



Organización
Internacional
del Trabajo



BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL

▶ **El sistema de protección de ingresos a las
personas mayores en Paraguay
Aportes para mejorar la cobertura, equidad
y sostenibilidad**

Ignacio Apella
Guillermo Montt

OIT Cono Sur
Informes Técnicos / 41

2024

El sistema de protección de ingresos a las personas mayores en Paraguay

Aportes para mejorar la cobertura, equidad y sostenibilidad¹

Ignacio Apella²
Guillermo Montt³

▶ Resumen

Paraguay cuenta con un sistema de protección de ingresos a las personas mayores compuesto por dos grandes pilares de transferencias. Por un lado, un esquema contributivo de beneficio definido, basado en un régimen financiero de reparto que otorga cobertura a todos los trabajadores formales de la economía que hayan reunido los años de aporte requeridos. Por otro, un esquema de transferencias financiadas por rentas generales ofrece prestaciones a personas mayores en situación de pobreza. Este informe revisa el sistema bajo la perspectiva de la cobertura, equidad y sostenibilidad. Revela desafíos pendientes en todas estas dimensiones y delinea pasos para fortalecer el debate con miras a eventuales ajustes.

Palabras clave: Seguridad Social, Jubilaciones, Pensiones, Personas Mayores, Paraguay

Códigos JEL: H55, J46, N36

1. El presente trabajo es el resultado del esfuerzo conjunto del Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo por generar un espacio de reflexión y contribuir para un debate informado sobre los desafíos del sistema de pensiones en Paraguay. Los autores agradecen los comentarios y aportes recibidos por Hugo Bai, Fabio Bertranou, Liz Coronel, Daniela Dborkin, Juan José Galeano, Alejandra Garcete, Diego Meza, Shen Yoong y Braulio Zelko. Especial agradecimiento a la Ministra de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Mónica Recalde, y al equipo de la Dirección General de Seguridad Social.

2. Economista Sénior para la Práctica Global de Protección Social y Trabajo del Banco Mundial (iapella@worldbank.org)

3. Especialista en Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo (montt@ilo.org)

Old-age income protection system in Paraguay Contributions to promote coverage, equity and sustainability⁴

Ignacio Apella⁵
Guillermo Montt⁶

▶ Abstract

Paraguay has an old-age income protection system composed by two pillars. On the one hand, a defined benefit contributory pillar covers workers in the formal economy who reach the minimum required years of contributions. On the other, a non-contributory pillar financed by the general budget offers benefits to older persons in poverty. This report reviews the system under the perspective of coverage, equity and sustainability. It reveals persistent challenges in all these dimensions and outlines steps to strengthen the debate and advance eventual adjustments.

Keywords: Seguridad Social, Jubilaciones, Pensiones, Personas Mayores, Paraguay
JEL Codes: H55, J46, N36

4. This work is the result of a joint effort by the World Bank and the International Labour Organization to generate a space for reflection and contribute to an informed debate on the challenges of the Paraguayan pension system. The authors are grateful for the comments and input received from Hugo Bai, Fabio Bertranou, Liz Coronel, Daniela Dorkin, Juan José Galeano, Alejandra Garcete, Diego Meza, Shen Yoong and Braulio Zelko. Special thanks to the interest and support received by Mónica Recalde, Minister of Labour, Employment and Social Security, and the team at the General Directorate of Social Security.

5. Senior Economist for Social Protection and Jobs Global Practice, World Bank.
(iapella@worldbank.org)

6. Social Protection Specialist, International Labour Organization. (montt@ilo.org)

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2024
Primera edición 2024
Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional. Para consultar una copia de la licencia, véase <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>. El usuario podrá reproducir, compartir (copiar y redistribuir), adaptar (mezclar, transformar y desarrollar el contenido de la obra original), conforme a los términos detallados en la licencia. El usuario deberá citar claramente a la OIT como fuente del material e indicar si se han introducido cambios en el contenido original. No está permitido reproducir el emblema, el nombre ni el logotipo de la OIT en traducciones, adaptaciones u otras obras derivadas.

Atribución de la titularidad - El usuario deberá indicar si se han introducido cambios y citar la obra como sigue: [Ignacio Apella, Guillermo Montt. *El sistema de protección de ingresos a las personas mayores en Paraguay. Aportes para mejorar la cobertura, equidad y sostenibilidad*, Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2024 © OIT.]

Traducciones - En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: La presente publicación es una traducción de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta traducción no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la traducción.

Adaptaciones - En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: La presente publicación es una adaptación de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta adaptación no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una adaptación oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la adaptación.

Materiales de terceros - Esta licencia Creative Commons no se aplica a los materiales incluidos en la presente publicación que, aunque no son de la OIT, están protegidos por derechos de autor. Si el material se atribuye a una tercera parte, el usuario que utilice dicho material será el único responsable de obtener las autorizaciones necesarias del titular de los derechos y de responder ante cualquier reclamación por vulneración de los derechos de autor. Toda controversia derivada de la presente licencia que no pueda ser resuelta de manera amistosa será sometida a arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por el laudo arbitral resultante de dicho arbitraje, que resolverá con carácter definitivo dicha controversia. Toda consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), a rights@ilo.org. Puede obtenerse información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT en: www.ilo.org/publns.

ISSN 2523-5028 (en línea)
ISBN : 9789220405239 (pdf web)

Las denominaciones empleadas en las publicaciones y las bases de datos de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican juicio alguno por parte de la OIT sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Las opiniones y puntos de vista expresados en esta publicación incumben solamente a su autor o autores y no reflejan necesariamente las opiniones, puntos de vista o políticas de la OIT. Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Editor general Informes Técnicos OIT Cono Sur: Fabio Bertranou
Producción y edición: Sonia Alvarez
Diseño y diagramación: Paulina Manzur M.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. Introducción	05
2. Antecedentes	12
▶ 2.1. Historia de la protección de ingresos a los adultos mayores	12
▶ 2.2. Reglas de juego actuales	18
3. Desempeño del sistema de jubilaciones y pensiones	25
▶ 3.1. Cobertura: avanzando hacia la protección universal	25
a. Cobertura activa: trabajadores que aportan a la seguridad social	26
b. Cobertura pasiva: Mayores de 65 años que reciben una jubilación o pensión	32
▶ 3.2. Suficiencia: impacto sobre pobreza	36
▶ 3.3. Sostenibilidad: gasto público en pensiones y sustentabilidad financiera	39
a. Gasto público en jubilaciones y pensiones	40
b. Sostenibilidad financiera de las cajas	43
▶ 3.4. Fragmentación e inequidad	49
a. Inequidades internas	50

4. Reflexiones y opciones de política pública	54
▶ 4.1. Diálogo social: factor imprescindible para el éxito de una reforma	55
a. Definición de participantes	56
b. Equilibrar participación política e intercambio técnico	57
c. Definición de contenidos de la reforma a partir de un diagnóstico común	57
d. Establecimiento de plazos	58
▶ 4.2. Principales áreas de debate	58
a. Minimizar la fragmentación e inequidad del sistema	58
b. Ajuste de parámetros y alineación de incentivos	61
c. Integración del pilar no contributivo	62
d. Promover la incorporación de trabajadores autónomos y unidades económicas de tamaño reducido	63
5. Referencias bibliográficas	65

ÍNDICE DE FIGURAS

▶ Figura 1.	Porcentaje de personas que cotizan a la seguridad social. 2001-2022.	27
▶ Figura 2.	Distribución de densidad de cotizaciones de ocupados afiliados al IPS. Años 2000-2020.	28
▶ Figura 3.	Porcentaje de ocupados que cotizan a la seguridad social según nivel educativo. 2001-2022.	29
▶ Figura 4.	Porcentaje de ocupados que cotizan a la seguridad social según área urbano/rural. 2001-2022.	30
▶ Figura 5.	Cobertura activa según caja. 2007-2022.	31
▶ Figura 6.	Porcentaje de la población de 65 años y más que recibe un beneficio previsional contributivo o no contributivo. 2001-2022.	33
▶ Figura 7.	Porcentaje de la población de 65 años y más que recibe una jubilación o pensión contributiva según quintil de ingreso per cápita familiar. 2001-2022.	34
▶ Figura 8.	Porcentaje de la población que recibe un beneficio jubilatorio según quintil de ingreso per cápita familiar y tipo de transferencia. 2011 y 2021.	35
▶ Figura 9.	Porcentaje de personas en hogares pobres según grupo de edad antes y después de transferencias por jubilaciones. 2011 y 2021.	38
▶ Figura 10.	Gasto público en jubilaciones y pensiones y envejecimiento poblacional. 2017-20.	40

▶ Figura 11.	Gasto público en jubilaciones y pensiones según fuente contributiva o no contributiva (% del PIB). 2010-2020.	41
▶ Figura 12.	Recaudación impositiva ajustada por PIB per cápita en países de América Latina. 2020.	43
▶ Figura 13.	Situación financiera del IPS. (% del PIB). 2012-2021.	44
▶ Figura 14.	Situación financiera de la Caja Fiscal, desagregado por caja. (% del PIB). 2008-2018.	46
▶ Figura 15.	Resultado financiero contributivo según subcaja. 2019-2100	47
▶ Figura 16.	Tasa interna de retorno y resultado financiero 2022.	52

ÍNDICE DE TABLAS Y ESQUEMAS

▶ Tabla 1.	Porcentaje del haber jubilatorio en función de los años de aporte y la edad de retiro	20
▶ Tabla 2.	Parámetros vigentes en los distintos regímenes de la Caja Fiscal.	21
▶ Tabla 3.	Tasa interna de retorno teórica según subsistema	51
▶ Esquema 1.	Arquitectura del sistema de protección de ingresos a los adultos mayores en Paraguay.	18

1. INTRODUCCIÓN

Paraguay cuenta con un sistema de protección de ingresos a las personas mayores compuesto por dos grandes pilares de transferencias. Por un lado, un esquema contributivo de beneficio definido, basado en un régimen financiero de reparto que otorga cobertura a todos los trabajadores formales de la economía que hayan reunido los años de aporte requeridos. Este régimen contributivo cuenta, principalmente, con dos subsistemas: el sistema previsional para los trabajadores del sector privado y administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS), tradicionalmente bajo un régimen de beneficio definido con constitución de reserva técnica, y la Caja Fiscal que administra el régimen dirigido a los empleados del sector público, basado en un régimen de reparto de beneficio definido.⁷ Por otro lado, la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza (PAM), un esquema de pensión no contributiva focalizado sobre la población más vulnerable que cubre, hasta cierto punto, la brecha de cobertura que deja el pilar contributivo.

Este sistema de aseguramiento se da en un país que tiene, en comparación con los demás países de la región, un alto nivel de informalidad laboral y modesto compromiso fiscal para con la protección social. Estas características, sumadas a la fragmentación, diferencias en reglas de acceso y generosidad de beneficios, redundan en un sistema de jubilaciones y pensiones que ofrece baja cobertura, inequidades que atentan contra su legitimidad, limitada capacidad para proteger frente a la pobreza, y desafíos de sustentabilidad financiera presente y futura. El sistema contributivo de pensiones mantiene una baja cobertura en términos de la población ocupada que cotiza a la seguridad social: 23,4% de los ocupados en 2022 aportó a alguna caja jubilatoria. A pesar de que este nivel resulta bajo - lo cual se pone de manifiesto, por ejemplo, al comparar la situación de Paraguay con otros países de la región - la tasa de cobertura, o el porcentaje de ocupados que cotiza a la seguridad social, se ha duplicado desde principios de la década de los 2000. Como pocas personas han aportado a una caja y los que lo han hecho tienden a

7. IPS y la Caja Fiscal cubren a más del 95% de los trabajadores del sector formal. Otras cajas de ocupaciones específicas tales como la Caja Bancaria y la Caja Municipal, ofrecen aseguramiento al resto de los y las trabajadoras asalariadas formales.

hacerlo interrumpidamente, el nivel de cobertura de prestaciones en las personas mayores del pilar contributivo es también reducido. En el año 2022, sólo el 14,8% de las personas de 65 años y más percibían una jubilación o pensión contributiva.

En este marco, la creación y expansión progresiva del pilar no contributivo ha sido importante, no sólo porque permitió incrementar la cantidad de beneficiarios hasta aproximadamente la mitad de la población mayor de 65 años, sino también porque mantuvo un mecanismo de focalización que expandió la cobertura sobre los quintiles de ingreso más bajos. Sin embargo, dado el reducido compromiso fiscal del Paraguay para con la protección social, la cobertura del sistema completo no es universal y, para la mayoría las personas que recibe la PAM, los beneficios recibidos no aseguran niveles suficientes de subsistencia.

Asimismo, el sistema contributivo se caracteriza por su fragmentación. Las diferentes cajas jubilatorias – y los distintos esquemas dentro de éstas, en particular al interior de la Caja Fiscal – mantienen desiguales parámetros de aporte, reglas de acceso a la jubilación y cálculo de beneficios, lo que redundará en que ciertos colectivos tienen prestaciones diferentes. Estas inequidades suponen subsidios cruzados entre grupos de aportantes y pueden atentar contra la legitimidad del sistema.

En comparación con otros países, los beneficios ofrecidos por el sistema contributivo son, en general, generosos, los que dado el perfil de aportantes y la relación prevista entre aportantes y beneficiarios de las prestaciones presiona la sustentabilidad financiera del sistema (Navarro y Ortiz, 2014; Casalí y Velásquez, 2016; BID, 2018; OIT, 2021). En este sentido, en 2021, el IPS mantuvo un superávit del 1,3% del PIB, mientras que la Caja Fiscal registró un déficit de 0,3% del PIB. A su vez, si bien la creación de las pensiones no contributivas ha permitido asegurar un ingreso para una porción considerable de la población adulta mayor, también constituye un desafío en términos de su financiamiento, toda vez que la expansión de la masa de beneficiarios o de sus beneficios requiere de nuevas fuentes de recursos.

Las dificultades actuales de la protección social tenderán a intensificarse en el tiempo debido al lento pero inevitable proceso de envejecimiento poblacional. A pesar de que la población paraguaya aún es joven, se prevé un aumento de la proporción de la población adulta mayor y una disminución del porcentaje de población en edad de trabajar, el cual se acelerará a partir del 2030 (Apella et al., 2022). El desafío actual, que será más serio en el mediano y largo plazo, requerirá reformas de fondo que deberían comenzar a diseñarse e implementarse en el corto plazo para permitir

una implementación gradual. Este debate debe ser encarado desde una perspectiva general, que abarque no sólo al esquema para los trabajadores públicos y privados conjuntamente sino también el programa de transferencias no contributivas.

El punto de partida para orientar un debate de reforma de un sistema previsional radica en la realización de un diagnóstico exhaustivo, idealmente consensuado, e integral. Este diagnóstico constituye una base común sobre la cual se impulsa el diálogo y la búsqueda de amplios acuerdos.

Este trabajo busca enriquecer el diagnóstico y ofrecer un insumo para el diálogo informado sobre una reforma del sistema de pensiones en Paraguay. Con este fin, identifica una serie de cuestiones cruciales que deben abordarse para avanzar en cambios al sistema previsional consistentes con algunos principios generales, incluyendo la universalidad en la cobertura, la adecuación de los beneficios, la solidaridad, la equidad entre generaciones y al interior de éstas, la solidez financiera y la participación de los actores a través del diálogo social. Este análisis adquiere mayor relevancia en el contexto de la reciente ratificación por parte de Paraguay del *Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)* y la *Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 (núm. 202)* que ofrecen un marco para avanzar, combinando distintos instrumentos, hacia sistemas de protección social con cobertura universal, con prestaciones que protejan frente a la pobreza y suavicen el consumo con equidad y de manera financieramente sostenible.

El documento se encuentra estructurado de la siguiente manera: la siguiente sección describe la evolución histórica del sistema de protección de ingresos a las personas mayores del país. La tercera sección presenta y discute diferentes indicadores relacionados con el desempeño del sistema de jubilaciones y pensiones relacionados con la cobertura, su impacto sobre la incidencia de la pobreza, la sustentabilidad financiera y la fragmentación e inequidad. Por último, la cuarta sección presenta algunas opciones de política pública con el fin de contribuir a un debate informado.

2. ANTECEDENTES

▶ 2.1. Historia de la protección de ingresos a las personas mayores

El sistema de jubilaciones y pensiones en Paraguay nació con la creación en 1909 de un fondo para el personal del sector público por medio de la sanción de la Ley de Organización Administrativa (22/06/1909). Luego de algunas modificaciones, este fondo terminó convirtiéndose en lo que en la actualidad se conoce con el nombre de Caja Fiscal. En dicha ley se establecía el derecho a una jubilación para los empleados del sector público.⁸ Este régimen previsional es de beneficio definido y está financiado con los recursos provenientes de los aportes de los afiliados y las partidas presupuestarias incluidas anualmente en el Presupuesto General de la Nación.⁹ La Caja Fiscal es una dependencia del Ministerio de Hacienda - formalmente es la Dirección de Jubilaciones y Pensiones de dicho ministerio - que “se limita únicamente al pago de las jubilaciones y pensiones [...], no tiene ninguna responsabilidad en el cobro de los aportes ni en la administración de los recursos financieros” (Rodríguez Silvero y Pei, 2003).

Luego de la creación de la Caja Fiscal, el sistema de jubilaciones y pensiones se fue extendiendo, abarcando también a trabajadores de otros sectores. Entre 1924 y 1988, se crearon la Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios (Ley N°641/1924); el Instituto de Previsión Social (IPS), encargado de las pensiones

8. En la actualidad, está compuesto por cuatro sectores civiles -administración pública, magisterio nacional, docentes universitarios y magistrados judiciales- y dos no civiles -fuerzas armadas y fuerzas policiales-.

9. Moreno (2013, p. 379) sostiene que “Teóricamente, la Caja Fiscal comprende regímenes contributivos y no contributivos. En la práctica, los fondos de los distintos colectivos de empleados públicos funcionan solamente como esquemas “nacionalmente” contributivos dado que la población potencialmente beneficiaria experimenta la reducción de su salario en un monto equivalente al aporte personal. La Caja Fiscal realiza los pagos en función del presupuesto que le es asignado en el presupuesto nacional a las direcciones de pensiones contributivas o no contributivas, según corresponda.”

de retiro para los trabajadores del sector privado (decreto Ley N°17071/1943); la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios (Ley N°105/1951); la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) (Ley N°71/1968); la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Municipalidad de Asunción (Ley N°740/1978); el Fondo de Jubilaciones y Pensiones para Miembros del Poder Legislativo de la Nación (Ley N°842/1980); y la Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la ITAIPU Binacional (Ley N°1361/1988).¹⁰ Aunque en todos los casos adoptan un régimen de beneficio definido, los parámetros - tasa de contribución, condiciones de acceso al beneficio, tasa de sustitución, etc. - difieren entre ellas y también respecto a la Caja Fiscal.

