaría un sistema de protección frente al desempleo, considerando la reciente experiencia internacional, y se sugirieron recomendaciones en cada caso.

Entre las fuentes de información disponibles, es posible identificar la EPH y la ECE, así como los registros administrativos del Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social y del IIPS. En relación con las primeras, el análisis sugiere que no se observa la necesidad de incorporar nuevos requerimientos de información bajo la forma de nuevas preguntas o módulo de preguntas, aunque sí es recomendable subsanar dos restricciones principales: mayor periodicidad de la EPH para el seguimiento de los desempleados, de los potenciales cotizantes y de los beneficiarios de un seguro de cesantía, al igual que de otras modalidades de protección, o bien aumentar el tamaño de la muestra y la cobertura de la ECE. Además, es preciso considerar que, debido al actual tamaño de la muestra de la EPH, no es posible utilizar una gran variedad de los cruces necesarios para el análisis.

Por su parte, los registros administrativos del Departamento de Inscripción Obrero Patronal del Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social, se han generado a partir de informes anuales presentados por empresas

privadas. Las materias registradas desde 2008, permiten caracterizar a las empresas y conocer los egresos e ingresos de trabajadores (incluidos, entre otros, las cuantías de los salarios, los beneficios por despido y las renunciaciones), siendo las materias convenidas en los contratos colectivos de gran utilidad para el seguimiento de las condiciones de trabajo, y resultando fundamentales su desarrollo y perfeccionamiento para conocer parámetros clave y atributos de interés analítico de cara al seguimiento, como las modalidades de contratación, el tipo y nivel de las remuneraciones y otros beneficios asociados, la duración de los empleos, y las causales de finalización del contrato, entre otras.

Sin embargo, para lograr lo anterior es necesario garantizar que las empresas remitan efectivamente la información con la periodicidad establecida y en los términos en que ha sido requerida (lo que podría implicar una revisión de las materias solicitadas y del proceso asociado para que las empresas informen), y que las distintas bases de datos señaladas operen de un modo integrado, y se pongan a disposición de distintos usuarios. Esta última recomendación también se hace extensiva al IPS.

Entre las iniciativas que se están acometiendo, destacan el desarrollo de la “ventanilla única”, instancia técnica que brindará servicios de registro a buscadores de empleo y que articulará servicios de intermediación y capacitación laboral, así como los proyectos de generación de bases de datos y plataformas de información:

Software de Intermediación Laboral (SIL), Software Integral de Gestión del Empleo y la Formación (SIGEF) y del Sistema de Información y Gestión del Paraguay (SIGPA).

La puesta en marcha de la plataforma señalada es especialmente útil para integrar y potenciar políticas pasivas (seguro de cesantía y asistencia al desempleado) con políticas activas de mercados de trabajo, ya que habrán de constituir una base adecuada para apoyar el seguimiento y la evaluación de los programas en esta materia. Al respecto, es preciso tener en cuenta que es un objetivo de política pública la plena incorporación del Ministerio de Justicia y Trabajo, a través de todas sus instancias recopiladoras de información, al Sistema de Información y Gestión de Paraguay (SIGPA), y así potenciar sus políticas, programas y acciones.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que la implementación y puesta en marcha de un sistema de protección contra el desempleo en Paraguay, tendría como uno de los efectos derivados más importantes generar nueva y valiosa información sobre el mercado de trabajo a partir del levantamiento que supone el registro de sus afiliados y beneficiarios. Esta es una información específica para los fines requeridos y, ni las encuestas de hogares, ni los registros administrativos existentes, son sustitutos perfectos.

Este efecto esperado se apoya en la reciente experiencia del Seguro de Cesantía de Chile, el que inició sus actividades a finales de 2002

y que ha permitido abordar todos los aspectos señalados, constituyéndose en una base de apoyo fundamental para ampliar los conocimientos sobre los asuntos laborales del país. Del mismo modo, el desarrollo de registros de naturaleza similar para identificar a los potenciales beneficiarios de un esquema de protección de base no contributiva, será complementario, a los fines de disponer de una información adecuada para administrar y evaluar sus efectos.

2. Diseño de opciones de políticas para la protección contra el desempleo.

Uno de los soportes para el diseño de opciones de políticas contra el desempleo, fue el desarrollo de una visión de la situación estructural y coyuntural del mercado de trabajo paraguayo. Para tales efectos, se utilizó información procesada por la OIT de las últimas dos Encuestas Permanentes de Hogares (EPH) de 2009 y 2010, que realiza la DGEEC, así como información oficial publicada recientemente. En base a este análisis, que se desarrolla en el Capítulo II del presente documento, fue posible identificar un conjunto de parámetros clave que han servido para desarrollar un esquema preliminar de seguro de cesantía para el segmento formal de la economía, y una propuesta de programa no contributivo para el sector informal.

