

Capítulo 3. La reforma del sistema previsional como pilar de la refundación de la protección social en Paraguay

Paraguay ha realizado un progreso notable en la reducción de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida. Para apuntalar los logros realizados y seguir por la senda del desarrollo social, el país necesita dotarse de un sistema de protección social integral capaz de mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable, favorecer la integración de todos al desarrollo económico del país y proporcionar instrumentos de gestión de los riesgos vitales al conjunto de la población. Esto supone enfrentar los retos de cobertura, financiación y gobernanza tanto en el conjunto del sistema de protección social como en cada una de sus vertientes, especialmente en el sistema previsional. Este capítulo presenta las principales conclusiones del Estudio Multidimensional de Paraguay sobre protección social y propone un plan de acción más específico para la reforma previsional.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por parte de la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos de Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Paraguay ha conseguido mejorar los niveles y condiciones de vida de sus ciudadanos de manera notable en los últimos años. La pobreza medida por ingresos ha disminuido casi a la mitad de sus niveles de principios de siglo. A pesar de ello, los niveles de pobreza y desigualdad siguen siendo elevados. La integración de muchos en el mercado laboral y la economía moderna sigue siendo difícil. Además, la creciente clase media necesita apoyo para estabilizarse (OCDE, 2018^[1]).

Para apuntalar los logros realizados y seguir por la senda del progreso social, el país necesita llevar a cabo una profunda reforma de la protección social que la haga pasar de un conjunto de programas a un verdadero sistema integrado. Los bajos niveles de empleo formal (35% en 2015) limitan el alcance de la seguridad social contributiva. La ampliación de programas de asistencia social ha permitido colmar parte de la brecha de cobertura, pero también ha generado una multiplicidad de programas que, independientemente de su valía individual, adolecen de una falta de coordinación que limita su eficiencia.

Paraguay ha hecho una apuesta decidida por la protección social. El país aprobó a inicios de 2019 la formulación de un Sistema de Protección Social (SPS). Este sistema coordina el conjunto de las acciones del Estado en protección social, con una concepción amplia de la protección social que va más allá del énfasis puesto en la reducción de la pobreza en iniciativas anteriores.

En el camino hacia un sistema integral de protección social, el país debe superar cuatro retos importantes. En primer lugar, ampliar la cobertura de los distintos elementos del sistema, para llegar al conjunto de la población, especialmente la más vulnerable y aquellos que hasta ahora han quedado desprotegidos. En segundo lugar, asegurar la financiación de cada uno de los componentes del sistema, a través de la ampliación de recursos disponibles para la protección social, de un mejor uso de los mismos, y de reformas que aseguren la sostenibilidad de los elementos clave del sistema. En tercer lugar, avanzar en una verdadera integración de las políticas y programas que componen un sistema altamente fragmentado. Por último, establecer una gobernanza eficaz de la protección social a través de liderazgo, una distribución de tareas clara y una coordinación tanto estratégica como operacional.

Estos desafíos se presentan tanto para el sistema de protección social en su conjunto como para cada uno de sus componentes específicos. Este capítulo realiza en primer lugar una breve presentación de las áreas prioritarias de acción para la protección social sobre la base de las recomendaciones propuestas en el volumen II del Estudio multidimensional de Paraguay (OCDE, 2018^[2]). El resto de capítulo detalla un plan de acción para la reforma previsional con acciones concretas para encarar los principales retos en el área específica de las pensiones.

La protección social como elemento clave del desarrollo inclusivo en Paraguay

La política social de Paraguay ha estado focalizada en los últimos años en el combate a la pobreza y las formas más extremas de privación y vulnerabilidad. El Plan Nacional de Desarrollo 2030 pone especial énfasis en la lucha contra la pobreza, que constituye un eje privilegiado en el objetivo de desarrollo social – donde también se incluye el desarrollo de servicios sociales de calidad, el desarrollo local participativo y el fomento de un hábitat adecuado y sostenible. Este enfoque prioritario ha contribuido al establecimiento de importantes herramientas de política social, reflejado en programas de mitigación de la pobreza como *Tekoporã* o pensiones no contributivas como *Adulto mayor*.

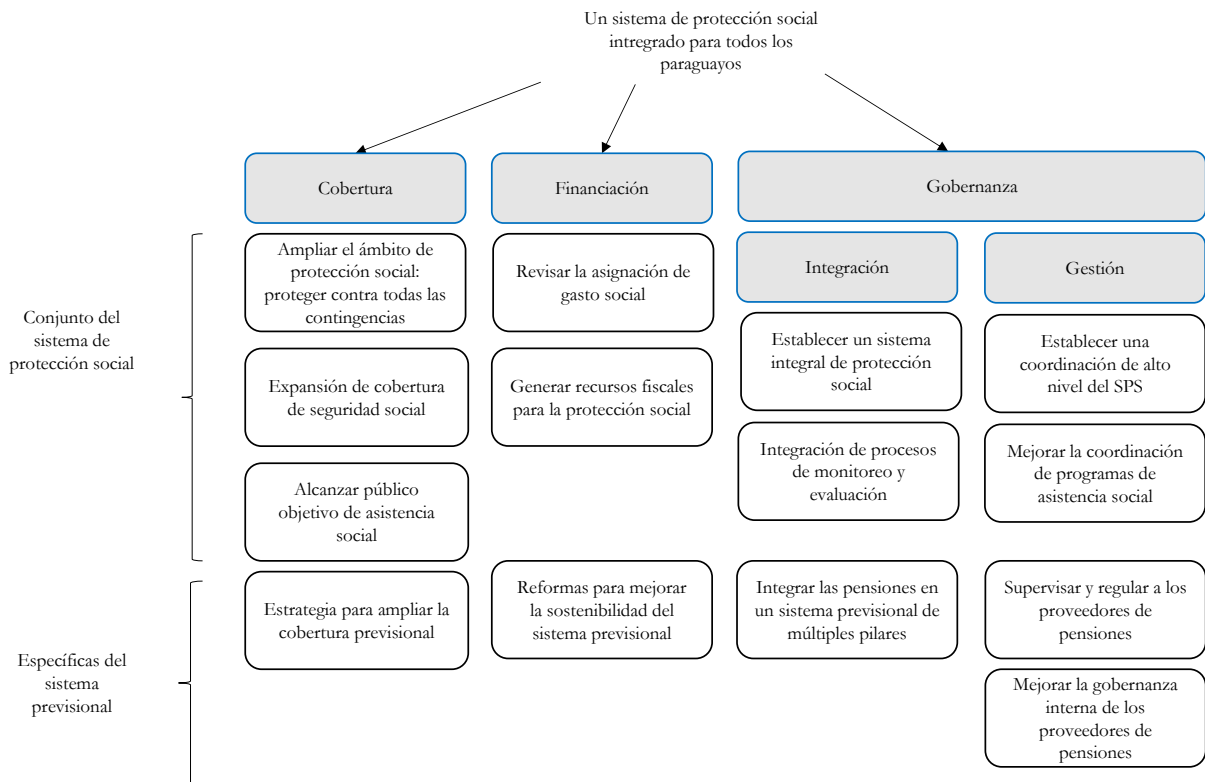
Con el desarrollo de un sistema de protección social (SPS), el país ha adoptado una visión más amplia de la protección social. El Sistema de Protección Social tiene tres pilares: (i) la

integración social, (ii) la inserción laboral y productiva, y (iii) la previsión social. La integración social incluye tanto políticas que buscan mejorar las condiciones básicas de calidad de vida como políticas universales como educación y salud. La inserción productiva supone la generación de ingresos con trabajo decente. La previsión social alude a los instrumentos de gestión y mitigación de los riesgos a lo largo de la vida. Esta visión está fundamentada en derechos, garantizados tanto por la constitución de Paraguay (salud, educación, derechos laborales, vivienda, seguridad social) como por otros textos normativos.

Diagnóstico y prioridades de acción para la protección social

El conjunto de la protección social en Paraguay, según el análisis realizado en el Volumen 2 de este Estudio multidimensional (OCDE, 2018_[2]) enfrenta una serie de desafíos que pueden clasificarse en tres grandes categorías: (i) cobertura, (ii) financiación, y (iii) gobernanza. En este último punto se pueden diferenciar dos elementos que son la gestión propiamente dicha del sistema en su conjunto y de cada uno de sus elementos y la integración de un sistema altamente fragmentado. Éstos atañen a cada uno de los elementos del sistema de protección social como a su conjunto.