Entre las distintas cajas que se crearon en este marco, el IPS tiene la mayor cantidad de aportantes y beneficiarios. Se trata de un ente autárquico con personería jurídica y patrimonio propio, aunque supervisado por el Poder Ejecutivo, cuya finalidad principal es brindar servicios para proteger a sus asegurados (y familiares) frente a enfermedad no profesional, maternidad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, vejez y muerte. Por lo tanto, a diferencia de la Caja Fiscal, que solo presta servicios de seguro contra pérdida de ingresos por invalidez, vejez o muerte, el IPS es también una Empresa Pública de Seguro Médico y una Empresa Pública de Cobertura de los Riesgos del Trabajo (Navarro y Ortiz, 2014). En lo que respecta al régimen previsional, al igual que la mayoría de las demás cajas jubilatorias, el esquema que adoptan el IPS y la Caja Fiscal es de beneficio definido, y es financiado con los aportes y contribuciones de los trabajadores y empleadores, y los beneficios obtenidos de sus inversiones financieras e inmobiliarias.

En 1985 se habilitó la creación del régimen privado de pensiones, que permitió el ingreso de diversas cajas mutuales, empresas con planes de ahorro y planes de jubilación, y bancos. Estas cajas intentaron llenar el vacío dejado para el caso de los trabajadores independientes, contemplados solo de manera voluntaria en el IPS¹¹ y excluidos de las demás Cajas. Sin embargo, muchos de estos fondos

10. Tanto la Caja del Personal de la ANDE como la del personal de la ITAIPÚ Binacional son cajas complementarias, esto significa que los asegurados también aportan al IPS.

11. Desde la fundación del IPS los trabajadores independientes fueron contemplados en el esquema de cobertura, aunque de manera voluntaria.

previsionales han desaparecido.¹² En la actualidad solo sobreviven aquellos fondos que mantienen un carácter mutual o cooperativo, entre los que se destacan: la Caja Mutual de Cooperativistas, la Caja Médica y de Profesionales Universitarios, la Caja del Personal Docente de la Universidad Católica de Asunción, y la Asociación Mutual de Despachantes de Aduanas, el Seguro Social del Chaco (SVCh), y la Caja Mutual de Escribanos. Sin embargo, en términos de cotizantes y beneficiarios, estos fondos también poseen un peso considerablemente menor que el sistema público. Finalmente, a diferencia del régimen obligatorio, el régimen voluntario adopta la modalidad de capitalización individual o de contribución definida.

En línea con las reformas introducidas en los sistemas previsionales en otros países de la región durante la década de los noventa, en Paraguay hubo un intento de reforma estructural en el año 2001 que no tuvo éxito. En ese período se fortalecieron las capacidades analíticas del Instituto de Previsión Social, consolidándose la capacidad actuarial a partir del apoyo brindado por OIT (OIT, 2003). No obstante, esta discusión constituyó un antecedente para que dos años más tarde se aprobara la Ley de Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal (Nº 2345/2003), mediante la cual se introdujo una serie de reformas paramétricas. Los cambios introducidos comprendieron el aumento de la tasa de aporte para todas las cajas administradas por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda (al 16%), la determinación del salario base para el cálculo a partir del promedio de las remuneraciones percibidas en los últimos cinco años, la modificación de las tasas de reemplazo¹³, el establecimiento de un nuevo mecanismo de actualización de haberes (homogéneo para todas las cajas) y la unificación de las pensiones de sobrevivencia de todos los regímenes en 65% (Casalí y Velázquez, 2016). De acuerdo con un estudio realizado por el FMI (Keim, 2017), producto de estas modificaciones el déficit actuarial había disminuido del 90% del PIB antes de la reforma, al 45% del PIB luego de la reforma; los sectores de empleados públicos, docentes universitarios y magistrados judiciales estarían equilibrados por casi 60 años; los sectores que seguían arrojando déficit eran, en orden de importancia, el magisterio nacional (13,2%), las fuerzas armadas (12,7%) y la policía nacional (9,7%) (Navarro

12. Rodríguez Silvero y Pei (2003) proporcionan algunos ejemplos. En el caso de las cajas del sector no regulado se incluyen UNAFON (Unión Administradora de Fondos Mutuos), JUPEP (Fondo Mutuo de Jubilación Privada), BUSAIF (Programa Previsional del Banco Unión Sociedad Anónima de Inversión y Fomento) y Bienestar Familiar; mientras que también mencionan a Garantía S.A. y Fondos Mutuos Banaleman S.A. como ejemplos de administradoras de fondos mutuos que dejaron sus operaciones.

13. De acuerdo con Casalí y Velázquez (2016) se introdujeron nuevas tasas basadas en la edad de retiro y los años de aporte -excepto en los casos de Magisterio Nacional, Fuerzas Armadas y Policía Nacional- y se redujeron las tasas de sustitución para el magisterio nacional.

y Ortiz, 2014).¹⁴ Finalmente, en dicha ley se estableció la creación de la Dirección de Pensiones No Contributivas, perteneciente al Ministerio de Hacienda, con el objetivo de administrar los programas de pensiones para los veteranos, lisiados y mutilados de la Guerra del Chaco y sus herederos¹⁵, y las pensiones graciabiles. De este modo, estos programas fueron incorporados a la Caja Fiscal, aunque, a diferencia de las pensiones contributivas, estas se financian íntegramente con recursos de rentas generales.

Con posterioridad a la reforma del año 2003, el Congreso introdujo una serie de modificaciones en el funcionamiento de la Caja Fiscal. Entre ellas se destacan el haber habilitado, por medio de la Ley N° 4252/2010, la posibilidad de que los excedentes generados por sectores superavitarios puedan ser utilizados para financiar los déficits de los sectores deficitarios dentro del mismo programa¹⁶ (Alaimo y Tapia, 2014), y la creación de tres regímenes especiales: i) personal de enfermería; ii) médicos dependientes del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS); iii) odontólogos y bioquímicos del MSPyBS. Estos tres regímenes especiales se rigen bajo sus propios parámetros lo cual incrementa aún más la heterogeneidad al interior de la Caja Fiscal, y en especial dentro del sector de Administración Pública.¹⁷

En la primera década del nuevo milenio, el sistema previsional paraguayo presentaba una serie de inconvenientes importantes. Sin pretender imputar una relación de causalidad, algunas de las leyes sancionadas en los últimos diez años estuvieron asociadas con diversas dificultades que presentaba el sistema previsional. Teniendo en cuenta que el sistema de pensiones paraguayo mantenía un elevado grado de fragmentación, en el año 2009 se sancionó la Ley N°3856 que establece la acumulación del tiempo de servicios en las distintas Cajas de Jubilaciones y Pensiones de Paraguay. Bajo este instrumento se reconocen y totalizan los distintos períodos de cotización – parciales, sucesivos y no simultáneos – para los efectos previsionales (Casalí y Velázquez, 2016).

14. Nótese que, a pesar de las reformas introducidas, la Caja Fiscal continuaba siendo deficitaria.

15. La Ley N° 431/1973, la cual le otorgaba el beneficio de pensión a los veteranos de la guerra del Chaco y sus herederos, entró en vigencia por medio de la sanción de la Ley N° 217/1993.

16. Esto significa que no es posible desviar recursos de los programas civiles para financiar a los no civiles, ni viceversa.

17. Otros regímenes especiales incluyen los de Obstetras (Ley N° 5423/2015 Art. 32); Patrulla Caminera (Ley N° 5498/2015); Médicos OEE y Empresas públicas (Ley N° 6522/2020); Psicólogos MSPyBS (Ley N° 6743/2020).

Por otro lado, el sistema previsional excluía a una proporción no menor de los trabajadores, debido a que sólo aquellos que se desempeñan en relación de dependencia, tanto del sector público como del sector privado, tienen la obligación de cotizar a la seguridad social, pero en el mercado de trabajo paraguayo las restantes categorías ocupacionales presentan un peso muy importante. Es en este marco es que puede entenderse que en 2011 se flexibilizaran los criterios para acceder a los beneficios jubilatorios del IPS (Alaimo y Tapia, 2014) y que luego, mediante de la Ley N° 4933/2013, se haya habilitado la posibilidad de que los trabajadores independientes, los empleadores, el personal doméstico y las amas de casa pudieran contribuir voluntariamente al IPS. Sin embargo, dada la voluntariedad de los aportes y la naturaleza misma de estos empleos, muchos de los cuales son de baja productividad y baja capacidad contributiva, no es de extrañar que el efecto de la medida haya sido reducido. En efecto, de acuerdo con la OCDE (2018), en su configuración actual el sistema los excluye de facto: los ingresos bajos e irregulares de este grupo de trabajadores dificultan seriamente el cumplimiento de las obligaciones de cotización. Por su parte, Montt et al. (2021) y Serafini (2019) argumenta que algunas de las razones por las cuales este grupo de trabajadores no contribuye al sistema administrado por el IPS son el alto costo en concepto de contribución en relación al nivel de ingresos, el desconocimiento, y las dificultades de portabilidad o devolución de los aportes. Por último, la ley del trabajo doméstico (N°5407) del 2015 estableció que las personas contratadas para el servicio doméstico deben ser incorporadas al régimen general de seguro social del IPS.¹⁸

Como complemento al pilar contributivo, a partir del año 2005 comenzaron a desplegarse una serie de programas de transferencias con el objetivo de combatir la pobreza monetaria.¹⁹ Dos hechos resultaban innegables en aquel momento: un bajo nivel de cobertura previsional y una alta incidencia de la pobreza entre las personas mayores. En este marco, en el año 2009 se creó, por medio de la Ley N°3728, la “Pensión Alimentaria Para las Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza”,

18. Se define como trabajo doméstico a “la prestación subordinada, habitual, remunerada, con retiro o sin retiro, de servicios consistentes en la realización de las tareas de aseo, cocina y demás inherentes a un hogar, residencia o habitación particular” (Casalí y Velázquez, 2016, p. 60).

19. Dentro de estas iniciativas también se encontraban los programas de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC). Moreno (2013, p. 382) destaca que “si bien el conjunto de TMC no estaba explícitamente orientado a dar cobertura a los adultos mayores, dependiendo de la elegibilidad del hogar en que los mismos habitaran podía indirectamente darles cobertura”. Sin embargo, es por el hecho de no estar orientados específicamente a los adultos mayores que se omitirá su análisis en el presente documento.

programa que fue lanzado un año más tarde.²⁰ Originalmente, consistía en una transferencia monetaria mensual a personas mayores de 65 años en condición de pobreza (Moreno, 2013), pero, unos años más tarde fue extendido a todos los adultos indígenas mayores de 65 años (Alaimo y Tapia, 2014). Este programa se encuentra bajo la administración de la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Economía y Finanzas y está financiado con rentas generales. Posteriormente, el conjunto de pensiones no contributivas se expandió con la creación de la pensión de sobrevivencia para herederos de policías y militares muertos en servicio, por medio de la Ley N°4622/2012 (Navarro y Ortiz, 2014).

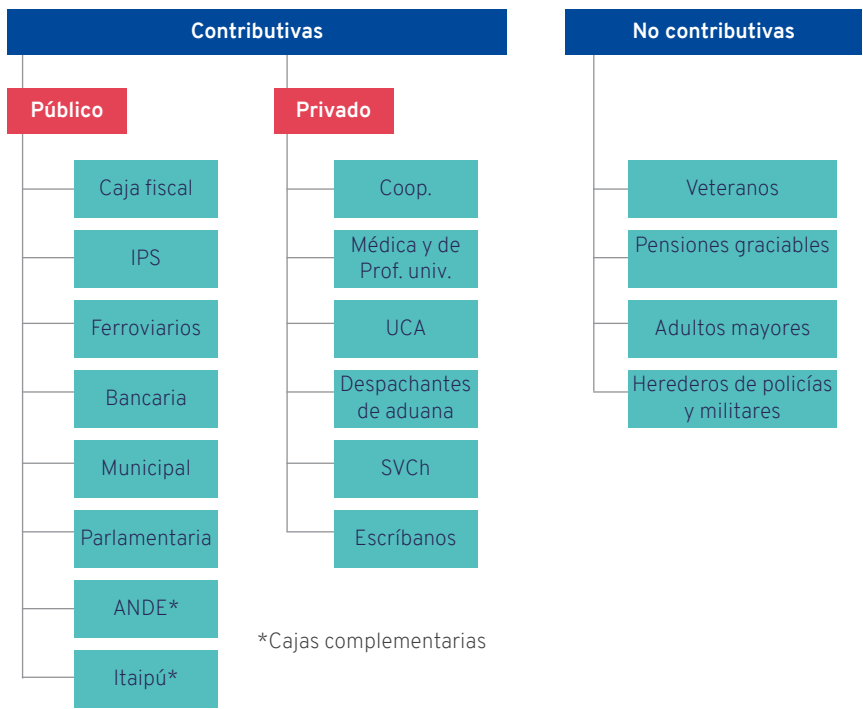
En diciembre de 2023 el Congreso de Paraguay sanciona una ley que crea la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones. Esta ley, que consideró una consulta con representantes de trabajadores y empleadores e incorporó sus aportes, supone un avance en la gobernanza de un sistema fragmentado. Ofrece un espacio institucional para supervisar y apoyar la gestión de las distintas Cajas. En ese mismo mes, el Poder Ejecutivo, a través del Decreto No. 933 que reglamenta la Ley 5.741/2016 permite la incorporación – en principio voluntaria y, al cabo de tres años obligatoria – de empresarios al Instituto de Previsión Social.

Producto de esta historia, el sistema de pensiones paraguayo puede ser organizado esquemáticamente de la siguiente manera (esquema 1). Por un lado, se encuentra el sistema contributivo, el cual, a su vez, está dividido en un sistema público obligatorio -integrado por ocho cajas, entre las cuales se destacan el IPS y la Caja Fiscal- y el sistema privado voluntario -integrado por cajas mutuales o cooperativas-. Por otro lado, se encuentra el sistema no contributivo, administrado por el Ministerio de Hacienda, dentro del cual se destaca la PAM.

20. De acuerdo con algunos autores, la creación de este programa está explicada por el proceso político propio de Paraguay, más que por la situación vigente en aquel entonces (Moreno, 2013).

▶ Esquema 1

Arquitectura del sistema de protección de ingresos a las personas mayores en Paraguay



Fuente: elaboración propia en base a la normativa vigente y Navarro y Ortiz (2014).

▶ 2.2. Reglas del juego actuales

En la actualidad, el sistema previsional paraguayo mantiene un elevado grado de fragmentación, lo cual no sólo implica que conviven una diversidad de instituciones, sino que también cada una de ellas posee sus propias reglas de juego. Por lo tanto, para poder comprender el funcionamiento de este sistema es necesario conocer los parámetros de cada una de las cajas. Sin embargo, debido a la diversidad imperante, el alcance limitado de la gran mayoría de ellas, y la escasez de información en algunos casos, es que esta sección se centrará en los dos programas

contributivos más importantes - el IPS, para los empleados privados, y la Caja Fiscal, para los empleados públicos - y el programa no contributivo PAM -.

El Instituto de Previsión Social

Los afiliados a este esquema de pensiones son los trabajadores dependientes que desarrollan actividad en el sector privado, en un ente descentralizado de la administración pública y en una empresa de economía mixta, los docentes de las instituciones privadas (nivel primario, secundario y terciario) y los trabajadores domésticos - Ley 5407/15. Asimismo, con la sanción de la Ley N°4933/2013, pueden realizar aportes voluntarios los trabajadores independientes, los empleadores y las amas de casa. En todos los casos, el trabajador debe aportar el 9% de su ingreso mensual y el empleador el 14%.²¹ De acuerdo con el IPS (2021), lo recaudado se asigna a los distintos fondos, donde el 12,5% sobre la base imponible corresponde para el Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones, el 9% para las prestaciones de salud y el 1,5% para los gastos de administración. Por tanto, del total recaudado en concepto de las cotizaciones, el 54,3 % se asigna al Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones, el 39,2% al Fondo de Enfermedad y Maternidad y el 6,5% al Fondo de Administración.²² Para poder acceder al beneficio jubilatorio, el trabajador debe haber cumplido 60 años y haber cotizado al menos durante 1250 semanas - es decir 25 años - con ingresos iguales o mayores al Salario Mínimo Legal (SML) de su actividad.²³ También se otorga la posibilidad de una jubilación anticipada - entre los 55 y los 59 años -, en tanto el trabajador haya cotizado durante al menos 1500 semanas - es decir, 30 años -.²⁴

El salario sobre el cual se calcula la tasa de reemplazo es igual al promedio de los 36 salarios percibidos antes del mes de pago del último aporte. Sin embargo, la

21. De acuerdo con el IPS (2017), el empleador debe aportar un 2,5% adicional, el cual se descompone de la siguiente manera: 1,5% para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y 1% para el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL).

22. Para el caso de los sujetos de independientes y según la Ley N° 4933/13, la tasa de aporte es del 13% donde el 12,5% va al fondo de jubilaciones y el 0,5% al fondo de administración.

23. Según el IPS (2017, P. 96), “cuando el trabajador gana menos que el Salario Mínimo Legal, la Ley establece que el empleador deberá completar el aporte hasta alcanzar el que corresponda al SML”.

24. Para trabajadores independientes y para docentes privados, el periodo de referencia es de 120 meses. Para todos los trabajadores existe la posibilidad de una jubilación proporcional a los 65 años de edad y con 15 años de aporte con una tasa de sustitución del 60% (Docentes privados solo pueden acceder a la jubilación ordinaria a los 60 años de edad con 25 años de aporte).

tasa de reemplazo dependerá de la cantidad de años de aporte y la edad de retiro de la persona (tabla 1).

▶ **Tabla 1**
Porcentaje del haber jubilatorio en función de los años de aporte y la edad de retiro

Años de aporte	Edad de retiro	Tasa de reemplazo
30	55	80%
30	56	84%
30	57	88%
30	58	92%
30	59	96%
25	60	100%

Fuente: IPS (2017)

Lo distintivo es la elevada generosidad del sistema de pensiones administrado por el IPS. La tasa de reemplazo podrá alcanzar al 100% cuando la persona haya aportado durante al menos 25 años y se retire a los 60 años, mientras que en el resto de los casos se encontrará entre 80% y 96% dependiendo de la edad de retiro. Sin embargo, el haber jubilatorio tiene una cota mínima - fijada en el 75% del SML - y una cota máxima - igual a diez SML - (IPS, 2017). Por último, el haber jubilatorio se ajusta anualmente de acuerdo a la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por el Banco Central de Paraguay.

Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (Caja Fiscal)

A pesar de tratarse de una única caja, conviven al interior de la Caja Fiscal dos programas: el civil - integrado por los trabajadores de la Administración Pública, del Magisterio Nacional (docentes públicos), los Docentes Universitarios (de Universidades Nacionales), y los Magistrados Judiciales - y el no civil - compuesto por las Fuerzas Armadas (militares) y la Policía Nacional -. A su vez, estas subcajas se rigen por diferentes parámetros siendo posible agrupar estos sectores en tres grupos: a) el no civil, b) los docentes (Magisterio Nacional y Docentes Universitarios), y c) la Administración Pública y los Magistrados Judiciales (de ahora en más, cuando se refiera a la “Administración Pública” se estará aludiendo a ambos grupos, salvo aclaración en contrario).

