

La Seguridad Social en el Paraguay

MARIA ROSSANA MEDINA DE SANGUINETTI
BLANCA CONCEPCIÓN MOLINAS
BETTINA MARIA CELESTE MILTOS RODRIGUEZ
MONICA SUELI RAMÍREZ LÓPEZ
Universidad Columbia del Paraguay

Resumen: Se revisa el panorama de la seguridad social en Paraguay, destacando su evolución, desafíos y propuestas para su fortalecimiento. La seguridad social, reconocida como derecho constitucional y humano, enfrenta barreras significativas, como la alta informalidad laboral, el acceso limitado al sistema contributivo, y la fragmentación del marco jurídico. A pesar de avances, como la ampliación de programas durante la pandemia de COVID-19, el país mantiene un bajo porcentaje de cobertura respecto a su población económicamente activa. El sistema de protección social en Paraguay se estructura en tres pilares: seguridad social, asistencia social y políticas laborales. Sin embargo, su implementación carece de cohesión, reflejando un enfoque asistencialista y fragmentado. Programas como Tekoporã y Pytyvõ han intentado abordar la pobreza extrema y la informalidad, pero aún se requieren estrategias de largo plazo que integren a sectores vulnerables, como los trabajadores informales e independientes. Entre los principales desafíos se identifican la ampliación de la cobertura del Instituto de Previsión Social (IPS), la formalización del empleo, la profesionalización de la administración del sistema, y la consolidación de un marco normativo más inclusivo y eficiente. La incorporación de trabajadores independientes mediante esquemas como el monotributo o subsidios estatales podría mejorar la sostenibilidad del sistema y reducir la fragmentación. En conclusión, el fortalecimiento de la seguridad social en Paraguay requiere un enfoque integral que combine políticas públicas efectivas, inversión sostenida, y una administración profesionalizada. Esto garantizará una mayor equidad y resiliencia frente a los retos sociales y económicos del país.

Palabras clave: seguridad social, Paraguay, informalidad laboral, políticas públicas.

Abstract: The article reviews the state of social security in Paraguay, highlighting its evolution, challenges, and proposals for strengthening it. Social security, recognized as a constitutional and human right, faces significant barriers such as high labor informality, limited access to the contributory system, and fragmented legal frameworks. Despite progress, including the expansion of programs during the COVID-19 pandemic, the country maintains a low coverage percentage relative to its economically active population. Paraguay's social protection system is structured around three pillars: social security, social assistance, and labor policies. However, its implementation lacks cohesion, reflecting an assistentialist and fragmented approach. Programs like Tekoporã and Pytyvõ have attempted to address extreme poverty and informality but still require long-term strategies to integrate vulnerable sectors, such as informal and self-employed workers. Key challenges include expanding the coverage of the Social Security Institute (IPS), formalizing employment, professionalizing the system's administration, and consolidating a more inclusive and efficient legal framework. Incorporating self-employed workers through schemes like the monotributo or state subsidies could improve the system's sustainability and reduce fragmentation. In conclusion, strengthening social security in Paraguay requires a comprehensive approach that combines effective public policies, sustained investment, and professionalized administration. This will ensure greater equity and resilience in addressing the country's social and economic challenges.

Keywords: social security, Paraguay, labor informality, public policies.

Introducción

La Constitución Nacional del 20 de junio de 1992 con su en el Artículo 95 *El Sistema obligatorio e integral de Seguridad Social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población. Los servicios del sistema de Seguridad Social podrán ser públicos, privados a mixtos, y en todos los casos estarán supervisados por el Estado. Los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de su fin específicos y estarán disponibles para este objetivo, sin perjuicio de inversiones lucrativas que puedan acrecentar su patrimonio.*

De esta manera la seguridad social es mencionado como un derecho en la Carta Internacional de Derechos Humanos, donde claramente se expresan su artículo 22 que: *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”*.

En su artículo 23 también se hace mención a la protección social para las personas que trabajan: Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

Por su parte, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por ley 4 / 92 paraguay, establece que:

"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social".

Así también, el Protocolo de San Salvador (Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) en su artículo 9 del *"Derecho a la Seguridad Social"*, aprobado por Paraguay según ley 1040 / 97, estipula:

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.
2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidente de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto."

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), define la Seguridad Social como: *“Es la protección que la sociedad proporciona sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o de una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejes y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”*.