Gráfico 3.1. Grandes desafíos y áreas de acción prioritaria para la protección social en Paraguay

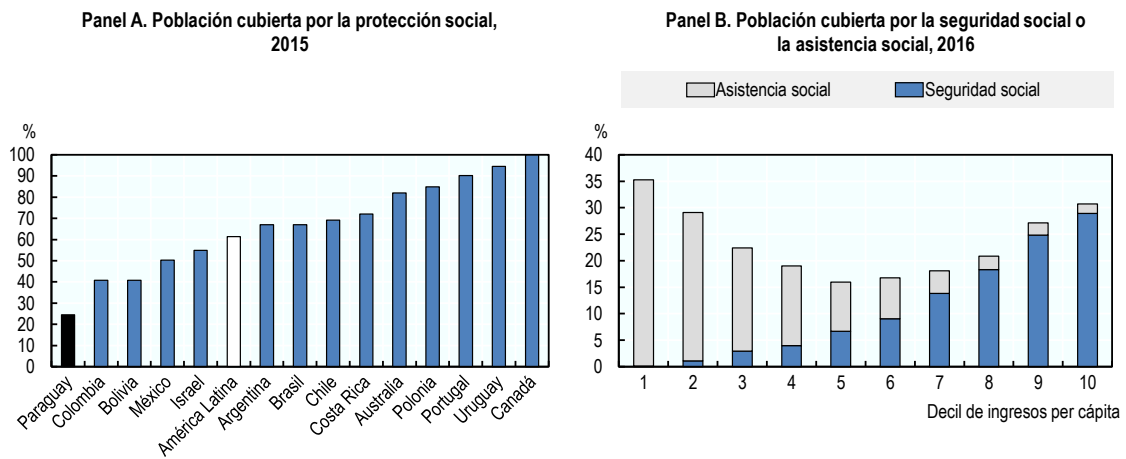


Fuente: Autores.

Una cobertura en progresión, pero aún insuficiente

La protección social no llega aún a todos los ciudadanos que la necesitan. Una cuarta parte de los paraguayos está cubierto por un programa de protección social, un nivel relativamente bajo entre los países latinoamericanos. Si se amplía la definición para incluir a todos los individuos en hogares que reciben algún beneficio, la tasa de cobertura es más alta (63% según la base de datos ASPIRE, del Banco Mundial). Esto se debe fundamentalmente a la alta cobertura de los programas de alimentación escolar (y de distribución de útiles escolares) que tiene cobertura de 85% de los niños en los dos primeros ciclos de educación escolar básica (Banco Mundial, 2018^[3]).

Gráfico 3.2. La protección social no llega aún a todos los paraguayos



Nota: La cobertura efectiva de la protección social se mide por el porcentaje de personas que cotizan activamente a un régimen de seguro social o que perciben al menos una prestación (contributiva o no, excluyendo prestaciones de salud). Panel A: 2016 en el caso de Paraguay, 2015 o último año disponible en el caso de otros países. Panel B: En la asistencia social se incluyen las transferencias monetarias condicionadas (*Tekoporã*), las prestaciones en especie (alimentos) y las pensiones no contributivas (pensiones graciables, para veteranos y sus sobrevivientes, personal militar o de policía, *Adulto Mayor*). La seguridad social comprende las cotizaciones a un régimen de seguridad social y el cobro de pensiones contributivas.

Fuente: Panel A: Los datos de Paraguay se basan en la Encuesta Permanente de Hogares (DGEEC, 2017^[4]) y los del resto de países son de la OIT (2017^[5]). Panel B: Elaboración propia basada en datos de la Encuesta Permanente de Hogares (DGEEC, 2017^[4]). Ver OCDE (2018^[2]).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933991774>

Se han realizado importantes avances en cobertura. La población con acceso efectivo a atención primaria en salud pasó de menos de la mitad en el año 2000 a más de 80% en 2016. Asimismo, la creación y expansión de programas no contributivos, como *Tekoporã* y *Adulto Mayor* ha contribuido a disminuir notablemente la brecha de cobertura, especialmente entre adultos mayores (OCDE, 2018^[2]).

A pesar de los avances, quedan brechas de cobertura importantes. Menos del 30% de hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza recibe una transferencia monetaria. Entre los otros desafíos importantes de cobertura está la ausencia de respuestas apropiadas a las necesidades de los pueblos indígenas, a las mujeres inactivas y a la gran mayoría de trabajadores precarizados (Gabinete Social de la Presidencia de la República de Paraguay, 2018^[6]). Además, la expansión de cobertura se ha realizado en gran parte por el desarrollo de programas no contributivos focalizados, mientras que no se han desarrollado mecanismos

de aseguramiento adaptados para la mayor parte de la población de ingreso intermedio, que queda desprotegida (Gráfico 3.2)

La protección social también adolece de falta de instrumentos para cubrir ciertos riesgos. Por ejemplo, no existe en Paraguay un esquema de protección ante el desempleo. Los desafíos para extender la protección y los servicios básicos a la población vulnerable han sido prioritarios hasta ahora. Un esquema de seguro de desempleo puede sostener la demanda agregada durante una crisis, ayudar a los trabajadores a gestionar el riesgo, y permitirles encontrar mejores empleos. Los esquemas tradicionales de seguro de desempleo mancomunado financiados por contribuciones sociales pueden ser muy costosos o generar desincentivos a la formalización. Sin embargo, existen modalidades, como las cuentas de ahorro individuales para situaciones de desempleo, que sin suponer un gasto fiscal importante pueden ayudar a los trabajadores a gestionar el riesgo de desempleo, mejorando el desempeño de su búsqueda de empleo (Robalino, 2014^[7]). El diseño de la cobertura por desempleo debería estar fundamentado en un análisis del gasto fiscal y de los incentivos generados en el mercado laboral.

El reto de más y mejor financiación de la protección social

El gasto social en Paraguay ha aumentado de forma continua desde principios de los años 2000. El gasto en protección social, educación y salud concentra 63% del gasto presupuestado. El gasto en protección social aumentó de 2007 a 2016 tanto en seguridad social (del 2.7% al 3.6% del PIB) como en asistencia social (del 0.7% al 1.2% del PIB). Esto sitúa a Paraguay por encima del promedio regional pero por debajo de países con redes de protección social más desarrolladas, como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

A pesar del aumento del gasto, la mayoría de los programas clave tanto de vocación universal como focalizados no alcanzan su población objetivo. Los programas focalizados como el programa de transferencias condicionadas Tekoporã y la pensión alimentaria del Adulto mayor en situación de pobreza necesitarían al menos doblar su presupuesto para alcanzar su población objetivo (OCDE, 2018^[2]). Incluso programas casi universales como los de alimentación escolar no tienen recursos para alcanzar a todos los niños, lo que resulta en racionamiento por parte de las autoridades locales, no siempre con criterios transparentes (Banco Mundial, 2018^[3]).

Los ingresos fiscales relativamente bajos del país explican en parte la limitación de recursos para protección social. Con una tasa de ingresos tributarios sobre el PIB que es la mitad de la de los países de la OCDE, es difícil para Paraguay asegurar la financiación por fuente pública del conjunto de las prestaciones del estado del bienestar. Esto resulta en parte de las tasas impositivas bajas, pero sobre todo de niveles de informalidad y evasión que siguen siendo altos a pesar de avances recientes.

Es necesario reconducir parte del gasto social hacia elementos clave de la protección social. La falta de integración entre los distintos programas y sus agencias implementadoras ha dado pie a una alta fragmentación institucional. Ésta genera solapamientos y aumenta los costos de gestión. Además, el gasto está en algunos casos dirigido a programas relativamente costosos y poco focalizados, con lo que no se asegura su mayor impacto hacia los más vulnerables.

Gobernanza y gestión: el gran reto de integrar un sistema altamente fragmentado

La protección social en Paraguay está altamente fragmentada entre asistencia social no contributiva y seguridad social contributiva. Esta fragmentación es relativamente frecuente

en países con seguridad social basada en el trabajo y altos niveles de informalidad. La separación de fuentes de financiación lleva en muchos casos su gestión separada. Esta segmentación se reproduce en todas las funciones de protección social, y es especialmente patente en la prestación de servicios de salud (Capítulo 2) y en el sistema previsional (este capítulo).

Las funciones de asistencia social están también altamente fragmentadas internamente. Además de una multiplicidad de programas (más de 35), éstos están administrados por un gran número de entidades ejecutoras que incluyen ministerios sectoriales (Educación, Salud, Trabajo, Agricultura) como entidades focalizadas en grupos específicos (niñez, juventud, población en situación de pobreza, mujeres). Los solapamientos entre grupos específicos generan a su vez solapamientos de programas.