▶ **Tabla 2**
Parámetros vigentes en los distintos regímenes de la Caja Fiscal

Parámetro	Administración Pública	Magistrados Judiciales	Magisterio Nacional y Docentes Universitarios	Fuerzas Armadas y Policía Nacional
Tasa de contribución	16%			
Base de contribución	Salario base, horas extra, gastos de representación y bonificación. Se excluye aguinaldo.			
Edad de retiro	62	50	No requiere	
Cantidad de años de servicio	20 años	24 años	25 años	15 años (FFAA) 10 años (PN)
Tasa de sustitución	47% + 2,7 p.p. por año de servicio adicional	94%	83%	50% - 100% (FFAA) 30% - 100% (PN)
Base de cálculo	Promedio de los últimos 5 años	Último salario	Promedio de los últimos 5 años (10 años para los docentes que hayan registrado un incremento de turnos y horas cátedra)	Equiparado al sueldo del personal en servicio activo
Ajuste de las jubilaciones	Índice de precios al consumidor			Equiparado al sueldo del personal en servicio activo

Nota: Otros regímenes especiales del programa civil de la Caja Fiscal incluyen a personal de enfermería; ii) médicos dependientes del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS); iii) odontólogos y bioquímicos del MSPyBS; Obstetras (Ley N° 5423/2015 Art. 32); Patrulla Caminera (Ley N° 5498/2015); Médicos OEE y Empresas públicas (Ley N° 6522/2020); Psicólogos MSPyBS (Ley N° 6743/2020) y tienen, en ciertos casos, sus propios parámetros.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Nota Técnica DEE N° 007/2022, Dirección de Estudios Económicos.

En todos los casos, el aporte que los trabajadores deben realizar es del 16% de su salario, en tanto el Estado como empleador no realiza contribuciones. En la mayoría de los casos no existe una edad jubilatoria mínima, excepto en el caso de los trabajadores de la Administración Pública para quienes está fijada en 62 años.²⁵ La diversidad resulta mayor en el caso de los años de cotización necesarios para acceder al beneficio. Así, mientras que en el caso de la Administración Pública deben cumplirse 20 años de servicio, este umbral asciende a 25 años en el caso de los Docentes.²⁶ La cantidad de años de actividad es considerablemente menor en el caso del personal militar y policial, quienes adquieren el derecho de acceder a la jubilación con 15 y 10 años de aportes, respectivamente.

El salario base que se considera para el cálculo del beneficio en todos los sectores del programa civil equivale al promedio de los últimos 5 años²⁷ y se ajusta anualmente considerando la evolución del IPC. La tasa de sustitución en el caso de la Administración Pública es del 47% si el retiro se produce con la mínima cantidad de años de aporte y aumenta 2,7 p.p. por cada año adicional de servicio, mientras que la tasa de reemplazo para los docentes es del 83% si se accede al beneficio con 25 años de servicio y del 87% en caso de que los años de cotización asciendan a 28.²⁸

En el caso del programa no civil, el salario que se utiliza como base es equiparado con el salario del personal en actividad (Ley N°4670/2012). Por su parte, la tasa de sustitución depende de la cantidad de años de aporte: para el personal militar es de 50% para quienes se retiran con la mínima cantidad de años de servicio (15 años) y aumenta por cada año adicional hasta alcanzar el 100% en función de la siguiente regla: 3 p.p. por cada adicional durante los primeros nueve y 4 p.p. por cada año adicional durante los restantes seis. Para el personal policial la tasa de reemplazo es del 30% si se retiran con 10 años de aportes (cantidad mínima de años de servicio) y se incrementa por cada año adicional hasta llegar al 100% (en 5 p.p.

25. En la Administración Pública existe la posibilidad de acceder a una jubilación anticipada a los 50 años y con 20 años de servicio. En este caso, la tasa de sustitución es igual a aquella que obtendría por una jubilación ordinaria multiplicada por el cociente entre la edad y 65.

26. En el caso del Magisterio Nacional es posible acceder a la jubilación anticipada cuando se han acumulado 15 años de servicio. En este caso, la tasa de sustitución es del 40%.

27. La única excepción son los docentes que en dicho período hayan registrado un incremento de turnos y horas cátedra, en cuyo caso el salario de base se calcula como el promedio de los últimos 10 años.

28. Esta modificación se introdujo en el año 2009, por medio de la Ley N° 3613. A su vez, en esa misma ley se estableció que "A las mujeres, se les computará a partir de los veinticinco años de servicio, un año más de servicio por cada hijo nacido durante el ejercicio de la docencia, no debiendo exceder a tres hijos vivos el número de años computados de esta forma".

por cada año adicional durante los primeros ocho, en 4 p.p. por cada año adicional durante los siguientes tres, 3 p.p. en los siguientes cuatro, y 2 p.p. en los últimos tres).

Esquema no contributivo para personas mayores

La Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza es un programa no contributivo lanzado en el año 2010 dirigido a todos los ciudadanos mayores de 65 años que se encuentren en situación de pobreza; que no perciba un salario por alguna actividad, pensión o jubilación pública o privada; y sin casos pendientes con la justicia. En la práctica, se considera que se encuentran en situación de pobreza - y por lo tanto, elegibles para el programa - aquellas personas mayores que obtengan un puntaje menor a 40 en el índice de calidad de vida (ICV)^{29,30} (Moreno, 2013). En el año 2012, este beneficio fue extendido a todos los adultos indígenas mayores de 65 años, independientemente de su situación frente a la condición de pobreza. El haber jubilatorio, por ley, equivale al 25% del SML, lo cual dota al haber de un mecanismo de indexación automática en tanto el SML es actualizado periódicamente.

Dada la importancia que tiene la Caja Fiscal como componente del sistema nacional de protección de ingresos a las personas mayores en Paraguay, y la diferencia paramétrica que ésta tiene no sólo a su interior - es decir, entre las subcajas que la componen - sino también con el IPS, el sistema de pensiones se caracteriza por su alta fragmentación. Esto conlleva un problema de inequidad entre trabajadores dentro del mismo sector público, como se puede observar claramente en la tabla 2

29. El índice de calidad de vida (ICV) asigna un puntaje entre 1 y 100 dependiendo de un conjunto de 29 variables asociadas a las características del hogar, de la vivienda y la tenencia de bienes de consumo. Según Moreno (2013, p. 383), “Dadas las características de construcción del ICV, muchas de las variables requieren la observación in situ (i.e. material predominante en el techo, piso o paredes) de las características de la vivienda. Esta estrategia de registración de potenciales beneficiarios combinado con las limitadas capacidades institucionales del organismo encargado de llevar a cabo este proceso, hacen poco dinámico el proceso de altas y bajas de beneficiarios.”

30. A los fines de la implementación del programa se priorizaron aquellas zonas geográficas con mayores necesidades, aproximadas a partir de la medición de la pobreza monetaria y las necesidades básicas insatisfechas. En este sentido, Moreno (2013, p. 387) afirma que “Los programas no contributivos de la asistencia social comenzaron su implementación en las áreas rurales, incluyendo en su expansión a zonas periféricas de las áreas urbanas como los bañados de la capital Asunción”

del presente documento; pero también entre trabajadores de una misma rama de actividad dependiendo si se desempeñan en el sector público o privado.

A los fines de ilustrar este último problema de equidad se puede recurrir al caso de los docentes. Un maestro de 55 años y que cuenta con 25 años de aportes, se encuentra habilitado para retirarse si se desempeña en el sector público. Sin embargo, si ese mismo docente trabajara en el sector privado, no podría retirarse porque, a pesar de contar con la cantidad de años de servicio, no poseería la edad mínima de retiro (60 años) o porque, si estuviera optando por retirarse en forma anticipada (a los 55 años), no cumpliría con la cantidad mínima de años de aporte (30 años). Por otra parte, también existen diferencias en términos de la tasa de reemplazo. Continuando con el ejemplo previo, dicha tasa asciende al 83% en el caso del docente del sector público (pudiendo ascender a 87% si decidiera continuar trabajando tres años más), mientras que en el sector privado podría obtener una tasa del 80% si se retirara con 55 años y 30 años de aportes, o del 100% si dejara la actividad a los 60 años de edad y con 25 años de servicio.

3. DESEMPEÑO DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES

Habiendo realizado una breve revisión de la evolución histórica del sistema de protección de ingresos a las personas mayores y los parámetros vigentes en sus principales componentes, a continuación, se presentan algunos indicadores tradicionales para el período 2007-2022, con el objetivo de evaluar el desempeño de dicho sistema. Para ello, siguiendo la práctica usual, se consideran tres criterios: (i) la cobertura, entendida como el acceso a beneficios por parte de las personas mayores y de tratarse de esquemas contributivos, de los trabajadores que deberían estar generando derechos futuros; (ii) la adecuación de los beneficios, esto es, cuán suficiente es el valor de las transferencias recibidas por los beneficiarios para cumplir los objetivos planteados; y (iii) la sustentabilidad financiera, es decir que la gestión del sistema esté en condiciones de cumplir con los compromisos financieros que se hayan asumidos en el corto, mediano, y largo plazo. Estos tres criterios exigen un balance, en tanto no es posible aumentar la cobertura o los beneficios sin afectar las necesidades financieras de los esquemas de protección de ingresos.

▶ 3.1. Cobertura: avanzando hacia la protección universal

La cobertura en los programas de protección social se refiere a la proporción de personas que reciben el beneficio entre un grupo de referencia considerado elegible. Sin embargo, dicho concepto para los programas de protección de ingresos frente a la invalidez, muerte y vejez resulta más compleja debido a que no depende de la situación del momento de la ocurrencia de la contingencia, sino de la historia de participación a través del aporte sostenido del individuo.³¹ En un sistema contributivo, la sustitución de ingresos sólo tiene lugar si se alcanza la edad requerida para tal efecto y simultáneamente se acumulan suficientes años de cotización o aporte.

31. La cobertura contributiva otorga aseguramiento frente a posibles pérdidas de ingresos no solo en la vejez sino también en la edad activa tales como discapacidad y fallecimiento.

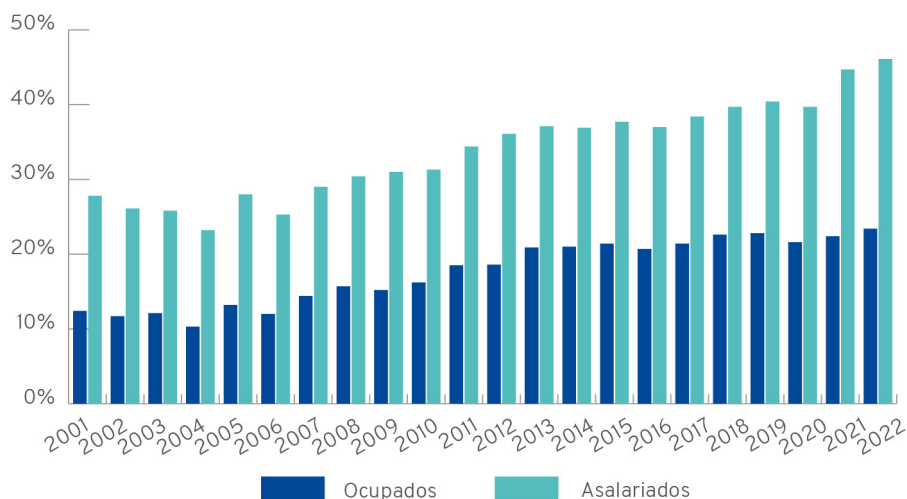
Por tal motivo dicha definición debe ser corregida en los sistemas de pensiones dada la necesidad de contemplar el tipo de beneficio y las condiciones de elegibilidad de la población. Frecuentemente las referencias sobre cobertura de los sistemas previsionales se basan en aquellos individuos que reciben el beneficio (jubilación o pensión). Sin embargo, tal cobertura abarca dos etapas. La primera asociada con el período en el cual el trabajador contribuye al sistema y obtiene el derecho al beneficio, inclusive protección contra otras pérdidas contingentes. Esta etapa se refiere a la cobertura de la población económicamente activa: las personas en esta etapa de la vida que están aportando al sistema de jubilaciones y pensiones. La segunda fase está relacionada con la recepción del beneficio monetario cuando el individuo se retira del mercado de trabajo. Esta fase mide el porcentaje de personas mayores que reciben el beneficio o prestación.

a) Cobertura ocupacional: trabajadores que aportan a la seguridad social

La figura 1 presenta el número de cotizantes a la seguridad social entre 2001 y 2022 en relación a la población ocupada, por un lado, y a la población asalariada, por el otro. Las diferencias observadas entre ambos indicadores se encuentran asociadas con el hecho de que la población ocupada incluye también a los trabajadores independientes quienes pueden cotizar a la seguridad social de manera voluntaria. Es por ello que, a continuación, sólo se referirá al indicador que tiene al universo de ocupados como referencia.

▶ Figura 1

Porcentaje de personas que cotizan a la seguridad social. 2001-2022.



Fuente: elaboración propia en base la EPH

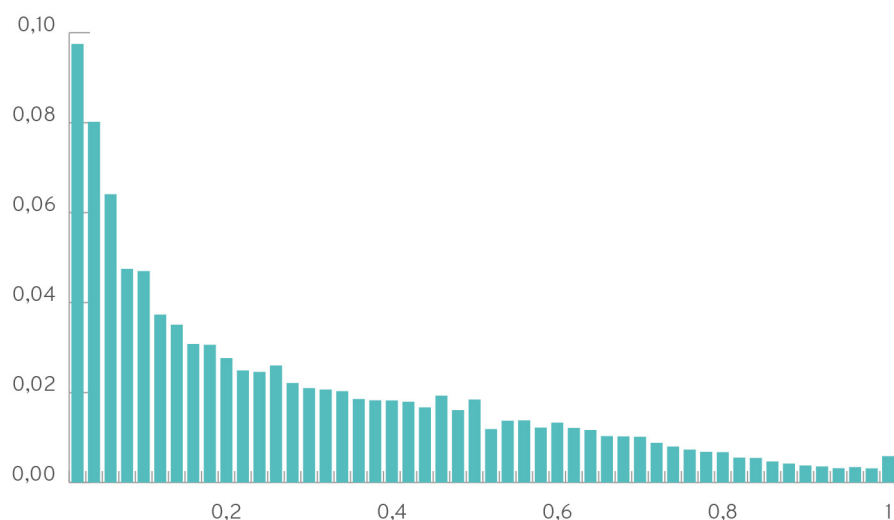
El nivel de cobertura sobre la población activa resulta bajo y una parte importante de esto se debe a que Paraguay enfrenta una informalidad laboral que afecta a un 77% de la población ocupada. A pesar del prolongado período de crecimiento económico experimentado en las últimas dos décadas, los avances en la formalización del empleo han sido limitados (Casalí et al, 2018). Una mirada de mediano plazo sugiere que la situación actual es mejor que aquella observada a principio de la década de los 2000. Entre el año 2001 y 2022, la cobertura entre los ocupados pasó de valores en el entorno del 12% (hasta el año 2004) al 22% (entre 2013 y 2017). Al considerar a los trabajadores asalariados, solamente la cobertura pasó del 28% en 2001 al 46% en 2022. De acuerdo con Casalí y Velázquez (2016) el aumento señalado en el nivel de aseguramiento de los asalariados se asocia, en parte, con los cambios ocurridos en la estructura del empleo y con el rol que ha cumplido en esta materia la principal institución del sector, el Instituto de Previsión Social (IPS), en ampliar su base de cotizantes. Pese al dinamismo presentado en el período 2004-2013, con posterioridad este indicador se estancó y, en 2022, sólo el 23% de los ocupados cotiza a la seguridad social, lo cual ubica a Paraguay como uno de los países con menor cobertura dentro de la región (Alaimo y Tapia, 2014; Bosch et al., 2013; OCDE, 2018).

La baja cobertura tiene una manifestación dinámica: existe una elevada rotación de los ocupados entre las diferentes categorías de ocupaciones: empleo formal, informal, desempleo e inactividad (Bai y Zelko, 2022; Alaimo y Tapia, 2014). Estas transiciones desde y hacia el empleo formal constituye una restricción para alcanzar la elegibilidad en la vejez debido a la limitación de alcanzar la cantidad de años de aportes necesaria y, a su vez, puede tener consecuencias negativas sobre la tasa de reemplazo, la cual, en muchos casos, depende de la cantidad de años de servicio.

De acuerdo con Bai y Zelko (2022), y de manera consistente con otras estimaciones (Sanabria y Meza, 2018), la densidad de cotizaciones promedio al IPS en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2022 es del 28%, con una mediana de 20% (figura 2). Esto implica que, en promedio, los afiliados al IPS cotizan menos de la tercera parte de su trayectoria laboral y la mitad de ellos solamente cotizan una quinta parte de ella.

▶ Figura 2

Distribución de densidad de cotizaciones de ocupados afiliados al IPS. 2000-2020



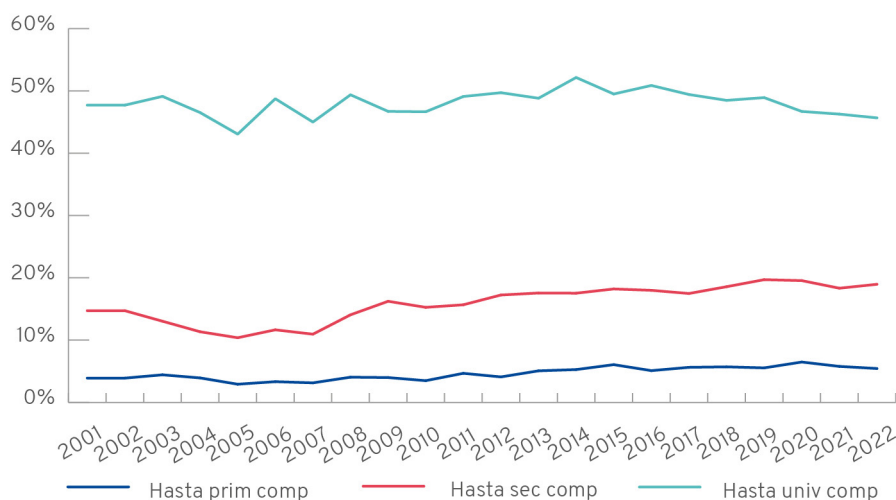
Fuente: Bai y Zelko (2022)

Bai y Zelko (2022) dan cuenta, también, que la mayoría de los trabajadores tienen trayectorias laborales en las que coexisten periodos, relativamente cortos, de contribución con periodos sin contribución. En particular, se aprecia una elevada concentración en los valores más bajos de densidad, lo cual sugiere que muchos trabajadores cotizan por poco tiempo y se mantienen durante buena parte de su vida en edad de trabajar por fuera de la formalidad.

Existe una relación positiva entre el nivel educativo y la probabilidad de cotizar a la seguridad social. El porcentaje de trabajadores que cotizaron a la seguridad social es de aproximadamente el 6% entre quienes solo alcanzaron a completar sus estudios primarios, de casi un 20% para aquellos que han alcanzado hasta el nivel secundario completo, y de alrededor del 50% en el caso de los que cuentan con estudios universitarios completos (figura 3).

