



**Perspectivas del mercado
de trabajo y las
pensiones en Paraguay
Desafíos y propuestas**

Verónica Alaimo
Waldo Tapia

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Unidad de Mercados
Laborales y Seguridad
Social

NOTA TÉCNICA

772

Agosto de 2014

Perspectivas del mercado de trabajo y las pensiones en Paraguay

Desafíos y propuestas

Verónica Alaimo
Waldo Tapia



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Alaimo, Verónica.

Perspectivas del mercado de trabajo y las pensiones en Paraguay: desafíos y propuestas / Verónica
Alaimo, Waldo Tapia.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 772)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Labor market—Paraguay. 2. Social security—Paraguay. I. Tapia, Waldo. II. Banco Interamericano de
Desarrollo. Unidad de Mercados Laborales. III. Título. IV. Serie.

IDB-TN-772

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
SECTOR SOCIAL
UNIDAD DE MERCADOS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL

**Perspectivas del mercado de trabajo y las pensiones en Paraguay.
Desafíos y propuestas¹**

Agosto de 2014

¹ Este documento fue preparado por Verónica Alaimo y Waldo Tapia, de la Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Carmen Pagés-Serra, Eduardo Almeida, Pedro Garay y Emilio Ortiz. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo.

Síntesis

Para lograr la meta de crecer con más inclusión social, un eje central de las políticas públicas en Paraguay debe ser la creación de mejores empleos (productivos y con acceso al seguro social), pues el empleo promueve las oportunidades, la inclusión social y la seguridad ciudadana. Asimismo, desde el punto de vista macroeconómico, la incorporación de más personas al mercado de trabajo es una fuente esencial de crecimiento económico y de reducción de la pobreza.

A partir del crecimiento económico que se ha producido en Paraguay en la última década, los indicadores del mercado laboral en el nivel agregado han mostrado una notable mejoría: la tasa de desempleo abierto disminuyó y el salario real por hora aumentó para todas las actividades laborales. Si bien estos cambios han sido significativos, en particular para la reducción de la pobreza, aún subsisten problemas importantes. Por una parte, la productividad del trabajo ha crecido de manera muy lenta, lo que ha colocado al país por debajo del promedio que se observa en países emergentes y en desarrollo. Asimismo, el subempleo sigue representando uno de los principales desafíos en el nivel país, ya que afecta a más de una quinta parte de la población ocupada. Esta alta tasa de subempleo resulta relevante en la medida en que: i) limita la igualdad de oportunidades al dejar a una parte sustancial de la población fuera del proceso de crecimiento; ii) restringe el potencial de crecimiento porque reduce el número de personas que aportan al producto interno bruto (PIB) e inhibe el crecimiento de la productividad; y iii) disminuye el bienestar y la protección ante riesgos de salud, vejez, accidentes o desempleo para una gran parte de la población que trabaja en condiciones de precariedad e informalidad.

Además, en Paraguay faltan oportunidades de inserción laboral para los jóvenes, en especial para los que pertenecen a los sectores más vulnerables. La tasa de desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años es casi tres veces mayor que la de los adultos de 25 a 40 años. El problema afecta con más fuerza a las mujeres y a los jóvenes de zonas rurales. Y empeora cuanto más precaria es la situación socioeconómica del hogar de los jóvenes, hecho que aumenta las posibilidades de que surjan problemas sociales vinculados con conductas de riesgo (drogadicción, violencia y embarazo temprano, entre otras). Respecto de la equidad de género, Paraguay muestra grandes brechas laborales entre hombres y mujeres, lo cual refleja que el crecimiento económico no ha traído consigo cambios sustantivos en equidad.

Igualmente, la fuerza laboral en Paraguay manifiesta un bajo nivel de preparación, que también actúa como limitante para el crecimiento del país. Al parecer, las instituciones de formación profesional no estarían ofreciendo una formación con la calidad y la pertinencia que el sector productivo requiere. Así lo indican las evaluaciones y la percepción de trabajadores y empresarios, quienes señalan que, a pesar de los recursos públicos invertidos, el funcionamiento de las actuales instituciones públicas de capacitación refleja serias deficiencias. En consecuencia, un alto número de empresas identifica la formación inadecuada de los trabajadores como el mayor obstáculo para sus operaciones. Muchas de ellas, además, declaran que tienen problemas para contratar trabajadores con las habilidades necesarias. Por otra parte, la cobertura relativa de las instituciones de capacitación dista

mucho de ser la que se estima adecuada para capacitar de forma constante a la población económicamente activa (PEA). Si esta situación se mantiene igual, seguramente la incidencia de la capacitación en las empresas, y en la calidad y la pertinencia de la educación técnica, continuará siendo escasa.

En materia de seguridad social, Paraguay es uno de los países con menor cobertura en la región, lo cual refleja que el sistema de pensiones no está funcionando de un modo adecuado. Esta situación supone una deuda implícita para el país, ya que en los próximos años se requerirá una transferencia creciente de recursos por parte del Estado para la población que vive en extrema pobreza. Si bien el esquema de pensiones no contributivas (PNC) ha permitido incrementar el número de personas con acceso a una pensión, este sistema carece de una institucionalidad apropiada que le permita ser sostenible en el largo plazo. Además, el sistema de pensiones muestra diferencias claras entre el sector urbano y el rural y la cobertura por nivel de ingreso es marcadamente regresiva, ya que resulta mucho menor para los quintiles con bajos ingresos.

Respecto de la institucionalidad, el sistema de pensiones evidencia una amplia heterogeneidad en cuanto a los parámetros existentes, tanto en lo que atañe a la tasa de contribuciones y a las condiciones de otorgamiento de las prestaciones como al tratamiento de los diversos grupos de trabajadores. De igual modo, un estudio reciente indica que la Caja Fiscal (la segunda institución previsional en importancia en Paraguay) exhibe una frágil situación financiera que compromete la gestión de las finanzas públicas, pues afecta negativamente la capacidad de endeudamiento del Estado y establece dudas sobre la sostenibilidad fiscal del país.

En este contexto, las opciones de reforma se deben orientar a promover la creación de mejores trabajos y, con ellos, el crecimiento y la equidad. Para eso es preciso obtener los siguientes objetivos: i) mejorar la calidad y la pertinencia de los sistemas de formación para el trabajo; ii) aumentar la cobertura de la seguridad social, de un modo sostenible y consistente con la generación de empleo formal, y de manera transversal; iii) fortalecer la institucionalidad en la ejecución de políticas laborales y de seguridad social.

Clasificación JEL (Demand and Supply of Labor) J2

Palabras claves: Sistema de pensiones, mercado de trabajo, seguridad Social, inclusion social, inserción laboral y productividad.

Índice

Siglas y acrónimos	5
Introducción	10
Marco legal e institucional	10
<i>Políticas de inserción y formación de la fuerza laboral</i>	10
<i>Sistema de jubilaciones y pensiones</i>	11
Avances y desafíos pendientes	13
<i>Inserción laboral y productividad</i>	13
<i>Baja empleabilidad y escaso acceso al empleo</i>	14
<i>Deficiencias en la formación de la fuerza de trabajo</i>	16
<i>Baja capacidad institucional</i>	18
Jubilaciones y pensiones	20
<i>Baja cobertura e incentivos a la informalidad</i>	20
<i>Fragmentación normativa, debilidad financiera y ausencia de regulación</i>	23
Prioridades del gobierno	26
Recomendaciones	27
<i>Mercados laborales</i>	27
<i>Jubilaciones y pensiones</i>	29
Consideraciones finales	33
Referencias	35

Siglas y acrónimos

BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Celade	División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
CISS	Conferencia Iberoamericana de Seguridad Social
CNV	Comisión Nacional de Valores
DGE	Dirección General de Empleo
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FMI	Fondo Monetario Internacional
IOPS	International Organization of Pension Supervisors
IPC	Índice de precios al consumidor
IPS	Instituto de Previsión Social
MH	Ministerio de Hacienda
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
ND	No se dispone de datos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
PNC	Pensiones no contributivas
PPA	Paridad del poder adquisitivo
SBD	Sistema de Beneficios Definidos
SEDLAC	Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe
SM	Salario mínimo

Sinafocal	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SNPP	Servicio Nacional de Promoción Profesional
VMESS	Viceministerio de Empleo y Seguridad Social
VU	Ventanilla única

Cuadro 1
Panorama estadístico: mercados laborales y seguridad social, 2002-12

Indicador	2002	2012
Desempleo abierto	11%	5%
Hombre	9%	4%
Mujer	14%	6%
Urbano	15%	6%
Rural	5%	3%
Subempleo total	22%	21%
Hombre	19%	19%
Mujer	27%	23%
Urbano	26%	21%
Rural	18%	21%
Población ocupada por tamaño de empresa		
Pequeña (hasta 10 empleados)	76%	70%
Mediana (hasta 50 empleados y mayor de 10 empleados)	8%	12%
Grande (mayor de 50 empleados)	7%	9%
Población ocupada		
Sector informal urbano	35%	33%
Sector formal urbano	18%	23%
Población ocupada		
Sector informal rural	39%	34%
Sector formal rural	4%	5%
Jóvenes (15-29 años) no estudia, trabaja o busca empleo	19%	13%
Ocupados (25-65 años) con ≤ 11 años de educación	77%	62%
Salario por hora (guaraníes de 2007)	7.679	8.288
Hombre	9.156	9.332
Mujer	5.269	6.795
Disparidad salarial entre hombres y mujeres en zona urbana en %	64%	72%
Porcentaje de la población ocupada que gana el salario mínimo o más en % ^a	27%	31%
Porcentaje de los salarios dentro del total de ingresos de los hogares en % ^b	73%	77%
Promedio de años de educación de la población de 15-65 años	7	9
Adultos aportantes a jubilaciones y pensiones	13%	19%
Urbana	18%	27%
Rural	5%	7%
Adultos mayores cubiertos por la pensión alimentaria	0%	10%
Adultos de 65 años y más con jubilación o pensión	16%	14%
Urbana	23%	22%
Rural	7%	4%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la DGEEC y la EPH.

^{a/} Incluye toda la población asalariada ocupada (con excepción de los trabajadores domésticos) y no solo a los asalariados.

^{b/} Información para 2002 y 2011. No hay información disponible para 2012.

Cuadro 2
Cotizantes y pensionados del sistema de jubilaciones y pensiones

	Cotizantes	Jubilados y pensionados
Sistema público de pensiones	565.542	90.033
Caja Fiscal (Octubre 2012)	172.856	45.358
IPS (Octubre 2012)	370.000	40.000
Caja Bancaria (Marzo 2013)	10.555	2.621
Caja ANDE (2012) (aportan a IPS)	4.145	1.186
Caja Municipal (2005)	12.000	1.074
Caja Parlamentaria (estimado 2013)	125	196
Caja Ferroviaria (2004)	6	784
Caja Itaipú (junio 2011) (aportan a IPS)	1.896	1.142
Sistema privado voluntario	28.353	3.185
Caja Mutual de Cooperativistas (2012)	24.467	2.339
Caja Médica (2012)	2.886	846
Caja de Profesores de la UCA (aportan a IPS)	1.000	nd
Total	592.895	93.218

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de MH, IPS y Caja Bancaria, entre otras entidades.

Cuadro 3
Resultados de la Caja Fiscal, 2013^a
(en miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

	Ingresos	Gastos	Resultado	Porcentaje del PIB
Funcionarios públicos	645	280	365	0,3
Magistrados judiciales	57	19	38	0,0
Magisterio nacional	542	600	-58	0,0
Docentes universitarios	43	40	3	0,0
Subtotal contributivo civil	1287	939	348	0,3
Fuerzas Armadas	134	418	-284	-0,2
Fuerza Policial	185	353	-168	-0,1
Subtotal contributivo no civil	319	771	-452	-0,4
Gratificaciones		141	-141	-0,1
Total sector contributivo	1606	1851	-245	-0,2
Veteranos y herederos		235	-235	-0,2
Pensiones graciables		7	-7	0,0
Policías y militares fallecidos		1	-1	0,0
Programa Adultos Mayores		357	-357	-0,3
Total no contributivos		600	-600	-0,5
Total general			-845	-0,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de MH y BCP.