Las iniciativas pasadas para establecer una coordinación eficaz entre las múltiples instancias han tenido un ámbito y un éxito limitado. El Gabinete Social, que reunía a ministerios sectoriales y secretarías específicas, dejó de reunirse a nivel ministerial durante la administración pasada, cerrando la posibilidad de generar una coordinación estratégica. Además, la alta centralización de los programas limitaba la coordinación en el terreno. El rol de coordinación fue asumido por un lado por el grupo ejecutivo del Gabinete Social, liderado por la Secretaria Técnica de Planificación, y apoyado por una Unidad Técnica, y por otro lado por la propia Secretaría Técnica de Planificación bajo la coordinación del programa de lucha contra la pobreza *Sembrando Oportunidades*, que cumplía una función de coordinación operativa pero focalizada en la lucha contra la pobreza. En la actualidad, el Gabinete Social ha recobrado protagonismo, bajo un esquema mejorado.

Los instrumentos de coordinación existen, pero deben ser potenciados. La multiplicidad de programas llevó a la creación de sistemas de información y mecanismos de focalización separados. Ambos han ido convergiendo en los últimos años. Por un lado, la integración de bases de datos de beneficiarios en el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) permite avanzar hacia una base única de beneficiarios. Por otro lado, el desarrollo de una ficha de relevamiento de información para focalización (la “ficha social”) con la posibilidad de incluir módulos específicos permite unificar criterios de focalización, aunque su extensión sigue en marcha.

En las áreas específicas de salud y pensiones existen vacíos reglamentarios y de gobernanza y supervisión. La fragmentación del sistema contribuye a dificultar el rol de rectoría y supervisión. En el caso del sector salud (ver Capítulo 2), es necesario fortalecer la instancia de supervisión (como la superintendencia de salud), unificando criterios de supervisión de los subsectores privado y público de manera pragmática. También es necesario reforzar la función rectora del Ministerio de Salud, lo que sería más fácil si se separase la función de prestación de servicios de la de rectoría. En el sistema previsional existe un vacío importante en cuanto a la regulación de prestadores de pensiones y especialmente de gestión de activos, así como la ausencia de una autoridad supervisora que pueda asegurar el cumplimiento de tal legislación.

La construcción de un sistema de protección social está en marcha

Desde finales de 2018, Paraguay ha llevado a cabo una serie de reformas institucionales para instalar un sistema de protección social. La más importante a la fecha de escritura de este informe es probablemente la reorganización del Gabinete Social por el decreto 376 de 2018. Por el mismo se atribuye al Gabinete Social entre sus objetivos el diseño y la conducción del Sistema de Protección Social. Entre otras reformas cabe resaltar la elevación a rango de ministerios de las autoridades encargadas de vivienda y de desarrollo

social, con la consiguiente participación a este nivel en la coordinación interministerial, incluido el Consejo de Ministros.

Por otro lado, se ha dado especial relevancia a la instalación del sistema de protección social. Por ejemplo, el decreto de reorganización del Gabinete Social incluye en el mismo al Ministro de Hacienda, apoyando la vinculación del SPS con el presupuesto. También otorga la coordinación al Ministro, Secretario Ejecutivo de la Unidad de Gestión de Presidencia, responsable de la conducción de proyectos prioritarios para la Presidencia de la República.

Será necesario institucionalizar de manera más duradera el sistema de protección social en el futuro. Se han dado pasos importantes en la coordinación interinstitucional operativa con la definición de metas para 2019 ligadas al presupuesto y el inicio del trabajo de planificación estratégica hasta 2023. Sin embargo, el propio SPS se establece únicamente por acta del Gabinete Social, lo que no lo resguarda de cambios de orientación futuros en la política social.

La consolidación institucional también debe continuar. La creación del Ministerio de Desarrollo Social (Ley 6139 de 2018) le otorga al MDS funciones de diseño e implementación de políticas de desarrollo social y de coordinación en acciones para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable. Sin embargo no se ha dado una consolidación de la multiplicidad de proyectos implementados por instituciones diferentes. Ésta podrá darse de facto en terreno a través de la coordinación del SPS, pero podría haberse acelerado a través de las atribuciones del ministerio. También será necesario asegurar la coordinación entre el sistema contributivo y no contributivo, teniendo en cuenta que el Instituto de Previsión Social (IPS) aunque tiene participación como ejecutor en el SPS no participa en su gobernanza.

Un plan de acción para la reforma previsional en Paraguay

El sistema previsional paraguayo ejemplifica los desafíos del conjunto del sistema de protección social en términos de cobertura, financiación, fragmentación y gobernanza. La cobertura de la población activa es baja y ha evolucionado muy poco en los últimos años. La financiación se plantea como un doble desafío: la estabilidad de un sistema contributivo generoso pero asentado en contribuciones relativamente bajas y lastradas por una baja cobertura, y la necesidad de un esfuerzo fiscal importante para asegurar la cobertura de la población adulta mayor en situación de vulnerabilidad que se suma al aporte fiscal necesario para sostener ciertos segmentos del sistema contributivo. La fragmentación del sistema se traduce por su parte en una distribución desigual de la generosidad del sistema, que presenta diferenciales importantes de parámetros jubilatorios para trabajadores con características similares, y conlleva altos gastos de gestión. La misma fragmentación magnifica el reto de la gobernanza del sistema previsional, que se plantea tanto a nivel sistémico –la necesidad de establecer pautas de inversión y gestión responsable de los fondos de pensiones– como a nivel individual en las prácticas de gestión de cada una de las cajas que componen el sistema previsional.

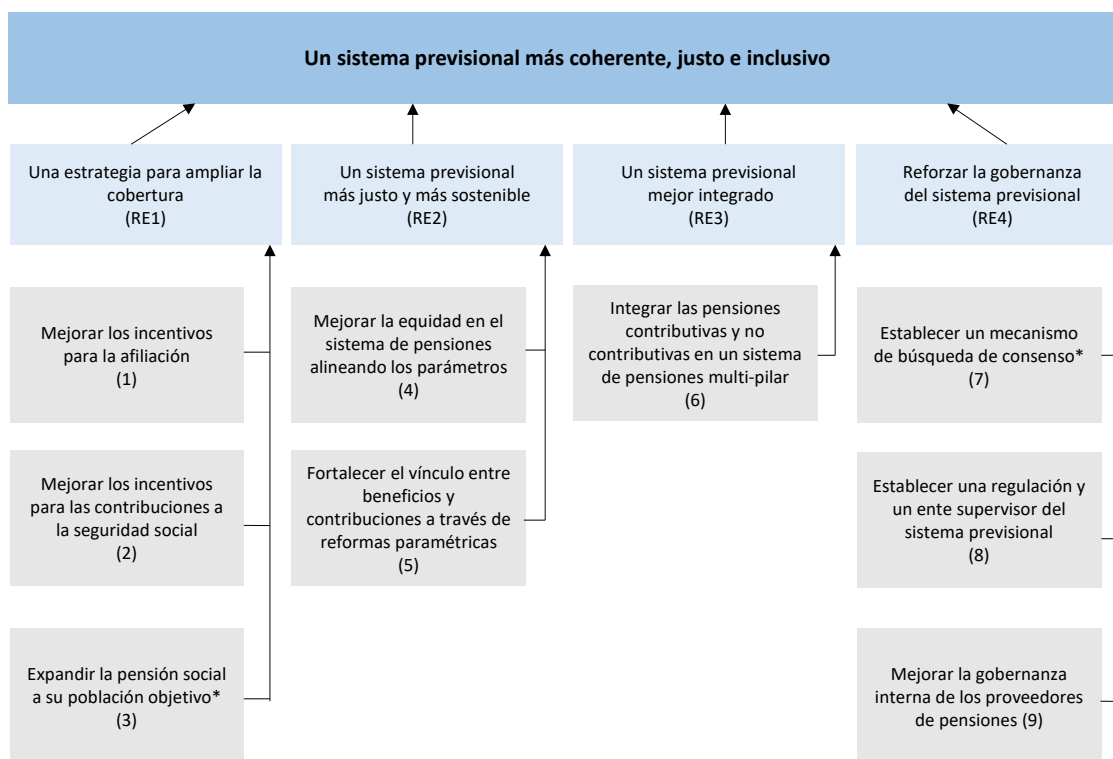
Ante estos desafíos, esta sección presenta un plan de acción estructurado en cuatro partes, cada una de las cuales busca un resultado esperado (RE) específico (Recuadro 3.1):

- Aumentar la cobertura previsional, con énfasis en la cobertura de la seguridad social
- Un sistema previsional contributivo más justo y sostenible
- Un sistema de pensiones más integrado

- Un sistema de pensiones con una gobernanza más fuerte

Cada una de estas áreas está apoyada por recomendaciones detalladas y una lista de acciones. Estos planes de acción, elaborados por la OCDE, se basaron principalmente en los resultados de un taller participativo con las partes implicadas (sector público, agentes sociales, gestores de cajas) (Recuadro 3.1). A éstos se han añadido puntos específicos planteados en el volumen 2 del *Estudio Multidimensional de Paraguay* (OCDE, 2018^[2]) en sintonía con los documentos programáticos del gobierno de Paraguay y en apoyo de las prioridades que éstos identifican, especialmente con la implementación del sistema de protección social Vamos! (SPS) y la Estrategia integrada para la formalización del empleo en Paraguay (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2018^[8]).