▶ Figura 3

Porcentaje de ocupados que cotizan a la seguridad social según nivel educativo. 2001-2022



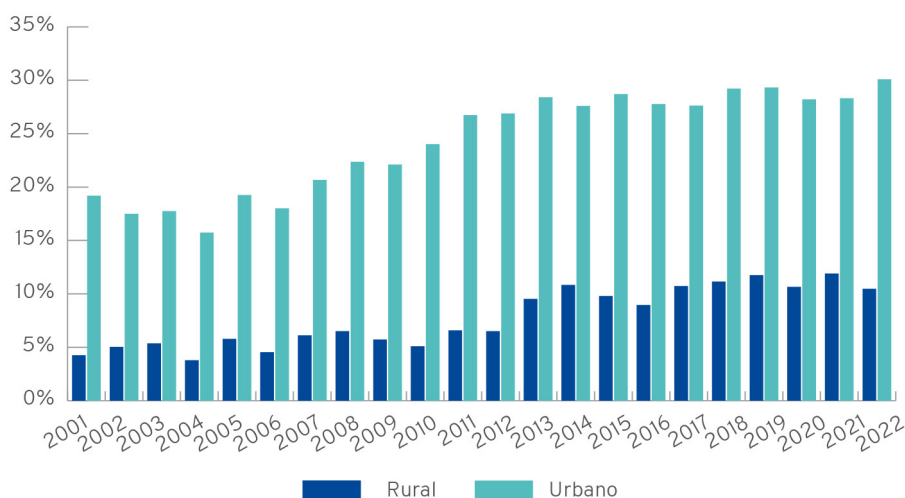
Fuente: elaboración propia en base la EPH

La figura 4 muestra una amplia diferencia en términos de cobertura entre el área rural y urbana. De acuerdo con el último dato disponible, la tasa de cobertura en el primer caso es de 10%, mientras que en el segundo es del 30%. No sólo se registran diferencias en términos del nivel de cobertura, sino también en su dinámica.

Así, mientras que en el caso del área urbana su comportamiento es muy parecido al que registra el total de la población ocupada (figura 1) - es decir, un decrecimiento inicial, un crecimiento importante y finalmente un estancamiento en niveles significativamente mayores a los del comienzo -, en el ámbito rural se observa una tendencia oscilante en el entorno del 5% hasta el año 2012, un “salto” en el año 2013 y un posterior estancamiento alrededor del 10% hasta el final de la serie.

▶ Figura 4

Porcentaje de ocupados que cotizan a la seguridad social según área urbano/rural. 2001-2022.



Fuente: elaboración propia en base la EPH

La figura 5.a presenta la distribución de los cotizantes según esquema previsional.³² En conjunto, el IPS y la Caja Fiscal comprenden a más del 90% del total de trabajadores, lo cual se explica por el hecho de que las restantes instituciones cubren sectores muy particulares y, por lo tanto, de menor peso relativo. Dado el crecimiento de cotizantes al IPS durante el período considerado, la Caja Fiscal ha

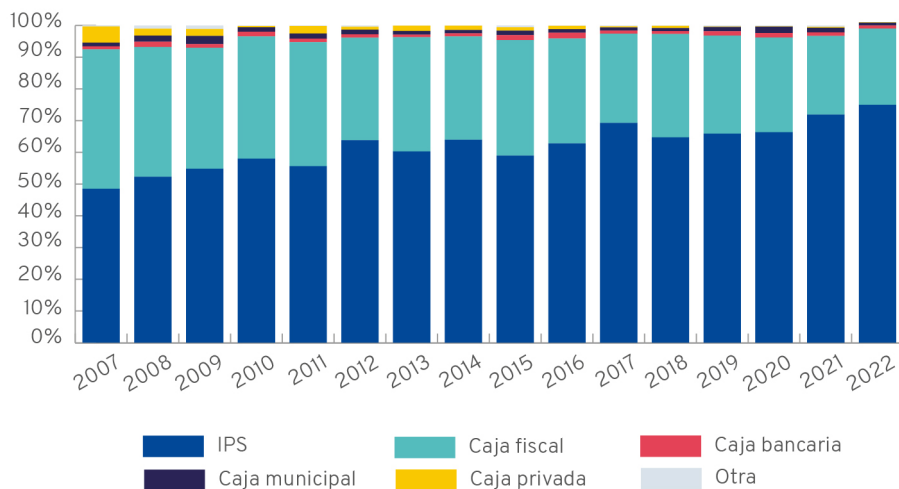
32. La fuente de información utilizada sólo permite distinguir la caja a la cual el trabajador cotiza a partir del año 2007. Por tal motivo la diferencia en la ventana temporal en relación a la información presentadas previamente.

perdido participación en el total de cotizantes, pasando de representar el 44% de los ocupados al 27% entre 2007 y 2022.

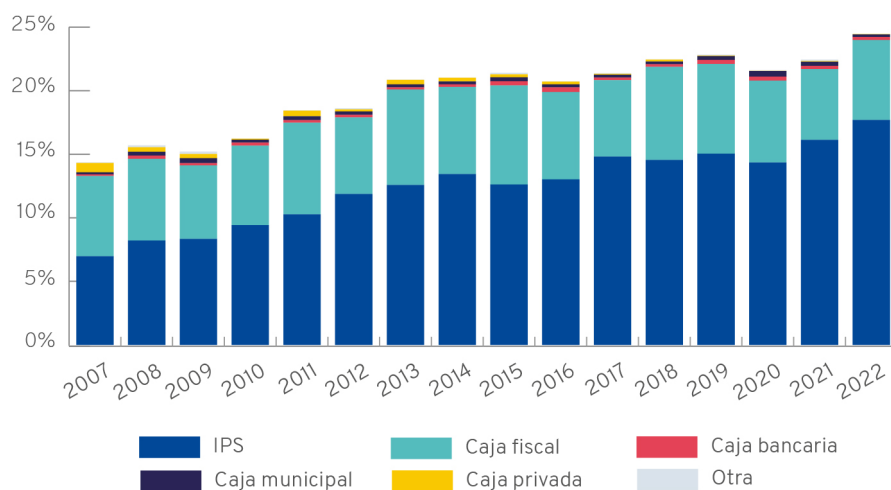
▶ **Figura 5**

Cobertura sobre ocupados según caja. 2007-2022.

a) Distribución de cotizantes a la seguridad social según caja.



b) Porcentaje de ocupados que cotizan a la seguridad social según caja.



Fuente: elaboración propia en base la EPH

Por lo tanto, es posible sugerir que el porcentaje de cotizantes en Paraguay no sólo es bajo, sino que también presenta un sesgo muy marcado hacia aquellas personas que residen en el área urbana, y que poseen un mayor nivel educativo. Adicionalmente, a pesar de contar con un número elevado de cajas, sólo dos de ellas - el IPS y la Caja fiscal - absorben a más del 90% del empleo registrado.

La limitada cobertura de la seguridad social entre las personas trabajadoras responde a un conjunto de factores que operan como obstáculos para acceder a la formalización. Algunas de las principales barreras para aumentar la formalización incluyen la baja productividad de las empresas y puestos de trabajo, bajos salarios y remuneraciones, inestabilidad en la demanda laboral, falta de una percepción subjetiva de derechos y obligaciones entre los trabajadores, alta prevalencia de una mentalidad individualista de corto plazo, información imprecisa sobre los beneficios del seguro social y su consiguiente subestimación, y desconfianza hacia las instituciones (Montt et al., 2022).

b) Cobertura prestacional: Mayores de 65 años que reciben una jubilación o pensión

En términos de la cobertura pasiva, es decir el porcentaje de la población de 65 años y más que recibe una jubilación o pensión, la cobertura es baja³³: el porcentaje de personas mayores de 65 años que perciben una jubilación o pensión contributiva ha permanecido bajo (oscilando en torno al 15%) entre los años 2001 y 2011³⁴, lo cual es consistente con el bajo porcentaje de trabajadores que cotizan a la seguridad social discutido precedentemente y la tardía implementación de un programa de pensiones no contributivas. La figura 6 muestra cómo, a partir de 2010 – y sobre todo luego de 2012, con la progresiva expansión del programa Pensión Alimentaria para Personas Mayores en Situación de Pobreza, el porcentaje de personas mayores

33. Para la evaluación de la cobertura pasiva no es posible distinguir entre los beneficios otorgados por las diferentes cajas. Por tal motivo, a continuación, se analizan diferentes características de la cobertura total con el objetivo de obtener una mejor comprensión del alcance del sistema. Además, para el período 2001-2006, la información disponible no permite distinguir entre quienes perciben una jubilación (contributiva) y una pensión (por sobrevivencia). No obstante, la similitud con el agregado, es decir, jubilaciones más pensiones, en los años posteriores, sugiere que la composición probablemente haya sido similar y que, por lo tanto, el porcentaje de jubilados se haya mantenido en torno a los mismos valores desde el inicio de la serie.

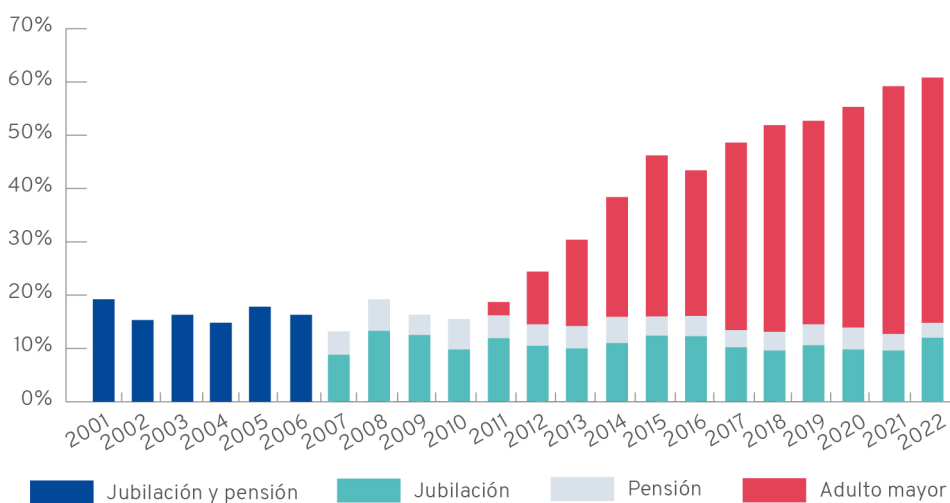
34. Nótese que incluso si se asumiera que eran jubiladas todas las personas identificadas como jubiladas o pensionadas durante el período 2001-2006, este porcentaje nunca alcanzaría el 20%.

de 65 años que recibe un beneficio supera, ya en 2022, el 60%.³⁵ Esto significa que 40% de las personas mayores de 65 no tienen acceso a la seguridad de ingresos en la vejez, lo que limita el cumplimiento uno de los principales principio de la seguridad social que refiere al derecho a la misma y la universalidad de la cobertura.

En este período destaca, además que el nivel de cobertura previsional contributiva no ha variado realmente desde el año 2011. Esta cobertura contributiva es, en términos internacionales, considerablemente menor que en el resto de los países de la región (OIT, 2022).

▶ **Figura 6**

Porcentaje de la población de 65 años y más que recibe un beneficio previsional contributivo o no contributivo. 2001-2022



Nota: Por las características de la muestra y el cuestionario no es posible distinguir entre ingresos recibidos por jubilación o por pensión de sobrevivencia entre los años 2011 y 2007.

Fuente: elaboración propia en base la EPH

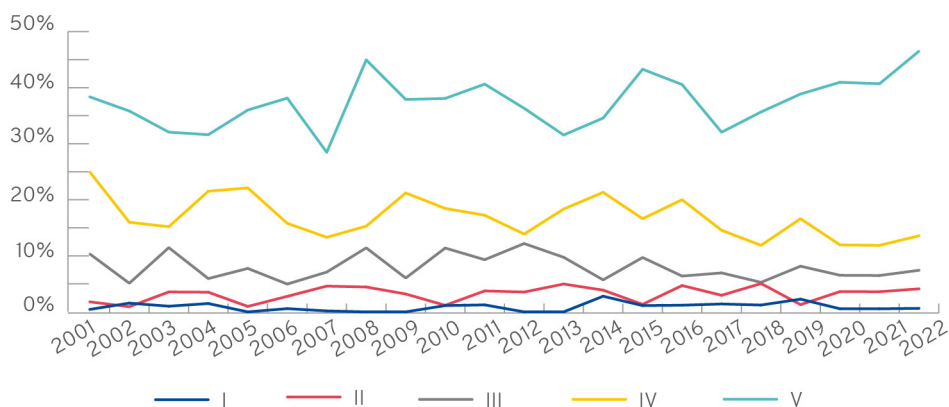
35. La expansión progresiva del número de beneficiarios pudo haber estado explicada por la estrategia de implementación del programa y las limitaciones institucionales, las cuales hicieron poco dinámico el proceso de incorporación de beneficiarios (Moreno, 2013). Sin embargo, en este crecimiento también jugó un papel importante la extensión del programa a toda la población de pueblos originarios mayores de 65 años implementada en el año 2012 (Alaimo y Tapia, 2014).

La cobertura del componente contributivo no es sólo reducida, sino que también se encuentra sesgada hacia la población de mayores ingresos (figura 7). Aunque esta cobertura por quintil de ingreso registra una importante variabilidad, existe una correlación positiva entre la tasa de cobertura y el quintil del ingreso per cápita familiar. Concretamente, considerando el promedio de los valores del período³⁶, esta tasa fue de 1% para el primer quintil, 8,3% para el tercero y 36,5% para el quinto.³⁷

El grupo de personas que no reciben prestación del componente contributivo incluye a un número importante de personas que sí aportaron al sistema. Bai y Zelko (2022) estiman que más de la mitad de las personas que cotizaron a IPS no reunirán los aportes necesarios para optar a una jubilación. Estos aportes que no redundan en beneficio, generalmente provenientes de la parte más baja de la distribución de ingresos, se constituye en un subsidio regresivo.

▶ Figura 7

Porcentaje de la población de 65 años y más que recibe una jubilación o pensión contributiva según quintil de ingreso per cápita familiar. 2001-2022.



Fuente: elaboración propia en base la EPH

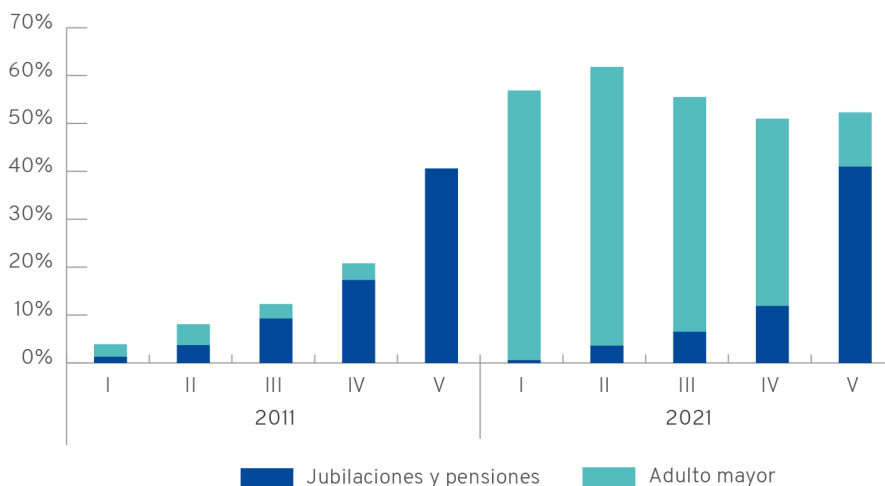
36. En este caso se optó por considerar el promedio del período dada la variabilidad que presentan las tasas de cobertura por quintil a lo largo del período considerado.

37. Es importante tener en cuenta que las brechas entre quintiles aumentaron durante la década de los noventa, producto de la caída del porcentaje de personas de 65 años y más con jubilación entre los quintiles de menores ingresos (Moreno, 2013).

El programa Pensión Alimentaria para el Adulto Mayor ha sido importante no sólo por el crecimiento de la cobertura previsional, sino también por su focalización hacia la parte más baja de la distribución del ingreso per cápita familiar. A diferencia de lo que ocurre con las jubilaciones y pensiones otorgadas por los esquemas contributivos, el programa no contributivo tiene un peso mayor entre los primeros tres quintiles de la distribución (figura 8). En este sentido, en el año 2021, la tasa de cobertura de las personas mayores de 65 años, considerando todos los beneficios previsionales, asciende al 57% en el caso del primer quintil, al 61% en el segundo, al 55% en el tercero, al 51% en el cuarto y al 52% en el último. La mayor proporción de estas tasas está explicada por las pensiones no contributivas, excepto en el caso del quintil de mayores ingresos. En la figura 8 se destaca también que existen beneficiarios de la pensión no contributiva que están en los dos quintiles superiores de la distribución de ingresos, así como brechas de cobertura del orden del 40% en los dos quintiles inferiores, lo que podría sugerir la existencia de errores de focalización o inclusión.

▶ **Figura 8**

Porcentaje de la población que recibe un beneficio jubilatorio según quintil de ingreso per cápita familiar y tipo de transferencia. 2011 y 2021



Fuente: elaboración propia en base la EPH

En resumen, la cobertura de las jubilaciones contributivas es baja en Paraguay, lo cual es resultado de la reducida proporción de trabajadores que cotizan a la seguridad social, la elevada transición desde y hacia la formalidad y consecuentemente baja densidad de contribución, así como también reglas que limitan el acceso a una jubilación a ciertos grupos y aportantes. Frente a esta situación, la implementación del programa de pensiones no contributivas ha sido importante para ampliar la protección de ingresos en la vejez, en particular para aquellas personas ubicadas en la parte baja de la distribución del ingreso, aunque aún persisten brechas de cobertura.

▶ 3.2 Suficiencia: impacto sobre pobreza

Como parte de la protección social, los sistemas de jubilaciones y pensiones ofrecen prestaciones frente a la imposibilidad de obtener ingresos suficientes a través del trabajo. Desde el punto de vista de la suficiencia de las prestaciones, los sistemas de jubilaciones y pensiones deben avanzar a asegurar ingresos de tal manera de proteger frente a la pobreza, por un lado, y de suavizar el consumo, por otro. Esto último refiere a que, al momento de jubilar, una persona trabajadora no sufra una caída muy grande en sus ingresos o su capacidad de consumo. Esta sección analiza estas dos dimensiones de la suficiencia de la protección de ingresos en la vejez en Paraguay.

La probabilidad de caer por debajo de la línea de pobreza se encuentra condicionada por diversos factores. Entre ellos, las políticas laborales y de protección social juegan un papel importante ya que los salarios, los ingresos de los trabajadores independientes, y las transferencias de protección social constituyen las principales fuentes de ingresos de los hogares.

Desde una perspectiva etaria de la pobreza, la incidencia de ésta según edad de las personas se encuentra condicionada por el patrón de transferencias y consumo a lo largo del ciclo de vida. En él se identifican tres períodos. En un primer momento, los individuos, en la etapa de la niñez, tienen un déficit en tanto sus erogaciones son mayores a los recursos generados por ellos. En efecto, en dicha etapa las personas no tienen capacidad de generar ingresos y requieren del financiamiento de los adultos a cargo. Posteriormente, en una segunda etapa, producto del ingreso al mercado de trabajo, los ingresos podrían superar el nivel de consumo dando la posibilidad de generación de ahorro y acumulación de activos. Finalmente, se transcurre por la

tercera etapa, en la que se produce una desacumulación de activos y reducción de los ingresos laborales asociada con el retiro del mercado de trabajo.