^a/ Ingresos incluye aportes. Gastos incluye el pago de pensión y jubilaciones. Gratificaciones corresponde al pago del beneficio decimotercero.

Introducción

Para lograr la meta de crecer con más inclusión social, un eje central de las políticas públicas en Paraguay debe ser la creación de mejores empleos (productivos y con acceso al seguro social), ya que esta medida permite que los beneficios del crecimiento económico alcancen efectivamente a todos los trabajadores. El trabajo es el activo más valioso para los pobres y las clases medias de las sociedades en América Latina, lo cual se hace más evidente en Paraguay, donde en 2011 los ingresos laborales representaron cerca del 80% del total de los ingresos de los hogares.² El acceso al empleo promueve las oportunidades, la inclusión social y la seguridad ciudadana. Asimismo, desde el punto de vista macroeconómico, la incorporación de más personas al mercado de trabajo constituye una fuente básica de crecimiento económico y de reducción de la pobreza, ya que, si bien los programas de transferencias monetarias incrementan ingresos y mitigan la pobreza, no reemplazan el rol del trabajo como método de protección social. Un empleo de buena calidad, con beneficios de seguridad social, es y seguirá siendo la mejor garantía para avanzar hacia la clase media y mantenerse en ella. A su vez, la creación de mejores empleos incentiva el aumento de la productividad laboral: una fuerza de trabajo más productiva y una mejor asignación de trabajadores a empleos más productivos son la esencia del crecimiento de la productividad, que constituye la base para un mayor crecimiento económico. Por último, la creación de mejores empleos permite expandir la cobertura ante riesgos de salud, pobreza en la vejez o desempleo, y, con ello, el bienestar de la población.

Por eso, una de las prioridades para lograr el desarrollo en Paraguay es mejorar los sistemas que impulsan una mayor inserción laboral, una mayor productividad del trabajo y una mayor protección ante los riesgos que plantean la vejez, la enfermedad, la invalidez y el desempleo. El objetivo de esta nota sectorial es examinar el funcionamiento de estos sistemas y evaluar cuáles son los desafíos principales en estas áreas.

Marco legal e institucional

Políticas de inserción y formación de la fuerza laboral

El 1º de enero de 2014 entró en vigencia la Ley N° 5.115/2013 que crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).³ El MTESS es la institución responsable de implementar las políticas económicas definidas por el Poder Ejecutivo en materia de empleo y de funcionamiento del mercado laboral. Dentro del MTESS, el Viceministerio de Empleo y Seguridad Social (VMESS) es la autoridad competente encargada de las políticas de empleo y capacitación laboral.

En cuanto a la capacitación laboral, en el Paraguay las principales instituciones públicas en materia de capacitación laboral son el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal), ambos dependientes del MTESS. Estas instituciones se financian a partir de un impuesto de 1% a la nómina del empleo formal. El SNPP tiene la finalidad de promover y desarrollar la

² La fuente básica de datos ha sido la EPH de 2011 elaborada por la DGEEC.

³ El MTESS reemplazó al Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT).

formación profesional de los trabajadores, en todos los niveles y sectores de la economía. El Sinafocal, por su parte, también se ocupa de coordinar, controlar y financiar la formación laboral, mediante la contratación, a través de licitaciones, de proveedores privados para la realización de cursos de capacitación.⁴

El VMESS tiene como mandato formular, proyectar, gestionar y supervisar políticas, planes y programas en materia de gestión del empleo, formación y capacitación, investigación, análisis del mercado de trabajo y orientación laboral. De igual manera, el VMESS debe promover y propiciar la coordinación y armonización de las políticas y planes de empleo y seguridad social en el contexto regional y mundial con organismos internacionales. Dentro del VMESS funciona la Dirección General de Empleo (DGE), la cual tiene como misión diseñar, ejecutar y supervisar la política de empleo en el país, en colaboración con los agentes sociales. Esta dirección ha impulsado la creación de una ventanilla única (VU) de empleo, que opera en varias zonas del país, a los efectos de asegurar que los beneficiarios accedan, desde un mismo lugar, a toda la información relacionada con los servicios de inserción laboral y capacitación.

Sistema de jubilaciones y pensiones

El sistema de jubilaciones y pensiones se compone de un sistema público obligatorio y un sistema privado voluntario.⁵ El sistema público obligatorio está integrado por un esquema contributivo y otro no contributivo. El sistema público contributivo funciona según la modalidad de reparto, con beneficios definidos, mientras que el sistema privado voluntario lo hace según la modalidad de capitalización individual.

El sistema público contributivo reúne una serie de programas administrados por ocho cajas previsionales. Las cajas previsionales de mayor tamaño son el Instituto de Previsión Social (IPS), que centraliza a los empleados del sector privado, y la Caja Fiscal, que agrupa a empleados públicos. Ambas instituciones representan el 96% del total de aportantes al sistema.⁶ El resto está fragmentado en numerosas entidades pequeñas y sectoriales, con escasa capacidad para distribuir los riesgos de manera adecuada.⁷ El tamaño reducido de estas entidades incrementa los costos operativos y las hace muy vulnerables a las presiones por mejores beneficios.

El IPS fue creado en 1943 y es la caja previsional más grande, ya que en ella están obligados a cotizar todos los trabajadores asariados del sector privado, el personal de entes descentralizados del Estado y el servicio doméstico. Además, ofrece cobertura de salud para sus miembros y sus familias y cubre riesgos de accidentes laborales y discapacidad. El IPS es una institución autónoma e independiente, sin embargo está supervisada por el

⁴ En 2012, el MJT desarrolló una propuesta de ley para la unificación del SNPP con el Sinafocal que aún se encuentra pendiente de concreción. En el mismo año, el MJT impulsó la transformación del VMTSS hacia un Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

⁵ El sistema voluntario se compone de la Caja de Cooperativistas, la Caja Notarial y la Caja Médica.

⁶ Las instituciones que restan son la Caja Municipal, la Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios, la Caja de Empleados Bancarios, la Caja del Personal de la Administración Nacional de Electricidad, el Fondo del Poder Legislativo y la Caja del Personal de la Itaipú Binacional.

⁷ Desde la promulgación de la Ley N° 3.856/2009, los trabajadores pueden sumar sus años de antigüedad en las diferentes Cajas a los efectos de acceder a la jubilación a prorrata.

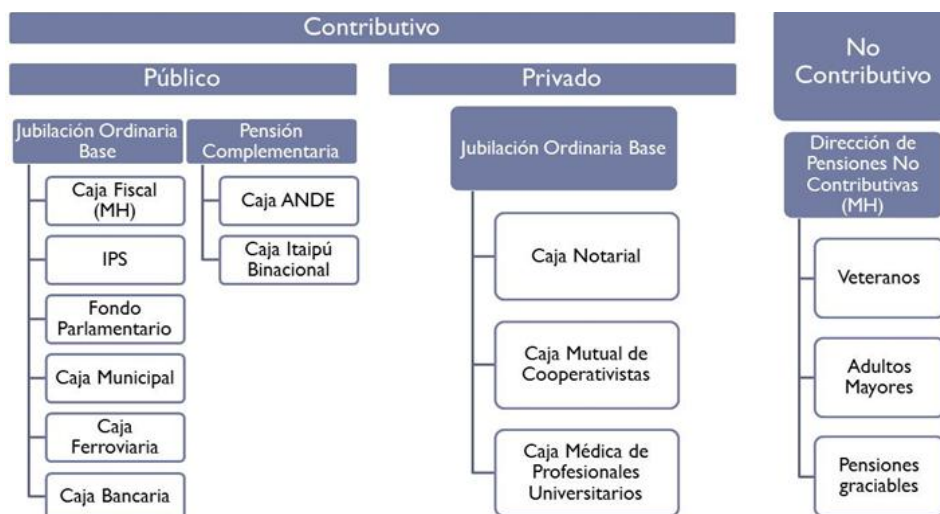
Poder Ejecutivo, que nombra a los miembros del consejo de administración. El tributo al IPS representa el 23% salario: el 9% lo aporta el trabajador y el 14%, el empleador. Del aporte total, el 12,5% se destina al fondo de pensiones, el 9% al fondo de salud y el 1,5% restante a la administración.

La Caja Fiscal es la institución encargada de la administración del sistema de jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos. Tiene a su cargo dos programas: el Civil y el No Civil. El Programa Civil está compuesto por cuatro sectores: administración pública, magisterio nacional, docentes universitarios y magistrados judiciales. El Programa No Civil, por su parte, integra dos sectores: fuerzas armadas y fuerzas policiales. De acuerdo con la Ley N° 4.252/2010, los excedentes generados por sectores superavitarios podrán ser utilizados para financiar los déficits de los sectores deficitarios dentro del mismo programa, pero no se podrá desviar ningún recurso de los programas civiles a los no civiles.⁸ Desde el punto de vista institucional, la Caja Fiscal forma parte del Viceministerio de Administración Financiera que depende del Ministerio de Hacienda (MH). La tasa de aporte a la Caja Fiscal es uniforme para todos los sectores y representa el 16% del salario (véase el cuadro3, que incluye resultados de la Caja Fiscal en 2012).

En forma independiente del sistema de pensiones contributivo, en 2004 el gobierno de Paraguay implementó un esquema de pensiones no contributivas (PNC) para adultos mayores en situación de vulnerabilidad. Hasta 2003, el sistema estuvo regulado por la Secretaria de Acción Social, pero desde 2011 esa tarea la desempeña la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda. Los beneficiarios de las PNC son: i) adultos mayores en situación de pobreza, ii) personas pertenecientes a pueblos indígenas en situación de vulnerabilidad y iii) ex combatientes de la Guerra de Chaco y sus herederos. Los beneficios no contributivos están financiados exclusivamente con recursos provenientes de impuestos generales. La pensión para adultos mayores constituye la PNC más importante, ya que a noviembre de 2013 representa el 87% del total de beneficiarios en 2012. Esta pensión fue puesta en marcha en 2011 y consiste en un ingreso mensual equivalente a un cuarto del salario mínimo.

⁸ La Ley N° 4.252/2010 es modificatoria de la Ley N° 2.345/03 “De reforma y sostenibilidad de la Caja Fiscal”.

Gráfico 1
Esquema del sistema de pensiones en Paraguay



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Paraguay no cuenta con una entidad centralizada que se ocupe de la supervisión y la regulación del sistema de jubilaciones y pensiones. Las cajas previsionales están reguladas por sus cartas orgánicas y la naturaleza de la supervisión no permite establecer sanciones, solo puede realizar recomendaciones. Las únicas dependencias del Estado encargadas de realizar análisis y sugerencias son el Departamento de Seguridad Social, que depende del MH, y el VMTSS, que depende del MTESS.⁹ Las Superintendencias de Banco y de Seguros ejercen labores de fiscalización en el caso de la Caja Bancaria, y la Contraloría General de la República desempeña tareas de control contable/presupuestario en todas las cajas públicas.

Avances y desafíos pendientes

Inserción laboral y productividad

A pesar del crecimiento reciente, en el ámbito laboral subsisten desafíos importantes. Con el crecimiento económico de la última década, los indicadores del mercado laboral en el nivel agregado han mostrado una notable mejoría. La tasa de desempleo abierto disminuyó de un 11% en 2002 a un 5% en 2012, el subempleo (por salarios u horas reducidas) bajó de un 25% a un 21% (después de que en 2007 alcanzara su nivel más alto, con el 28%) y el salario por hora real para todas las actividades laborales aumentó el 3% por año. Si bien estos cambios han sido importantes, en particular para la reducción de la pobreza, aún subsisten problemas importantes en el ámbito laboral.