El Estado paraguay ratificó en todas las instancias de gobierno el Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), promovido por las Naciones Unidas a través de su Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Este pacto obliga entonces al Estado a reconocer para todos sus ciudadanos, sin excepción, del derecho a una seguridad social integral. Por otro lado, el PIDESC compromete a los Estados suscriptos a garantizar todos los derechos consagrados por él, entre los cuales resalta el de la seguridad social.

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Artículo 28 *Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.*

Artículo 29 *Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.*

Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 30. *Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.*

La seguridad social como derecho constituye uno de los logros más importantes de los trabajadores en relación de dependencia laboral, que en el Paraguay está vigente desde mediados del siglo pasado. Este derecho es el que proporciona al trabajador las condiciones financieras básicas para mitigar sus necesidades cuando su ciclo de vida laboral llega a su fin. Sin embargo, a pesar de que han transcurrido ya casi 75 años desde la creación del Instituto de Previsión Social (IPS), no hubo en el país un avance significativo de este instrumento de protección social, porque la gran informalidad del mercado laboral mantiene fuera del sistema la mayoría de los trabajadores asalariados y porque ellos desconocen los beneficios de la jubilación.

El IPS y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social tiene grandes desafíos para aumentar la cobertura de la seguridad social. Al mismo tiempo de exigir a las empresas la formalización del mercado laboral, por ello es importante planificar programas educativos sobre la importancia planificar el ciclo de vida los trabajadores, con énfasis en el derecho de la jubilación. Por su parte las centrales sindicales deben privilegiar en sus reivindicaciones básicas el derecho del sistema la seguridad social y la jubilación.

En el Paraguay, los sucesivos gobiernos del periodo pos dictadura se han propuesto combatir la pobreza sin embargo, en la actualidad esto sigue siendo uno de los mayores problemas sociales, que resulta hasta paradójico atendiendo las características geográficas , por mencionarlo dos ríos navegables, tierra fértil, importantes hidroeléctricas, cifras de exportaciones de carne y soja que han supuesto grandes extensiones de tierra destinada a la ganadería y al cultivo extensivo de granos, mientras que la población campesina e indígena sobrevive en menos de apenas un millón de hectáreas de los cuarenta millones de hectáreas del territorio paraguayo, pero qué da prioridad a emprendimientos ganaderos en detrimento del ciudadano paraguayo. Es posible pensar que si no se ejecuta programas concretos para combatir la pobreza la cifra puede aumentar llegando a casi la mitad de la población paraguaya.

En su último informe la Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos (CDEEC) de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, presentaba los Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2017 (EPH 2017), ejecutar entre los meses de octubre y diciembre del 2017. Conforme a los resultados de esta encuesta, la población paraguaya considerada en situación de pobreza representa 26,40% del total de habitantes del país, lo que significa que alrededor de un 1 millón 809 mil personas residen en hogares cuyos ingresos per cápita son inferiores al costo de una canasta básica de consumo, estimado para dicho año. (DGEEC, 2018)

Los casi dos millones de empobrecidos en el Paraguay no cuentan con ninguna noción de la seguridad social como garantía constitucional, los pocos ciudadanos que acceden a estos seguros sociales gozan una suerte de privilegio considerando el contexto en que se desarrolla, por ello, este trabajo entiende y parte de los principios constitucionales para plantear la inclusión de más aportantes al sistema de Seguridad Social del Paraguay.

Alcances de la Seguridad Social en el Paraguay

El sistema de protección social, en general, está compuesto por tres pilares fundamentales: la seguridad social (que se sustenta con el aporte de los trabajadores), la asistencia social (que se financia con recursos públicos) y las políticas referidas al mercado de trabajo. La seguridad social se refiere al sistema contributivo que atiende a las personas en su condición de trabajadores y les brinda atención en salud, jubilación y pensión; la asistencia social se refiere a la atención a las personas que se encuentran excluidas del primer sistema y tienen el objetivo de dar respuestas a los riesgos que se enfrentan las personas a lo largo del ciclo de vida; y las políticas laborales se refieren a la protección frente al desempleo, capacitación laboral y políticas activas para la generación de empleo formal.