A. Funcionamiento y ajuste del mercado de trabajo.

En relación con las principales características del mercado de trabajo paraguayo, desde la perspectiva de la dinámica del desempleo y de su protección, destacan tres aspectos: la elevada proporción de la fuerza de trabajo que opera en zonas rurales; la importante participación de los jóvenes en el mercado de trabajo, y una tasa de desempleo abierto relativamente baja y persistente. Al mismo tiempo, los antecedentes disponibles también muestran la existencia de un segmento significativo del mercado de trabajo que funciona en condiciones de informalidad o de subocupación, en el que las barreras a la entrada son, en la práctica, inexistentes.

Al observar el comportamiento del mercado de trabajo en los últimos años, es posible identificar las principales características de la modalidad de ajuste predominante ante cambios en la actividad económica. En efecto, si se consideran los últimos años en los que se observaron importantes fluctuaciones en el ritmo de crecimiento, la estabilidad del desempleo se mantiene en niveles relativamente bajos y coexiste con una incidencia relativamente alta del subempleo y con importantes cambios en la tasa de participación de la fuerza de trabajo. Así, en períodos en los que el crecimiento del PIB ha tendido a dinamizarse, la tasa de participación ha mostrado disminuciones importantes y sus aumentos se verifican con caídas de la actividad económica. El

subempleo, por su parte, tiende a mantenerse en elevadas proporciones de la ocupación, aunque ha mostrado una leve tendencia a su reducción en los últimos años.

El comportamiento descrito sugiere que los cambios en el ritmo de crecimiento económico no redundan directamente en cambios en la tasa de desempleo, lo que imprime a este indicador la alta estabilidad observada, sino que más bien aparecen asociados con transiciones entre la actividad y la inactividad, y con cambios en la importancia del subempleo en el total de las ocupaciones. Ello sugiere, finalmente, que las actividades informales, que concentran casi un 61 por ciento del empleo privado urbano, estarían cumpliendo un papel activo de ajuste en el mercado de trabajo paraguayo.

De este modo, en un contexto de baja generación de nuevos empleos y de inexistencia de mecanismos de protección ante el desempleo y de políticas de apoyo eficaces para la reinserción laboral productiva, se activan múltiples transiciones desde y hacia la fuerza de trabajo, y cambios entre la situación de formalidad y la de informalidad en el empleo. En tales condiciones, el desarrollo de actividades económicas informales, al margen de los sistemas de protección social, pasa a ser, por definición, una alternativa de subsistencia para una fuerza de trabajo con bajas calificaciones y con una población que presenta altos índices de pobreza. Lo anterior, junto con la carencia de una protección efectiva a los cesantes, disminuye la probabilidad de que se implementen

estrategias de búsqueda de empleo y refuerza aún más la importancia que reviste la informalidad en la economía.

De este modo, el empleo informal y las actividades por cuenta propia operan como un *seguro de desempleo implícito*, aunque claramente imperfecto, que tiene consecuencias no deseadas sobre la eficiencia económica y el desarrollo de actividades productivas del país.

Así, se justifica plenamente el desarrollo de una institucionalidad destinada a proteger y apoyar a los cesantes a enfrentar la contingencia del desempleo, puesto que su ausencia está contribuyendo a consolidar una modalidad de ajuste basada en la informalidad del empleo, lo que tiende a perpetuar actividades de baja productividad y aleja a la economía paraguaya de la frontera de la eficiencia.

B. Opciones de políticas de protección frente al desempleo

Para el desarrollo de opciones, se tuvo en consideración tanto las características del mercado de trabajo paraguayo señaladas como la experiencia de las políticas de protección contra el riesgo de desempleo en los países latinoamericanos. Al respecto, la evidencia disponible muestra que el alcance de un sistema de seguro de desempleo, que opera sobre bases contributivas, tiene un alcance y una cobertura reducidos en contextos que se caracterizan por la presencia de un segmento significativo

de empleo informal, que es una de las características más relevantes de los mercados de trabajo en América Latina.

De este modo, se desarrollaron dos opciones de protección orientadas a los segmentos del mercado de trabajo señalados: un Seguro de Cesantía de base contributiva para los trabajadores formales (con dos diseños alternativos) y un Programa de Protección frente al desempleo y para la Empleabilidad, de base no contributiva y basado en el concepto de Piso de Protección Social, orientado a los trabajadores informales, que apunta, en última instancia, a la inserción productiva formal de sus beneficiarios. En todo caso, se trata de opciones preliminares que pueden ser afinadas y perfeccionadas en variados aspectos del diseño, si se adoptara la decisión de avanzar en este terreno.

La opción de un Seguro de Cesantía, se desarrolló considerando un modelo mixto, constituido por un fondo de reparto y un sistema de cuentas individuales. Este es un modelo no convencional que permite proteger a los afiliados ante la contingencia del desempleo, independientemente de la causa que lo genere. A todos los efectos, las prestaciones se financian con los recursos acumulados en las cuentas individuales y, en el caso del despido por necesidades de la empresa (la misma causal que otorga actualmente el derecho al pago de indemnizaciones por despido), también opera el Fondo de Reparto, para complementar la financiación de un conjunto de prestaciones

definidas durante el período de duración promedio de la cesantía en Paraguay: desde el 60 por ciento del salario medio de los últimos 12 meses hasta el 35 por ciento del último mes, durante un período de hasta 6 meses.