Esta clasificación tiene importantes consecuencias en el análisis de la incidencia de la pobreza, en tanto según la etapa de ciclo de vida en la que se encuentren los individuos del hogar, variarán su exposición al riesgo de encontrarse en una situación de pobreza. Concretamente, aquellos hogares con niños y personas mayores se hallan más expuestos a una situación de pobreza debido al mayor nivel de gastos que deben realizar dado el flujo de ingresos laborales de quienes se encuentran en actividad. En 2021 en Paraguay, de hecho, más de la mitad de las personas mayores de 65 años no trabajaba ni recibía pensión y cerca de uno de cada tres seguía trabajando, posiblemente por la baja seguridad de ingresos que se desprende de la baja cobertura de jubilaciones y pensiones (OIT, 2023).

Por tal motivo, los sistemas de jubilaciones y pensiones son considerados un componente importante de los sistemas de seguridad social cuyo principal objetivo es suavizar el consumo (o ingreso) durante el ciclo de vida de los individuos y reducir la incidencia de la pobreza entre aquellos de mayor edad.

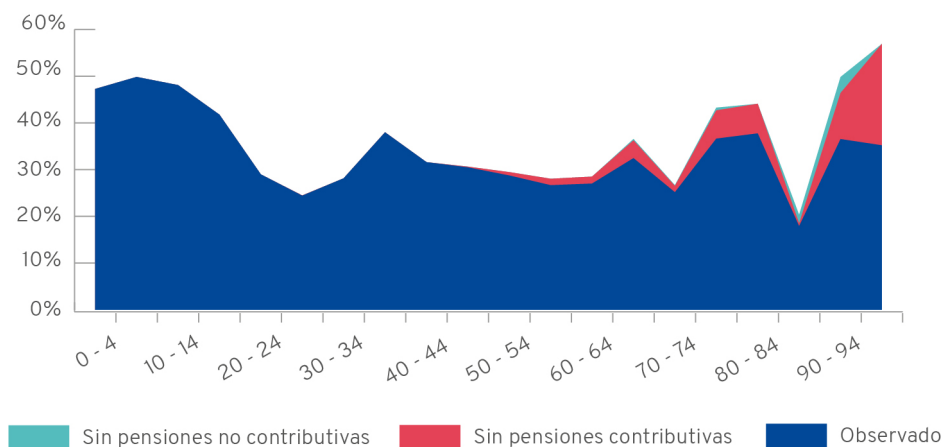
Con el objetivo de contar con una aproximación de la importancia de las transferencias del sistema de protección de ingreso a la vejez en la contención de la incidencia de la pobreza e inequidad distributiva, a continuación, se presenta un ejercicio aritmético de la pobreza para los años 2011 y 2021 (figura 9). Tomando como principal fuente de información la Encuesta Permanente de Hogares, el ejercicio consiste en el cálculo de la incidencia de la pobreza y distribución del ingreso según edad de las personas considerando los ingresos totales del hogar con y sin transferencias proveniente de los dos esquemas de pensiones: las jubilaciones contributivas y por sobrevivencia, y las pensiones no contributivas.

Estas estimaciones no contemplan los efectos que las transferencias puedan tener sobre el comportamiento de los integrantes del hogar, que se suponen inalterados con la presencia o ausencia de estas. Por ello, el análisis es inevitablemente parcial, pero permite identificar la existencia de tendencias en relación a los efectos considerados.

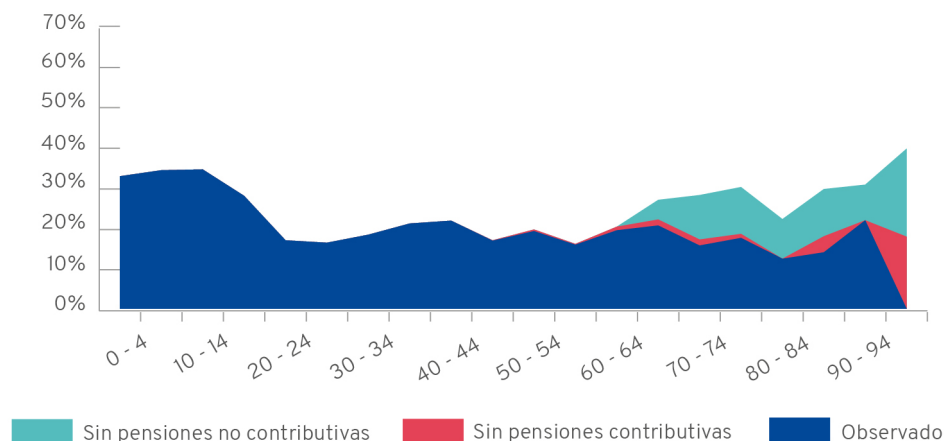
▶ Figura 9

Porcentaje de personas en hogares pobres según grupo de edad antes y después de transferencias por jubilaciones. 2011 y 2021

2011



2021



Fuente: elaboración propia en base la EPH

Las transferencias a personas mayores han contribuido a reducir la pobreza dentro de este grupo poblacional, en particular entre aquellos que son beneficiarios del programa de pensiones no contributivas. La figura 9 presenta el porcentaje de personas que residen en hogares pobres según grupo de edad, observada y simuladas sin las transferencias por pensiones. Si bien la pobreza se ha reducido para todas las edades entre los dos años considerados, las jubilaciones tienen un efecto positivo evidente. Como se aprecia en el panel para el año 2011, cuando el programa Adulto Mayor fue lanzado tenía un efecto marginal comparado con el efecto proveniente del esquema contributivo, lo cual probablemente esté explicado por la escasa cobertura que tenía. Diez años después - y con un crecimiento considerable de número de beneficiarios del programa -, la situación es claramente diferente: mientras que las pensiones contributivas reducen la tasa de pobreza entre las personas mayores de 65 años, en promedio, en 4p.p., el esquema no contributivo tiene un efecto, promedio, de 11p.p.

Si bien la tasa de pobreza entre personas mayores sería, sin lugar a dudas, más alta de no existir la Pensión Alimentaria, persiste una tasa de pobreza superior al 15% entre las personas mayores de 65 años, lo que se debe a que los montos de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza no aseguran una salida de la pobreza para sus beneficiarios y beneficiarias: el monto de las prestaciones (cerca de 90 USD) y que equivalen a un cuarto del salario mínimo legal están por debajo de la línea de la pobreza urbana (definida en 2022 en más de 110 USD para un hogar unipersonal). Esta alta incidencia de la pobreza en el grupo que debiese estar protegido por la Pensión Alimentaria para el Adulto Mayor también puede deberse a errores de focalización del instrumento, como ya se mencionó anteriormente.

▶ 3.3. Sostenibilidad: gasto público en pensiones y sustentabilidad financiera

El *Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)* y la *Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 (núm. 202)* destacan el rol del Estado en el financiamiento de los sistemas de jubilaciones y pensiones, tanto como responsable último del sistema o como aportante de recursos a los componentes no contributivos y, según sea el caso, contributivos. Estos instrumentos destacan,

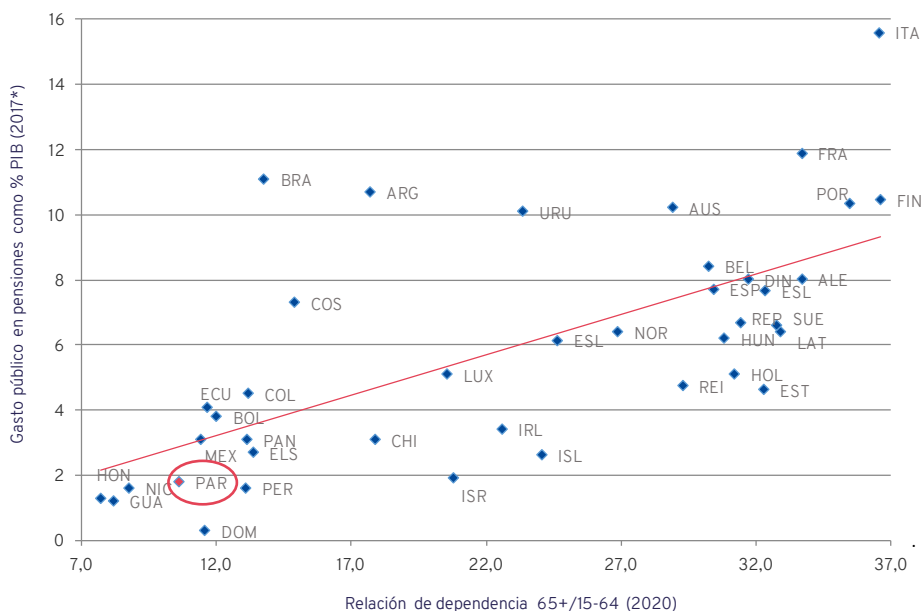
también, la sostenibilidad de los esquemas de aseguramiento como un eje clave de su desempeño.

a) Gasto público en jubilaciones y pensiones

Paraguay es uno de los países que menos recursos públicos destina a la protección social en la vejez en América Latina, incluso considerando el envejecimiento de la población (Álvarez et al, 2020). En el año 2017, Paraguay presentaba niveles de gasto público en seguridad social destinado a la vejez que se ubicaba entre los más bajos de América Latina y el Caribe, en línea con países como Guatemala, Nicaragua y Honduras (figura 10) (CESS, 2021).

▶ Figura 10

Gasto público en jubilaciones y pensiones y envejecimiento poblacional, 2017-20



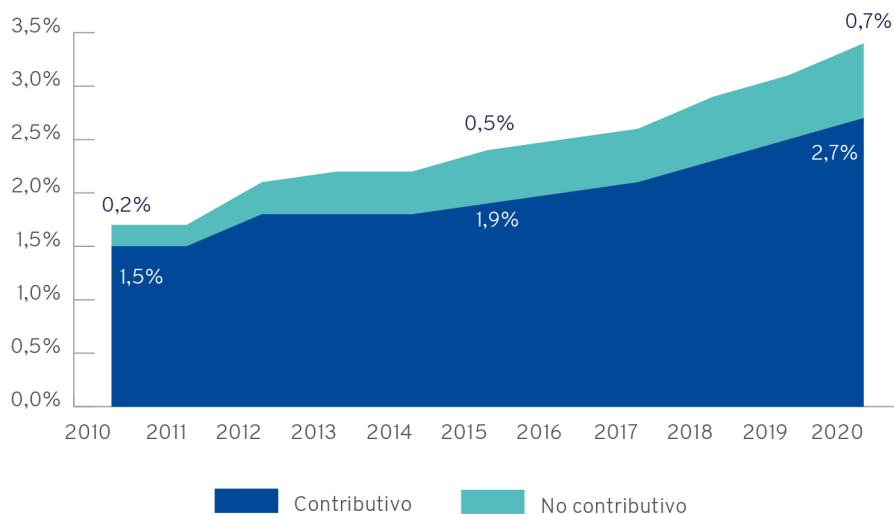
Fuente: En base al Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo - Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social (2021) * Para Uruguay e Israel datos de 2019, para Canadá, Hungría y Francia datos de 2018. Resto en base a: OECD Social Expenditure Database. A. Arenas de Mesa, "Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19", serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019, Online Edition. Rev. 1

Hacia el año 2020, el gasto en jubilaciones y pensiones contributivas otorgadas por el IPS y la Caja Fiscal llegó al 2,7% del PIB, experimentando un aumento de 1,2 puntos porcentuales del PIB desde el año 2010 (figura 11). Este incremento se desglosa en un aumento de 0,7% por ciento del PIB por parte del IPS y un aumento de 0,5% del PIB por parte de la Caja Fiscal. A su vez, el gasto total del sistema previsional contributivo se completa con los desembolsos de las otras seis cajas, que se estima alcanzaron el 0,5% del PIB en 2015 (OCDE, 2018).

Por otro lado, en el ámbito de las prestaciones no contributivas destinadas a personas mayores en situación de vulnerabilidad, este tipo de gasto, que prácticamente no existía hace una década, representó el 0,7% del PIB en el año 2020. Si se suman ambas dimensiones, el gasto total destinado a la protección de la vejez en Paraguay ascendió al 3,4% del PIB en 2020. Si además consideramos a las Cajas Previsionales de menor tamaño junto al IPS y la Caja Fiscal, esta cifra aumenta a un 3,9% del PIB.

▶ Figura 11

Gasto público en jubilaciones y pensiones según fuente contributiva o no contributiva (% del PIB). 2010-2020



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda, IPS (2018, 2021), BCP

Este bajo nivel de compromiso fiscal en Paraguay para con la protección social guarda relación, entre otras, con que Paraguay presenta un nivel de presión tributaria que se sitúa entre los menores de América Latina. La recaudación fiscal en proporción al PIB durante el año 2020 apenas alcanzó el 9,8%, una cifra sensiblemente inferior a su potencial considerando el nivel de ingreso per cápita del país. Por otro lado, las contribuciones destinadas a la seguridad social representaron tan solo el 3,7% del PIB en 2019 (figura 12) (FMI, 2022).

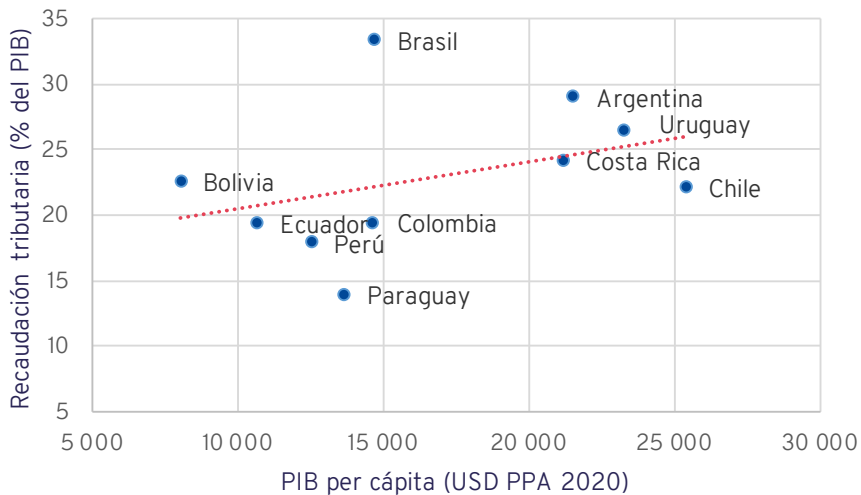
El Social Protection Floors Calculator permite estimar el costo fiscal de ampliar la cobertura para asegurar que todas las personas mayores se ubiquen por sobre la línea de la pobreza en 1,56% del PIB³⁸. Esta estimación implica, por un lado, ampliar la cobertura de la PAM para que, junto con las jubilaciones contributivas, lleguen al 100% y aumentar el nivel de las prestaciones al nivel de pobreza.

Este panorama restringe las posibilidades de brindar una adecuada protección a la población mayor, especialmente a aquellas personas en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, también limita la capacidad para establecer un piso sólido de bienestar social. Invita a considerar distintas avenidas para generar el espacio fiscal para financiar la protección social como la repriorización del gasto público, la extensión y fortalecimiento del componente contributivo, y el control de flujos financieros ilícitos, entre otros (OIT, 2019).

38. El Social Protection Floors Calculator está disponible en <https://www.social-protection.org/gimi/SPFCalculReport.action>.

▶ Figura 12

Recaudación impositiva ajustada por PIB per cápita en países de América Latina. 2020



Fuente: elaboración propia en base a World Economic Outlook, FMI

b) Sostenibilidad financiera de las cajas

El sistema de pensiones paraguayo enfrenta también desafíos desde el punto de vista financiero. El resultado financiero, expresado como porcentaje del PIB, ha experimentado un deterioro constante a lo largo de la última década. Por un lado, la Caja Fiscal mantiene desequilibrios importantes que justifican la implementación de cambios que garanticen la sustentabilidad económica financiera del sistema (Galeano y Coronel, 2022).³⁹ En efecto, el Fondo Monetario Internacional en su evaluación anual de la economía paraguaya, realizó una advertencia sobre la tendencia en aumento del déficit en la Caja Fiscal, subrayando la urgencia de una revisión (FMI, 2022). Por otra parte, el resultado financiero del IPS se mantiene relativamente en equilibrio, pero con tendencia deficitaria en el mediano plazo.



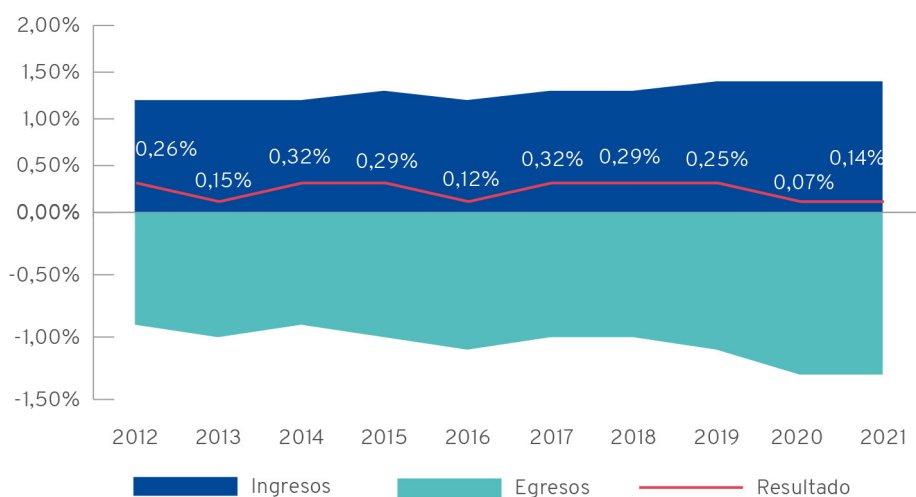
39. El Ejecutivo remitió, en julio de 2023, un proyecto de ley que crea una comisión para elaborar una propuesta de reforma a la Caja Fiscal.

El Instituto de Previsión Social

La figura 13 presenta la situación financiera del IPS expresada como porcentaje del PIB, considerando los ingresos y erogaciones y el resultado financiero. Para el período bajo estudio, ninguna de las tres variables manifiesta grandes cambios. Por un lado, los ingresos presentan un muy leve aumento, explicado principalmente por lo ocurrido con las contribuciones. Durante todo el período, los ingresos fueron, en promedio, de 1,3% del PIB, con un mínimo de 1,16% en 2013 y un máximo de 1,4% en 2021. Por otro lado, los gastos también muestran un incremento leve. A lo largo de período 2012-2021, el gasto medio fue de 1,07% del PIB. Consecuentemente, el saldo del IPS resultó ser equilibrado en todos los años considerados, en el entorno del 0,2% del PIB.⁴⁰

▶ Figura 13

Situación financiera del IPS. En porcentaje del PIB. 2012-2021



Fuente: elaboración propia en base a información de Ministerio de Economía y Finanzas.

Nota: Los ingresos fueron calculados como el total de contribuciones patronales y aportes personales multiplicados por el 54%.