Gráfico 3.3. Objetivos y acciones prioritarias para la reforma previsional



Nota: * Esta recomendación se añadió tras el taller de políticas públicas en pensiones.

Recuadro 3.1. Taller “El sistema de pensiones en Paraguay: opciones de reforma”

El plan de acción para la reforma que se presenta en este capítulo se desarrolló durante un taller de políticas públicas titulado “El sistema de pensiones en Paraguay: opciones de reforma” llevado a cabo el 28 de marzo de 2019 en Asunción, Paraguay.

El taller contó, en su apertura, con alocuciones de autoridades del gobierno y la administración paraguaya, que permitieron identificar las prioridades gubernamentales y poner el plan de acción en un contexto más amplio. Como prioridades de política pública las autoridades resaltaron por un lado la prioridad de formalizar el empleo, y por otro lado el desarrollo de un sistema integrado de protección social.

El taller reunió a unos 40 participantes, incluidos funcionarios de la administración (Ministerio de Hacienda, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Instituto de Previsión Social, Gabinete Social de Presidencia, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social), representantes de los sectores trabajadores y representantes empresariales, y gerentes de las distintas cajas previsionales públicas que operan en el sistema.

El taller siguió la metodología de “aprendizaje gubernamental” adaptada a los estudios multidimensionales. Los insumos clave incluyeron las principales conclusiones del Estudio multidimensional en materia de pensiones, la experiencia comparativa y experiencias específicas de España y Sudáfrica. El taller debatió las recomendaciones propuestas y las acciones necesarias en cuatro grupos de trabajo, correspondientes a las cuatro áreas clave identificadas en este capítulo: (i) ampliación de cobertura, (ii) equidad y reformas, (iii) integración y coherencia del sistema previsional, (iv) gobernanza.

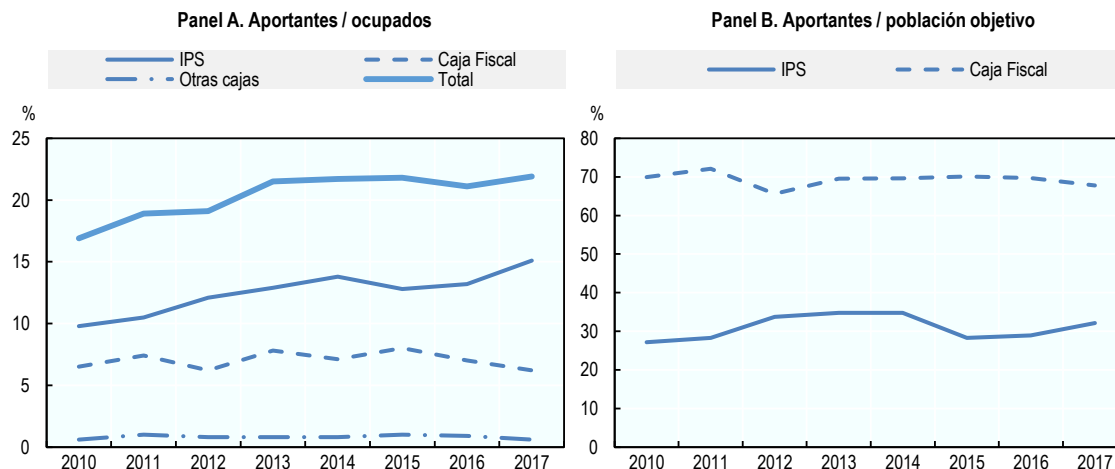
La formulación de una reforma integral para el sistema previsional requerirá un proceso de investigación técnica, evaluación económica y jurídica de las instituciones involucradas y un proceso de socialización amplio. Los planes de acción específicos presentados en este capítulo proponen acciones específicas tanto a corto como medio plazo y podrán servir de insumo a la elaboración de una reforma integral.

Una estrategia para ampliar la cobertura del sistema previsional (RE1)

En 2017, 21.8% de la población ocupada aportaba al sistema de seguridad social (MTESS, 2017^[9]). La cobertura de pensiones para adultos mayores tan solo alcanza al 46% de la población mayor de 65 años, y lo hace en gran parte gracias a la expansión de las pensiones no contributivas desde la introducción del programa *Adulto mayor* que en 2015 cubrían 30% de la población adulta mayor, duplicando desde su creación la tasa de cobertura de la población adulta mayor. Este nivel de cobertura sitúa a Paraguay bien abajo del promedio latinoamericano.

La cobertura de la población activa ha progresado mucho menos que la de la población adulta mayor. De 2010 a 2017, la tasa de aportantes al sistema previsional aumentó 5 puntos porcentuales (pasando de 16.9% a 21.9%). Pero este aumento se concentró en la primera parte del periodo, estancándose desde 2013 (Gráfico 3.4). Cabe indicar que esta evolución responde ante todo al aumento del trabajo asalariado en Paraguay. Éste aumentó de 10 puntos porcentuales entre 2005 y 2015 (sin incluir el empleo doméstico). Sin embargo, las tasas de cobertura de las cajas previsionales en relación a su público objetivo apenas han evolucionado, tanto en el sector público (Caja Fiscal) como en el sector privado (IPS) (Panel B).

Gráfico 3.4. La cobertura del personal ocupado ha evolucionado gracias al aumento del empleo asalariado

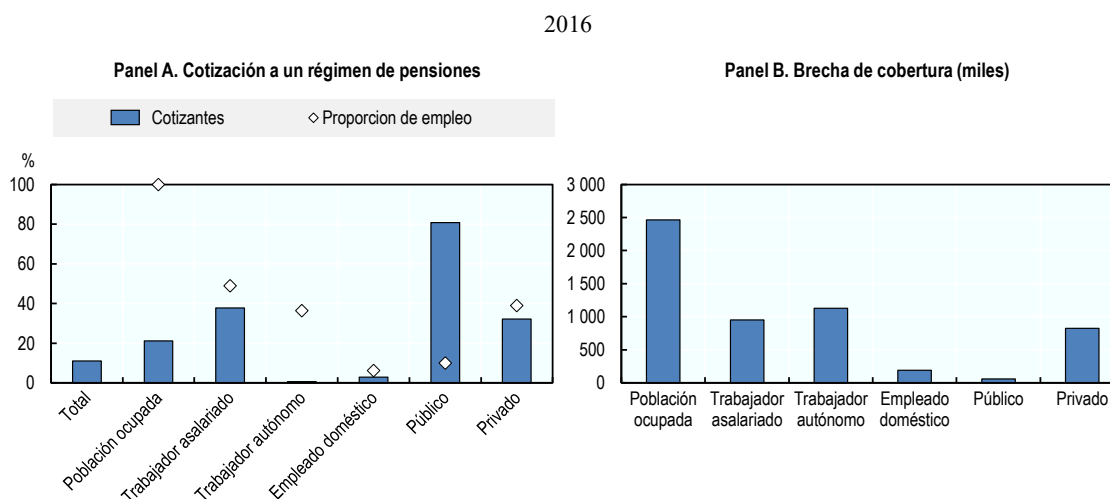


Fuente: MTESS (2017^[9]), Boletín Estadístico de Seguridad Social 2017.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933991793>

En la práctica la ampliación de cobertura contributiva plantea un doble desafío: el esfuerzo por cubrir a categorías excluidas *de facto* del sistema y aumentar las tasas de cumplimiento para los trabajadores asalariados del sector privado. En la primera categoría el grupo más grande es el de los trabajadores independientes. Aunque pueden contribuir voluntariamente al régimen de pensiones de IPS, tan solo un grupo reducido lo hace. En la práctica 1.1 millones de trabajadores independientes no tienen cobertura previsional (Gráfico 3.5). Este grupo también incluye a los trabajadores contratados por el Estado (sin vínculo permanente con el Estado), que al registrarse por la Ley de la Función Pública (Ley 1626 de 2000) y no por el Código de Trabajo están bajo contratos de prestación de servicios, sin cobertura de seguridad social. En cuanto a los trabajadores asalariados del sector privado, cuyas contribuciones al IPS son obligatorias, la brecha de cobertura sigue siendo importante, de unos 950 mil trabajadores en 2016, por lo que son necesarias acciones que promuevan las cotizaciones e incentiven el cumplimiento.