En Paraguay, el sistema de protección social está compuesto también por el sistema contributivo, el sistema no contributivo y las políticas de regulación laboral. En cuanto al sistema no contributivo, los programas que lo componen son las transferencias monetarias condicionadas⁴, las pensiones sociales⁵ y programas focalizados en pueblos indígenas (CEPAL; 2012). La protección social se enmarca dentro de las políticas sociales que implementan los países, y en ese sentido, según se ha podido dar cuenta en las revisiones a los documentos el caso de Paraguay, la política social ha tenido carácter *asistencial*, habiendo sido implementada de manera descoordinada y puntual, aun cuando el Estado haya tenido fuerte intervención en todas las áreas.

El origen de la protección social en el país se remonta a 1909 cuando se creó la Caja Fiscal, que daba cobertura a los funcionarios y trabajadores del Estado; luego en 1940 se creó el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y el Instituto de Previsión Social (IPS). Con relación al IPS, principal organismo de atención al trabajador asalariado, sus funciones están dirigidas a brindar seguridad social y medidas tendientes a regular la vida laboral, especialmente en el área urbana. La planificación como práctica política se introdujo entre los años 1950 y 1960 y en 1962 se creó la Secretaria Técnica de Planificación (STP).

Durante la década de 1970, el despegue económico, resultado de la construcción de las grandes obras, cuya oportunidad para el desarrollo y crecimiento se perdió por las especulaciones y gastos superfluos en que se utilizaron los recursos, lo cual impidió que se dé impacto social que pudo haber tenido. En esos años, la economía paraguaya pasó por primera vez por la ampliación del mercado y del trabajo asalariado, más allá del trabajo agropecuario, especialmente en lo que se refiere al sector de construcciones.

Los principales programas implementado en el Paraguay en el marco de la Protección Social y que se encuentran registrados en el Sistema Integrado de Información Social (SIIS), este sistema reporta información permanente sobre los programas destinados a protección social, y en la actualidad acompaña el desarrollo de los siguientes programas en el país.

- *Programa Abrazo*, programa prevención, intervención y protección a niños, niñas y adolescentes que realizan actividades económicas en espacios públicos, olerías, vertedero y agricultura. Es implementado por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA).
- *Programa Tekopora*, de inversión para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza es implementado desde 2005 liderado por la Secretaria de Acción Social (SAS). Para el objetivo propuesto transfiere recursos monetarios a las jefas de hogar, para que sus hijos asistan a las instituciones escolares, que realicen controles regulares de atención primaria de salud, y las mujeres embarazadas asistan por lo menos a cuatro controles prenatales.
- *Programa tenondera*, atiende a las familias que egresan del Programa Tekopora para que la misma las mismas mantengan una economía estable y puedan sostenerse fuera la situación de pobreza

a través de capacitaciones a las familias sobre temas vinculados a la educación financiera, manejo de negocios, autoestima, comunicación y negociación. Además, se otorgan los activos necesarios para iniciar un negocio o fortalecerlo, brindar asistencia técnica de modo a garantizar la sostenibilidad de los mismos e impulsar emprendimientos seguros.

- *Pensión Alimentaria*, atiende los Adultos Mayores en situación de pobreza, otorgando asistencia monetaria mensual a todos los ciudadanos paraguayos, mayores de 65 años que viven en condiciones de pobreza y reciben sueldo, pensión o jubilación pública o privada son sujeto de este beneficio. Es implementado por el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección Nacional de Pensiones No Contributivas.
- *El Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar*, liderado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), oferta servicios institucionales que contempla los principios de inclusión social, juventud Rural, sostenibilidad, subsidiaridad. Además, todos estos servicios se enmarcan en enfoque intervención territorial, focalizando en grupos específicos de Agricultura Familiar (AF).
- *Capacitación Laboral*, liderada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) quien es responsable de la tutela de los derechos de los trabajadores y trabajadoras, en materia de trabajo, empleo y seguridad social, y actualmente impulsa 4 programas de capacitación laboral, Centro de Desarrollo del Emprendedor, micro y pequeños empresarios, pequeños productores rurales y el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP).

El desarrollo de estos programas, no ha combatido la pobreza propiamente, pero han contribuido para paliar la pobreza extrema, la deserción escolar, entre otro, por ello, es urgente del desarrollo de políticas públicas que favorezcan mayor inserción laboral y mejor alcance de la seguridad social. En 2018 el entonces titular del Instituto de Previsión Social (IPS) especificaba la cantidad de asegurados que llegaba a los 1.800.000 asegurados que no supera el 20% de la población paraguaya. A esto se debe sumar que existen trabajadores que no cuentan con seguro social obligatorio, como si la obligatoriedad fuera una cuestión de opción, con ello crece el trabajo informal y las garantías constitucionales no pasan de meras descripciones de lo ideal para un país sumiso en la corrupción y por ende en la pobreza.