40. Sin embargo, un estudio reciente elaborado por IPS (2021) presenta un resultado levemente deficitario para el año 2020 equivalente a Gs. 600 millones.,

Si bien el resultado financiero actual se encuentra en equilibrio, las proyecciones de mediano y largo plazo sugieren un deterioro en dicho indicador. Concretamente, IPS (2021) proyecta un resultado financiero superavitario hasta fines de la década de 2030, momento a partir del cual, el mismo se vuelve deficitario pudiendo alcanzar -1,19% del PIB en 2070. Ello como consecuencia del aumento significativo del gasto en prestaciones, pasando de 1,12% del PIB en 2021 al 2,74% del PIB en 2070, mientras que los ingresos mantendrían una evolución relativamente constante (1,23% del PIB en 2021 a 1,55% en 2070). A partir de finales de la década de 2030, será necesario el uso de las reservas previsionales.⁴¹

La Caja Fiscal

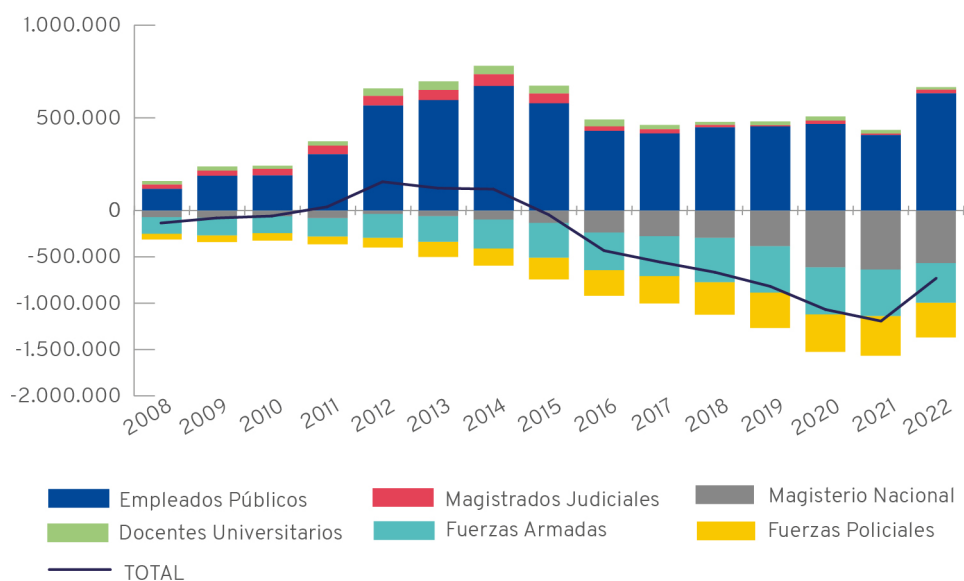
En los últimos diez años, con excepción de tres períodos fiscales, la Caja Fiscal ha registrado, un resultado financiero deficitario (figura 14). Durante el período considerado sólo tres de las seis subcajas que conforman la Caja Fiscal fueron superavitarias: Administración Pública, Magistrados Judiciales y Docentes Universitarios. Por su parte, la caja para Magisterio Nacional, Fuerzas Armadas, y Fuerzas Policiales tradicionalmente mantuvieron un resultado deficitario.

Aunque en algunos años el excedente obtenido por las cajas superavitarias logró más que compensar las necesidades de financiamiento de aquellas con resultado deficitario, por lo general esto no fue siempre de este modo. En efecto, en diez de los quince años considerados el resultado global fue negativo.

41. El periodo de análisis de la valuación actuarial abarca hasta el 2021. La recuperación de la pandemia, el ciclo inflacionario y el incremento del haber jubilatorio al 75% del SML, todas ocurridas entre 2021 y la publicación de este informe pueden haber afectado negativamente la situación financiera del fondo de jubilaciones y pensiones de IPS.

▶ Figura 14

Situación financiera de la Caja Fiscal, desagregado por caja. (% del PIB). 2008-2018.



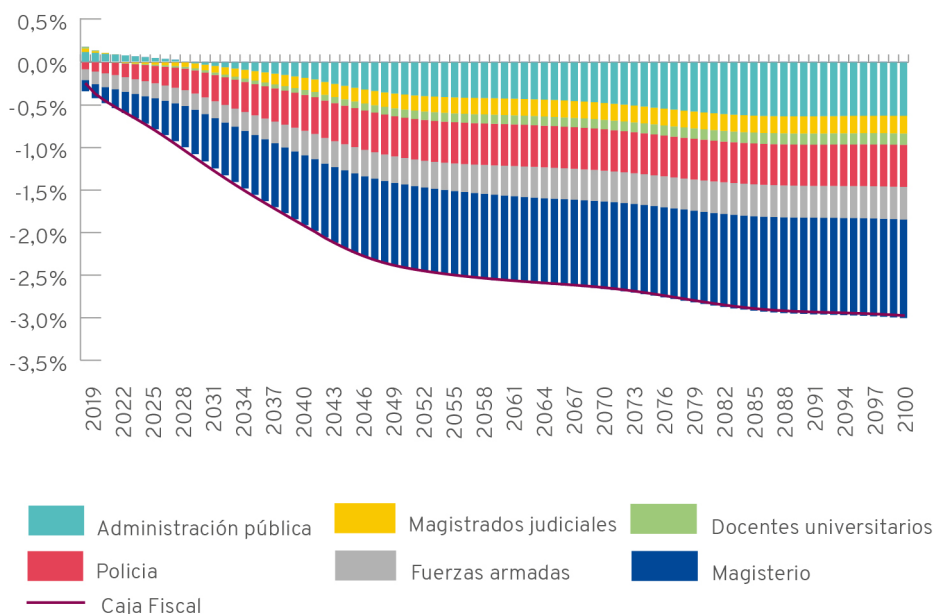
Fuente: elaboración propia en base a información de Ministerio de Economía y Finanzas.

En los primeros años los déficits presentaban una oscilación entre -0,25 y -0,3% del PIB, mientras que los superávits se expandían de 0,15 a 0,45%. En consecuencia, el resultado agregado fue mejorando, pasando de -0,14 a 0,18% del PIB. Sin embargo, a partir del año 2012 se produjo un cambio en la dinámica. Por un lado, los superávits estuvieron estancados (en torno al 0,4% del PIB) y luego tendieron a decrecer (hasta la mitad), comportamiento que estuvo explicado principalmente por la reducción del resultado positivo de la caja de la Administración Pública. Por otro lado, los déficits crecieron constantemente hasta casi duplicarse. Este aumento estuvo impulsado por el desempeño de las cajas de Magisterio Nacional y las Fuerzas Policiales. Por lo tanto, la Caja Fiscal en su conjunto también resultó deficitaria. Si bien estos resultados se corresponden con lo que ocurre en términos matemáticos, es importante tener presente que, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, no es posible financiar el déficit de las cajas no civiles con el superávit de las cajas civiles.

El sistema en la actualidad presenta algunas dificultades financieras - en particular algunas subcajas de la Caja Fiscal -, aunque estas todavía no resultan muy acuciantes. Sin embargo, cuanto mayor sea el grado de maduración y desequilibrio del sistema, mayor será el esfuerzo requerido, ya sea vía cambio en los parámetros o a través de recursos fiscales, para lograr el cumplimiento de los compromisos asumidos.

En efecto, proyecciones realizadas por Apella (2021) sugieren que el resultado financiero consolidado de la Caja Fiscal mantendría una tendencia negativa y decreciente constante, de manera que alcanzaría un déficit de 1,16% del PIB en 2030, del 2,4% en 2050 y del 3% en 2100 (figura 15). Si bien a partir de 2030 todos los sectores arrojarían un resultado financiero negativo, el sector Magisterio y Administración Pública representarían más del 65% del total de déficit.

▶ **Figura 15**
Resultado financiero contributivo según subcaja. 2019-2100 (% del PIB)



Fuente: Apella (2021) en base a información provista por Ministerio de Economía y Finanzas.

El resultado financiero negativo actual se encuentra directamente asociado con la elevada generosidad del sistema, la cual se deriva de edades de retiro relativamente tempranas, reducida cantidad de años de cotización - que en algunos casos es de diez o quince años, menos de la mitad de la vida activa promedio de las personas - y, sobre todo, elevados beneficios - que en algunos casos puede llegar al 100% del ingreso laboral -. Este déficit se da, por un lado, en las dos cajas no civiles - es decir, en las del personal de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas - y en la caja de docentes nacionales -Magisterio Nacional-.

El mencionado déficit de la Caja Fiscal es financiado de dos maneras. En el caso de la caja del Magisterio Nacional, los recursos se obtienen del superávit de las otras cajas del personal civil. Esto genera inequidad horizontal, ya que el sistema de pensiones de los maestros es financiado con los aportes de trabajadores que pertenecen a los sistemas de Magistrados Judiciales, Docentes Universitarios y Administración Pública. Por su parte, el déficit de las cajas de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas no puede ser cubierto por el superávit de las restantes cajas civiles. Es por ello que el Estado de Paraguay recurre al uso de rentas generales como fuente de financiamiento. Esto genera inequidad horizontal aún mayor que en el caso anterior: todos los contribuyentes del país, incluidos aquellos que no cotizan a la Caja Fiscal e incluso aquellos que no cotizan a ningún sistema previsional, están financiando, a través del pago de sus impuestos, los beneficios de un grupo de jubilados y pensionados del sector público.

Este resultado financiero negativo actual se intensificará en el mediano y largo plazo, como consecuencia del incremento de los gastos (debido al aumento en la cantidad de beneficiarios por efecto de una mayor longevidad) frente a un nivel de ingresos relativamente constantes.⁴²

En pocas palabras, lo que explica el deterioro de la situación financiera futura del sistema de pensiones es el incremento de la tasa de dependencia. Es importante tener en cuenta que esto no sólo implica una profundización de la situación de las cajas que ya resultan deficitarias en la actualidad, sino también un deterioro -e incluso un pronto ingreso al estado deficitario- de las subcajas que hoy en día no presentan problemas de financiamiento.

42. El supuesto de estabilidad del empleo público, en el largo plazo, no afecta la dinámica financiera puesto que un mayor número de ocupados en el sector público genera no sólo mayores recursos en el presente sino también un mayor compromiso en el futuro y viceversa.

Una preocupación adicional es el impacto que ello tiene sobre el resultado fiscal consolidado del gobierno de Paraguay. En promedio, el resultado global de la caja fiscal representó 15% del déficit fiscal del Gobierno Central entre 2016 y 2022.⁴³ Esto representa entre el 1,5% y el 3% de los recursos totales del gobierno central y entre 2,2 y 4,5 por ciento de los recursos tributarios en el mismo periodo. Ello toma mayor notoriedad al considerar que las finanzas públicas se han deteriorado desde 2019, impulsado sobre todo a la sequía que provocó una recesión: el déficit fiscal alcanzó 2,9% del PIB, por encima del techo fijado por la Ley de Responsabilidad Fiscal (1,5%). Durante el inicio de la pandemia de COVID-19 en 2020, el déficit fiscal ascendió a 6,1 por ciento del PIB, impulsado principalmente por un incremento de los gastos para atender a las necesidades de la población en salud y asistencia social, y también por una caída en la recaudación. Si bien las cuentas fiscales han mejorado con la eliminación gradual de las medidas de emergencia, la consolidación fiscal ha sido más lenta de la esperada.

▶ 3.4. Fragmentación e inequidad

El sistema previsional paraguayo exhibe una alta fragmentación en múltiples instituciones y programas que presentan diferencias importantes entre sí. La fragmentación de por sí no es necesariamente negativa si es que no genera inequidades o desafíos de sostenibilidad. Sin embargo, en Paraguay la fragmentación sí genera inequidades que se manifiestan en las tasas de aportación personal y patronal, en los requisitos para acceder a la jubilación y en los montos de las prestaciones otorgadas. Esto conduce a un trato inequitativo entre los afiliados, generando una disparidad en los rendimientos de las contribuciones, dependiendo del régimen al que está afiliado la persona. Genera, entre otras, situaciones en que aportantes con similares trayectorias de aporte reciben beneficios distintos o aportantes que no reciben beneficio alguno generando subsidios cruzados regresivos (Bai y Zelko 2022, 2023).

Si a esto se le agrega que cada régimen tiene un resultado financiero diferente y en algunos casos se requiere de recursos de rentas generales para su financiamiento,

43. Si bien en 2020 esta relación fue algo inferior (7%) esto se vincula al incremento del déficit de la administración central con motivo de la crisis de COVID-19

entonces se agudiza la inequidad horizontal pues todos los ciudadanos (incluidos aquellos que se encuentra excluidos de algún esquema de pensiones) financian a través del pago de sus impuestos los beneficios de recibidos por aquellos que están cubiertos. La utilización de recursos provenientes de rentas generales para el financiamiento de la Caja Fiscal, de otras cajas y, eventualmente, del IPS implica una menor disponibilidad de recursos para la provisión de pensiones no contributivas y/o de otros bienes y servicios públicos tales como educación, salud, infraestructura, etc. Las distintas fuentes de inequidad propias del sistema de jubilaciones y pensiones de Paraguay constituyen otro argumento para justificar iniciativas de política pública dirigida a pensar, rediseñar y, eventualmente, implementar una reforma del sistema.

a) Inequidades internas

Las diferentes reglas de aporte y beneficios en las cajas suponen redistribuciones y subsidios intrasistema. Estos subsidios, en la medida que promueven la solidaridad en los sistemas jubilatorios y de pensiones pueden ser bienvenidos. Sin embargo, muchas veces son regresivos.

Un indicador que permite mensurar aproximadamente la heterogeneidad en la generosidad de los beneficios es la tasa interna de retorno (TIR) teórica. Este indicador es una buena aproximación de la rentabilidad teórica que cada persona obtendría por participar en un determinado régimen previsional. En concreto, la TIR surge de la comparación del valor presente del flujo de costos que se afronta (contribuciones realizadas durante la vida activa) y el valor presente de los ingresos obtenidos (beneficios previsionales durante la vida pasiva). Para ello se considera a un trabajador tipo, que cotiza y recibe beneficios en función de los parámetros de cada subsistema, a saber: tasa de contribuciones, cantidad mínima de años de cotización, edad mínima legal de retiro, tasa de reemplazo prometida y esperanza de vida al momento del retiro.⁴⁴

44. La realización de este ejercicio requirió de algunos supuestos. El primero consiste en considerar el perfil de ingresos por edad de los trabajadores formales de cada sector el cual fue obtenido de datos administrativos provistos por la Dirección de Estudios Económicos del Ministerio de Hacienda para los trabajadores del sector público y de la Encuesta Permanente de Hogares para los trabajadores del sector privado. Por otra parte, se asume que la historia laboral de un trabajador que cumple con los requisitos para causal jubilatoria es continua y cumple con la cantidad exacta de años de cotización. El análisis tampoco incluye a los potenciales herederos o pensionados derecho habientes al momento del fallecimiento del jubilado/a.

▶ Tabla 3
Tasa interna de retiro teórica según subsistema

Estado	Tasa contribución s/ingreso laboral	Años cotización	Edad de retiro	Últimos años considerados para cálculo de salario jubilatorio	Tasa teórica de reemplazo	TIR
IPS	12,5%	25	60	3	100%	7,70%
Administración pública	16%	20	62	5	47%	4,92%
Magistrados judiciales	16%	24	50	1	94%	9,08%
Magisterio nacional(1)	16%	25	55	5	83%	8,37%
Docentes universitarios	16%	25	62	5	83%	6,20%
Fuerzas armadas (2)	16%	28	52	1	92%	9,16%
Fuerzas policiales (3)	16%	30	52	1	100%	8,43%

Fuente: elaboración propia en base a información legal de cada régimen provista por Ministerio de Economía y Finanzas, IPS (2021) y Naciones Unidas, División de Población.

Nota: (1) No establece una edad mínima de retiro. Para el ejercicio se consideró la edad promedio efectiva de retiro con 25 años de cotización.

(2) Por diseño es un continuo, pero dada la edad efectiva de retiro se asume que todos alcanzan los 28 años de cotización y que se les otorga el 92% de reemplazo.

(3) Por diseño es un continuo, pero dada la edad efectiva de retiro se asume que todos alcanzan los 30 años de cotización y que se les otorga el 100% de reemplazo

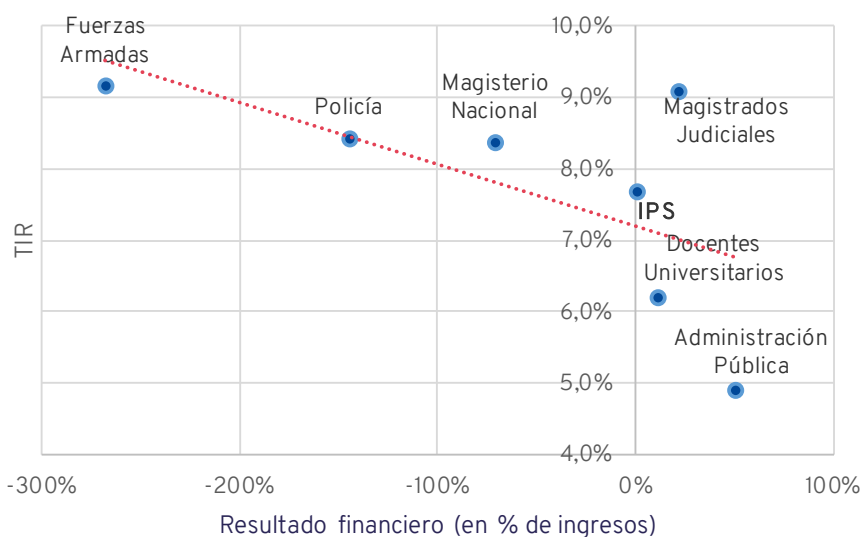
La caja de las Fuerzas Armadas, Magistrados Judiciales y las Fuerzas Policiales son los sistemas más generosos del país, con una TIR teórica de 9,16%, 9,08% y 8,43%, respectivamente, en tanto que la caja de la Administración Pública y Docentes Universitarios tienen la menor TIR, 5,14% y 6,37%, respectivamente (Tabla 3). La alta generosidad de los esquemas mencionados se explica por un conjunto de razones: tienen la menor edad de retiro, una alta tasa de reemplazo y, además, en el caso del régimen para las Fuerzas Armadas y Policiales el beneficio se otorga en función del último salario en actividad que suele ser el más alto de toda la trayectoria

laboral. Por su parte, el IPS otorga una TIR teórica del 7,70% lo que también es relativamente alta.

Esta diferencia en generosidad del beneficio tiene, asimismo, su correlato con el resultado financiero (figura 16). El IPS, si bien cuenta con la mayor promesa en tasa de reemplazo, es el esquema con una de las menores TIR - compensa con mayor tasa de contribución, edad de retiro y años de cotización - y al mismo tiempo presenta una situación financiera medianamente equilibrada.

▶ Figura 16

Tasa interna de retorno y resultado financiero. 2022



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas.

La figura 16 presenta la correlación entre la TIR y el resultado financiero de cada régimen expresado como porcentaje del total de ingresos en concepto de aportes y contribución. El resultado permite sugerir que aquellos esquemas más generosos son también los que mayores dificultades financieras enfrentan debiendo ser subsidiados mediante transferencia del Tesoro Nacional. En este sentido, y a partir de la estimación de la TIR teórica que cada subsistema otorga, se desprende la diferencia entre el valor presente del flujo de contribuciones que un trabajador

realiza durante una historia laboral completa y el valor presente del flujo de beneficios recibidos durante el retiro.