Los dos primeros ejes de acción para el desarrollo de un plan de ampliación de cobertura coinciden con la estrategia de formalización de Paraguay pero van más allá. La Estrategia integrada para la formalización del empleo en Paraguay (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2018^[8]) incluye una serie de medidas de información, inspección y disuasión para fomentar el cumplimiento de las contribuciones sociales. La estrategia define la informalidad de los trabajadores por cuenta ajena sobre la base de la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que incluye el acceso a la seguridad social. Sin embargo, para trabajadores por cuenta propia, la formalidad se reduce a la inscripción en el registro de contribuyentes (tenencia de RUC), puesto que la legislación no obliga a su cobertura por el sistema contributivo de seguridad social. Como consecuencia lógica, la propia estrategia se fija como objetivo principal la formalización del trabajo asalariado. Aunque en la práctica la Estrategia de formalización sí incluye acciones para fomentar la afiliación de trabajadores independientes, éstas no están necesariamente presentadas como un plan integral de ampliación de cobertura.

Gráfico 3.5. El doble desafío de la brecha de cobertura

Nota: Los trabajadores del sector público y privado en el Panel A se refiere a trabajadores asalariados.

Fuente: OCDE (2018_[2]) y cálculos basados en MTESS (2017_[9]).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933991812>

Mejorar los incentivos para la afiliación (Recomendación 1)

Aumentar la afiliación de trabajadores independientes a la seguridad social es un paso clave para reducir la brecha de cobertura en protección social de manera sostenible. En la actualidad, los trabajadores independientes pueden afiliarse a la seguridad social (IPS) de manera voluntaria, pero sólo pueden acceder a prestaciones de jubilación (Ley 4933 de 2013). En la práctica, el régimen no resulta atractivo y cubre a muy pocos trabajadores.

Para fomentar la afiliación voluntaria al sistema de pensiones, es necesario proponer un régimen más atractivo. La inclusión de otras prestaciones puede ser determinante, ya que las prestaciones de corto plazo son más valoradas por los trabajadores (OCDE, 2018_[2]). Esto podría incluir tanto prestaciones económicas de corto plazo (baja por maternidad, enfermedad, etc) como prestaciones en salud.

La reglamentación y posible expansión del régimen social para microempresarios debería ser prioritaria. La creación del régimen social para microempresarios puede ayudar a su afiliación, pero debería abrirse a otras categorías. La Ley 5741 de 2016 (Congreso Nacional de Paraguay, 2016_[10]) crea un régimen especial de beneficios para microempresarios, que pueden acceder al conjunto de las prestaciones de IPS siempre y cuando su empresa facture anualmente menos de 500 000 000 PYG, es decir alrededor de 20 salarios mínimos anualizados. A tenor de la información disponible, el régimen de la Ley 5741 aún no está implementado. También es de resaltar que la propia ley genera una serie de obstáculos a su uso, como por ejemplo la necesidad de registro previo como microempresa en el Ministerio de Industria y Comercio. También ofrece un régimen algo menos ventajoso que el régimen general (por ejemplo al tener un cálculo de la base reguladora pensional sobre 10 años, en vez de 3 en el régimen general) a pesar de tener la misma tasa de contribución que éste¹. Por último, su reglamentación tendrá que aclarar el cálculo de aportes para trabajadores autónomos ya que la ley lo fija en función de salarios declarados.

La flexibilización de aportes también puede ser clave para incentivar la afiliación de trabajadores independientes, que tienen ingresos no sólo más bajos, sino también más

irregulares. Esta flexibilización es una característica de regímenes diseñados para la incorporación de trabajadores independientes especialmente en sectores con ingresos irregulares o estacionales (Hu, Y. y F. Stewart, 2009^[11]). También existe la posibilidad de otorgar incentivos monetarios a las contribuciones, aunque éstos deben cuidarse de generar diferenciales que podrían desincentivar el trabajo asalariado ante el trabajo por cuenta propia. También es importante anticipar el gasto fiscal que suponen. En Costa Rica, el Estado aporta un 0.8% del salario a la contribución social de los empleados y un aporte mucho más importante a la contribución social de los independientes, de más del 11% para los trabajadores independientes de bajos ingresos. Este aporte explica en gran medida que Costa Rica tenga las tasas de informalidad de trabajadores independientes más bajas de la región (OCDE, 2017^[12]). Una alternativa es otorgar bonificaciones temporales a las contribuciones de los trabajadores independientes. Por ejemplo, el régimen especial de trabajadores autónomos (RETA) español ofrece una bonificación de las cotizaciones a nuevos inscriptos (llamada comúnmente “Tarifa plana”²²) que se va reduciendo con el tiempo y desaparece a los dos años (tres para los menores de 30 años).

Entre las experiencias exitosas de incorporación de trabajadores independientes al sistema de seguridad social cabe resaltar la adopción de sistemas simplificados de *monotributo* en la región. En Argentina, el régimen de monotributo cubre tanto las obligaciones fiscales como previsionales de los trabajadores que se acogen a él. En 2013, cinco años después de su creación, el régimen simplificado cubría a 2.7 millones de contribuyentes, es decir casi un cuarto de la población ocupada. En general los regímenes de monotributo en la región se han distinguido por su capacidad para incorporar trabajadores al sistema fiscal y previsional (Cetrángolo et al., 2014^[13]). Sin embargo, desde el punto de vista previsional, es importante resaltar que los regímenes de monotributo generan ingresos fiscales relativamente modestos, a la vez que abren derechos. Esto supone en la práctica la generación de un pasivo para el sistema previsional que deberá ser contrarrestado por un aporte fiscal.

La Estrategia integrada para la formalización del empleo plantea el diseño de una propuesta de monotributo, que se reitera en el plan de acción propuesto por este capítulo. Esta propuesta debería identificar explícitamente el régimen al que daría acceso el monotributo y cuantificar explícitamente, a partir de los estudios actuariales existentes, el aporte fiscal necesario.

Otro aspecto clave de la expansión de cobertura es la incorporación de categorías excluidas del sistema previsional. Una prioridad en este campo es la incorporación de forma obligatoria a la seguridad social de los trabajadores contratados del sector público a través de la Caja Fiscal – o al IPS en el caso de instituciones públicas que realizan aportes a éste. Éstos suman unos 36 000 trabajadores, es decir casi 17% del total de asalariados públicos, y se encuentran fuera del régimen de la seguridad social.

La incorporación de nuevas categorías de trabajadores a la seguridad social debería hacerse respetando ciertos principios de política pública. Es común que la incorporación de trabajadores en ocupaciones o relaciones laborales atípicas (es decir, distintas de la relación de dependencia asalariada indefinida) conlleven la creación de regímenes especiales. Un reciente análisis de la cobertura de esos trabajadores por la OCDE (OCDE, 2018^[14]) pone de relieve cuatro lecciones: (i) las tasas de contribución entre formas de empleo deben ser lo más homogéneas posible, (ii) los sistemas de afiliación voluntaria no funcionan bien para relaciones laborales atípicas, (iii) debe asegurarse la portabilidad de beneficios en las transiciones de puestos de trabajo o de situación en el empleo, y (iv) es necesario asegurar

la seguridad de trabajadores con flexibilidad de horarios (a través de horas mínimas o ingresos mínimos garantizados y bonificaciones salariales).

El nivel de la contribución mínima es uno de los obstáculos a la ampliación de cobertura de la seguridad social, tanto para las categorías actualmente cubiertas como para potenciales nuevos regímenes. El salario mínimo es relativamente elevado en Paraguay en relación con los ingresos laborales de la población. Se sitúa por encima del 80% del salario promedio, cuando en la OCDE es de menos del 40% del salario promedio (OCDE, 2018^[11]). Más allá de la posibilidad de revisar el método de determinación del salario mínimo, una posibilidad sería considerar el uso de otro parámetro como base mínima de cotización, cuyo nivel y evolución pueda desligarse de la del salario mínimo, para permitir la incorporación de trabajadores con menores ingresos. Por ejemplo, en Panamá, la pensión mínima de la Caja del Seguro Social se usa como base contributiva mínima. Al ser menor que el salario mínimo, el uso de esta base no implica un costo proporcional elevado para trabajadores con salarios bajos. En casi todos los países de la región, como en Paraguay, el costo teórico de formalización de trabajadores de menores ingresos es más elevado que el de trabajadores más acomodados (OCDE/BID/CIAT, 2016^[15]). El MTESS y el IPS deberían analizar la factibilidad de esta propuesta para la cobertura de prestaciones económicas (por ejemplo, para los regímenes de la Ley 4933) cuyos beneficios pueden indexarse al nuevo parámetro.