El modelo señalado permite, a su vez, transitar un camino hacia el diseño convencional del Seguro de Cesantía, basado exclusivamente en la existencia de un Fondo de Reparto para financiar las prestaciones señaladas. En tal caso, no existen cuentas individuales y todos los aportes de los cotizantes se acumulan en dicho Fondo.

Los resultados obtenidos de las simulaciones efectuadas, permiten establecer que, en el caso del diseño mixto, la tasa de cotización total para financiar prestaciones en todo evento (frente a toda causal de finalización del contrato) es del 3,6 por ciento por ciento del salario medio, distribuido entre 1,6 puntos porcentuales en cuentas individuales y 1,0 puntos porcentuales en el Fondo de Reparto. Por su parte, se ha estimado una tasa de cotización del 1,4 por ciento del salario medio, con arreglo al diseño de un Seguro de Cesantía convencional. Las diferencias señaladas en las magnitudes de las cotizaciones, se explican porque en el primer caso se financian prestaciones más elevadas que en el segundo. En todo caso, estos resultados sólo han tenido como objetivo realizar una primera aproximación a los posibles costos involucrados y con arreglo a supuestos que requieren de mayor precisión. Al respecto, es fundamental contar

con un estudio actuarial completo, que considere todos aquellos aspectos indicados, con el objetivo de contar con una base de análisis que permita evaluar adecuadamente la alternativa de diseño que se considere idónea.

En cuanto a la cobertura de afiliados activos y beneficiarios, los ejercicios señalados consideraron el total de los asalariados cotizantes en el sistema de pensiones, como una medida del empleo asalariado privado formal de la economía. Dicha cobertura puede ampliarse con el tiempo, en la medida en que crezca el empleo formal o en que se incluyan otros beneficiarios, como los asalariados públicos, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores domésticos.

De manera complementaria con la opción de protección para el segmento formal de la economía, se desarrolló un régimen de protección para el resto de los trabajadores: asalariados, trabajadores por cuenta propia e informales. Se trata de un programa de servicios esenciales de protección a los desempleados y apoyo a la empleabilidad, fundado en tres criterios fundamentales: la necesidad de brindar una cobertura de ingresos y servicios a la población desempleada que no tiene derecho al seguro contributivo; brindar un apoyo a una inserción laboral productiva, tanto a quienes no cuentan con un empleo como a quienes se desempeñan en ocupaciones informales; y aprovechar las capacidades institucionales existentes en la implementación de políticas activas de mercados de trabajo y en la identifi-

cación y selección de los beneficiarios de programas de transferencias de ingresos.

Sus principales características de diseño residen en que es de base no contributiva, de cobertura universal, y se propone recuperar el potencial laboral de los desocupados y de los informales, mediante el diseño de rutas diferenciadas de apoyo, según las características de los beneficiarios.

En segundo término, su funcionamiento requiere el establecimiento de unas relaciones de cooperación interinstitucionales con otros programas existentes: de transferencias condicionadas, de empleo directo e indirecto, con la red de oficinas de empleo de la DGE, con el sistema educativo y con el sistema de capacitación para el trabajo. Además, al operar fundamentalmente sobre la oferta de trabajo, su efectividad en cuanto a la obtención de inserciones laborales productivas, dependerá, de manera decisiva, de una estrecha sintonía con la demanda de trabajo; ya sea la que generan las empresas, ya sea la derivada de políticas específicas, como los programas de empleo directo o indirecto (subsidios a la contratación de mano de obra).

Los beneficiarios se definen, bien por efecto de una autoselección, bien por la necesidad de priorizar el uso de los recursos. Es decir, que atenderá principalmente a la fuerza de trabajo en condiciones de pobreza e indigencia; a los trabajadores informales (tanto

independientes como asalariados) y a los trabajadores formales que no tienen derecho al seguro de cesantía.

Este Programa prioriza, entre sus beneficiarios, a los que son beneficiados por programas de transferencias con corresponsabilidad (TEKOPORÂ, de la Secretaría de Acción Social y otros que se definan), y operará como un componente de empleo para desarrollar estrategias de egreso sustentables para sus beneficiarios. Las prestaciones son de naturaleza monetaria, equivalentes a 10 dólares de los Estados Unidos mensuales durante 12 meses, los que representarán una transferencia adicional para las familias beneficiarias de los programas de transferencias condicionadas o el programa de empleo directo. Además, se establecen prestaciones no monetarias, definidas como servicios de apoyo, mediante trayectorias personalizadas, en capacitación y formación profesional, nivelación de estudios, servicios de intermediación laboral y asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo.