Base Legal de los planes de jubilación y pensión regulados en Paraguay.

La seguridad social en Paraguay se encuentra fragmentada, su marco jurídico se regula en la formulación de ocho cajas de pensiones con sus propias leyes individuales. Estos aportes son de carácter obligatorio para empleados de cada una de las instituciones cubiertas por los mismos, su supervisión está a cargo del Ministerio de Hacienda, no obstante, se aprecia la necesidad de un ente regulador que activamente supervise los aspectos financieros y operativos de las cajas de pensiones. Solo la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines cuenta con supervisión financiera.

Pobreza y crecimiento económico en Paraguay

Podemos mencionar como primera mirada la característica más importante de Paraguay, que en varios estudios e investigaciones es considerada como el origen y la explicación de los problemas sociales, es la alta concentración de la propiedad de la tierra, a partir de la cual, gira y se organiza toda la vida social, económica y productiva del país. Los indicadores de esta concentración muestran que el 90% de las tierras está en manos de 12.000 grandes propietarios, el 10% restante se distribuye entre 280.000 pequeños y medianos productores y el índice de Gini de la tierra está alrededor del 0,93 el más elevado de la región y uno de los más altos del mundo.

El origen de nivel de concentración se dio con los grandes latifundios creados después de la Guerra contra la Triple Alianza y se acentuó con la apropiación de extensas propiedades por parte del Estado. Siendo que en el Primer Congreso de Políticas Sociales (2001) se reconoció que el principal problema es la pobreza, *el papel social del Estado debería ser atender y brindar soluciones a la población que vive en esta condición de modo a garantizarles un nivel de vida mínimo para satisfacer sus necesidades* (Congreso Nacional, 2002).

La Constitución Nacional reconoce que la calidad de vida como un derecho universal, y además, el país cuenta con normativas, reglamentaciones y con la ratificación de instrumentos y convenios internacionales se organiza la implementación de programas de protección social, en los casos de educación y salud, cuyo mandato es ser *universales* y otros programas cuyo alcance es focalizado en poblaciones específicas.

Tomando como punto de partida la responsabilidad del Estado en garantizar niveles mínimos de vida y de mejorar la inclusión social de la población, este trabajo reconoce que es *el Estado el ejecutor principal de las acciones para atender la cuestión social* (CEPAL 2012). Un supuesto, entonces, es que efectivamente el Estado paraguayo a lo largo de la historia, se ha mostrado *presente e interventor*, otro supuesto es que, a pesar de la injerencia estatal, las acciones y esfuerzos sociales, han sido puntuales, desarticuladas y, en muchos casos, superpuestas.

La pobreza, si bien según datos oficiales ha disminuido a lo largo del periodo 1997/8 - 2017, todavía afecta a más de 1.800.000 personas, a lo que se suma la elevada desigualdad, otro problema al que el sistema de protección social debe hacer frente. La pobreza y pobreza extrema, entre los años 1997/8 y 2017 han disminuido: se redujeron en 7,59 puntos porcentuales, pasando de 12% a 4,41% y 14,15 puntos porcentuales, pasando de 40,55% a 26,40%, respectivamente (DGGEC, 2017). A pesar de estas disminuciones, uno de los mayores retos todavía es *la alta volatilidad del actual modelo de crecimiento* y sus consecuencias negativas en la población más vulnerable.

1. Unos pocos propietarios son dueños de más del 80% de los terrenos cultivables.
2. Que según el Censo Agropecuario de 1991 rondaba en 0,93 y en 1981 en 0,89.

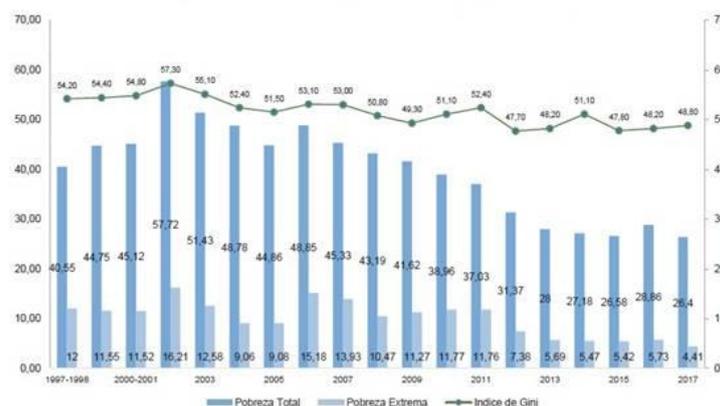


Figura 1 Pobreza total, pobreza extrema y desigualdad en Paraguay. Años 1997/8-2017

Fuente: CEPAL, Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Informe de OIT destaca principales desafíos en materia de seguridad social en Paraguay en el 2.021.