⁹ Fue creada en octubre de 2011, con miras a promover la inclusión de sectores que actualmente no están cubiertos y también para fortalecer la tarea de fiscalización en el cumplimiento de las normas previsionales por parte de las empresas y los trabajadores.

La productividad del trabajo ha crecido muy lentamente. Al igual que en el resto de los países de la región, el nivel de rendimiento en Paraguay es menor al que se advierte en otras regiones emergentes (The Conference Board, 2013). En particular, el crecimiento de la productividad laboral ha estado muy por debajo del observado en países como China e India, en la Unión Europea (UE-12), en el promedio de países emergentes y en desarrollo, y también por debajo del promedio mundial. En el nivel regional, Daude y Fernández-Arias (2010) muestran que Paraguay es uno de los países de la región con mayor caída de la productividad en las últimas tres décadas (después de El Salvador, Venezuela y Honduras). Un incremento vigoroso de la productividad es la única manera de generar aumentos sostenibles de los ingresos y en el nivel de vida de los trabajadores.

Baja empleabilidad y escaso acceso al empleo

El alto desempleo juvenil es un fenómeno mundial que también afecta a Paraguay. La tasa de desempleo entre los jóvenes de 15 a 24 años es del 11,2% versus el 3,4% que se da entre los adultos de 25 a 40 años. En tanto, 240.000 jóvenes que tienen entre 15 y 29 años no trabajan ni estudian (considerados NiNi), lo cual representa el 13% de la población en ese grupo de edad. Este problema afecta con mayor fuerza a las mujeres (el 22% frente al 5% de hombres) y jóvenes de zonas rurales (un 15% contra un 10% en zonas urbanas).¹⁰ Asimismo, el escenario empeora cuanto más precaria es la situación socioeconómica del hogar de los jóvenes, lo que aumenta las posibilidades de que se produzcan problemas sociales vinculados con conductas de riesgo (drogadicción, violencia y embarazo temprano, entre otras). La falta de acceso al empleo tiene un efecto que perdura en el tiempo. La evidencia sugiere que las personas que sufrieron desempleo e informalidad en su juventud tienen un peor desempeño laboral como adultos (Cruces, Ham y Viollaz, 2012).

Entre las mujeres, la tasa de participación laboral es baja y el nivel de desempleo es alto. Si bien en la última década ha habido mejoras, las brechas laborales continúan siendo profundas, lo cual refleja que el crecimiento no ha traído consigo cambios sustantivos en equidad. En 2012, la participación laboral femenina fue un 40% más baja que la de los hombres (un 72,8% versus un 48,9%). Asimismo, la tasa de desempleo entre las mujeres fue un 56% más alta que entre los hombres (el 6,1% frente al 3,1%), tanto en áreas urbanas como rurales. Esta diferencia sube al 62% entre los jóvenes de 15 a 24 años.

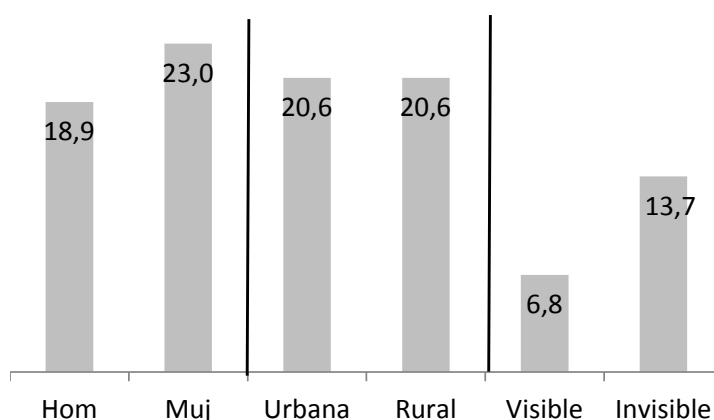
La incidencia del subempleo es mayor entre las mujeres. Un problema importante en todo el país es el nivel de subempleo, que en 2012 alcanzó a la quinta parte de la mano de obra ocupada (el 20,6%). Este indicador proporciona una visión más completa de las características del mercado laboral y es particularmente sensible al comportamiento macroeconómico. En el nivel nacional, el subempleo afecta casi en un 25% más a las mujeres que a los hombres (el 23,0% versus el 18,9%), una disparidad que va en aumento desde 2007 (el 27,7% frente al 25,8%). Por área geográfica, no existen mayores diferencias, ya que la tasa de subempleo llega al 20,6% tanto en el área rural como en la urbana. Al distinguir por tipo de subempleo, el *invisible*, es decir, el que incluye a las personas asalariadas que trabajan más de 30 horas por semana y no llegan a percibir el salario mínimo vigente, aparece como el más significativo con una incidencia del 13,7%. En tanto,

¹⁰ Considerando el grupo de jóvenes que no trabajan ni estudian, parte de la diferencia entre hombres y mujeres se debe a la definición de NiNi, que incluye a las personas que trabajan en el hogar en tareas domésticas.

el subempleo *visible*, que representa a los que trabajan menos de 30 horas por semana en sus ocupaciones, desean trabajar más horas por semana, pero no lo consiguen, alcanza al 6,8%.

El salario mínimo alto condiciona el acceso al empleo. El salario mínimo en Paraguay es uno de los más altos en la región (US\$385 por mes, según el tipo de cambio de noviembre de 2013). Tanto es así que, según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2012, el salario mínimo legal representa el 88% del salario medio. Este es un factor importante en la formalización de la mano de obra, y contribuye a explicar la alta evasión existente, sobre todo en el sector de las empresas pequeñas y medianas. Asimismo, puede constituir un obstáculo para el acceso al empleo por parte de los trabajadores. En Paraguay, el 41,6% del total de los asalariados gana menos que el salario mínimo, cifra que aumenta al 49,3% en el sector privado.¹¹

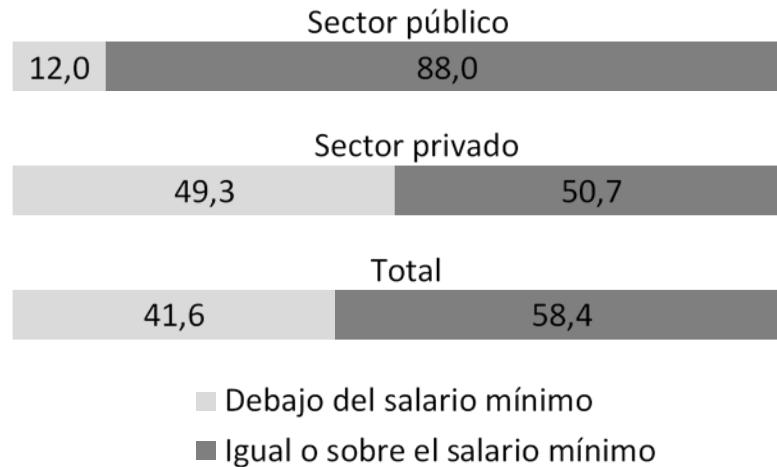
Gráfico 2
Tasa de subempleo, 2012
(en porcentaje de la población ocupada)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH.

¹¹ Para revisar el impacto del salario mínimo, véase “World of Work Report 2013: Repairing the Economic and Social Fabric”, OIT (2013).

Gráfico 3
Ocupados según su ingreso, 2012
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH.

Deficiencias en la formación de la fuerza de trabajo

El capital humano en la fuerza laboral es insuficiente. Paraguay cuenta con una población relativamente joven: cerca del 60% de los habitantes tiene una edad menor de 30 años. Esta característica podría estimular el incremento de la productividad laboral. Pero es preciso implementar mejoras en los perfiles educacionales, pues, se sabe, la escolaridad afecta la productividad, la capacidad para usar nuevas tecnologías y, por lo tanto, el crecimiento. Según la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), la escolaridad promedio de los ocupados de 25-65 años en Paraguay es de 8,6 años, un nivel muy inferior al de otros países de la región como Argentina (11,2), Chile (10,8), Panamá (10,5), Uruguay (9,8) y Perú (9,2) (SEDLAC, 2013). Si bien no existen estudios que midan el acervo de habilidades de la fuerza laboral en el país, la evidencia indica que las décadas con baja calidad educativa han hecho mella en la calidad de la fuerza laboral local. La

escasa formación en general tiende a provocar una baja productividad y una mayor dificultad en la empleabilidad de los trabajadores.¹²

Las empresas recurren muy poco al sistema público de formación profesional. De acuerdo a una Encuesta sobre Selección y Formación de Capital Humano en las Empresas (BID, 2013), solo el 2,7% de las empresas que recurrieron a entes externos para capacitar utilizaron los servicios de SNPP y SINAFOCAL (el 38% recurre a consultoras privadas). Por otra parte, un estudio de González (2012) en el cual se evalúa el impacto de los programas de ambas instituciones, se evidencia que ambas enfrentan desafíos en cuanto en materia de eficacia y eficiencia. De acuerdo con este estudio, la población beneficiaria potencial de los programas SNPP, a diferencia de los programas de la Sinafocal, no está bien definida, lo que hace que las actividades de esta institución pierdan efectividad al destinar recursos a población muy amplia, que en muchos casos no requiere de capacitación laboral, lo cual hace muy difícil la cuantificación de los beneficiarios potenciales y crea un problema de cobertura de los programas. Ambos programas adolecen de una falta de sistematización de la oferta de capacitación disponible ya que no disponen de mecanismos e instrumentos formales de identificación de las necesidades de capacitación laboral por el lado de las empresas, así como también de una falta de sistematización de los datos de los beneficiarios y de indicadores a nivel de propósito, lo que impide llevar adelante el seguimiento de los beneficiarios, análisis de cobertura, de desempeño del programa y otros análisis de evaluación al programa.

El sector productivo manifiesta una resistencia a invertir en capacitación. Pese a las demandas insatisfechas y al crecimiento en vastos sectores económicos, las empresas se resisten a invertir en capacitación. De acuerdo con una encuesta realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2013, los principales motivos por los cuales las empresas no capacitan a sus empleados son: i) no necesitan que el personal se capacite, ii) la capacitación es muy costosa y iii) no han encontrado el tipo de capacitación que se adecue a sus necesidades. Flores-Lima, González-Velosa y Rosas-Shady (2013) muestran que las firmas de menor tamaño (que son mayoría en la región y suelen tener trabajadores poco calificados) tienden a invertir menos en formar a sus trabajadores que las empresas medianas o grandes. La evidencia también sugiere que muchas empresas pequeñas no invierten en capacitación porque usan tecnologías de producción sencillas y poco innovadoras. A esto se suma el hecho de que las empresas tienden a destinar más dinero a

¹² La falta de habilidades es un cuello de botella para el crecimiento. Un tercio de las empresas de América Latina y el Caribe (el 69% en Brasil y el 56,6% en Argentina) identifica la formación inadecuada de los trabajadores como el mayor obstáculo para sus operaciones y como una dificultad sustancial para la innovación (Banco Mundial, 2010). En tanto, en un número importante de países de la región, un porcentaje de empleadores mayor al del promedio mundial manifiesta tener problemas para contratar trabajadores con las habilidades necesarias (Manpower, 2013). Alrededor del 90% de los empresarios en Argentina, Brasil y Chile señala que no encuentra las competencias que necesita para producir de manera competitiva (Bassi et al., 2012). Asimismo, para la mayoría de los empresarios en Bahamas, Honduras, Panamá y Uruguay, las deficiencias en habilidades constituyen la principal dificultad que enfrentan en el proceso de selección de personal (Flores- Lima, González-Velosa y Rosas-Shady, 2013). El desarrollo de las habilidades de la fuerza laboral es especialmente importante en el grupo de países de la región que se caracterizan por ser economías pequeñas, con recursos naturales limitados y elevada migración, muchos de los cuales se ubican en América Central y el Caribe (Downes, 2007). La experiencia de los países del Sudeste Asiático ilustra la trascendencia de invertir en el capital humano de la fuerza laboral junto con implementar políticas de desarrollo productivo y de promoción de la inversión extranjera que fomenten la demanda de empleo (Almeida et al., 2012b; CEPAL, 2012).

la capacitación de personas con mayor nivel de educación inicial (Huneus, De Mendoza y Rucci, 2013; Flores-Lima, González-Velosa y Rosas-Shady, 2013). Este tema es especialmente importante en el caso de las habilidades transversales o generales, que pueden ser utilizadas en cualquier empleo, lo cual reduce la disposición de las empresas a pagar por esta formación. Por el lado de los trabajadores, las restricciones en la liquidez y en la información acerca de cuáles son los centros que ofrecen formación de calidad y cuáles las ocupaciones con un alto retorno esperado son factores que reducen el incentivo a capacitarse y contribuyen a establecer niveles de formación, productividad y empleabilidad insuficientes.