El régimen de prestaciones se instrumenta desde las Oficinas de Empleo Municipales de la DGE, que se erigen como el espacio institucional de enlace entre las personas que buscan activamente incorporarse al mercado de trabajo, el conjunto de instituciones con capacidad de brindar servicios que mejoren la empleabilidad de esas personas y los empleadores que requieran la ocupación de puestos

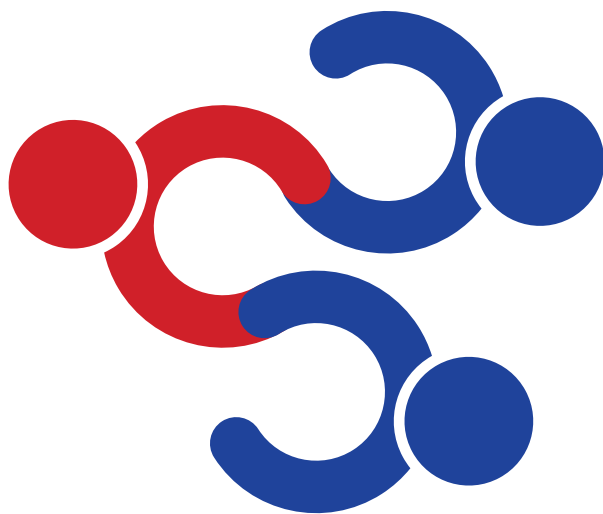
de trabajo. En este esquema, adquiere especial importancia la iniciativa de ventanilla única de formación e intermediación laboral.

Finalmente, se estimó en 30 millones de dólares de los Estados Unidos, el costo directo anual asociado a las transferencias monetarias y, por tanto, no incluye los costos asociados con los servicios que éste percibiría desde las instituciones ya existentes. La cobertura utilizada considera que se beneficiaría a 150 mil beneficiarios de programas de transferencias condicionadas y a 100 mil asalariados y trabajadores por cuenta propia informales (un 10 por ciento del total estimado) en el primer año. Este monto podría aumentar con la incorporación de un porcentaje mayor de trabajadores informales en los años siguientes, o disminuir como consecuencia de la incorporación de los nuevos beneficiarios al programa de transferencias condicionadas que no hayan hecho uso del Programa.

En definitiva, el análisis desarrollado en el presente documento, muestra la necesidad de contar con un sistema de protección frente al riesgo del desempleo en Paraguay. Que las opciones deben considerar regímenes diferenciados para los segmentos formales e informales de la economía, tanto de naturaleza contributiva (ya sea mixto o convencional) como no contributiva; y que estos dos regímenes deben complementarse en su operación con otras políticas de empleo y de transferencias de ingresos, con el fin de aprovechar las capa-

cidades existentes y de potenciar sus efectos. Estas opciones, que son preliminares y que pueden perfeccionarse en el futuro, muestran que es posible transitar desde una costosa e ineficiente modalidad de ajuste ante situaciones de caídas en el crecimiento económico, basada en la informalidad, hacia unos regímenes de protección frente al riesgo del desempleo que compensen la pérdida transitoria de ingresos y que apoyen los esfuerzos de inserción laboral en ocupaciones productivas.

REFERENCIAS



Azar, P., Rodríguez, S., Sanguinetti, C. 2001. *Análisis sobre la duración del desempleo. Uruguay 1986 – 1999*. Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo DT 9/01. Mayo, Montevideo.

Banco Central del Paraguay. 2012. *Resumen de Tasas para Enero de 2012*. Información remitida por las empresas financieras (Circular SB.SG.N° 379/2011 de fecha 11/07/2011)". Véase en <http://www.bcp.gov.py/attachments/article/1015/Financieras1212.pdf>

Beiser, P. 2011. "At what level should countries set their minimum wages?". Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

Bertranou, Fabio. 2010. *Iniciativa del piso de protección social*. OIT Notas sobre la crisis. Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

_____, Marinakis, A. y M. Velásquez. 2010. *Servicios esenciales para el empleo en la recuperación*. OIT Notas sobre la crisis. Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

Cibils, A. 2012. "Derecho Laboral(Paraguay)" en <http://www.monografias.com/trabajos42/derecho-laboral/derecho-laboral.shtml>

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). 2011. *Resultados de la encuesta permanente de hogares (EPH) 2010. Principales indicadores de empleo e ingresos*. Asunción, Paraguay. Véase en http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Empleo2010/Boletin_Empleo_EPH2010_final.doc

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). 2009. *Regulaciones para el cálculo y entrega de la prestación del seguro de cesantía*. Registro Oficial N° 92 Año I, N° C. D. 297, Quito, Lunes 21 de Diciembre.

Ministerio de Justicia y Trabajo. 2009. *Informe de coyuntura del mercado de trabajo en el Paraguay*, Asunción, Mayo. Véase en http://www.mjt.gov.py/senade/biblioteca/archivos/3_coyuntura.pdf

Organización de los Estados Americanos (OEA), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT) 2010. *Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad*. Documento interagencial, noviembre. Véase en http://www.gtz-cepalc/files/documento_conceptual_interagencial-10_nov_2010_SPANISH.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. *Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*. Adopción: Ginebra, 101ª. reunión CIT (14 junio de 2012). Véase en <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100INSTRUMENTID:3065524>

_____. 2011. *Panorama Laboral 2011. América Latina y El Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Véase en <http://www.oit.org.pe/1/wp-content/uploads/2012/01/OIT-PL-2011.pdf>

_____. 2009. *Informe mundial sobre salarios 2008/2009*. Ginebra.

_____. 1988. *Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)*. Adopción: Ginebra, 75ª. reunión CIT (21 junio 1988). Véase en http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1405727540/CONVENIO_168_OIT.doc?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD_1405727540%2FCONVENIO_168_OIT.doc

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2012. *Paraguay. Informe de Desarrollo Humano*. No publicado.