El estudio pone de relieve los principales impactos producidos por la pandemia de la COVID-19 en esta materia y los avances hacia la implementación de un sistema integrado de seguridad social en el país.

Santiago de Chile. - Paraguay ha realizado importantes avances en materia de seguridad social en años recientes, sin embargo, el profundo impacto de la pandemia en el mundo del trabajo, sumado a las barreras estructurales que existían previo a la crisis, han puesto en riesgo estos avances y generan un conjunto de importantes desafíos para avanzar hacia un sistema integrado de seguridad social.

El nuevo Informe Técnico de OIT Cono Sur: “La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19”, analiza el panorama de la seguridad social en el país previo a la pandemia, el impacto, evolución y respuesta ante la crisis por COVID-19 y los principales desafíos que a futuro se vislumbran en esta materia.

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

Como respuesta, el estudio destaca que Paraguay respondió rápidamente a la crisis de ingresos producto de la COVID-19, expandiendo iniciativas existentes y creando nuevos programas en la materia, que ayudaron a aumentar la cobertura de la protección social.

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

Hacia el futuro – señala el informe – prevalecen cuatro desafíos principales en esta materia: la necesidad de integrar el sistema de seguridad social; mantener y desarrollar los nuevos programas de protección social elaborados durante la pandemia; ampliar la cobertura hacia las y los trabajadores informales, y aumentar la inversión en protección social, aprovechando diversas fuentes para aumentar el espacio fiscal.

En línea al Llamado Mundial a la Acción, adoptado por representantes de Gobiernos, empleadores y trabajadores en la pasada Conferencia Internacional de junio de este año, la OIT destaca la importancia de implementar ajustes a los esquemas existentes y el fortalecimiento de las políticas de empleo que promueven la formalización, avanzando así en una reconstrucción del mundo del trabajo basada en las personas y con más oportunidades de trabajo decente para todos.

PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA ENFRENTAR LA CRISIS COVID-19 En la tabla se muestra la estructura de la oferta social que generó el gobierno de Paraguay para enfrentar la crisis.

La ayuda consistió en transferencias monetarias, lo que significó la implementación de una densa red de medios de pago electrónico.

Estos instrumentos tuvieron tres aportes significativos para la población –además del importe económico en sí mismo–:

- a) aseguraron el acceso al beneficio de forma segura;
- b) los recursos financieros se utilizaron en las respectivas comunidades, lo que dinamizó el comercio; y
- c) generaron un progreso en la inclusión financiera de las familias.

Por otro lado, la implementación de los nuevos programas y formas de pago se tradujo en una modernización del Estado, principalmente en términos de eficiencia y pertinencia (Oficina del PNUD en Paraguay 2020).. Tipo de

Poblacion cubierta	Programa	Programa nuevo
Poblacion en situacion de pobreza	Tekopora y Pension de Adultos Mayores	No
Poblacion en situacion de vulnerabilidad social	Ñangareko	Si
Poblacion trabajadora informal	Pytyvo	Si
Poblacion trabajadora formal	Subssidio de IPS	Si

Fuente: elaboración propia

Ampliar la cobertura hacia los trabajadores independientes

La inclusión de los trabajadores independientes consiste en el próximo desafío para la seguridad social en Paraguay. Como ya se mencionó (ver gráfico 1) los trabajadores independientes, considerando a los cuentapropistas y empleadores, representan más de un tercio de la población ocupada. La incorporación de este grupo podría, además, colaborar con el problema demográfico que enfrentará Paraguay en el financiamiento de su sistema de seguridad social.