El nivel de cobertura de las instituciones de capacitación es bajo. Un aspecto central en la operación del sistema de capacitación es el nivel de cobertura que alcanza en términos de beneficiarios atendidos anualmente. En total, la cobertura relativa de las instituciones de capacitación representa alrededor del 6% de la población económicamente activa (PEA) (véase Ministerio de Justicia y Trabajo, 2013). Estas cifras están muy lejos de las que se estiman adecuadas para la formación permanente de la PEA. El promedio de trabajadores que se capacitan una vez al año en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es del 37% de la fuerza de trabajo con edades que van de los 25 a los 34 años (OCDE, 2012). Aun cuando ampliar la cobertura implica mayores recursos, la actual estructura organizacional y los procesos de trabajo con que se efectúa la operación no permiten planificar desafíos mayores en este ámbito.

Baja capacidad institucional

La estructura organizacional del SNPP y del Sinafocal es débil. Algunas de las deficiencias del SNPP son: i) no cuenta con un sistema de análisis del mercado de trabajo y de los sectores estratégicos que demandan formación; ii) utiliza programas de formación desactualizados; iii) emplea criterios laxos para la certificación y la duración de los cursos; iv) posee una infraestructura deficiente y tiene escasa capacidad de inversión dentro del presupuesto disponible; v) el plantel de docentes posee un nivel de actualización y de remuneración bajo; vi) carece de mecanismos formales de selección de beneficiarios, y de seguimiento, control y evaluación; vii) cuenta con un número de funcionarios administrativos que resulta demasiado alto respecto de la cantidad de personal docente. En el Sinafocal, en tanto, las deficiencias más importantes son: i) los contenidos de la mayoría de los cursos están desactualizados; ii) carece de un registro de instituciones oferentes de capacitación laboral; iii) muchas de estas instituciones proveedoras de capacitación no cuentan con infraestructura y capacidades profesionales apropiadas; iv) emplea un sistema de control deficiente que favorece el uso inadecuado de recursos; v) no tiene profesionales de la propia institución que se ocupen de la evaluación de propuestas (véase González, 2013).

La capacidad de diseño y de ejecución de políticas y programas laborales es reducida. A los problemas específicos destacados anteriormente, se agrega que Paraguay muestra un limitado avance en el desarrollo de las instituciones sectoriales. Esta situación genera una baja capacidad de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas laborales, y su articulación en sistemas. Por otra parte, si bien la DGE tiene el mandato de liderar las políticas laborales activas a través de la VU, no posee la capacidad o

los recursos para atender las necesidades tanto de la oferta como de la demanda de trabajo. Las oficinas de empleo cuentan con instalaciones y equipos informáticos básicos que no permiten desarrollar una base integrada de beneficiarios y vacantes capaz de brindar información relevante a los agentes involucrados. Asimismo, la DGE carece de instrumentos adecuados para potenciar la efectividad de las políticas laborales, como estrategias de vinculación de las instituciones públicas con el sector productivo y con los buscadores de empleo, instrumentos de diagnóstico de habilidades ofrecidas y demandadas, y sistemas de información sobre los resultados de la VU.

El área de formación carece de un organismo rector. Si bien el Sinafocal debería ser la entidad encargada de coordinar, controlar y financiar la formación laboral, en la práctica Paraguay no cuenta con un organismo rector del Estado que se ocupe de direccionar el sistema de capacitación laboral, tanto público como privado. Por el contrario, existe un amplio y heterogéneo conjunto de acciones que apuntan a la formación de las personas con la finalidad de aumentar sus calificaciones. Con la estructura anterior del MJT no había definiciones claras respecto del rol del ministerio sobre el sistema de capacitación y en la práctica tanto las acciones del SNPP como las del Sinafocal aparecían como una sumatoria de iniciativas relacionadas con la formación de la fuerza laboral sin reglas precisas de coordinación y articulación entre ellas. Asimismo, tampoco existía una coordinación respecto de la población potencialmente beneficiaria de los programas de capacitación, ya que ambas instituciones dirigían sus acciones tanto a trabajadores del sector formal como a trabajadores desocupados.

La capacidad para monitorear, controlar y fiscalizar acciones es insuficiente. La falta de monitoreo y de capacidad de fiscalización permite, en gran medida, que trabajadores y empresas operen en la informalidad. En Paraguay, como en muchos otros países, hay ambivalencia acerca de cuál es la función objetivo del Estado en cuanto a la existencia del trabajo informal: mientras la ley prescribe multas cuantiosas para las empresas que no cumplen con la normativa, el Estado fiscaliza principalmente a empresas grandes e ignora las empresas pequeñas y a los trabajadores por cuenta propia, quienes en muchos casos ni siquiera están obligados a contribuir, debido, en parte, a esta dificultad de fiscalización. En Paraguay, el 61,7% de los trabajadores se encuentra ocupado en empresas que no tienen más de cinco empleados y sólo el 15,0% desempeña tareas en empresas con más de 20 empleados (EPH, 2012).

Con la creación del nuevo MTESS se han implementado diversas acciones tendientes a enfrentar las deficiencias anteriormente planteadas¹³. Por una parte, el MTESS ha fortalecido la articulación entre el SNPP, Sinafocal y la DGE para la creación de un único observatorio laboral, cuyo objetivo sea proveer información integrada sobre las características del mercado laboral en el país. Asimismo, esta articulación también ha permitido la integración de los servicios de intermediación laboral previamente existentes en las tres entidades¹⁴. Por otra parte, el MTESS también ha enfocado sus acciones en la conformación de mesas sectoriales, en coordinación con el sector productivo, para la

¹³ La creación del MTESS esta establecida por Ley 5115/2013

¹⁴ El observatorio laboral y los servicios de intermediación, funcionan bajo la coordinación de la DGE.

identificación de necesidades formativas y elaboración de catálogos de perfiles profesionales, bajo la coordinación del SNPP, pero con la participación del Sinafocal y la DGE. Finalmente, también cabe destacar la articulación entre el MTESS y otras instancias relacionadas con la formación y capacitación para el mundo del trabajo, incluyendo la Dirección General de Educación Media y Técnica y el Programa de Educación Permanente para Personas Jóvenes y Adultas pertenecientes al Ministerio de Educación y con el área de Capacitación del Viceministerio de Mipymes del Ministerio de Industria y Comercio.

Jubilaciones y pensiones

En los últimos 10 años, Paraguay ha realizado importantes modificaciones que han tenido impacto tanto en la sostenibilidad como en la cobertura del sistema. El principal avance es la reforma de la Caja Fiscal, que se realizó en 2003. Con esta reforma se introdujeron numerosas modificaciones paramétricas a los diferentes regímenes de la Caja Fiscal con el objetivo de reducir la crisis financiera que enfrentaba la institución.¹⁵ Asimismo, en 2011 se flexibilizaron los requisitos para acceder a los beneficios jubilatorios del IPS y recientemente se aprobó la incorporación voluntaria de los trabajadores independientes al régimen de pensiones. Por otra parte, en 2009 se creó un pilar no contributivo para adultos mayores en situación de pobreza.¹⁶ A pesar de estos avances, persisten importantes desafíos que se enumeran a continuación.

Baja cobertura e incentivos a la informalidad

La escasa protección ante la vejez supone una deuda implícita del sistema de pensiones. El sistema de pensiones de Paraguay es uno de los que brindan menor cobertura dentro de América Latina. De acuerdo con Bosch, Melguizo y Pagés (2013), sólo reciben una pensión el 14% de los hombres y el 18% de las mujeres mayores de 65 años, cifra que disminuye de modo significativo entre los que viven en condiciones de pobreza. Según la EPH de 2011, el 89% de los adultos mayores que cobran una pensión pertenece a la categoría no pobre, mientras que el 11% restante forma parte de la categoría pobre y pobre extremo. La baja cobertura supone un costo latente o una deuda implícita del sistema de pensiones para el país, debido a que en los próximos años el Estado deberá atender las demandas de un creciente porcentaje de la población sin acceso a seguridad social. De hecho, este costo latente ya se está materializando en el elevado monto de recursos que el Estado destina al pago de PNC a los adultos mayores en situación de pobreza, que en 2013 representó el 0,3% del PIB (0,2% del PIB en 2012).

El sistema contributivo de pensiones no está funcionando bien. En Paraguay, el sistema de pensiones se apoya en el mercado laboral para forzar el ahorro de los trabajadores formales. Sin embargo, Bosch, Melguizo y Pagés (2013) señalan que la cantidad de trabajadores que cotizan a alguna caja previsional no llega a ser de dos cada 10 (un 18%). Esta cifra está por

¹⁵ Franks et al. (2005) indican que la reforma de 2003 logró importantes ahorros y la reducción substancial del déficit actuarial operacional, que de ser igual al 90% del PIB bajó al 45%.

¹⁶ Reforma a la Caja Fiscal por Ley N° 2.345/2003. Flexibilización de beneficios del IPS por Ley N° 4.290/2011. Incorporación voluntaria de trabajadores independientes por Ley N° 4.933/2013. Creación del pilar no contributivo por Ley N° 3.728/2009.

debajo de las que se observan en países como Guatemala o República Dominicana y es sustancialmente menor a la del promedio latinoamericano (que se ubica en el 44%). Asimismo, la participación al sistema de pensiones muestra diferencias notables entre el sector urbano y el rural. Mientras la cobertura en el sector urbano es del 27%, en el sector rural sólo alcanza al 7%. Además, la cobertura es marcadamente regresiva, ya que resulta mucho menor para los quintiles de ingresos más bajos. Así, menos del 1% de las personas que integran el quintil más pobre cotiza a un sistema de pensiones. Esto se debe, en buena parte, a la informalidad del mercado de trabajo y a la limitada capacidad de ahorro de segmentos masivos de la población que viven en condición de pobreza.

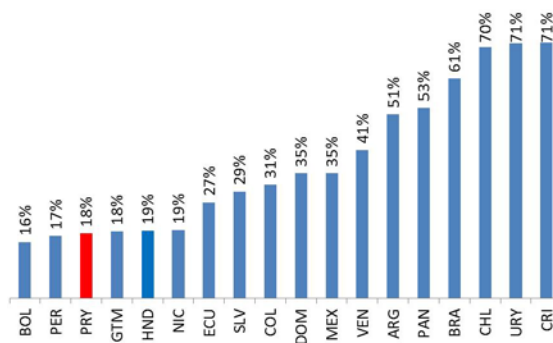
Gráfico 4
Porcentaje de adultos mayores (de más de 65 años) que reciben pensión, 2010



Fuente: BID (2013).

Nota: Incluye pensiones contributivas y no contributivas.

Gráfico 5
Porcentaje de cotizantes sobre ocupados, 2010



Fuente: BID (2013).