Otra manera de observar estas inequidades es a través del rendimiento jubilatorio, que mide la relación entre los aportes y las prestaciones que recibirán los y las jubiladas. La comparación de los rendimientos permite identificar los subsidios implícitos en un sistema. Un análisis de los rendimientos jubilatorios de IPS y los diferentes programas que se nuclean en torno a la Caja Fiscal, revela que los retornos jubilatorios varían significativamente entre los diversos regímenes y dentro de cada uno, dependiendo de la densidad de cotización a lo largo de la vida laboral y de las reglas de cada esquema. Entre los afiliados al IPS aquellos con mejores ingresos obtienen un retorno jubilatorio superior. Estas diferencias plantean cuestionamientos asociados con la eventual regresividad en la capacidad redistributiva del sistema (Bai y Zelko, 2023).

Como se mencionó anteriormente, una fuente adicional de inequidad es la que resulta del hecho que muchos trabajadores que aportan a los respectivos fondos de jubilaciones y pensiones no reúnen los años para optar a las prestaciones jubilatorias. Es el caso, por ejemplo, de trabajadores que acumulan menos de 15 años de aporte al IPS y, habiendo contribuido al fondo, no reciben prestación alguna. Como documentan Bai y Zelko (2022), más de la mitad de los aportantes a IPS no lograrán reunir los años necesarios para recibir una jubilación. Esta situación es más frecuente entre trabajadores de menores ingresos, constituyéndose en una transferencia regresiva dentro del sistema.

En resumen, el sistema de pensiones de Paraguay se caracteriza por su alta fragmentación e inequidad intrageneracional al tiempo que enfrenta dificultades en términos de sustentabilidad financiera, en parte correlacionada con la alta generosidad, que requieren de la asistencia del Tesoro. Asimismo, los desafíos mencionados toman mayor notoriedad al tener en consideración que tan sólo el 22% de los ocupados cotizan a algún régimen previsional y que sólo el 14% de las personas mayores reciben un beneficio contributivo. Ello intensifica la inequidad horizontal, en tanto la mayoría de la población contribuye a su financiamiento a través del pago de impuestos sin recibir un beneficio a cambio. La implementación de la pensión no contributiva contribuye a cerrar la brecha de cobertura pasiva y con ello la inequidad señalada, aunque no de manera completa puesto que los beneficiarios de todos los esquemas contributivos son subsidiados significativamente en tanto el valor presente de las contribuciones realizadas durante la historia laboral resulta inferior al valor presente del beneficio percibido.

4. REFLEXIONES Y OPCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

El sistema de pensiones en Paraguay presenta tres grandes desafíos: una cobertura insuficiente, alta fragmentación e inequidad y una situación financiera insostenible en el mediano y largo plazo (para IPS) y en el corto plazo (para la Caja Fiscal). Si bien la creación y expansión de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de Pobreza aumentó la cobertura de la protección social a la vejez desde menos de un 15% a más de un 60%, cerca del 40% de las personas mayores de 65 años en Paraguay no reciben ingresos por pensión o jubilación.

En segundo lugar, la diferencia en los parámetros tanto entre el IPS y la Caja Fiscal como así también al interior de ésta última genera una inequidad intra-generacional. Cada esquema propone una generosidad de los beneficios diferente en función de la edad de retiro, la cantidad de años de cotización y sobre todo la tasa de reemplazo prometida. Por tal motivo, un trabajador recibirá un beneficio relativo a las contribuciones realizadas diferente dependiendo del régimen al que se encuentre afiliado. A esta inequidad en la adecuación o suficiencia de las prestaciones se suma el hecho que los y las beneficiarias de la Pensión Alimentaria para el Adulto Mayor reciben una pensión insuficiente para salir de la pobreza de manera individual.

En tercer lugar, la alta generosidad de los diferentes esquemas de pensiones y el desafío que supone continuar expandiendo el pilar no contributivo en un contexto de espacio fiscal restringido, plantea dificultades financieras para el sistema en su conjunto. Las proyecciones actuariales sugieren que en el mediano plazo todas las subcajas de la Caja Fiscal y el IPS entrarán en una senda deficitaria con lo cual el requerimiento de asistencia del tesoro será creciente. Ello inevitablemente trae consigo un dilema: el destino de los recursos públicos. La utilización de ingresos provenientes de rentas generales para el financiamiento del sistema de pensiones que cubre a un pequeño grupo de la población (15% de las personas mayores) implica el desvío de tales recursos para el financiamiento de pensiones para los grupos más vulnerables, así como la provisión de otros bienes y servicios públicos que podría beneficiar a toda la sociedad. Asimismo, esta situación genera inequidad horizontal ya que toda la población, mayoritariamente excluida del sistema contributivo de pensiones, financia a través del pago de sus impuestos los beneficios de un grupo minoritario que además pertenecientes a los quintiles de ingresos más altos. Si bien

la implementación de la pensión no contributiva Adulto Mayor corrige parcialmente este problema otorgando un beneficio previsional a las personas mayores excluidos del régimen contributivo, su alcance y generosidad aún es insuficiente para compensar completamente la inequidad distributiva. Es más, dado el contexto de baja recaudación fiscal del Estado paraguayo restringe la posibilidad de aumentar la cobertura de la pensión no contributiva y/o de aumentar el monto de sus prestaciones para que ofrezca, de manera efectiva, protección ante la pobreza.

En este contexto, resulta imprescindible generar espacios de diálogo entre los actores clave sobre una reforma del sistema dirigida a eliminar la fragmentación y garantizar la sustentabilidad financiera, integrar los componentes contributivos y no contributivos y expandir este último, de modo de avanzar a la cobertura universal con prestaciones suficientes y en un marco de sostenibilidad financiera.

Cualquier proceso de reforma del sistema de pensiones resulta complejo ya que involucra a diferentes actores, con intereses no necesariamente alineados, y un horizonte temporal de largo plazo. Un proceso de diálogo social amplio permite desarrollar un diagnóstico consensuado sobre el cual se pueda debatir algunas propuestas. Para ello se requiere la participación activa de diversos actores representativos a nivel político y social, los organismos de seguridad social, la academia y técnicos independientes.

▶ 4.1. Diálogo social: factor imprescindible para el éxito de una reforma

La discusión sobre una posible reforma del sistema de pensiones abarca una dimensión inicial vinculada a la necesaria legitimidad social de tales procesos. Concebidos como “pactos sociales”, los sistemas de seguridad social precisan del involucramiento y la participación de los principales actores. Dado el intrincado entramado de la economía política en reformas de los sistemas de pensiones, resulta imperativo convocar a un diálogo social amplio y representativo. El ***Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)***, ratificado por Paraguay, exige la participación de los actores sociales en modificaciones al sistema de jubilaciones y pensiones.

La convocatoria de los actores sociales propiciaría un intercambio fructífero entre el sistema político, los actores sociales, los organismos encargados de la

administración de la seguridad social, la academia, así como los institutos técnicos independientes, entre otros actores relevantes. Francia, España y Uruguay, entre otros, han incorporado – incluso institucionalizado – mecanismos de diálogo social en el debate previsional y en el desarrollo de diagnósticos y propuestas de reforma (Montt y Jorquera, 2021).

El rol del diálogo social para propiciar el éxito de una reforma no radica solo en que permite conocer las perspectivas de todas las partes, sino en que establezca una plataforma sobre la cual se puedan erigir acuerdos lo más amplios posible. Estos acuerdos dotarán de sustentabilidad política y legitimidad social a los cambios implementados y reforzarán los mecanismos de corresponsabilidad y el cumplimiento de los acuerdos alcanzados entre los participantes.

No es posible definir una única forma de implementación del diálogo social para reformas de los sistemas de pensiones. La estructura de dicho diálogo puede variar, pero es esencial contar con un diseño adecuado que promueva la diversidad de visiones e intereses. Este diseño debe ser validado por los actores que participan en el debate (Montt, Knox-Vydamov y Jorquera, 2021; Montt y Jorquera, 2021).

a) Definición de participantes

Atendiendo a la compleja economía política de estos procesos la definición de los participantes debe equilibrar la amplitud y pluralidad de visiones e intereses, así como la necesaria representatividad de los involucrados. Tanto la ausencia de actores relevantes como la atomización de pequeñas organizaciones y perspectivas individuales pueden dificultar el desarrollo de un diálogo productivo.

Además de los partidos políticos con representación parlamentaria y los organismos estatales directamente involucrados con la seguridad social, es necesario contar con la participación de organizaciones empresariales, sindicatos, jubilados y pensionistas, en tanto financistas y beneficiarios de los esquemas de protección social. Es fundamental que los portavoces de los actores sociales sean válidos exponentes de los grupos que representan y gocen de la legitimidad necesaria para buscar acuerdos que luego sean respaldados por dichas organizaciones.

En dicho diálogo es necesario asimismo la participación de los institutos que administran los regímenes de seguridad social, y enriquecerse con las contribuciones de la academia, institutos técnicos independientes y organismos internacionales relacionados con el área.

b) Equilibrar participación política e intercambio técnico

Aunque la participación de expertos es relevante para contribuir a un debate informado y basado en la evidencia, no es apropiado que la discusión y los posibles acuerdos queden en manos exclusivamente de comisiones de expertos técnicos. Tampoco es deseable una comisión puramente política que prescinda del aporte técnico. Un equilibrio adecuado entre áreas de participación política y espacios de intercambio técnico permite una negociación política fundada en el rigor técnico.

Una comisión con representantes políticos y sociales podría trabajar en paralelo con un comité de especialistas integrado por técnicos designados por los diversos participantes. Este comité tendría como objetivo contribuir a legitimar la elaboración de análisis, proyecciones y discusión de opciones.

En coordinación con la comisión de representantes políticos, el comité de especialistas es concebido como un espacio de intercambio técnico plural que sirva para validar los aportes proporcionados por una secretaría técnica. Esta secretaría técnica estaría conformada por técnicos de los distintos organismos estatales involucrados, que cuentan con el conocimiento y el acceso a la información necesaria para realizar los análisis propuestos. Estos estudios serían validados por el comité de especialistas, lo que contribuiría a un diálogo político más informado, aumentando las posibilidades de alcanzar acuerdos.

c) Definición de contenidos de la reforma a partir de un diagnóstico común

Antes de comenzar a evaluar opciones de política, es necesario realizar un diagnóstico, para lo cual el papel desempeñado por el comité de especialistas y la secretaría técnica adquiere mayor centralidad. Más allá de las diversas perspectivas e intereses, es importante que todos los participantes comprendan e internalicen el diagnóstico y los desafíos que enfrenta el sistema. Por lo tanto, el objetivo de arribar a un diagnóstico común debería preceder al debate sobre las posibles vías de reforma alternativas.

También es necesario considerar la amplitud de la agenda de temas a tratar, así como la profundidad y rapidez con la que se pretenden implementar los cambios. Una vez más, la compleja economía política de estas reformas conlleva a que reformas muy ambiciosas encuentren mayores dificultades para ser aprobadas. Aunque es un camino más gradual, suele ser más factible avanzar sobre la base de acuerdos más amplios, en modificaciones más modestas que se inscriban en un programa de reforma más extenso.

d) Establecimiento de plazos

Si bien es valorada la flexibilidad en la dinámica de estos procesos, el establecimiento de un plazo de trabajo resulta prudente en la medida que establece cierto compromiso. Dado que se cuenta con una base de estudios previos que dan cuenta de las debilidades y desafíos del sistema de jubilaciones y pensiones en Paraguay, parece razonable establecer un plazo de seis meses para elaborar e intentar consensuar un diagnóstico. Posteriormente, debería establecerse un plazo similar o incluso algo más amplio para buscar alcanzar acuerdos sobre los cambios a implementar.

La búsqueda de acuerdos implica un complejo proceso de coordinación y negociación entre los participantes, lo cual, entre otros aspectos, requiere tiempo. Por lo tanto, aunque para avanzar se requiere establecer plazos razonables que no se prolonguen indefinidamente, es importante que estos no se conviertan en un obstáculo para la obtención de acuerdos, bajo la premisa de que este último objetivo es más importante que la velocidad con la que se desarrolle el proceso.

▶ 4.2. Principales áreas de debate

A partir de lo analizado a lo largo del presente trabajo y de la evidencia ya provista por diferentes estudios (Bai y Zelko, 2022, 2023; Casalí y Velásquez, 2016; Casalí et al., 2018; Cetrángolo, 2022; FMI, 2022; IPS, 2018, 2021; Montt et al. 2021a; 2021b; 2022; OCDE, 2018), es posible identificar determinadas áreas que necesitan ser abordadas para avanzar gradualmente hacia un sistema de protección de ingreso en la vejez universal, con beneficios suficientes y en un marco de sustentabilidad fiscal y económica.

A continuación, se detallan algunas opciones que podrían comenzar a debatirse.

a) Minimizar la fragmentación e inequidad del sistema

Con el fin de disminuir la fragmentación y, al mismo tiempo, mejorar la eficiencia en la administración de los recursos, resulta necesario comenzar el debate sobre una posible homogenización paramétrica de las diferentes cajas previsionales

que coexisten en Paraguay ⁴⁵, tanto para los ocupados del sector público como para aquellos que se desempeñan en el sector privado. Una transición gradual hacia la convergencia de la normativa previsional debería formar parte de los aspectos a abordar en el diálogo social. Esto involucra unificar las tasas de contribución, las reglas de acceso a los beneficios, y los parámetros para el cálculo de las prestaciones.

Algunos puntos para considerar para mejorar la equidad en el sistema incluyen:

1. Unificación de las tasas de aporte entre distintas actividades.
2. Unificación de la edad mínima de jubilación y el período de cotización mínimo requerido para acceder a las prestaciones.
3. Equiparación de la base de cálculo jubilatorio, considerando las mismas partidas retributivas y un período de referencia común.
4. Uniformización de las tasas de reemplazo del sistema.
5. Establecimiento de topes mínimos y máximos comunes.
6. Definición de un criterio común para indexar las pasividades.

En este sentido, un primer conjunto de cambios podría incorporar un proceso gradual de unificación de las tasas de aporte a la seguridad social entre las distintas actividades. Actualmente, la tasa global de aporte al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del IPS es del 12,5% mientras que en el resto de las cajas es del 16%.

Un segundo aspecto se relaciona con las condiciones de acceso a las prestaciones. Reconociendo la existencia de posibles excepciones que podrían ser debidamente fundamentadas y dar lugar a tratamientos diferenciales, resulta deseable unificar la edad mínima de jubilación en todos los esquemas vigentes. La disparidad actual en las edades mínimas jubilatorias es elevada, e incluso hay casos donde no está establecida. La diferencia en las edades jubilatorias no está necesariamente justificada en la exposición a trabajos penosos que, al acelerar el deterioro físico o mental pueden legitimar un tratamiento especial para un grupo particular. Asimismo, se requiere la unificación de la cantidad de años de cotización requerido para acceder a la prestación.

Un tercer aspecto relevante es la revisión e igualación de la base de cálculo jubilatorio. Esto implica la consideración de las mismas partidas y conceptos

45. Teniendo en consideración las características particulares de algunas ocupaciones.

retributivos (asignaciones computables), así como la adopción de un período de referencia común para el cálculo jubilatorio. En términos de la valuación de los aportes, es necesario establecer en la legislación un criterio uniforme para expresar los salarios mensuales de contribución en valores monetarios del momento en que se solicita la jubilación. Los indicadores más comúnmente utilizados para ello son los índices que miden la evolución de los precios al consumo y los salarios promedio de la economía. La elección de uno u otro indicador tiene repercusiones en el valor de las prestaciones y en términos distributivos. Por ejemplo, tomar como criterio de valuación la evolución del salario medio de la economía favorece a los trabajadores de ingresos más bajos, ya que suelen tener curvas salariales más planas, y al ajustar por el salario medio se benefician del crecimiento promedio de la productividad de la economía.

El cuarto aspecto se refiere a la homogeneización de las tasas de sustitución o reemplazo del sistema. La diversidad de tasas es amplia, algunas incluso llegan al 100% del último salario percibido o a un conjunto acotado de los últimos salarios. Esta variabilidad erosiona la equidad del sistema, ya que implica subsidios que aumentan con el nivel de ingresos (Bai y Zelko, 2023).

Un quinto elemento relevante es la necesidad de establecer topes mínimos y máximos para los diferentes subsistemas. Los topes mínimos deben guardar relación con la integración de los pilares contributivo y no contributivo. Por otra parte, los máximos jubilatorios deben, sin lesionar la capacidad redistributiva del sistema, estar vinculados a topes máximos de aportación, de manera de que las contribuciones a la seguridad social guarden cierta correlación con las prestaciones que se reciban.

Finalmente, un sistema más homogéneo y equitativo requiere la implementación de criterio unificado para indexar las pasividades en todos los regímenes, que debería ser establecido por ley. Aunque en la actualidad se encuentra vinculado al Índice de Precios al Consumo (IPC), considerando los desafíos de suficiencia de las prestaciones y el crecimiento potencial de la productividad de la economía que tiene el país, podrían considerarse otras alternativas, como un vínculo total o parcial con la evolución de los salarios.

En el extremo, el proceso de armonización de las reglas de juego que asegure la equidad entre beneficiarios podría ser vinculado a la transferencia de todos los regímenes previsionales (tanto del sector privado como para los servidores públicos) a la órbita de una única administración. Ello permitiría no solo homogeneizar parámetros acordes al nuevo contexto demográfico sino también aumentar el pool

de riesgo que permita mejorar la eficiencia de la administración de los recursos. Dicho proceso implicaría, por un lado, la transferencia no sólo de las erogaciones comprometidas en el pasado sino también de los ingresos por contribuciones a la nueva administración.

b) Ajuste de parámetros y alineación de incentivos

En Paraguay, actualmente se utilizan intervalos de tiempo acotados en los períodos de referencia para el cálculo de los beneficios jubilatorios. Para algunos regímenes este parámetro es el último salario percibido en actividad, en otros llega a 60 meses. Aunque esta aproximación evita penalizar a los trabajadores por años de bajos ingresos y requiere menor información, presenta el inconveniente de generar incentivos para aumentar los ingresos reportados durante los años finales de trabajo y a subdeclarar durante el resto de la vida laboral.

Incluso sin que se dieran comportamientos estratégicos de este tipo, el uso de un período tan corto suele implicar una débil correlación entre el monto de la prestación y el ingreso promedio por el que el trabajador realizó aportes a lo largo de su vida laboral. Extender la base de cálculo mejoraría la representatividad del beneficio en relación con las contribuciones efectuadas durante su vida activa y no únicamente en el último periodo (IPS, 2021). Además, una base de referencia acotada genera desincentivos para cotizar por encima de los niveles mínimos durante gran parte de la trayectoria laboral, erosionando la sostenibilidad económica y financiera del régimen. Además, esta característica conlleva a que existan transferencias de sectores de bajos ingresos hacia sectores de altos ingresos, ya que estos últimos suelen tener asociados curvas salariales más empinadas y, por lo tanto, se benefician más si se toman períodos cortos basados en los últimos aportes.