Mejorar los incentivos para las contribuciones a la seguridad social (Recomendación 2)

La expansión efectiva de la cobertura requiere también incentivos claros para que las contribuciones se abonen. Para ello son necesarias acciones en cuatro ámbitos específicos: (i) una fiscalización más eficaz y mejor coordinada, (ii) la facilitación de los trámites de inscripción y pago de cotizaciones, (iii) una estrategia para generar en los empleadores, los empleados y la población conciencia de la importancia del pago regular de contribuciones, y (iv) un análisis de las historias contributivas que permita desarrollar estrategias para la reincorporación de trabajadores.

Para reforzar la fiscalización es necesario dotarla de recursos suficientes y reforzar sus procesos. Con menos de dos inspectores por cada 100 000 trabajadores, Paraguay está por debajo del promedio regional (algo menos de cuatro) y del de la OCDE (de siete) (Alaimo et al., 2015^[16]). Una herramienta clave en la mejora de la fiscalización es el uso de información interconectada entre las distintas administraciones. El uso de un identificador personal único (como el número de cédula) entre las bases de datos de IPS y el registro obrero-patronal del MTESS puede ser un paso previo a la interconexión de ambas bases de datos. Argentina y Brasil han avanzado en este sentido, aunque queda camino por recorrer. También es necesario vincular información con la administración tributaria, puesto que las empresas tienen incentivos a declarar salarios ya que reducen su base tributaria.

La facilitación de trámites se ha potenciado con la eliminación del costo del formulario de inscripción y la apertura de un sistema de registro en línea. Este cambio deberá ser monitoreado de manera detallada, toda vez que la moratoria de multas por dos meses adoptada a final de 2018 (Decreto 553/18) podría haber alterado el registro de empresas favorablemente. Por otro lado, es necesario continuar los esfuerzos de simplificación de trámites, buscando unificarlos. Esto es especialmente importante en lo que respecta al registro en la seguridad social (IPS) pero también existen registros múltiples en otras áreas que no están interconectados (por ejemplo, en el Ministerio de Industria y Comercio para el acceso a los beneficios ligados a las Mipymes, y en el Ministerio de la Niñez y Adolescencia para el registro de trabajadores menores de 18 años, etc.).

En tercer lugar, es necesario implementar una estrategia de comunicación sobre obligaciones y derechos. Ésta tiene una vertiente ligada a la labor de inspección en la que la inspección misma esté ligada al suministro de información y el acompañamiento del cumplimiento de manera adaptada a las circunstancias de las empresas, lo que supone una actualización de los manuales de inspección. Por ejemplo, podría darse un plazo fijado por el manual para corregir ciertas fallas de cumplimiento específicas en categorías de empresa más vulnerables, como las micro o pequeñas empresas. Por otro lado, una estrategia de información más amplia podría, siguiendo el modelo de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) llevar el conocimiento de obligaciones y derechos laborales y de seguridad social no sólo a empresas y trabajadores sino también a escuelas. Es de resaltar que la mayoría de trabajadores asalariados que no cotizan a la seguridad social lo hacen a petición o como condición puesta por su empleador, por lo que es necesario reforzar la capacidad de los trabajadores de defender sus derechos.

*Expandir la cobertura de la pensión social a su población objetivo
(Recomendación 3)*

La pensión alimentaria para personas adultas mayores en condición de vulnerabilidad es un derecho de los paraguayos en situación de pobreza, establecido por la Ley 3728 de 2009. Esta prestación, comúnmente conocida como de *Adulto mayor*, tiene efectos importantes tanto en la reducción del nivel y severidad de la pobreza como en la reducción de la desigualdad (OCDE, 2018_[1]) (OCDE, 2018_[2]). Sin embargo, casi diez años después de promulgarse la ley, la cobertura del programa sigue siendo limitada, ya que en 2016 menos de un tercio (28%) de los adultos mayores en los hogares de los dos deciles más pobres recibían una prestación del programa (OCDE, 2018_[2]).

Para asegurar la cobertura de su población objetivo, el programa Adulto mayor requeriría de un aumento presupuestario significativo. El presupuesto 2019 para el programa alcanza 0.5% del PIB proyectado. Para asegurar la cobertura universal sería necesario aumentar este presupuesto a entre 1% y 1.5% del PIB, según que se suponga focalización perfecta o los niveles actuales de errores de inclusión. El Ministerio de Hacienda, que administra el programa, está realizando labores para mejorar la focalización del programa, y ha sostenido el crecimiento del mismo, pasando de 94 000 beneficiarios en 2013 a 193 000 en 2019.

La integración del sistema de protección social puede aumentar la eficacia de la focalización de la pensión social. Sin embargo, es de resaltar que el nivel del beneficio, al estar atado al salario mínimo, es relativamente elevado comparado con los ingresos de la población en general.

***Realizar ajustes paramétricos para un sistema previsional más justo y sostenible
(RE2)***

El reto de financiación del sistema previsional tiene dos facetas diferenciadas pero interrelacionadas. En primer lugar, los principales regímenes del sistema contributivo son generosos si se les compara con los de otros países. Efectivamente, las tasas de contribución de los principales regímenes son bajas comparadas con las de la mayoría de los países de la OCDE, mientras que las tasas de reemplazo de 100% para la jubilación plena en los principales regímenes son mayores que las de los países de la OCDE y de la región (OCDE, 2018_[2]). Estos parámetros resultan en déficits actuariales para la mayoría de las cajas previsionales. Además, algunos regímenes, tienen déficits corrientes, como es el caso de los regímenes no civiles y el régimen del Sector Magisterio de la Caja Fiscal, que son

absorbidos en el caso del primero por aportes fiscales, y en el del segundo, por los excedentes corrientes de otros regímenes civiles de la Caja Fiscal.

La generosidad del sistema previsional está, además, repartida de forma desigual. La multiplicidad de regímenes y cajas previsionales resulta en diferencias paramétricas importantes entre trabajadores. Estas diferencias en cuanto a tasas de reemplazo, tasas de acumulación y condiciones de retiro tienden a generar malestar social, toda vez que no se hayan necesariamente justificadas por las condiciones laborales de cada colectivo. Además, aun cuando la ley Intercajas prevé un mecanismo para favorecer la movilidad de los trabajadores, las diferencias paramétricas pueden penalizar a un trabajador que pase de una caja con requerimientos más bajos de antigüedad a otra con requerimientos más altos.

La situación demográfica de Paraguay es favorable, pero las reformas paramétricas serán más fáciles si se acometen ahora. La población del país es joven, con 48% menor de 25 años según las estimaciones nacionales. Las proyecciones de población de Naciones Unidas prevén que la tasa de dependencia siga descendiendo hasta el año 2045. Sin embargo, hay que tener en cuenta que reformas paramétricas que sólo afectasen a nuevos entrantes tardarían 30 años en desarrollarse, por lo que estarían plenamente vigentes justamente en esa década.

Fortalecer el vínculo entre beneficios y contribuciones a través de reformas paramétricas (Recomendación 4)

El diseño de una reforma paramétrica debería estar basado en estudios actuariales completos y basados en supuestos compartidos. A su vez estos requieren especialmente de proyecciones demográficas homogéneas, especialmente tablas de mortalidad, que correspondan a la población asegurada.

Los parámetros del sistema previsional deben conjuntamente garantizar la sostenibilidad del sistema, y en el caso paraguayo, de cada una de las cajas y regímenes. Por lo tanto, los necesarios ajustes a la edad de jubilación, a la base reguladora y al nivel de beneficios precisan tanto de estudios actuariales específicos como de un debate inclusivo e informado con las partes afectadas. La discusión al respecto durante el taller de políticas llevado a cabo en la fase III del Estudio multidimensional de Paraguay no propuso parámetros específicos para la mayoría de estos.

Un lineamiento prioritario es establecer una revisión regular de la salud actuarial de los regímenes y de la situación demográfica. Esta serviría de base para proponer los ajustes necesarios tanto a la edad de jubilación como a otros parámetros. Por ejemplo, en Sudáfrica se realizan análisis actuariales al menos cada tres años y aquellos regímenes o cajas que presentan un déficit deben presentar un plan para subsanarlos (en menos de tres meses). En la práctica, cuando el régimen sudafricano de empleados públicos no puede cubrir todo su pasivo más el pasivo futuro que se acumularía durante los dos años siguientes, el informe actuarial propone un aumento de cotizaciones patronales para cubrir un mínimo de 90% del pasivo futuro (GEPF, 1996^[17]) y puede proponer otras medidas. En otros países los informes dejan al Estado la elección del modo de subsanar el déficit, ya sea a través de cambios paramétricos o de aportes fiscales.