El diseño de los sistemas y la baja fiscalización generan una escasa participación. Por una parte, el sistema de pensiones en Paraguay exige de afiliación a los empleados por cuenta propia, los comisionistas, los trabajadores familiares y los trabajadores domésticos, los

cuales constituyen, en promedio, más del 49% del empleo. Asimismo, un número elevado de trabajadores, sobre todo los que están empleados en micro, pequeñas y medianas empresas, no cotiza al sistema de pensiones, aunque por ley están obligados a hacerlo. En efecto, Bosch, Melguizo y Pagés (2013) señalan que en las grandes empresas (las que tienen más de 50 trabajadores) la cantidad de trabajadores que aportan a un sistema de pensiones alcanza el 51%, mientras que en las empresas pequeñas (las que tienen entre 2 y 5 trabajadores) la cifra se reduce de manera significativa al 13%. Además, según datos de la EPH de 2013, un 42,6% de los trabajadores asalariados no cuenta con ningún tipo de contrato.

El nivel elevado de rotación entre empleos formales e informales redundando en pensiones bajas y escasa cobertura. En Paraguay, al igual que en el resto de los países de la región, existe un elevado nivel de rotación entre trabajos formales, trabajos informales, situaciones de desempleo y, sobre todo para las mujeres, períodos fuera de la fuerza laboral. De acuerdo con la Encuesta Continua de Empleo, que recoge datos en Asunción y el Departamento Central, del total de trabajadores formales en un momento dado, un 14,4% no lo es luego de un año: el 8,8% transita a empleos asalariados informales; el 1,4%, a empleos por cuenta propia, y el resto, al desempleo o a la inactividad (Alaimo y Di Capua, 2011). Esta alta rotación implica coberturas erráticas y densidades de cotización reducidas (definidas como el porcentaje del tiempo total de trabajo en que una persona contribuye a la seguridad social), lo cual se traduce en bajas pensiones, tanto en sistemas públicos de reparto como en sistemas privados de capitalización individual.

Falta regular y evaluar los alcances del esquema de PNC. Si bien la implementación de PNC en Paraguay ha mostrado cierta efectividad para incrementar el número de personas que tienen acceso a una pensión, este esquema plantea importantes dudas sobre las consecuencias fiscales, económicas e institucionales en el largo plazo, especialmente por la falta de integración que existe con el sistema contributivo. De hecho, la regulación establece que las personas que reciben un beneficio económico en el ámbito de la Seguridad Social (seguro social, no incluye seguro médico), tales como sueldos, jubilaciones, pensiones, transferencias condicionadas o cualquier otro tipo de remuneraciones provenientes de estos sectores, no pueden acogerse a los beneficios de una PNC. Este condicionamiento puede afectar de manera importante la decisión de participar en el mercado laboral y de cotizar en los sistemas contributivos, sobre todo en países como Paraguay, donde menos del 20% de los trabajadores aporta al sistema contributivo (véase Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Además, el esquema que opera en Paraguay, al igual que otros que están vigentes en la región, carece de reglas estrictas de elegibilidad o de mecanismos automáticos de actualización. Tanto es así que, de acuerdo con la regulación existente, las PNC se indexan en función de los cambios en el salario mínimo, es decir que los aumentos en el salario mínimo se trasladan de manera automática a los costos fiscales asociados a este tipo de beneficios.

El gasto público en PNC se incrementará significativamente en los próximos años. La falta de institucionalidad de este tipo de beneficios puede provocar que las distintas fuerzas políticas compitan para ofrecer más y mejores pensiones. En 2012 el programa fue extendido a todos los adultos indígenas de más de 65 años, quienes no deben justificar su situación de pobreza para acceder al beneficio, razón por la cual la cobertura de este

programa se ha ampliado de manera notable desde su implementación: de 25.000 beneficiarios en 2011 pasó a 94.000 a fines de 2013. En términos presupuestarios, y de acuerdo con el número de beneficiarios existentes, en 2013 este esquema significó un costo cercano al 0,3% del PIB (el 0,2% del PIB en 2012), con tendencia a aumentar. Bosch, Melguizo y Pagés (2013) señalan que a partir del envejeciendo poblacional, y según los cambios que se produzcan en la cobertura y en la forma de actualización, el presupuesto público destinado a cubrir a los ciudadanos que se queden sin pensión puede incrementarse significativamente en los próximos 30 años.

Paraguay enfrenta un acelerado proceso de envejecimiento de la población. La dinámica demográfica que enfrentará Paraguay en los próximos años tendrá efectos importantes sobre el sistema de pensiones que plantean un conjunto de desafíos. A pesar de que el actual contexto demográfico es favorable, la población de Paraguay envejecerá de una manera notable en los próximos decenios. De acuerdo con proyecciones de la División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Celade), la cantidad de habitantes con más de 60 años aumentará del 7,7% en 2010 al 19,6% en 2050. Este fenómeno provocará el incremento del número de pensionados respecto de los trabajadores activos, lo cual generará demandas sobre el sistema de pensiones de reparto simple y dificultará cada vez más la continuidad del esquema de transferencia y solidaridad intergeneracional. Sin embargo, la existencia de un bono demográfico ofrece una enorme oportunidad para fortalecer el sistema de pensiones. Pero requiere del impulso de políticas públicas que permitan aprovecharlo. En particular, se necesita la implementación de reformas previsionales orientadas a ampliar la cobertura de la seguridad social, de una manera fiscalmente sostenible y consistente con la generación de empleo formal. Si estas modificaciones no se realizaran, la deuda previsional sería insostenible y el cierre eventual de la “ventana de oportunidad” demográfica haría más difícil y costosa la ejecución de reformas.

Sin reformas, El porcentaje de adultos mayores sin pensión a la vejez en 2050 podría alcanzar el 93%. Esta situación generará repercusiones no solo en la capacidad para proporcionar seguridad a los adultos mayores sino también en muchas otras áreas del desempeño económico y social de la región. La falta de cobertura llevará a la pobreza a los adultos mayores y a sus familias (consecuencias sociales); implicará potenciales pasivos en las cuentas de los Estados que van a intentar cerrar la brecha de cobertura previsional (consecuencias fiscales); producirá grandes costos de oportunidad y problemas en el mercado de trabajo (consecuencias económicas) y provocará tensiones en el contrato social intergeneracional (consecuencias políticas). Por eso, las pensiones están llamadas a convertirse en uno de los ejes centrales de la política económica y social de Paraguay en las próximas décadas.

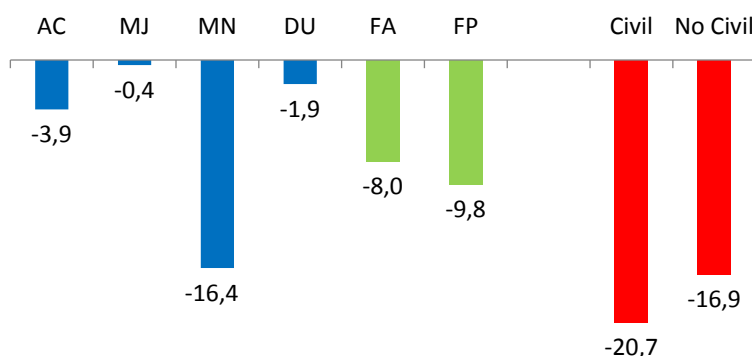
Fragmentación normativa, debilidad financiera y ausencia de regulación

El sistema exhibe una alta fragmentación normativa. Las regulaciones de los diferentes regímenes presentan una amplia heterogeneidad en cuanto a los parámetros existentes, tanto respecto de la tasa de contribuciones y las condiciones de otorgamiento de las prestaciones como del tratamiento de los diversos grupos de trabajadores y las normas relativas a cada sexo. Estas diferencias muestran la alta fragmentación y la enorme disparidad que existen

en el sistema de pensiones paraguayo. Diversos estudios señalan que, en general, este tipo de sistemas proporciona a cada institución derechos y condiciones más generosos que el programa principal (en este caso, el IPS) y recibe subsidios fiscales que, en la mayoría de los casos, tienen efectos regresivos (Mesa-Lago, 2010). Estas concesiones contradicen los principios de la seguridad social, aumentan los costos administrativos y, usualmente, producen desequilibrios financieros que demandan transferencias fiscales crecientes.

El déficit financiero de la Caja Fiscal se volverá insostenible en los próximos cinco años. La Caja Fiscal muestra una frágil situación financiera que compromete la gestión de las finanzas públicas pues afecta negativamente la capacidad de endeudamiento del Estado y establece dudas sobre la sostenibilidad fiscal del país. Por otro lado, neutraliza por completo los esfuerzos que puedan hacerse en materia de aplicación de una ley de responsabilidad fiscal, porque empezará a requerir recursos del Tesoro de forma creciente para el pago de las jubilaciones y pensiones. De acuerdo con un estudio actuarial reciente (Larraín, Viteri y Zucal, 2013), la deuda implícita en valor presente de la Caja Fiscal se sitúa entre el 40% y el 50% del PIB. Los principales responsables de esta situación son el Magisterio Nacional (dentro del programa civil) y el programa no civil (policía y militares). El estudio actuarial señala que en el corto y el mediano plazos las reservas existentes en la Caja Fiscal servirán para financiar los primeros años de déficit (entre 2021 y 2023, aproximadamente), período en el cual el déficit será financiado sólo por recursos del Tesoro. Las estimaciones indican que la Caja Fiscal generará un déficit global que pasará del 1,7% en 2017 al 2,7% en 2020 y al 5,2% en 2025. En este contexto, el peligro de una crisis en la Caja Fiscal en el corto y el mediano plazos queda latente, ya que los aportes y las reservas del sistema no serán suficientes para cumplir con los compromisos existentes, y el déficit actuarial representará una carga cada vez mayor para el Estado. Cabe mencionar que a fines de 2013 el déficit de la Caja Fiscal (sector contributivo civil y no civil) representó el 0,2% del PIB.

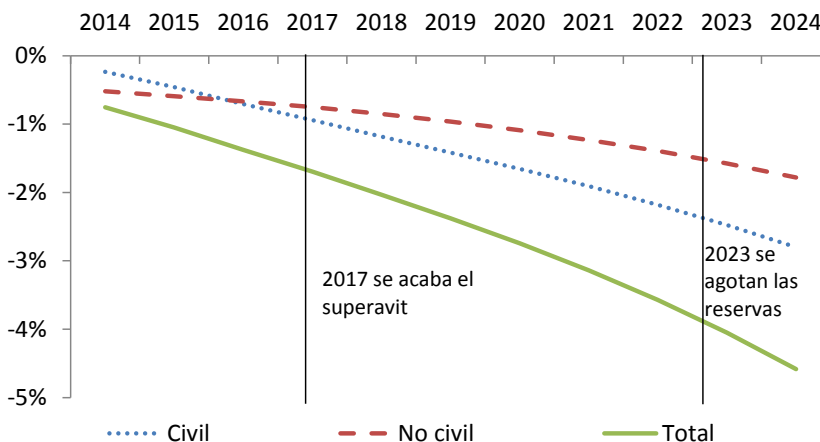
Gráfico 6
Deuda implícita en valor presente por programa y sector de la Caja Fiscal, 2012
(como porcentaje del PIB)



Fuente: Larraín, Viteri y Zucal (2013).

AC = Administración Central; MJ = Magistrado Judicial; MN = Magisterio Nacional; DU = Docentes Universitarios; FA = Fuerzas Armadas; FP = Fuerzas Policiales.

Gráfico 7
Déficit anual total y por programa (civil y no civil) de la Caja Fiscal
(como porcentaje del PIB)



Fuente: Larraín, Viteri y Zucal, 2013.