El desafío consiste en que su incorporación no cree un sistema paralelo, lo cual en el caso paraguayo se traduciría en aumentar su ya alta fragmentación del sistema. El sistema paraguayo permite la cotización voluntaria de los trabajadores independientes, sin embargo, esta no incluye la cotización a salud. Por lo tanto, una primera aproximación a su incorporación sería su inclusión en el paquete completo de la seguridad social (OCDE 2018). 40 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

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

El sistema del monotributo surge como una opción para facilitar el pago de las contribuciones por parte de los trabajadores independientes. La medida tiende a aplicarse generalmente a micro y pequeñas empresas de bajos ingresos, y consiste en aunar en un solo pago las cotizaciones e impuestos. Lo anterior permite una simplificación tributaria ya que garantiza el cumplimiento tributario de los pequeños contribuyentes, reduce el efecto regresivo de costos de cumplimiento en función el tamaño del contribuyente, y evita sobrecargar a las Administradoras Tributarias con un gran número de contribuyentes con un aporte acotado. Desde el punto de vista de la seguridad social, evita la fragmentación del sistema,

ya que los aportantes acceden a la misma cobertura que los trabajadores formales, y dota de incentivos al contribuyente ya que se exige un pago mínimo –lo que generalmente implica un subsidio– que asegura una cobertura previsional y de salud (Casalí et al. 2018). Otra estrategia, que puede ser complementaria al monotributo, es el subsidio a las cotizaciones, es decir contribuciones complementadas por parte del Estado.

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

El costo de financiar por 15 años el subsidio de emparejamiento a los trabajadores autónomos con salarios cercanos al mínimo es menor que pagar la Pensión para Adultos Mayores por un periodo superior a los 60 meses (4,9 años). ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO 41 Una tercera estrategia es avanzar en la obligatoriedad en el pago de las cotizaciones de los asalariados informales.

El problema de la informalidad en los dependientes se origina por múltiples razones: las empresas con baja probabilidad de fiscalización tienden a no formalizarse; la baja valoración hacia el sistema de seguridad social y/o los bajos ingresos, tienden a reducir la voluntad de formalización de los empleados; y la inestabilidad de los mercados y el flujo de demanda limita la capacidad de formalización del empleo. Finalmente, a modo de referencia sobre el costo de la política antes mencionada, el «Social Protection Cost Calculator» de la OIT permite estimar el valor como porcentaje del PIB que tendría una cobertura universal en seguridad social –es decir no sólo de los trabajadores independientes, sino que para todo el país– con un beneficio equivalente a la línea de la pobreza de Paraguay. Esto incorpora las asignaciones familiares, pensiones de orfandad, pensiones de vejez, pensiones de invalidez, seguro de desempleo y maternidad. El valor equivale al 15,5 por ciento del PIB, donde las asignaciones familiares representan el mayor costo con un 11,5 por ciento del PIB, seguido de las pensiones de vejez, equivalentes al 2,3 por ciento del PIB.

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

El cuidado como factor de protección en todo el ciclo de vida

Las políticas de cuidado constituyen un eje central del contrato social. Muestran el compromiso intergeneracional de la sociedad al cuidar a los niños y niñas, que en el mediano y largo plazo se constituirán en los actores principales del desarrollo, y la reciprocidad hacia los enfermos y personas adultas mayores que en algún momento de sus vidas contribuyeron con el bienestar presente. El cuidado es la principal razón de la constitución de una sociedad; por lo tanto, el Estado –sociedad y sector público– debe garantizar el derecho a ser cuidado, para que ello no signifique menores oportunidades educativas, laborales, sociales y políticas de las mujeres. La teoría económica no ha prestado mayor atención al trabajo de cuidado, a pesar de su relevancia en el bienestar de las familias y la reproducción de la fuerza de trabajo.

El trabajo de cuidado, al no ser mercantilizado, no fue objeto de estudio, salvo en pocos casos como el de Gary Becker, que buscó teorizar el comportamiento microeconómico al interior de los hogares. Las políticas de cuidado son relativamente recientes, aunque países como Argentina, México y Uruguay iniciaron su implementación con la instalación de los sistemas de seguridad social en la segunda mitad del siglo pasado. Debido a la progresiva entrada de las mujeres al mercado laboral y el alto peso relativo de la niñez en la estructura demográfica, la preocupación se centró en el cuidado de los niños y niñas.

Actualmente, a los dos factores anteriores se agregan el progresivo envejecimiento de la población, la urbanización y los procesos migratorios que reducen el rol de las redes familiares en el cuidado, la reducción del tamaño de la familia, el creciente número de familias monoparentales o sin hijos. El mayor nivel de educación de las mujeres y su aspiración a la autonomía económica obligan a la sociedad a replantearse el tradicional mecanismo de cuidado basado en las mujeres del hogar. El problema ya no se resuelve al interior de las familias, exigiendo un rol más activo del Estado.