Con relación a la edad de jubilación, cabe señalar que la reforma paramétrica de la Caja Fiscal de 2003 (Ley 2345 de Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal) fijó la edad de jubilación en 62 años para los sectores de administración pública y magistrados, y que la esperanza de vida al nacer ha aumentado desde entonces en 2.4 años. Al mismo tiempo,

otros regímenes, incluidos regímenes públicos, siguen manteniendo edades de jubilación de 60 años y menos.

Un elemento de la reforma paramétrica debería ser la extensión del periodo de referencia usado para establecer la base reguladora. El plazo considerado como base reguladora se ha extendido para un número de regímenes especiales: es de 120 meses para el régimen de docentes del sector privado regido por la Ley 4370/11, y de 5 años para la mayoría de regímenes de la Caja Fiscal (Ley 2345/03). El plazo de 36 meses del régimen general de IPS genera una serie de incentivos a la subdeclaración y puede penalizar aquellos trabajadores cuya inserción laboral es más difícil en el fin de la carrera (Molinas et al., 2015^[18]). Teniendo en cuenta los plazos establecidos en regímenes especiales, una extensión a 120 meses parece factible a corto plazo y sería factible desde el punto de vista técnico, al estar digitalizada la información necesaria dentro del IPS.

La implementación de reformas paramétricas debería ser gradual y no afectar a trabajadores que no puedan ajustar sus patrones de trabajo o de aportes para asegurarse un retiro apropiado. Durante el taller de políticas de pensiones realizado en la fase III del estudio multidimensional, los presentes subrayaron la importancia que las reformas no afecten a cotizantes cercanos a la jubilación. En la práctica, afectar sólo a nuevos entrantes supondría un tiempo muy largo de implementación de reformas (en la práctica de unos 30 años). Sin embargo, para reformas como la extensión del periodo de cálculo de la base reguladora a 10 años, un periodo de implementación de la misma duración permitiría la adaptación del comportamiento previsional de los trabajadores y tendría un impacto mucho más importante sobre la salud actuarial del sistema.

Mejorar la equidad en el sistema de pensiones alineando los parámetros (Recomendación 5)

Los distintos regímenes previsionales tienen diferencias importantes entre sus parámetros que implican diferencias de generosidad. Éstas tienen implicaciones operacionales, como la posibilidad de limitar los incentivos a la movilidad laboral.

Los diferenciales también son problemáticos desde el punto de vista de la equidad, sobre todo para regímenes garantizados por el Estado. Visto desde el ángulo de la financiación, cabe resaltar que los regímenes públicos disponen de una garantía explícita o implícita del Estado. Esto es obvio en el caso de la Caja Fiscal, para la cual aportes fiscales cubren el déficit corriente de los regímenes deficitarios (como es caso del Programa Contributivo No Civil)³. En el caso de los regímenes de IPS, el hecho de que el aporte del Estado previsto en la Carta orgánica no se haya realizado da pie a una garantía implícita ya que en caso de déficit, este aporte podría reclamarse.

Avanzar hacia la homogenización de los parámetros previsionales de los distintos regímenes permitiría reducir los posibles impactos negativos de la fragmentación en el mercado laboral. Efectivamente, aunque los años de aporte se puedan contabilizar para la acumulación de derechos, los cambios de caja pueden llevar a resultados menos favorables para algunos trabajadores.

Por otro lado, la convergencia de parámetros es una condición para una transición más fácil hacia un sistema integrado (ver RE3). Con parámetros distintos, una transición hacia un sistema integrado supone en la práctica una transición larga en la que tan sólo los nuevos entrantes se dirigen hacia el sistema integrado – generalmente trabajadores del Estado que se integran al régimen general. La alternativa supone transferencias fiscales importantes del Estado hacia el sistema previsional (Palacios, R. y E. Whitehouse, 2006^[19]).

Acercar los parámetros entre las cajas públicas y privadas puede realizarse por reforma normativa pero también por respuesta de las propias cajas a un requerimiento de solvencia. Tomando el ejemplo sudafricano, podría requerirse que las cajas presenten un balance actuarial positivo y, en caso contrario, procedan a los ajustes paramétricos necesarios.

La homogeneización de parámetros entre cajas debería permitir diferencias justificadas en el tratamiento de colectivos con condiciones objetivamente diferentes. Cerca de la mitad de los países latinoamericanos tienen edades jubilatorias distintas para hombres y mujeres. En la práctica, la mayoría de los países de la OCDE ha eliminado las diferencias entre hombres y mujeres en la edad de jubilación (OCDE, 2017_[20]). Habida cuenta de vidas laborales más fraccionadas, una pensión más temprana para mujeres acentúa la brecha de haberes jubilatorios entre hombres y mujeres. Al contrario, la mayoría de los países de la OCDE compensa a las mujeres por el tiempo dedicado a labores de cuidado bonificando las contribuciones efectuadas durante la licencia por maternidad, lo que, añadido a factores redistributivos del sistema contributivo, contribuye a reducir la brecha de género en jubilación debida a labores de cuidado (OCDE, 2015_[21]).

La proliferación de condiciones especiales de jubilación no se justifica en general por criterios técnicos. En muchos casos, condiciones que permiten, por ejemplo, el retiro temprano o con menos mensualidades de ciertas categorías de trabajadores tienen una justificación histórica pero no técnica. En primer lugar, contribuyen a distorsionar el mercado laboral, cuando trabajos con más riesgo y dureza deberían compensar al trabajador con primas salariales. En segundo lugar, pensiones tempranas pueden no ser el mejor apoyo para trabajadores que aún pueden trabajar –en cuyo caso un apoyo a la reconversión sería más provechoso– o que ya no pueden –en cuyo caso pensiones por discapacidad más generosas deberían entrar en consideración. En tercer lugar, si se considera que es necesaria una prima jubilatoria, debería comprobarse que ésta es de una cuantía justa, en relación a la vida laboral y las características del trabajo (Zaidi, A. y E. Whitehouse, 2009_[22]).

Avanzar hacia la integración del sistema previsional (RE3)

La fragmentación del sistema previsional genera desigualdad e ineficiencia en el sistema y en el mercado laboral. Por un lado, trabajadores en distintos sistemas obtienen beneficios más o menos generosos a pesar de depender explícitamente o implícitamente de recursos públicos. La desigualdad más patente es la que existe entre trabajadores que se jubilan con tasas de remplazo muy altas en relación a la práctica internacional y trabajadores que habiendo contribuido menos que los 15 años necesarios para abrir derechos quedan excluidos no sólo de la jubilación sino también de la cobertura de salud, a pesar de haber cotizado diez años⁴ (OCDE, 2018_[21]). Por otro lado, la fragmentación lleva a la constitución de cajas relativamente pequeñas, lo que puede suponer costos de gestión importantes.

La integración del sistema previsional está en sintonía con la lógica de la creación de un sistema de protección social. La visión sistémica que subyace el sistema de protección social (SPS) *Vamos!* supone tratar en su integralidad el conjunto del sistema previsional (Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay, 2019_[23]). Cabe resaltar, sin embargo, que las prestaciones no contributivas se sitúan en el pilar 1 (Inclusión social) del SPS mientras que las contributivas se sitúan en el pilar 3 (Previsión social). Dicho esto, a pesar de no ser miembro constituyente del Gabinete Social, IPS figura entre las instituciones contribuyentes del pilar 3 y forma parte (con el MTESS, el MSPBS y el MH) del equipo técnico interinstitucional definido para el seguimiento del pilar 3.

Integrar las pensiones contributivas y no contributivas en un sistema de pensiones multi-pilar (Recomendación 6)

En los términos de la tipología de la OCDE (2005^[24]), los tres pilares de sistema previsional paraguayo están fragmentados entre sí e internamente. Esto plantea cuestionamientos en términos de equidad. También puede generar de manera fortuita brechas de cobertura entre ciudadanos que no tengan cabida en ninguno de los esquemas. Además genera incentivos no deseados: por ejemplo, la ausencia de esquemas desarrollados para un pilar de ahorro voluntario complementario puede incentivar a limitar el ahorro previsional de los trabajadores de mayores ingresos cuyas contribuciones no aumentarían el haber jubilatorio.

El pilar redistributivo, orientado a aliviar la pobreza de los adultos mayores, tiene en la práctica dos componentes diferenciados. Por un lado el programa *Adulto mayor*, que ofrece un beneficio de un cuarto del salario mínimo a adultos mayores en situación de pobreza (medida por un test multidimensional), financiada por recursos fiscales. Por otro lado la pensión mínima contributiva para jubilados del IPS, de un tercio del salario mínimo, financiada por recursos del sistema contributivo.