La debilidad institucional de la Caja Fiscal refuerza aún más los problemas financieros. La Caja Fiscal no tiene personalidad jurídica y sólo representa una dependencia del MH. Al no ser un ente independiente, no cuenta con un Consejo de Administración que fije los lineamientos estratégicos, supervise el desempeño y sea responsable por los resultados. Desde el punto de vista de gobernanza, esta situación genera un factor de riesgo, pues la responsabilidad por el desempeño de la Caja y la determinación de lineamientos para su desarrollo futuro recae en forma directa sobre el Estado a través del MH. Por un lado, esta situación puede generar que las decisiones tomadas en diversas materias relacionadas con la administración de los recursos carezcan de transparencia, independencia y objetividad. Por el otro, la responsabilidad de quienes toman las decisiones podría diluirse exponiendo al MH en temas que no administra en forma directa. Además, la gestión de los recursos puede ser vulnerable a eventuales presiones políticas, lo cual le generaría al Ejecutivo focos de conflicto con los *stakeholders*. Además, no existe un marco regulatorio de inversiones, por lo que los recursos excedentes son depositados en el Banco Central del Paraguay sin intereses. Asimismo, los registros contables son inadecuados para la realización de análisis actuariales periódicos y la ausencia de un sistema de información impide contar con un historial de activos y un registro de pasivos. Por eso, para garantizar su solvencia y sostenibilidad, es preciso realizar ajustes en los parámetros y en el marco institucional.

El IPS también requiere ajustes paramétricos e institucionales para mantener su estabilidad financiera en el largo plazo. Si bien los ingresos del IPS resultan suficientes para hacer frente a las prestaciones en el corto y el mediano plazos, la institución necesita ajustes paramétricos e institucionales importantes que permitan garantizar su sostenibilidad en el largo plazo. Esta situación resulta más crítica debido a la falta de relación entre los beneficios y los aportes realizados, la deficiente inversión de los recursos de largo plazo y el perfil demográfico de la población en Paraguay. Asimismo, el IPS muestra un alto grado de evasión que deja sin protección a gran parte de los trabajadores. Por otro lado, diversos

estudios han identificado la ausencia de separación entre las funciones de pensiones y de salud como un riesgo de malas prácticas. Si bien la transferencia de fondos entre ambos servicios está prohibida, su administración conjunta no lo está. Pensiones y salud requieren conceptos de administración totalmente distintos. Por último, la falta de sistemas de información estadística eficientes y la debilidad institucional del gobierno corporativo constituyen problemas adicionales.

Es preciso crear una entidad de supervisión centralizada y un marco regulatorio completo. La regulación del sistema de jubilaciones y pensiones está peligrosamente incompleta, pues gran parte de las actividades del sistema no están supervisadas de un modo adecuado. No existe una entidad gubernamental que se ocupe de la supervisión y la regulación del sistema, lo cual ha conducido a que los cambios en el marco legal de las diferentes cajas previsionales sigan un camino desordenado y orientado por intereses sectoriales. En la mayoría de los casos, las modificaciones a las cartas orgánicas han carecido de una visión sistémica y de un análisis financiero de largo plazo. Por el contrario, se han limitado a hacer más generosas las reglas de otorgamiento de los beneficios, con el consiguiente perjuicio para la sostenibilidad financiera del sistema. Por otra parte, tampoco se cuenta con un marco regulatorio integral sobre pautas de inversión, reglas contables y gobierno corporativo. La regulación de las inversiones incorporada en las distintas leyes se reduce a unos pocos artículos que no contienen los elementos mínimos de gestión de riesgos que establecen las buenas prácticas y los estándares internacionales. Asimismo, las normas contables vigentes ocultan una frágil situación actuarial y en general no hay datos fiables sobre activos y pasivos disponibles, debido a que no se exige la notificación de los datos.

Prioridades del gobierno

El nuevo gobierno del presidente Horacio Cartes se ha propuesto combatir con fuerza la pobreza en el país. Con ese fin ha decidido invertir, especialmente en cuestiones sociales, de modo de mantener tasas altas de crecimiento económico durante el período constitucional 2013-2018, a la par de continuar reduciendo los niveles de pobreza extrema y de desigualdad de forma significativa.

Uno de los ejes estratégicos apunta a mejorar la vinculación entre la capacitación laboral y el sector productivo. En este contexto, los lineamientos apuntan a la reorganización del sistema de capacitación laboral para fortalecer la coordinación con los distintos sectores productivos. Asimismo, el nuevo gobierno ha puesto énfasis en reforzar los sistemas de información, para mejorar la pertinencia de las acciones formativas, y en consolidar las unidades de capacitación laboral del MTESS.

Otro de los ejes de las políticas del nuevo gobierno es una prudente gestión macroeconómica basada en la responsabilidad y la transparencia fiscal. A tal efecto, el Ejecutivo ha impulsado, incluso durante el período de transición a su asunción efectiva, el tratamiento legislativo de una Ley de Responsabilidad Fiscal, que se encuentra actualmente en trámite parlamentario. Asimismo, ha puesto énfasis en que la conducción y el financiamiento de los programas sociales deberán sujetarse a las disponibilidades fiscales genuinas, de manera que pueda llevarse adelante un plan de acción social pero con sólidas bases derivadas del equilibrio fiscal.

El plan económico del presidente electo (Ñande Paraguay) hace mención a los sistemas jubilatorios, como una de las dimensiones incorporadas en los ejes estratégicos, y, en particular, apunta a mejorar la inversión de las reservas del IPS. En lo que hace a otros objetivos relacionados de forma indirecta con el régimen de pensiones, cabe mencionar la prioridad que se le da a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Por otra parte, también resulta importante mencionar la Propuesta Nacional de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020, "Paraguay para todos y todas". En ella se señala que uno de los objetivos estratégicos es dar alcance universal al sistema previsional y de seguridad social. Por un lado, los esfuerzos en esta área enfatizarían el ordenamiento de aportes y beneficios de todas las cajas previsionales existentes, y, por el otro, permitirían la extensión de los beneficios previsionales a la población que en la actualidad se encuentra excluida. En términos de empleo, se apunta a: i) priorizar políticas que incluyan el diseño y el desarrollo de instrumentos que promuevan la igualdad de oportunidades laborales; ii) fomentar la coordinación público-privada para la capacitación; iii) promover programas de incentivos para facilitar la progresiva formalización laboral, y iv) adecuar e implementar un marco regulador del empleo.

Recomendaciones

Para aprovechar el bono demográfico y enfrentar los retos que imponen la baja productividad, la alta informalidad, la pobreza y el escaso acceso a salud y pensiones, el gobierno de Paraguay debería reorientar su accionar en materia laboral y de seguridad social en función de promover la creación de mejores empleos (productivos y con acceso al seguro social), lo cual redundaría en mayor crecimiento económico y más inclusión social. Esta nota propone encauzar los esfuerzos a fin de alcanzar los siguientes objetivos estratégicos: i) fortalecer los programas de inserción y capacitación laboral; ii) mejorar la cobertura y la sostenibilidad de la seguridad social, de una manera consistente con la generación de empleo formal; y iii) reforzar la institucionalidad en la ejecución de políticas laborales y de seguridad social.

Mercados laborales

Democratizar las oportunidades y lograr una mayor productividad laboral

Consolidar los servicios de orientación e intermediación laboral que actualmente brinda la DGE. La DGE tiene el mandato de liderar las políticas activas laborales en todo el país a través de la ventanilla única. Sin embargo, no ha tenido la capacidad o los recursos para atender las necesidades tanto de la oferta como de la demanda de trabajo. En este contexto, resulta fundamental expandir y consolidar la cobertura territorial de la DGE con el objetivo de cubrir zonas que en la actualidad están alejadas de las oficinas fijas. Asimismo, es preciso mejorar el sistema de información existente para tener una base integrada de los beneficiarios y las vacantes, y brindar información relevante a los agentes involucrados (individuos y empresas, entre otros). De igual manera, es necesario avanzar en el desarrollo de una serie de instrumentos que permitan potenciar la efectividad de las políticas laborales y que incluyan estrategias de vinculación de las instituciones públicas con el sector

productivo y con los buscadores de empleo (en ambos casos deben contemplar medidas específicas para aumentar la inserción laboral de las mujeres); herramientas de diagnóstico de habilidades ofrecidas y demandadas; mecanismos de gestión de calidad de los servicios brindados, y sistemas de información sobre los resultados de la ventanilla única.

Reorganizar el sistema de capacitación laboral. En la actualidad, Paraguay carece de un sistema de capacitación laboral apto para responder a las necesidades de los sectores productivos y los mercados de trabajo, en el contexto de las políticas públicas de empleo. En ese marco, es preciso avanzar hacia la consolidación de una política coherente y decidida desde el sector público, cuyo objetivo sea mejorar las competencias y habilidades de las personas en el ámbito laboral, para que puedan alcanzar el nivel de exigencias que plantean el crecimiento económico y la necesidad de generar mayor inclusión social a través de mejores puestos de trabajo. Para eso, resulta fundamental empoderar y fortalecer a un organismo rector del Estado capaz de direccionar el sistema de capacitación laboral, tanto público como privado. Este organismo tendría como principal objetivo articular las distintas acciones que en la actualidad se realizan desde los organismos estatales y coordinar con los distintos sectores productivos la generación de programas de capacitación que sean pertinentes, oportunos y eficaces.

Mejorar la calidad y la pertinencia del sistema de capacitación laboral. La creación de un organismo rector tiene que ir acompañada por el desarrollo de marcos normativos que definan las responsabilidades de los distintos actores, la implementación de mecanismos para identificar las brechas de habilidades del sector productivo y la concreción de alianzas público-privadas. Asimismo, resulta fundamental el desarrollo de un esquema de cualificaciones y estándares de competencias, y de mecanismos de focalización que permitan, por un lado, precisar políticas e intervenciones para apoyar una mejor inserción laboral de trabajadores vulnerables y, por el otro, ejecutar acciones orientadas, principalmente, a fomentar una mejor competitividad de la economía paraguaya a partir de optimizar las habilidades de la fuerza laboral. De igual manera, este nuevo organismo debe establecer patrones de calidad para las entidades de formación y desarrollar herramientas de seguimiento de los beneficiarios en el tiempo, junto con mecanismos de monitoreo y evaluación de resultados e impactos en el mercado laboral. Por último, es esencial instituir incentivos para promover inversiones por parte de trabajadores, empleadores y Estado que ayuden a superar problemas de subinversión.

Reorganizar las instituciones de capacitación laboral. El objetivo de esta propuesta es reorganizar las actuales instituciones de capacitación laboral mediante el diseño de una institucionalidad que esté acorde con los potenciales requerimientos de capacitación y, de esta manera, acompañar de modo eficaz el desarrollo de la economía y de los distintos sectores económicos. Por una parte, tanto el SNPP como el Sinafocal deben desarrollar mecanismos para sistematizar la oferta de cursos que proveen y adecuarla a las necesidades del sector productivo. Asimismo, ambas instituciones tienen que priorizar sus actividades de forma que se complementen con las de otros sectores y actores, ampliando la cobertura en el ámbito nacional (maximizando el vínculo de lo público y lo privado) y en alianzas con los diversos actores de la sociedad, estimulando el desarrollo local. Por otra parte, es preciso fomentar la innovación en el ámbito de la capacitación laboral, para que los contenidos y las metodologías de los cursos y programas se vayan ajustando

permanentemente a las nuevas dinámicas de la economía y la producción y puedan atender las necesidades particulares de grupos de mayor vulnerabilidad. Por último, es esencial la implementación progresiva de un sistema que permita evaluar y certificar las competencias laborales de las personas, de modo que sean visibles en el mundo del trabajo.