Paraguay está muy lejos de los países vecinos en esta materia. Más allá de algunas guarderías públicas, no existen otras iniciativas que pudieran formar parte de una política de cuidado. Apenas recientemente fueron aprobados dos programas de desarrollo infantil temprano, uno en el MEC y otro en el MSPBS. Sus propósitos de cuidado son secundarios, dado que la iniciativa del MEC tiene como objetivo central aumentar la cobertura de la educación inicial, y la del MSPBS mejorar las condiciones de salud de la niñez a través de la prevención. Estos programas podrían tener mayor impacto si se hubieran vinculado a una estrategia integral que abordara la problemática, sobre todo desde una perspectiva de género.

No hay que olvidar que son las mujeres las principales encargadas de las tareas de cuidado. La discusión en torno al tema se ubicó recientemente en el permiso de maternidad para extender el periodo de lactancia y en la equiparación salarial de las trabajadoras domésticas. En el primer caso, se refiere a otorgar tiempo para el cuidado, y en el segundo caso, a mejorar las condiciones laborales a través de la equiparación del salario mínimo de una de las ocupaciones remuneradas destinadas a otorgar servicios de cuidado.

El proceso de socialización y los patrones culturales de la sociedad paraguaya han transferido la responsabilidad de cuidado casi exclusivamente a las mujeres, siendo una tarea que debería haber sido asumida por toda la sociedad. Esta responsabilidad desigualmente asignada genera serios problemas para las mujeres. Al analizar el trabajo remunerado de las mujeres, se puede observar que una parte importante está inactiva a pesar de haber estudiado, está desempleada, trabaja por cuenta propia o trabaja sin remuneración. Esta situación es producto de la necesidad que tienen las mujeres de combinar sus obligaciones económicas –el 30% de los hogares tiene como jefa a una mujer– con sus responsabilidades familiares.

El Estado debe contar con políticas que garanticen el derecho de las personas a ser cuidadas. El sector público debe diseñarlas, ejecutarlas, y la ciudadanía, a través de un sistema tributario justo, debe financiarlas. Es un pacto por el desarrollo presente y futuro del Paraguay y por las oportunidades de las mujeres.

La mayor responsabilidad de las mujeres en la reproducción social explica una parte importante de las desigualdades que enfrentan en el ámbito del trabajo remunerado. Por un lado, su oferta laboral se ve limitada por restricciones de tiempo y necesidades de conciliación entre la vida familiar y el trabajo. Por otro lado, desde la demanda, el mercado penaliza con discriminación salarial y segregación ocupacional ese rol, lo que se traduce en menores niveles de ingresos, aun trabajando las mismas horas y con las mismas competencias.

Además de la sobrerrepresentación de mujeres en ocupaciones que son la extensión de sus roles domésticos y que están subvaloradas en el mercado, como el trabajo doméstico, el trabajo como familiar no remunerado, la docencia o la salud. El siguiente cuadro cuantifica las horas de trabajo no remuneradas en los hogares, con el objetivo de lograr una mejor aproximación a las condiciones en que se encuentran las mujeres al tomar decisiones laborales.

Hay que recordar que las principales razones de inactividad de las mujeres son las “labores domésticas” y los “motivos familiares”; mientras que en las mujeres que deciden entrar al mundo laboral, la sobrecarga horaria en los hogares influye en la decisión de la ocupación. Las mujeres trabajan en promedio casi 6 horas más que los hombres a la semana, al sumar el trabajo remunerado con el no remunerado. Ellas trabajan 18,4% menos en cantidad de horas para el mercado –40,4 horas frente a 49,5 horas de los hombres–, pero le destinan más del doble de horas al trabajo no remunerado en sus hogares –28,7 horas en contraste a las 12,9 horas de los hombres.

El cuidado de niños y niñas (0-5 años) con alguna dependencia, junto con las tareas domésticas, son las actividades no remuneradas que llevan más tiempo a las mujeres y también las que muestran mayores brechas con los hombres. Solo en el caso del cuidado a personas mayores de 60 años, la diferencia se reduce a menos de 1 hora de dedicación.