Social Security Administration (SSA). 2010. *Social Security Programs Throughout the World: The Americas*, 2009. Marzo. Véase en <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2008-2009/americas/index.html>

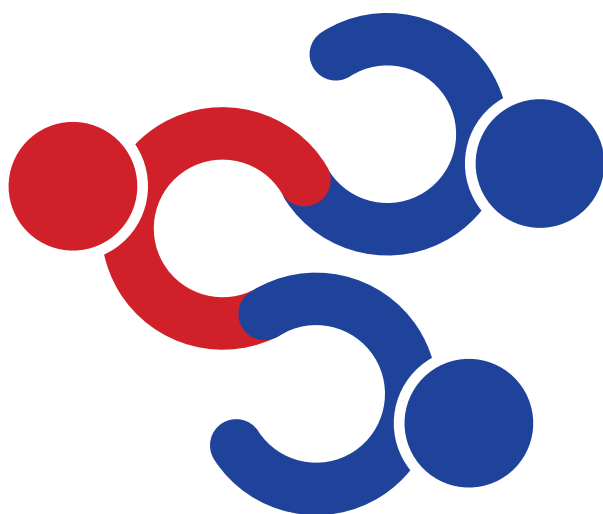
Velásquez, Mario, 2011. *El Salario Mínimo en Paraguay: 2010 - 2005* en OIT Notas. Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina, Oficina Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.

_____. 2010. “Seguros de Desempleo y reformas recientes en América Latina” en *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 99. División de Desarrollo Económico. Enero. Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).

Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social. 2011. *Informe de Gestión 2008 al 2011. Tres años y un irreversible proceso de cambio*. Agosto, Asunción, Paraguay.



ANEXO



CUADRO 1: SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA: ARGENTINA

TIPO DE PROGRAMA	MARCO REGULATORIO	COBERTURA	BENEFICIOS	CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD	FINANCIAMIENTO		
					EMPLEADOR	TRABAJADOR	ESTADO
Sistema de Seguro Social, obligatorio.	Primera ley, 1967: Sólo para los trabajadores de la construcción.	Trabajadores del sector privado, incluidos los trabajadores temporales y ocasionales.	50% del salario mayor de los últimos 6 meses (no menos de \$ 250, ni más de \$ 400). La duración varía en función del tiempo cotizado a la Seguridad Social en los últimos 3 años anteriores al despido. Este varía desde un 100% del monto asignado a los primeros 4 meses; hasta un 85% para los meses 5° al 8°; y hasta un 75% desde el 9° al 12° mes.	Haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo durante un mínimo de 6 meses en los 3 años anteriores al despido y de 90 días en los últimos 12 meses, en el caso de los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales, y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas.	0,89% o 1,11% de la planilla, según el tipo de empresa.	No contribuye	Financia todo déficit.
	Leyes actuales: 1991. Seguro de desempleo, implementado en 1992. En 1999, para trabajadores agrícolas, implementada en 2004. En 2000, para trabajadores de la construcción, implementada en 2001. Organización administrativa: El Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social supervisa, y la Administración Nacional de Seguridad Social administra el Programa. El Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrícolas administra el Programa de Seguro Social Agrícola.	No existe cobertura voluntaria. Se excluye a los trabajadores por cuenta propia, a los trabajadores domésticos, a los empleados públicos, a los empleadores y a los profesores de instituciones privadas.	El beneficio se suspende si el trabajador no acepta una oferta de trabajo, no participa de las actividades de formación profesional, cumple el servicio militar o es condenado con privación de libertad. En la construcción, los empleadores pagan indemnización por despido (1 mes por año); desde el 5° al 8° mes, ésta es igual al 85% del pago en los primeros 4 meses. El beneficio es pagado durante 4 meses, si el asegurado tiene entre 12 y 23 meses de cotizaciones; durante 8 meses, con 24 a 35 cotizaciones mensuales; durante 12 meses, con 36 o más meses de aportes mensuales. El beneficio mínimo mensual es de \$ 250 pesos y el máximo, de \$ 400. El beneficio extendido es igual al 70% del primer beneficio mensual Para quien pretende crear una empresa, el beneficio se paga después del primer mes de beneficio y permanece al menos durante tres meses. Este es igual a dos veces el monto total de los pagos mensuales. Los beneficiarios pueden recibir asignaciones familiares.	Registro en la Agencia de Empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario. El beneficio puede ser extendido por 6 meses si el desempleado tiene al menos 45 años de edad y tiene hijos elegibles como beneficiarios de asignaciones familiares. Existe un beneficio para una persona desempleada que pretende crear una empresa. La persona debe presentar un plan de negocios al Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social para su aprobación. El desempleado debe estar registrado y disponible para aceptar un empleo y no estar recibiendo algún beneficio de seguridad social.	El ingreso mínimo mensual para efectos de contribuciones es igual a 268 pesos. En 2009, equivalía a \$ 80.		