Fortalecer la ejecución de políticas y programas laborales

Apoyar la implementación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). Resulta esencial apoyar la implementación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con el objetivo de lograr mayor autonomía y capacidad de acción. Esta situación permitirá mejorar el enfoque, los esfuerzos y los recursos disponibles para la formulación, planificación, coordinación, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas nacionales y sectoriales en las materias sociolaborales. Asimismo, el empoderamiento de este ministerio abrirá la posibilidad de dar respuesta a los nuevos desafíos que surgen de la realidad laboral y económica de la región mediante la promoción de una empleabilidad, una competitividad y una productividad laboral mayores. Esta reforma requiere la adecuación de los marcos y las estructuras institucionales vigentes para lograr un mejor desempeño de funciones, especialmente en las áreas de trabajo y empleo

Mejorar la capacidad de fiscalización del nuevo MTESS. La falta de capacidad de fiscalización del MTESS permite, en gran medida, que trabajadores y empresas operen en la informalidad. Para reducir este efecto adverso es fundamental implementar una unidad especializada en fiscalización, que se ocupe de controlar el cumplimiento de los derechos laborales, con un modelo de gestión por riesgos que priorice acciones donde más se necesitan. Esta unidad debería contar con los recursos presupuestarios y humanos suficientes para cumplir sus objetivos y, al mismo tiempo, sistematizar los trámites administrativos legales que permitan transparentar gestiones.

Jubilaciones y pensiones

Ejecutar una reforma integral del sistema de jubilaciones y pensiones. La juventud de la estructura demográfica del país abre una ventana de oportunidad para realizar una reforma integral del sistema de jubilaciones y pensiones que permita eliminar la pobreza en la vejez e incrementar el ahorro previsional para asegurar el nivel de las pensiones futuras. Para hacer frente a este doble desafío resulta adecuado poner en marcha una reforma comprensiva del sistema de jubilaciones y pensiones que se enfoque en: i) ampliar la cobertura de una manera sostenible y consistente con la generación de empleo formal; ii) unificar en el tiempo las diferentes cajas previsionales; iii) adoptar reglas claras en cuanto a los parámetros básicos del sistema; iv) establecer mecanismos de supervisión y regulación, y v) eliminar las severas inequidades existentes entre distintos grupos de trabajadores. Asimismo, es esencial mejorar y promover la sostenibilidad como requisito para aumentar la cobertura, ya que en un sistema que parte con problemas de sostenibilidad los problemas fiscales solo pueden crecer a medida que se incorporan nuevos beneficiarios. Si no se realizan reformas, la transición demográfica supondrá que los ajustes necesarios al sistema de jubilaciones y pensiones sean cada vez más severos.

La implementación de una o de todas las opciones descritas depende de las preferencias sociales contra la pobreza y la desigualdad, del nivel de ingreso, del funcionamiento de los mercados laborales y de los propios esquemas existentes. En este contexto, la ejecución de una reforma comprensiva del sistema conlleva ciertos riesgos que deben ser evaluados y, que sin duda, pueden dificultar su realización. Ante esta situación, el gobierno puede elegir tomar un camino más gradual, que implique la aplicación de reformas parciales pero con una visión de largo plazo. Independientemente de su gradualidad, las reformas siempre deben estar enfocadas en eliminar la pobreza en la vejez, incrementar el ahorro previsional y asegurar la sostenibilidad del sistema. Mientras más tarde se adopten estas medidas, la transición demográfica hará cada vez más difícil y costoso compensar los desequilibrios que, con las reglas actuales, continuarán acumulándose.

Aumentar la cobertura

Ampliar la cobertura tanto en el corto como en el largo plazo. Dos objetivos generales sustentan esta propuesta. Primero, poner el foco en el ciudadano y no solo en el trabajador como eje central de la protección social. Segundo, integrar y atraer a todos los trabajadores al sistema contributivo para incrementar el ahorro previsional y asegurar el nivel de las pensiones en el futuro. Sobre la base de estos objetivos, un estudio reciente del BID propone un conjunto de instrumentos que serán más o menos aplicables en función del nivel de cobertura y del porcentaje de trabajadores que cotizan al sistema, así como del desarrollo institucional y de la capacidad fiscal del país (véanse Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). A continuación se detallan alguna de las recomendaciones:

Diseño y elaboración de una ley universal de pensiones no contributivas. Las PNC pueden ser poderosos instrumentos para reducir la pobreza en la vejez. Sin embargo, es importante asegurar que no generen distorsiones en el mercado laboral y que sean sostenibles financieramente. Para minimizar las distorsiones al mercado de trabajo, el monto de la pensión debe estar ajustado de manera que cumpla su rol como componente para erradicar la pobreza en la vejez. En este contexto, el nivel de la PNC tiene que ubicarse alrededor de la línea de pobreza, ya que un monto más elevado puede tener un impacto negativo en la generación de ahorro previsional y un monto inferior puede no satisfacer las necesidades mínimas de los adultos mayores.¹⁷ Por otra parte, para asegurar la sostenibilidad de este esquema, la PNC debe contar con un mecanismo sostenible de actualización, una fuente de financiamiento estable, y una fuerte institucionalidad que le otorgue sostenibilidad fiscal a largo plazo y la mantenga protegida del ciclo político (a partir de mecanismos como la incorporación de los costos fiscales de las pensiones a reglas fiscales o la subordinación de los pagos de pensiones a fuentes específicas de financiación, que, entre otras, contribuyan a garantizar dicha sostenibilidad). Asimismo, es preciso que el sistema de PNC respete criterios estrictos de elegibilidad en función de la edad, que, de ser posible, se ajusten a la evolución de la esperanza de vida. Por último, la PNC, por diseño, debe cubrir a los ciudadanos y garantizar que todo adulto mayor, al margen de su desempeño en el mercado laboral o de sus contribuciones pasadas, tenga asegurado un nivel de ingreso en su vejez. Así, al no estar condicionada por el hecho de dejar de trabajar o de recibir una pensión

¹⁷ De acuerdo con datos de la EPH de 2011, la línea de pobreza del Área Metropolitana es \$562.925, en el resto urbano es \$403.669 y en el área rural es \$349.375. Por otra parte, el monto de la PNC (pensión adultos mayores) representa un cuarto del salario mínimo, equivalente a \$414.555.

contributiva, no cambia las decisiones del mercado laboral, como a qué edad jubilarse o si contribuir o no al sistema de seguridad social.

Incorporación de colectivos de trabajadores no asalariados que tradicionalmente han sido excluidos del sistema de pensiones. En 2013 se aprobó una nueva regulación que permite la incorporación voluntaria de trabajadores independientes al régimen de pensiones del IPS. En este marco, resulta conveniente diseñar una ruta que permita establecer la obligatoriedad de cotizar para todos los trabajadores, sin importar su categoría ocupacional (asalariados o no), para lograr que los no asalariados tengan los mismos subsidios y los mismos beneficios que los que se aplican a los trabajadores asalariados. De ese modo se podrá evitar que haya distorsiones de la actividad económica generadas por un cambio en el retorno relativo entre ser asalariado y no serlo. Cuando se exige a los trabajadores no asalariados de las contribuciones se abarata el costo de producir en unidades de menor tamaño, lo que podría provocar potenciales repercusiones en la productividad agregada (Pagés, 2010). Al mismo tiempo, es esencial reconocer las particularidades de los no asalariados y, en función de ellas, introducir innovaciones en las maneras de contribuir y otorgar flexibilidad para que puedan efectuar una transición plena hacia la seguridad social.¹⁸

Fomentar el empleo formal. Un canal por el cual el Estado puede estimular el ahorro previsional es mediante la mejora del diferencial entre el precio y la valoración de ser formal respecto de ser informal. Esto se puede lograr por medio de la entrega de subsidios a los aportes previsionales de los trabajadores y las empresas, al margen de su categoría ocupacional. Una forma de materializar este mecanismo es la reducción progresiva de los aportes obrero-patronales obligatorios para todos los trabajadores dentro del esquema existente, subsidiada total o parcialmente por el Estado. La magnitud y la focalización de esta reducción se darán en función de la estructura de ingresos y contribuciones, y de las restricciones impuestas por otras regulaciones laborales, como la del salario mínimo. Una manera sencilla y equitativa de implementar una reducción de aportes previsionales es aplicar una subvención de suma fija a todos los trabajadores que aporten, de modo que las reducciones porcentuales en los aportes sean mayores para los trabajadores de ingresos más bajos. Fomentar el empleo formal mediante estos subsidios puede tener efectos positivos tanto para el sistema previsional como para la economía en general.¹⁹ Desde el punto de vista productivo, el incremento de la formalidad puede generar empresas más productivas que estimulen el crecimiento del PIB potencial en el largo plazo. Desde el punto de vista de la protección social, los nuevos trabajadores formales no solo van a disfrutar de pensiones sino también de todos los beneficios adicionales que conlleva la formalidad. Y, finalmente, el crecimiento de la base tributaria permite un aumento de la recaudación (de impuestos sobre las nóminas, y de otros impuestos directos e indirectos) sin producir mayores ineficiencias.

¹⁸ Por ejemplo, ya que los ingresos de los trabajadores no asalariados sufren una mayor volatilidad, se podría prever un sistema de cotizaciones flexibles en términos de periodicidad o bien innovaciones en los incentivos no financieros al ahorro.

¹⁹ La teoría económica indica que una reducción de los costos aumentará la disposición a contratar empleo formal por parte de las empresas, si dichas reducciones no se compensan con aumentos salariales. Sin embargo, el tamaño de esta respuesta, llamada elasticidad, todavía no ha sido suficientemente analizado.

Avances en la fiscalización, información y educación financieras. La atracción de trabajadores y empresas al sector formal va a requerir no solo medidas económicas como las descritas sino también administrativas y, en ocasiones, culturales. El papel del Estado debe expandirse hacia la fiscalización del mercado de trabajo y la entrega de información a los ciudadanos de manera constante y pertinente acerca de los resultados y de los futuros beneficios de sus contribuciones al sistema previsional. El incremento de la fiscalización y la supervisión tendrá que estar acompañado de la elaboración y la coordinación de registros y datos, y la inversión en recursos para inspección. La consolidación, bajo una sola autoridad, de los registros de los beneficiarios de todos los programas sociales, los registros tributarios de los contribuyentes al impuesto sobre la renta personal y los registros de las empresas gravadas por el impuesto sobre sociedades facilitará el control de la economía informal.

Garantizar la sostenibilidad financiera

La Caja Fiscal requiere profundas reformas para garantizar su sostenibilidad. La frágil situación financiera de la Caja Fiscal representa uno de los principales desafíos de reforma y requiere, sin duda, la atención del gobierno. Este reto debería enfrentarse mediante el diseño de una nueva arquitectura de la Caja Fiscal orientada a mejorar la sostenibilidad de corto y mediano plazos, fortalecer la institucionalidad y eliminar la inequidad existente. Para mejorar la sostenibilidad, el nuevo diseño debe incluir ajustes paramétricos y de los demás factores que inciden en el cálculo de los beneficios (ya se encuentran en estudio) y que permitirían restablecer el equilibrio entre los aportes y los beneficios otorgados. En el área de fortalecimiento institucional, las reformas deben estar orientadas a la implementación de un consejo de administración con personalidad jurídica propia, que sea independiente, que fije los lineamientos estratégicos, que supervise el desempeño y sea responsable por los resultados. Asimismo, resulta esencial dotar a la Caja Fiscal de registros contables adecuados para la realización de análisis actuariales periódicos y de un sistema de información que permita contar con un historial de activos y un registro de pasivos. Finalmente, la existencia de inequidades al interior del Programa No Civil requiere, en el corto plazo, la incorporación de reglas para la transferencia de recursos entre sectores superavitarios y deficitarios, y, en el mediano plazo, la unificación de los parámetros entre los diversos regímenes.