Conclusión

Es imprescindible que Paraguay, como Estado interesado en sostener una política solvente de seguridad social y como suscriptor del PIDESC, adopte las siguientes medidas:

- Formalización del trabajo y ampliación del número de contribuyentes a los seguros sociales: en lo que concierne al IPS, donde deberían estar asegurados todos los trabajadores asalariados, el número de asegurados no pasa de un tercio de este sector. Para un Estado suscriptor al PIDESC es inaceptable que el 60% de la población asalariada carezca de cualquier forma de prestación de seguridad social.
- Plan de actualización de la contribución estatal obligatoria a la seguridad social: es necesario que el Estado asuma presupuestariamente su obligación de contribuir sobre todos los salarios de los trabajadores asegurados, tal como lo mandan las leyes vigentes. El Estado paraguayo se encuentra además en mora en el pago de los servicios de salud para el sector docente al IPS. Esta deuda montaba a 78.000 millones de guaraníes al mes de octubre de 2002. No es aceptable que un Estado suscriptor al PIDESC sostenga una política oficial dañina para sus sistemas de seguridad social.
- Corrección del sistema de privilegios en la Caja Fiscal: es imprescindible que el Estado paraguayo adopte medidas correctivas para paliar la sangría que representan las jubilaciones de privilegio y discriminatorias de la Caja Fiscal.
- Modificación de la ley de la Caja Bancaria para su inserción en un sistema general modificado de seguridad social: a mediano plazo, los grupos relativamente pequeños y con condiciones privilegiadas de acceso a la jubilación resultan insostenibles. Con vistas a la Caja Bancaria, donde ambos defectos son observables, es necesario que además de un plan de restitución de fondos defraudados, sea concebido un plan de modificación de prestaciones y beneficios y su eventual integración a una caja mayor, como por ejemplo el IPS.
- Profesionalización de la administración del IPS: además de la ampliación de la base de aportantes, es necesario que exista una política estatal que profesionalice la administración del IPS para disminuir su vulnerabilidad debida a nombramientos políticos que significan un modo de administración que responde a intereses de grupos de presión.
- Preservación y ampliación del presupuesto de salud pública: dada la gran carencia de cobertura de salud en el país, es necesario que el Estado preserve o incluso incremente el valor real de los fondos destinados al Ministerio de Salud Pública.
- Restablecimiento de un Programa de Viviendas Populares: es necesario que el Consejo Nacional de la Vivienda sea sucedido por una nueva institución regida por leyes económicamente sustentables, y es inaceptable que un Estado suscriptor del PIDESC carezca de una figura similar.
- Creación de un sistema de seguro de desempleo: resulta imprescindible la creación de un mecanismo legal de protección contra el desempleo. • Creación de una forma legal de protección contra riesgos del trabajo: los aspectos especiales de la ley del IPS que cubren estos riesgos deben

ser extendidos a una porción mucho mayor de trabajadores, lo cual conlleva la necesidad de formalizar el trabajo.

- Eliminación del proyecto de ley de privatización de la seguridad social: por discriminatorio, confiscatorio y económicamente inviable, además de ser inaceptable como iniciativa de un Estado suscripto al PIDESEC, el proyecto presentado al Congreso debe ser retirado y eliminado

REFERENCIAS

Banco Mundial. (2017). Diagnóstico del empleo en Paraguay: La transformación dinámica del empleo en Paraguay. Banco Mundial: Washington DC. [[Links](#)]

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2012). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Paraguay. Santiago de Chile: CEPAL. [[Links](#)]

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018a). Protección Social - División de Desarrollo Social. Santiago de Chile: CEPAL <https://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/acerca> [[Links](#)]

Congreso Nacional. (2002). Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales: Memoria - Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social. Honorable Cámara de Senadores: Asunción. [[Links](#)]

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). (2017b). Encuesta Permanente de Hogares. Fernando de la Mora: DGEEC. Disponible en: www.dgeec.gov.py [[Links](#)]

El Estado del derecho a la seguridad social en Paraguay, Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO <http://biblioteca.clacso.edu.ar>.

La Protección Social en el Paraguay. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 Verónica Serafini.

Sobre las autoras

Maria Rossana Medina de Sanguinetti. rossmed-@hotmail.com

Blanca Concepción Molinas. blanki-molinas@hotmail.com

Bettina Maria Celeste Miltos Rodriguez. bettinamilro@hotmail.com

Monica Sueli Ramírez López. modari19@hotmail.com