CUADRO 1: SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA: BRASIL

TIPO DE PROGRAMA	MARCO REGULATORIO	COBERTURA	BENEFICIOS	CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD	FINANCIAMIENTO		
					EMPLEADOR	TRABAJADOR	ESTADO
Sistema de Seguro Social, obligatorio.	Primeras leyes, 1965: Programa de ahorro obligatorio al Fondo de Garantía por duración de tiempo de servicios (FGTS). 1986 Seguro de desempleo. Leyes actuales: 1990 (seguro de desempleo), con reformas en 1994 y 2002 y en 1991 (pescadores). Organización administrativa: El Ministerio del Trabajo ejerce la supervisión general y el Consejo Asesor del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) administra el Programa.	Asalariados en el sector formal privado y otras categorías, como los trabajadores domésticos, los sobrevivientes del trabajo esclavo y los pescadores (durante periodos de cierre estacionales). Se incluye a los trabajadores rurales bajo ciertas condiciones, a los trabajadores con contratos a plazo o a los trabajadores temporales. Se excluye a los trabajadores por cuenta propia, a los empleados públicos y a los beneficiarios del régimen de previsión social.	El beneficio es pagado durante un mínimo de tres meses y un máximo de cinco, de forma continua o alternada, para cada periodo de 36 meses, de conformidad con la siguiente relación: 3 pagos, si la persona trabajó entre seis y once meses; 4 pagos, si la persona trabajó entre 12 y 23 meses; y 5 pagos, si la persona trabajó un mínimo de 24 meses, durante los últimos 36 meses. Los montos se determinan según tramos salariales: Hasta R 767,6: 80% del salario medio; desde R 767,61 hasta R 1.279,46: 50% del exceso de 767 más R 614,08; y sobre R 1.279,46: R 870,01. Los beneficios son ajustados anualmente de acuerdo con los cambios producidos en el salario mínimo. En marzo de 2009, el gobierno anunció la extensión de los pagos del beneficio a dos meses adicionales para los trabajadores que hubieran sido despedidos a partir de noviembre del 2008 en sectores altamente afectados por la crisis (minería, siderurgia). Por su parte, el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS), es un sistema de aprovisionamiento de indemnizaciones basado en cuentas de ahorro individual, y el trabajador puede girar estos recursos en caso de desempleo, matrimonio, jubilación y otras contingencias previstas.	Para el beneficio por desempleo, haber sido despedido sin causa justa y haber percibido salarios continuos durante seis meses previos al despido. Además, haber sido empleado de una persona natural o jurídica durante al menos 6 meses dentro de los últimos 36 meses anteriores a la fecha del despido, y no poseer renta propia u otra suficiente para mantener a su familia. El desempleo no debe ser generado por causas atribuibles al trabajador, y el desempleado debe carecer de otros recursos para él o su familia y no debe recibir otros beneficios de seguridad social. El seguro de desempleo también es pagado a los trabajadores de la pesca artesanal y a los trabajadores rescatados del trabajo forzoso. En el caso del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios, si el despido es sin causa justa, el empleador debe pagar una multa del 40% de lo acumulado en la cuenta del trabajador despedido. Desde 2000, las trabajadoras domésticas tienen acceso al seguro de desempleo, sólo si el empleador contribuye al FGTS	Para el Seguro de Desempleo, no existe un aporte del empleador. En el caso del FGTS, cada empresario abre para sus trabajadores una cuenta individual donde deposita mensualmente una cotización equivalente al 8% de los salarios.	Tanto para el Seguro de Desempleo como para el FGTS, no existe un aporte del trabajador.	Todo el financiamiento del FAT. Los fondos provienen del Programa de Formación del Patrimonio del Funcionario Público; impuestos pagados por empresas estatales (1% de la renta) y privadas (0.65% de la renta).