La mayoría de los países de la OCDE, que cuentan con sistemas previsionales y de protección social más avanzados, han ampliado progresivamente el período de referencia a considerar. Varios de estos países consideran los ingresos de toda la carrera laboral, mientras que otros consideran períodos de al menos 20 años (OCDE, 2013).

También es posible considerar el desarrollo de esquemas en los que las tasas de reemplazo aumenten a medida que se pospone el retiro y se compute un mayor número de años de trabajo. El diseño actual incentiva a las personas a jubilarse apenas cumplan con los requisitos, sin promover la postergación del retiro en los casos en que sea factible. Dado el aumento de la esperanza de vida, es deseable que

existan incentivos para el retiro más tardío, a través de un aumento gradual en el monto de la prestación, aunque sus impactos puedan ser moderados.

En varios de los componentes específicos del sistema de seguridad social, tales como Cajas y regímenes particulares, estos incentivos están ausentes, ya que sus tasas de reemplazo son relativamente elevadas y no dependen de la edad de jubilación ni de los años de aporte. Además, es necesario avanzar en la homogeneización de las edades efectivas de retiro, limitando las excepciones a circunstancias sectoriales u ocupacionales que impliquen condiciones laborales más riesgosas o que provoquen un mayor desgaste físico o mental.

Un requisito indispensable es que esta convergencia gradual de las reglas de juego respete los derechos adquiridos y la situación de las personas próximas a la jubilación. Adicionalmente, debe preverse una transición gradual para aquellos trabajadores de mediana edad que han contribuido una parte relevante de su vida laboral bajo las normativas existentes.

Es relevante que, sin descuidar la sostenibilidad económica del sistema, el diseño del cambio entre regímenes previsionales sea gradual y armónico entre las generaciones de afiliados. De no hacerlo, es factible que se produzcan generaciones de trabajadores que se sientan perjudicados por cambios abruptos e inequitativos. Esto puede erosionar la confianza en el pacto social que estructura al sistema de seguridad social y puede dar lugar a posteriores reclamos.

c) Integración del pilar no contributivo

Dadas las dificultades que representa el acceso a una pensión contributiva que garantice un nivel de bienestar adecuado para una parte considerable de la población, se torna necesario el debate referido a la continuación de la expansión y fortalecimiento del pilar no contributivo. Este componente debe brindar prestaciones que permitan evitar situaciones de pobreza en la vejez para todas las personas mayores que no cumplan con los requisitos de elegibilidad para acceder a un beneficio contributivo.

El sistema actual presenta una coordinación prácticamente inexistente entre ambos pilares. Mientras que el pilar contributivo otorga prestaciones de acuerdo con las reglas propias de cada subsistema, el pilar no contributivo se focaliza en aquellos que no acceden a una pensión contributiva, proporcionando una prestación de suma fija independiente de las contribuciones realizadas por los beneficiarios durante su

historia laboral. Esta desconexión conlleva impactos regresivos, inequidad horizontal y problemas de incentivos, lo cual demanda una revisión en el diseño del pilar no contributivo.

En el contexto de una reforma integral que busque homogeneizar las condiciones jubilatorias y una adecuada articulación entre los pilares contributivo y no contributivo, las prestaciones deben considerar la historia laboral de los individuos. Esto implica reconocer y transformar en beneficios todas las cotizaciones aportadas, utilizando el pilar solidario y redistributivo de manera complementaria. El hecho que cada aporte realizado se vea reflejado en una mejora del monto de la prestación, a su vez, podría generar incentivos a la formalización reconociendo derechos a los cotizantes a la seguridad social.

Este diseño podría dar mayor flexibilidad a las fronteras entre lo contributivo y no contributivo, logrando una articulación más eficiente y equitativa entre ambos pilares. Esta mayor interacción y coordinación entre los componentes del sistema evita discontinuidades abruptas entre beneficios que, debido a pequeñas diferencias en las historias laborales (como un año más o menos de cotización), podrían dar lugar a prestaciones significativamente distintas.

d) Promover la incorporación de trabajadores autónomos y unidades económicas de tamaño reducido

La incorporación de trabajadores autónomos y unidades económicas de tamaño reducido al sistema previsional requiere adoptar enfoques adaptados a la realidad del mercado laboral. Esta inclusión no debe limitarse solo a trabajadores en relación de dependencia, sino que debe abarcar a aquellos que trabajan por cuenta propia. Se trata de un grupo heterogéneo de trabajadores, en el que un porcentaje importante a menudo enfrenta vulnerabilidades económicas y realiza actividades de subsistencia, lo que requiere un enfoque diferenciado.

Varios países de América Latina han implementado mecanismos de tributación simplificada y acceso a la seguridad social para ampliar la cobertura del seguro a autónomos y micro y pequeñas empresas y fomentar la transición hacia la economía formal. Por ejemplo, en Argentina y Uruguay, los “monotributistas” pagan una tarifa fija mensual que cubre impuestos y cotizaciones a la seguridad social. El bajo monto de la contribución y la simplicidad administrativa busca incentivar la formalización de estas pequeñas unidades económicas, pero supone la existencia de subsidios – ya sea desde rentas generales del Estado o internas al seguro social (Cetrángolo, 2022).

Para lograrlo, y atendiendo al contexto específico de Paraguay, es relevante definir adecuadamente el grupo de contribuyentes que se beneficiarían de un régimen de tributación simplificada, y diseñar un proceso de transición gradual hacia la formalización completa, acompañando a estas MIPYMES en su desarrollo económico. También es importante evaluar como este esquema impactará en el financiamiento de la seguridad social y tomar medidas para garantizar su sustentabilidad, evitando la fragmentación del sistema (Cetrángolo, 2022). En efecto, el valor presente de los flujos de cotizaciones de este grupo de trabajadores es significativamente menor al valor presente de los flujos de beneficios que reciben en la pasividad.

Además, puede ser conveniente flexibilizar los requisitos de aportación mínima para los autónomos, en particular para aquellos con ingresos bajos e irregulares. El límite de aportación mínima equivalente a un salario mínimo puede operar como una limitante a la formalización de autónomos con ingresos reducidos, ya que su tasa efectiva de aportación puede resultar elevada, superior incluso a la que enfrentan las empresas más grandes.

Finalmente, dado que muchos de estos trabajadores autónomos y unidades económicas tienen capacidad contributiva limitada o flujos económicos no regulares, es importante considerar enfoques de financiamiento mixto y flexibilización en las reglas de afiliación y cobertura. La ampliación de la cobertura tendiendo hacia la universalidad, implica considerar esquemas mixtos y que se ajustan a las distintas realidades económicas de los actores. Implica, por ejemplo, que a través de transferencias complementarias permitan a aquellos con ingresos insuficientes acceder a una prestación básica adecuada.

En suma, la inclusión de trabajadores autónomos y unidades económicas de tamaño reducido en el sistema previsional debe ser abordada de manera adaptada y diferenciada, con enfoques flexibles y mecanismos de financiamiento mixto para asegurar una cobertura amplia y equitativa.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ▶ Alaimo, V. y Tapia, W. (2014). *Perspectivas del mercado de trabajo y las pensiones en Paraguay. Desafíos y propuestas* (Nota técnica del BID No. 772). Washington DC: BID.
- ▶ Álvarez, F., P. Brassiolo, M. Toledo, L. Allub, G. Alves, D. de la Mata, R. Estrada y C. Daude. (2020). *Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad*. CAF.
- ▶ Apella I., M. Pereira y B. Zunino, 2022. “Transición demográfica, cambio tecnológico y mercado laboral en Paraguay”. *Background Paper, Banco Mundial*
- ▶ Apella, I. (2021). “Sustentabilidad financiera de la Caja Fiscal de Paraguay”. Mimeo.
- ▶ Arenas de Mesa, A. (2020). “Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19”, *Macroeconomía del Desarrollo, N° 212* (LC/TS.2020/99). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ▶ Bai, H. y Zelko, B. (2022). “La densidad de cotizaciones al IPS en Paraguay”. *Informe Técnico 32, Organización Internacional del Trabajo*.
- ▶ Bai, H. y Zelko, B. (2023). “El rendimiento jubilatorio en los principales regímenes del sistema previsional paraguayo”. *Informe Técnico 37, Organización Internacional del Trabajo*.
- ▶ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2018). *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*. Washington DC: BID.
- ▶ Bosch, M., Melguizo, Á. y Pagés, C. (2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe* (2a ed.). Washington DC: BID.
- ▶ Casalí, P. y Velásquez, M. (2016). *Paraguay. Panorama de la protección social: diseño, cobertura y financiamiento* (1a ed.). Santiago: OIT.

- ▶ Casalí, P., Vezza, E., Recalde, M. y Sanabria, D. (2018). “Segmentos críticos de la informalidad en Paraguay”. *Informe Técnico 6, Organización Internacional del Trabajo*.
- ▶ Cetrángolo, O. (2022). “Consideraciones para la definición de un régimen tributario y de aporte a la seguridad social simplificado en Paraguay”. *Informe Técnico 35, Organización Internacional del Trabajo*.
- ▶ Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) (2021). *Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo*. Montevideo: CESS
- ▶ Fondo Monetario Internacional (FMI) (2022). *Paraguay: Article IV Consultation*. Washington DC: IMF.
- ▶ Galeano, J.J. y Coronel, L. (2022). *Situación del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público en Paraguay*. Asunción: Ministerio de Hacienda.
- ▶ Keim, G. (2017). *Paraguay. Temas seleccionados* (Informe del país No. 17/234). Washington DC: IMF.
- ▶ Giménez, L., Lugo, M. A., Martínez, S., Colman, H., Galeano, J. J. y Farfán, G. (2017). *Paraguay: Análisis del sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad* (CEQ Working paper No. 74).
- ▶ Instituto de Previsión Social (IPS) (2021). “Estudios y proyecciones actuariales del régimen de jubilaciones y pensiones 2021 – 2100 del Instituto de Previsión Social”. Asunción: IPS.
- ▶ Instituto de Previsión Social (IPS) (2018). “Estudios y proyecciones actuariales del régimen de jubilaciones y pensiones 2018 – 2100 del Instituto de Previsión Social”. Asunción: IPS.
- ▶ Instituto de Previsión Social (IPS) (2017). *Manual del asegurado*. Asunción: IPS.
- ▶ Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2022). *Ocupación Informal: EPHC 2017-2022*. Asunción: INE.
- ▶ Montt, G. y Jorquera, V. (2021) “Hacia una nueva reforma de pensiones en Chile con diálogo social: reflexiones a partir de las experiencias de Francia, Uruguay y España”. *Nota Informativa Organización Internacional del Trabajo*.

- ▶ Montt, G., Knox-Vydamov, C. y Jorquera, V. (2021). “Aportes de la experiencia internacional para el diálogo social sobre la reforma de la seguridad social en Uruguay”. *Informe Técnico 20, Organización Internacional del Trabajo*.
- ▶ Montt, G., Schmidlin, C. y Recalde, M. (2021). “La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19”. *Informe Técnico 18, Organización Internacional del Trabajo*.
- ▶ Montt, G., Setrini, G., Arce, L. (2022). “Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay: Análisis cualitativo de las percepciones de trabajadores y empleadores”. *Informe Técnico 21, Organización Internacional del Trabajo*.
- ▶ Moreno, J. M. (2013). Paraguay. En R. Rofman, I. Apella y E. Vezza (Eds.), *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina* (1a ed., pp. 373–392). Buenos Aires: Banco Mundial.
- ▶ Navarro, B. y Ortiz, E. (2014). *El sistema de pensiones del Paraguay: debilidades que exhibe y perspectivas de la reforma* (1a ed.). Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- ▶ Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2003). *Paraguay: Avaluación Actuarial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones Administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS) - Proyecciones 2000 – 2050*. Santiago: OIT.
- ▶ Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2019). *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options*. Ginebra: OIT.
- ▶ Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2021). *World Social Protection Report 2020-2022*. Ginebra: OIT.
- ▶ Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2023). *Panorama de la Protección Social en América Latina y el Caribe*. Ginebra: OIT.
- ▶ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD) (2018). *Estudio multidimensional de Paraguay. Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones. Mensajes principales*. París: OECD Publishing.
- ▶ Rodríguez Silvero, R. y Pei, P. C. L. (2003). *Seguridad social. Descripción del sistema vigente de jubilaciones y pensiones en Paraguay*. Asunción: Proyecto PLANDES - Secretaría Técnica de Planificación.

- ▶ Sanabria D. y Meza, D. (2018). *Determinantes de la densidad de cotizaciones en el sistema de jubilación del Instituto de Previsión Social: Un análisis de la cobertura de los trabajadores del sector privado*. Documento presentado en XXVI Jornadas de Jóvenes Investigadores AUGM. Mendoza, 17, 18 y 19 de octubre
- ▶ Serafini, V. (2019). *La protección social en el Paraguay. Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) 2030*. Asunción: CADEP.
- ▶ United Nations, (2019). *World Population Prospects: The 2010 Revision*. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat.

OTROS TÍTULOS DE NUESTRA SERIE

Nº40

Condiciones laborales y nuevos desafíos del mundo del trabajo en los servicios globales de Uruguay

Vivian Couto



Nº39

Cambios en la estructura del empleo y el debate de la polarización ocupacional en América Latina: los casos de Argentina, Chile y México

Roxana Maurizio, Ana Paula Monsalvo, Sol Catania, Silvana Martínez



Nº38

Monotributo y Monotributo Social en Uruguay: Apreciaciones de trabajadores y trabajadoras monotributistas

Sebastián Aguiar, Mauricio Coitiño, Cecilia Matonte, Martín Sanguinetti, Ana García



Nº37

El rendimiento jubilatorio en los principales regímenes del sistema previsional paraguayo

Hugo Bai, Braulio Zelko



Nº36

La industria vitivinícola en Chile: el enfoque de las cadenas mundiales de suministro para el análisis y la mejora del cumplimiento normativo en el mundo del trabajo

Gerhard Reinecke, Nicolás Torres



-
- Nº35 Consideraciones para la definición de un régimen tributario y de aporte a la seguridad social simplificado en Paraguay 
- Oscar Cetrángolo
-
- Nº34 La economía política de la protección social en Paraguay 
- Claudina Zavattiero
-
- Nº33 Evolución y desafíos del sector servicios globales en Uruguay: condiciones laborales, brechas de género y orientaciones de política 
- Vivian Couto, Álvaro Lalanne
-
- Nº32 La densidad de cotizaciones al IPS en Paraguay 
- Hugo Bai, Braulio Zelko
-
- Nº31 Uruguay: Dificultades de acceso y sostenimiento de las mujeres jóvenes en el trabajo en el contexto pandémico 
- María Julia Acosta, Gastón Díaz, Cecilia Gazzano, Juan Rivas
-
- Nº30 El impacto de la pandemia y las políticas de empleo juvenil en Paraguay 
- Juan Jacobo Velasco, Gerhard Reinecke
-
- Nº29 Análisis de los datos que surgen del Registro Obrero Patronal de Paraguay: El desafío para la producción de estadísticas a partir de registros administrativos 
- Horacio Santander
-
- Nº28 Cuidados y mercado laboral en Uruguay 
- Verónica Amarante
-

-
- Nº27 Informalidad laboral en tiempos de la COVID-19: análisis del mercado laboral chileno
- Andrés Bustamante, Marcela Cabezas, Andrés Gutiérrez, David Niculcar, Joaquín Nilo
- 
-
- Nº26 Cadenas de Suministro Mundiales y Trabajo Decente en los países del Cono Sur: Upgrading económico y social. Análisis de las cadenas textil, vestuario y automotriz en Paraguay.
- José Velázquez, Juan Cresta y Julio Ramírez
- 
-
- Nº25 Situación y perspectivas de la jornada de trabajo en América Latina
- Andrés Marinakis
- 
-
- Nº24 Diálogo social tripartito en seguridad y salud en el trabajo. Marcos regulatorios, avances y desafíos en seis países de América Latina.
- Carmen Bueno, Paula Álvarez
- 
-
- Nº23 Transferencias no contributivas y su aporte a los procesos de formalización: Experiencias y lecciones del Cono Sur para Paraguay.
- Guillermo Montt, Camila Schmidlin, Valentina Jorquera
- 
-
- Nº22 Desafíos para el trabajo decente: El trabajo en plataformas digitales en Paraguay.
- Dionisio Borda, Ignacio González, Verónica Serafini, Robert Marcial González, María Luz Rodríguez
- 
-
- Nº21 Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay: Análisis cualitativo de las percepciones de trabajadores y empleadores.
- Guillermo Montt, Gustavo Setrini, Lucas Arce
- 
-

-
- Nº20 Aportes de la experiencia internacional para el diálogo social sobre la reforma de la seguridad social en Uruguay.
- Guillermo Montt, Charles Knox-Vydamov y Valentina Jorquera. 
-
- Nº19 El trabajo en plataformas durante la pandemia por COVID-19: Los derechos fundamentales y el caso chileno.
- 
-
- Nº18 La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19.
- Guillermo Montt, Camila Schmidlin, Mónica Recalde. 
-
- Nº17 Economía de plataformas y transformaciones en el mundo del trabajo: el caso de los repartidores en Santiago de Chile.
- Antonia Asenjo, Alberto Coddou. 
-
- Nº16 Consideraciones para una Constitución Laboral.
- Francisco Tapia. 
-
- Nº15 Protección ante la desocupación en Chile. Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica.
- Guillermo Montt, Félix Ordóñez e Ignacio Silva. 
-
- Nº14 El derecho de la seguridad social en Chile y el mundo: Análisis comparado para una nueva constitución.
- Guillermo Montt, Alberto Coddou. 
-
- Nº13 El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870 - 2013).
- David Velázquez. 
-

-
- Nº12 La Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: el caso de Chile.
- Carmen Bueno.
- 
-
- Nº11 Experiencias de políticas públicas para la formalización económica y laboral en Chile.
- Lysette Henríquez.
- 
-
- Nº10 Rotación ocupacional e informalidad laboral: El caso de los trabajadores independientes en América Latina.
- Roxana Maurizio.
- 
-
- Nº9 ¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino.
- Fabio Bertranou, Pablo Casalí y Oscar Cetrángolo.
- 
-
- Nº8 Upgrading económico y social en las Cadenas Mundiales de Suministro de Servicios Globales: El caso de Uruguay.
- Vivian Couto.
- 
-
- Nº7 Las MIPYMES en América Latina y el Caribe: Una agenda integrada para promover la productividad y la formalización.
- Carlo Ferraro y Sofía Rojo.
- 
-
- Nº6 Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay.
- Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Mónica Recalde, Diego Sanabria.
- 
-

Nº5

Paraguay. Trabajadores independientes:
caracterización y políticas para la formalización.

Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Mónica Recalde, Diego
Sanabria.



Nº4

El mercado laboral en Chile: Una mirada de mediano
plazo.

Juan Jacobo Velasco, Gerhard Reinecke.



Nº3

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

Horacio Santander.



Nº2

Utilización de tecnologías de la información y de la
comunicación en las inspecciones del trabajo. Una
visión comparada en torno a países seleccionados.

Carmen Bueno y Pablo Páramo.



Nº1

El futuro de la protección social en América Latina:
reflexiones para los debates sobre el futuro del
trabajo.

Fabio Bertranou.





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

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

Santiago de Chile