Mejorar la sostenibilidad y la institucionalidad del IPS. Frente a los diagnósticos existentes sobre las dificultades financieras de largo plazo y la debilidad institucional del IPS, resulta conveniente ejecutar reformas que garanticen la viabilidad de la institución. Por una parte, es preciso realizar reformas a las variables paramétricas y los demás factores que inciden en el cálculo de los beneficios que otorga el IPS, a fin de restablecer el balance entre los ingresos percibidos y los beneficios otorgados. En este contexto, es esencial revisar el proceso de determinación del monto de las jubilaciones, y fijar pautas respecto del período de referencia, los salarios considerados y la tasa real de sustitución. En el aspecto institucional hace falta adecuar las políticas y las normas del gobierno corporativo con el propósito de establecer controles que eliminen las malas prácticas que inducen a gastos administrativos altos y decisiones operativas y financieras incorrectas. Asimismo, es necesario establecer un criterio de administración de las inversiones del IPS que sea estable, transparente y orientado fundamentalmente a preservar la seguridad y la rentabilidad de los

recursos administrados. Por último, es importante separar los servicios de salud y los de pensiones dentro de la institución con el fin de evitar prácticas perjudiciales para los fondos de pensiones.

Mejorar la capacidad de rectoría y supervisión

Implementar una Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones. La regulación del sistema de jubilaciones y pensiones de Paraguay no es completa, y eso implica un riesgo pues gran parte de las actividades de las entidades previsionales no está regulada de un modo adecuado. En este contexto, diversos estudios recomiendan establecer por ley la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones, ya sea como entidad especializada o integrada a una Superintendencia existente. Sus objetivos deben estar claramente establecidos en la ley: i) proteger a los afiliados del sistema; ii) actuar con independencia operacional de las presiones políticas y de las entidades bajo control; iii) contar con los recursos presupuestarios y de recursos humanos suficientes para cumplir sus objetivos; iv) tener el poder suficiente para investigar y exigir el cumplimiento de las normas, a fin de determinar y mitigar los mayores riesgos potenciales del sistema; v) desarrollar mecanismos claros de consulta con las entidades bajo control y con otras entidades supervisoras; vi) manejar apropiadamente la información confidencial que acumula; vii) conducir sus operaciones de manera transparente, y viii) adherir a un claro código de gobierno corporativo y de rendición de cuentas.

Elaborar un marco regulatorio de inversiones para las cajas de pensiones. La fiscalización de los recursos financieros administrados por las cajas requiere un marco regulatorio adecuado que asegure la correcta inversión de las reservas y la gestión de los riesgos propios de esta actividad. Todos los fondos de jubilaciones y pensiones deben compartir una regla común de inversión de sus reservas. Este marco regulatorio tiene que incorporar todas las restricciones comunes a un sistema tradicional de regulación de inversiones, pero sin descuidar un cierto grado de flexibilidad en función de la escasa oferta de instrumentos financieros que califican en el sistema financiero de Paraguay para poder ser adquiridos por las cajas. En este contexto, se considera que el marco regulatorio del régimen de inversión debe normar, al menos, los siguientes aspectos: i) marco institucional, ii) principios generales para las inversiones, iii) mercados autorizados, iv) instrumentos permitidos, v) calidad de los instrumentos, vi) límites de inversión, vii) comparadores de desempeño, viii) política de conflictos de interés.

Consideraciones finales

Para lograr la meta de crecer con más inclusión social uno de los ejes centrales de las políticas públicas en Paraguay debe estar enfocado en la creación de mejores empleos, porque esta medida permite que los beneficios del crecimiento económico alcancen de forma efectiva a todos los trabajadores. Las acciones decididas para mejorar la calidad de la educación y la formación de la fuerza laboral pueden contribuir a aumentar la tasa de empleo y a incrementar la productividad de la fuerza laboral, dos motores esenciales del crecimiento económico. De la misma manera, las acciones encaminadas a mejorar la inserción de colectivos vulnerables en el mercado laboral y a generar una mayor cobertura

de la seguridad social harán posible que este crecimiento sea más igualitario e inclusivo, y que ayude a un mayor bienestar de toda la población.

En ese sentido, es importante destacar que Paraguay vive un buen momento demográfico, lo cual abre una oportunidad real para iniciar reformas orientadas a ampliar la cobertura en materia de pensiones. No obstante, esta ventana de oportunidad, que hoy facilita la aprobación política de las reformas, se irá cerrando progresivamente, en línea con el envejecimiento demográfico, y las reformas serán más urgentes y más costosas. En términos económicos, la reforma de los sistemas de pensiones, en especial por su relación con un mejor funcionamiento del mercado de trabajo, constituye un elemento central dentro de una estrategia de impulso de la productividad y del crecimiento potencial, y una motivación compartida por todas las economías de la región (Pagés, 2010).

Por eso, optimizar los sistemas que promueven una mayor inserción laboral, una mayor productividad del trabajo y una mayor protección ante los riesgos que le plantean al trabajador la vejez, la enfermedad, la invalidez y el desempleo deben ser una de las prioridades principales para lograr el desarrollo en Paraguay.

Referencias

- Alaimo, V. y L. Di Capua. 2011. “Dinámicas laborales en Paraguay”. (Documento interno.)
- Arrighi, W.; E. Bione; M. Bourquin y R. Gómez. 2010. “IPS. Elaboración de estudios y proyecciones actuariales del régimen de jubilaciones y pensiones. Informe Actuarial Final”. Madrid: Organización Iberoamericana de Seguridad Social.
- Banco Mundial. 1994. *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington, D.C.: Oxford University Press.
- , 2010. Encuesta de empresas. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://espanol.enterprisesurveys.org/>.
- Barrientos, A. 2007., “Nuevas estrategias de seguridad del ingreso en la vejez para los países de bajos ingresos”. Comisión Técnica del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes, Foro Mundial de la Seguridad Social, Moscú, septiembre.
- Bassi, M., M. Busso, S. Urzúa y J. Vargas. 2012. “Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina”. Washington, D.C.: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2013. Documento de marco sectorial de trabajo. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2639/Documento%20de%20Marco%20Sectorial%20de%20Trabajo.%20Versi%C3%B3n%20final.pdf>.
- Blanco, Gastón M. 2008. “Red de Protección Social”. Nota Núm. 5 del documento “Paraguay, opciones de desarrollo económico y social. Desafíos y prioridades para un crecimiento con equidad y buen gobierno”. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bosch, M., A. Melguizo y C. Pagés. 2013. *Mejores pensiones mejores trabajos. Hacia la cobertura universal de pensiones en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/462/Mejores%20pensiones%20mejores%20trabajos.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012. *Estadísticas de América Latina y el Caribe (Cepalstat)*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://estadisticas.cepal.org>.
- Cruces G., A. Ham y M. Viollaz. 2012. “Déjenos el CV y lo llamamos: tres décadas de evidencia sobre los desafíos del desempleo juvenil en América Latina”. La Plata,

Argentina: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

Daude, C. y E. Fernández-Arias. 2010. “On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean.” Documento de trabajo del BID Núm. 155. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubIDB-WP-155.pdf>.

DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos de la República del Paraguay). 2011. *Principales resultados de la encuesta permanente de hogares, 2011*. Asunción: DGEEC.

Dirección de Pensiones no Contributivas. 2012. *Balance Anual de Gestión Pública de 2012*. Asunción del Paraguay: Ministerio de Hacienda.

Downes, A. 2007. “Labour Markets and Human Resources Development in the Caribbean.” University of West Indies, Barbados.

Flores-Lima, R., C. González-Velosa y D. Rosas-Shady. 2013. “Nueva evidencia sobre la capacitación en las firmas en América Latina y el Caribe”. (De próxima publicación.)

FMI (Fondo Monetario Internacional). 2013. *World Economic Outlook Database*. Washington, D.C.: FMI. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/weodata/index.aspx>.

Franks, J., V. Mercer-Blackman, R. Sab y R. Benelli. 2005. “Paraguay: Corruption, Reform, and the Financial System”. Washington, D.C.: FMI. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/nft/2005/paraguay/reform.pdf>.

González, C. 2013. “Evaluación rápida del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal)”. Asunción del Paraguay: Ministerio de Hacienda.

Grushka, C. y D. Altieri. 2003. “Evaluación Actuarial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones Administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS). Proyecciones 2000-2050”. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Hayashi, C., H. Olkkonen, B. Sikken y J. Yermo. 2009. “Transforming Pensions and Healthcare in a Rapidly Ageing World: Opportunities and Collaborative Strategies.” París: World Economic Forum/Mercer/OCDE.

- Huneus, C., C. de Mendoza y G. Rucci. 2013. “Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y el Caribe”. Documento de discusión Núm. IDB-DP-265. Washington, D.C.: BID.
- IOPS (International Organization of Pension Supervisors). 2006. “IOPS Principles of Private Pension Supervisors.” París: OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/pensions/private-pensions/44495715.pdf>.
- Larraín, G., A. Viteri e I. Zucal. 2013. *Análisis actuarial y de gobernanza de la Caja Fiscal y Caja Bancaria y apoyo a propuesta de ley de inversiones*. Documento mimeografiado elaborado en el marco del apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo al Ministerio de Hacienda del Paraguay.
- MJT (Ministerio de Justicia y Trabajo). 2013. “Paraguay Capacita, Programa Nacional de Capacitación Laboral”. Asunción: MJT.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2012. *Panorama de la educación*. París: OCDE- Disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/education/panorama-de-la-educacion-2012-indicadores-de-la-ocde_eag-2012-es.
- Manpower. 2013. “Talent Shortage Survey Results.” Milwaukee, WI: Manpower Group.
- Martínez, C., E. Puentes y J. Ruiz-Tagle. 2013. “Micro-Entrepreneurship Training and Asset Transfers: Short Term Impacts on the Poor.” Serie Documentos de Trabajo. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Economía.
- Mesa-Lago, C. 2010. “Presente y futuro de los sistemas de pensiones públicos y privados frente a la crisis mundial. Informe general”. Memorias VIII del Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Cartagena de Indias, pp.1-49.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2010. “Tendencias mundiales del empleo juvenil”. Ginebra: OIT.
- Pagés, C. (ed.). 2010. *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington, D.C.: BID. Disponible en http://www.iadb.org/research/dia/2010/files/dia_2010_spanish.pdf.
- Palacios, R. 2003. “Pension Reform in Latin America: Design and Experiences.” En: *Pension Reforms: Results and Challenges*. Santiago de Chile: Federación Internacional de Administradoras de Fondo de Pensiones. Disponible en español en:

http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20061213/asocfile/20061213105311/asocfile120040517105310.pdf.

Piñera, J. 1990. “La revolución laboral en Chile”. Santiago de Chile.

Rofman, R. y M.L. Oliveri. 2012. “Pension Coverage in Latin America: Trends and Determinants.” Documento Núm. 1217 (junio). Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/1217.pdf>.

The Conference Board. 2013. *The Conference Board Annual Report 2013*. Nueva York: The Conference Board. Disponible en <https://www.conference-board.org/retrievefile.cfm?filename=TCB-Annual-Report-20131.pdf&type=subsite>.

Titelman, D., C. Vera y E. Pérez Caldentey. 2008. “The Latin American Experience in Pension System Reform: Coverage, Fiscal Issues and Possible Implications for China.” Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper 13730 (noviembre).

Weller, J. y C. Roethlisberger. 2011. “La calidad del empleo en América Latina”. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/uneclac/unpan045745.pdf>.

Williamson, J. y J. Johnson. 2008. “An Assessment of the Importance and Feasibility of Universal non-contributory Pension Schemes for Low-income Countries.” En: *Social Protection in an Ageing World, International Studies on Social Security*, Volume 13, (edición de A. Kemp y K. van dan Bosch). Amberes: Intersentia.

Willmore, L. 2006. “Non-contributory Pensions: Bolivia and Antigua in an International Context.” *Financiamiento del Desarrollo*, Núm. 167. Santiago de Chile: CEPAL.