CUADRO 1: SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA: CHILE

TIPO DE PROGRAMA	MARCO REGULATORIO	COBERTURA	BENEFICIOS	CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD	FINANCIAMIENTO		
					EMPLEADOR	TRABAJADOR	ESTADO
Sistema de Seguro Obligatorio Mixto. Combina un Fondo de Reparto con Cuentas Individuales.	Primera ley: 1937.	Asalariados dependientes registrados por el Código del Trabajo)	Seguro de Cesantía: Beneficio a todo evento en hasta 5 cuotas (según la antigüedad en el empleo) de los fondos acumulados en la Cuenta Individual. Beneficio en caso de despido: 5 meses de prestaciones, 50% de la remuneración el primer mes, 45%, 40%, 35% y 30%, en los meses siguientes. En el caso de que los recursos acumulados en la cuenta individual no sean suficientes, se recurre al Fondo Solidario. Están sujetas a valores máximos y mínimos. A partir de mayo de 2009, se posibilitó el acceso de los trabajadores a plazo o temporales al FCS, otorgándoles el derecho a dos meses de beneficios equivalente al 35% y al 30%, para el primero y segundo pagos, respectivamente. Si bien la tasa de cotización global se mantiene en un 3%, se destinarán 0,2 puntos porcentuales al FCS, para asegurar su financiamiento. Para los trabajadores contratados a plazo, se otorga el derecho al FCS bajo las mismas nuevas condiciones de los trabajadores con contratos indefinidos. Además, se estableció que se otorgarán dos giros adicionales a beneficiarios del FCS cuando el desempleo sea superior al promedio de los últimos 4 años, más 1 punto porcentual. El monto de estos, independientemente del tipo de contrato, será el equivalente a una tasa de reemplazo de 25% cada uno. Además, se reajustaron de forma extraordinaria, los límites máximos y mínimos de los beneficios del FCS.	Para acceder a los recursos de la cuenta individual: haber terminado una relación laboral y tener 12 meses de cotizaciones, continuas o discontinuas, en el Seguro (seis en el caso de los trabajadores temporales o con contratos a plazo). Para acceder al Fondo Solidario, con las reformas aplicadas a partir de mayo pasado, se flexibilizó el acceso al FCS. Así, se reemplazó la condición para los trabajadores contratados a plazo indefinido de contar con 12 meses de cotizaciones continuas por la de tener al menos 12 cotizaciones en los últimos 24 meses, contados desde la terminación de la relación laboral, con las últimas tres continuas, con el mismo empleador. Se mantienen: el haber sido despedido por una causa no imputable al trabajador; el haber agotado los recursos de la cuenta individual de cesantía y el no haber sido beneficiario del Seguro más de 2 veces en los últimos cinco años.	2,4% planilla: - 1,6% a la cuenta individual del trabajador; - 0,8% al Fondo de Cesantía Solidario.	0,6% remuneración, que se deposita en la Cuenta Individual del trabajador.	Aporte de aproximadamente 10 millones de dólares anuales, que se deposita en el Fondo de Cesantía Solidario.
	Leyes actuales:						
	1981 (subsidio de cesantía, en extinción)						
	2002: Seguro de Cesantía.						
	2009: Nuevas reformas.						
	Organización administrativa:						
	El Ministerio del Trabajo y Previsión Social ejerce la supervisión general.						
	La Superintendencia de Pensiones regula el Programa.						
	La Administradora de Fondos de Cesantía administra el sistema.						

CUADRO 1: SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA: ECUADOR

TIPO DE PROGRAMA	MARCO REGULATORIO	COBERTURA	BENEFICIOS	CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD	FINANCIAMIENTO		
					EMPLEADOR	TRABAJADOR	ESTADO
Sistema de Seguro Social obligatorio y cuentas Individuales de indemnización.	Primera ley: 1951. Leyes actuales: 1958, 1988 y 2001 (seguridad social). En 2002, un sistema de cuentas de indemnización individual se puso en funcionamiento. La participación es obligatoria para trabajadores menores de 40 años.	Tanto en el Seguro Social (o régimen solidario) como en el sistema de cuentas individuales de indemnización, se incluye a todos los trabajadores dependientes de los sectores público y privado.	En el nuevo sistema, el total del capital acumulado puede ser retirado en caso de invalidez, jubilación o muerte del asegurado. El beneficio máximo es igual al capital acumulado en la cuenta individual más la rentabilidad. El monto del beneficio es fijado anualmente. Beneficio de sobrevivencia: una suma fija es pagada a la viuda, hijos menores de 21 años u otros parientes elegibles de una persona nacida antes del 30/11/61. Para el cálculo del Régimen Solidario, en el caso de que el fondo acumulado en la cuenta individual de cesantía sea inferior al doble de la remuneración que percibía el afiliado/a en el último mes anterior a la fecha del cese, la diferencia, hasta completar las dos remuneraciones, será financiada por el Estado con cargo al Presupuesto General. La cuantía del beneficio concedido en ese Régimen no superará el valor equivalente a dos canastas básicas familiares determinado por el INEC en el mes de diciembre del año anterior a la fecha del pago.	Para el Seguro de Desempleo, se requieren al menos 24 contribuciones no simultáneas al IESS, y encontrarse cesante por un período de al menos 60 días. Tienen derecho al retiro total del monto acumulado en su fondo de cesantía, el afiliado que se encontrare cesante para acceder a la jubilación o mejora por vejez, pensiones de invalidez o rentas permanentes totales o absolutas por riesgos del trabajo.	Un 1% de la planilla para el seguro de desempleo. En el sistema de cuentas individuales de indemnización, una cotización del 8,3% del salario anual del asegurado.	2% de la remuneración. No hay cotización para la cuenta de indemnizaciones.	No se definen aportes explícitos. El Estado contribuye como empleador.
	El sistema de seguro social previo, proporciona un beneficio de suma fija. Organización administrativa: CII: Las instituciones de ahorro administran las cuentas y la Superintendencia de Bancos, las supervisa.						
	Seguro de Desempleo: Bajo la dirección del Ministerio de Bienestar Social, el Consejo Asesor supervisa y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social lo administra.						

CUADRO 1: SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA: URUGUAY

TIPO DE PROGRAMA	MARCO REGULATORIO	COBERTURA	BENEFICIOS	CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD	FINANCIAMIENTO		
					EMPLEADOR	TRABAJADOR	ESTADO
Sistema de Seguro Social	Primera ley: 1934 Leyes actuales: 1981(industria y comercio), 2001 (trabajadores rurales) y 2002 (término de contratos) Reformas en 2009. Organización administrativa: El Banco de Previsión Social administra el Programa. El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social ejerce la supervisión general.	Los asalariados dependientes del sector privado del comercio, la industria, la construcción y los sectores de servicios no amparados por otras instituciones de seguridad social, y los trabajadores rurales y domésticos. Se excluye a los trabajadores bancarios.	Con las reformas recientes, se establecieron beneficios decrecientes, según se trate de suspensión o despido, y el tipo de remuneración. Para los trabajadores con remuneración mensual y destajistas: 50% del salarios de los últimos 6 meses, en caso de suspensión, y beneficios escalonados mensuales, en caso de despido: 66%, 57%, 50%, 45%, 42% y 40%. Además, se establecieron nuevos montos mínimos y máximos, en BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones, 1BOC = \$ 1944 en enero de 2009). En caso de suspensión, es de 8 BPC, y de despido: 11, 9,5, 8, 7, 6,5 y 6. Existe un suplemento igual al 20% del beneficio.	A partir de 2008, se establecieron requisitos según la actividad económica y el tipo de remuneración. Para la industria y el comercio, 6 meses en planilla (180 días jornaleros y destajistas); Rurales: 12 meses en planilla (360 días los jornaleros y 180 días los destajistas) y domésticos: entre 6 y 12 meses en planilla, 180 y 250 días jornaleros y 180 y 360 días destajistas en función del período en el que se deben cumplir los requisitos: 12 o 24 meses previos al cese. Existe un suplemento, que es pagado si el desempleado está casado, tiene hijos menores de 21 años o tiene dependientes inválidos. Duración máxima de 6 meses, con el reintegro del trabajador a una actividad remunerada, o por el rehazo sin una causa.	No existe un aporte específico. Existe una cotización general del 12,5% de la planilla para pensiones, salud y desempleo.	No existe un aporte específico. Existe una cotización del 15% de la remuneración para pensiones, salud y desempleo.	Financia los beneficios con rentas generales

CUADRO 1: SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA: REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

TIPO DE PROGRAMA	MARCO REGULATORIO	COBERTURA	BENEFICIOS	CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD	FINANCIAMIENTO		
					EMPLEADOR	TRABAJADOR	ESTADO
Sistema de Seguro Social.	Primera ley: 1940 con reformas. Leyes actuales: 2005. Organización administrativa: El Ministerio del Poder Popular de Trabajo y Seguridad Social ejerce la supervisión general. Los servicios de empleo administran la capacitación e intermediación. El Instituto Venezolano de Seguro Social administra el Programa.	A partir de 2005, se consideran cubiertos por el mismo régimen, todos los trabajadores, aprendices, trabajadores domésticos, a domicilio, rurales, deportistas profesionales, afiliados al Servicio de Registro e Información de la Seguridad Social. También se incluye a los trabajadores no dependientes, autónomos o asociados a cooperativas u otras formas asociativas comunicatorias de carácter productivo o de servicio.	Comprende un beneficio equivalente al 60% del salario medio de los últimos 12 meses y es pagado hasta por 5 meses de cesantía. El trabajador cesante y sus familiares calificados obtienen 26 semanas de asistencia médica en las mismas condiciones que para los trabajadores activos.	12 meses de contribuciones en los últimos 24 meses previos al desempleo, y debe estar disponible para capacitarse y disponible para una oferta de empleo. Los trabajadores por cuenta propia deben haber perdido sus ingresos de manera involuntaria. El trabajador debe haber perdido de manera involuntaria su trabajo y estar disponible para una oferta de empleo.	La cotización total aumentó al 2,5% de la remuneración imponible. El empleador está obligado a cotizar por un 80% de ésta (2,0% versus 1,7% hasta 2005). El ingreso máximo imponible es igual a 10 veces el salario mínimo urbano y el máximo es 10 veces dicho salario mínimo. Los trabajadores no dependientes, autónomos o asociados a cooperativas o a otras formas asociativas, deben pagar un 2,5% de sus ingresos.	El 0,5% de las remuneraciones. El ingreso mínimo mensual a los efectos del cálculo de las cotizaciones, es un salario mínimo urbano y el máximo es 10 veces dicho salario mínimo. Los trabajadores no dependientes, autónomos o asociados a cooperativas o a otras formas asociativas, deben pagar un 2,5% de sus ingresos. En estos casos, el Estado podrá subsidiar hasta el 50% de ésta.	No se definen aportes explícitos. Se supone que las contribuciones señaladas también con-tribuyen a financiar el seguro de salud para el desem-pleado y su familia.

Fuente: Velásquez (2010), IESS (2009) y SSA (2010).



B R A S I L



ABC Agência Brasileira
de Cooperação



**Organização
Internacional
do Trabalho**