El pilar contributivo obligatorio se encuentra fragmentado entre funcionarios (Caja Fiscal) y trabajadores del sector privado (IPS), con una multiplicidad de regímenes especiales dentro de cada uno de los subsistemas. También incluye la mayoría de las cajas independientes, aunque los regímenes de la Caja de la ANDE y de Itaipú pueden considerarse que combinan elementos del segundo pilar (contributivo) y de un tercer pilar (complementario).

La construcción de un sistema integrado podría pasar por la creación de una única entidad administradora de pensiones, o al menos la absorción de varias agencias administradoras. Esta propuesta, apoyada por los participantes al taller de políticas públicas en pensiones podría implementarse de manera paulatina, cerrando los esquemas públicos a nuevos entrantes pero manteniendo la gestión separada hasta la extinción de los jubilados o de los fondos. En la práctica, esta separación supondría una transferencia de parte del pasivo hacia el nuevo régimen – o el régimen general – que debe ser cuantificada.

Más allá de la posible unificación de la gestión de los distintos regímenes previsionales, podría avanzarse hacia un sistema más integrado analizando la complementariedad de los distintos elementos que componen el sistema previsional, tanto dentro de cada uno de sus pilares, como entre ellos. Un elemento clave para esta integración es la determinación del pasivo contingente incorporado en cada uno de los regímenes, especialmente de los regímenes públicos.

El segundo elemento clave es la integración de los sistemas contributivo y no contributivo. Esta podría incluir la administración conjunta de los dos elementos, aunque se debería preservar la particularidad de competencias necesarias en el pilar no contributivo para acompañar a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad, lo que supone un enfoque integral de su situación en sintonía con otros programas del pilar 1 del SPS. Con el sistema actual sin embargo, aquellos trabajadores que no llegan a adquirir derechos para una jubilación quedan excluidos completamente del sistema contributivo tanto en pensiones como en salud. Por lo tanto los trabajadores que no tienen la certeza de tener historiales contributivos suficientemente largos no tienen incentivos a contribuir. Un ajuste de los parámetros de las pensiones contributivas y no contributivas podría permitir a estos trabajadores obtener una pensión reducida complementada por un aporte no contributivo. Al estar bajo administración de IPS, la pensión final cumpliría con el mínimo fijado por ley pero con un cargo fiscal más bajo que el actual.

El segundo elemento de integración entre los pilares contributivo y no contributivo es la financiación del mínimo contributivo de IPS. En la actualidad este beneficio no tiene una fuente de financiación explícita por lo que supone un mecanismo redistributivo entre aportantes del IPS. Sin embargo, entre los aportantes figuran trabajadores que al no reunir los requisitos no obtendrán pensión. Debería realizarse un estudio detallado de quienes reciben un beneficio por pensión mínima y del impacto distributivo de la misma. La pensión de jubilación más baja, correspondiente al mínimo de la pensión proporcional sería de 60% del promedio salarial de los últimos 36 meses de contribuciones. El mínimo jubilatorio se aplica cuando éste haber está por debajo de 33% del salario mínimo legal vigente. Por lo tanto, en la práctica sirve ante todo a corregir los beneficios de jubilados con historias contributivas muy truncadas cuya base reguladora hubiere perdido valor a través de la inflación más que como mecanismo redistributivo entre aquellos con haberes grandes y pequeños. En general, un beneficio como la pensión mínima podría considerarse como un beneficio no contributivo. Por ejemplo, España dispone de un mecanismo similar –llamado de *complemento a mínimos*– para subsanar haberes jubilatorios considerados demasiado bajos cuya financiación depende del tesoro (Hernández de Cos, P., J. Jimeno y R. Ramos, 2017^[25]).

Por último, Paraguay podría desarrollar el sistema de ahorro voluntario para el retiro como mecanismo para fomentar el ahorro de categorías de mayores ingresos. Estos, al acercarse a los topes de beneficios del sistema de reparto, tienen incentivos limitados para contribuir al sistema. Asimismo, no existe un top para las contribuciones, lo que reduce los incentivos para el ahorro voluntario para los sectores de altos ingresos. Un sistema de ahorro para el retiro puede permitir canalizar recursos dentro del sistema financiero hacia inversiones productivas al fomentar el uso de instrumentos de largo plazo. Los esquemas ocupacionales existentes podrían constituir parte de este sistema – ya sea con afiliación voluntaria u obligatoria dentro del marco del empleador.

Reforzar la gobernanza del sistema previsional (RE4)

La fragmentación del sistema previsional paraguayo está reflejada en una normativa a su vez fragmentada e imperfecta. Los distintos regímenes y cajas están reguladas por leyes separadas, muchas de ellas desfasadas y con consideraciones ajenas a opiniones y consideraciones técnicas. Además, el sistema previsional carece de la regulación necesaria en cuanto a los principios de gestión de fondos de pensiones y su supervisión, lo que en el pasado ha resultado en pérdidas importantes de activos, y en otros casos, en rendimientos insuficientes.

Esta fragmentación resulta en parte de la falta de un consenso político de mínimos sobre los principios a respetar en el sistema previsional. La tramitación del proyecto de ley de la superintendencia de pensiones en 2018 ejemplifica la facilidad con la que posturas políticas polarizaron el debate, haciendo imposible su adopción a pesar de tener el apoyo de los ejecutivos salientes y entrantes durante la transición política.

Establecer un mecanismo de búsqueda de consenso entre actores del sistema previsional (Recomendación 7)

Por lo tanto, la búsqueda de espacios de consenso político debería tener prioridad en el mejoramiento de la gobernanza del sistema previsional. Cabe resaltar que este lineamiento no estaba entre los propuestos en el Volumen 2 de este estudio, pero fue una petición recurrente de los actores que participaron en el taller de políticas de pensiones, tanto en la discusión sobre la necesaria supervisión como en la discusión sobre reformas paramétricas.

Paraguay debería determinar la forma más apropiada de establecer estos espacios de diálogo que deberían en cualquier caso tener la adhesión del Poder Legislativo, a la vista de las experiencias de reforma recientes. En España, el *Pacto de Toledo*, suscrito entre los partidos políticos en 1995 permitió excluir el sistema de protección social de la lucha partidista para encauzarlo dentro de un debate político sosegado y con el necesario seguimiento técnico dentro del Congreso. Este pacto permitió la generación de consensos amplios sobre la necesidad de una adecuación permanente del sistema a la evolución de la realidad. También permitió generar los consensos necesarios para reformas de calado como principios de financiación, la creación de un fondo de reserva y la integración de diferentes regímenes (Ministerio de Trabajo e Inmigración, n.d.^[26]).

*Establecer una regulación y un ente regulador del sistema previsional
(Recomendación 8)*

Paraguay debería formular regulación sobre el uso de fondos de pensiones. Esta permitiría asegurar que el ahorro previsional sea gestionado siguiendo los necesarios criterios de prudencia y rendimiento. Al mismo tiempo, permitiría canalizar recursos hacia áreas productivas de la economía. La necesidad de establecer esta regulación ha sido ampliamente aceptada por el Ejecutivo, y está respaldada por múltiples instituciones multilaterales. Más allá de la necesidad aceptada de regular, se debería adoptar, según los Principios Fundamentales de Regulación de las Pensiones Privadas de la OCDE (2016) una regulación basada en riesgos. La definición de pautas específicas de inversión (como techos por categoría de activos) podrían definirse tras un debate que incorporase tanto la normativa y las experiencias internacionales como las prácticas actuales en Paraguay.

Dentro de la normativa de inversiones, sería importante evaluar tanto la normativa como la estrategia de inversiones de IPS. Ante las restricciones existentes a la inversión internacional y el desarrollo relativamente bajo del mercado de capitales, se corre el riesgo de dejar una proporción excesiva de activos en depósitos a la vista o a corto plazo, con el consiguiente riesgo para los activos en caso de crisis bancaria y la obtención de rendimientos muy bajos.

Además de establecer regulaciones, Paraguay debería establecer un ente supervisor para los proveedores de pensiones. La necesidad de un ente supervisor reúne un amplio consenso, así como la necesidad de su imparcialidad, independencia administrativa y financiera y de pautas de transparencia. Sin embargo, existen elementos aún sujetos a debate en la definición de la gobernanza del ente supervisor y de la mejor organización de las actividades de auditoría, sanción e intervención si fuere necesaria.

*Mejorar la gobernanza interna de los proveedores de pensiones
(Recomendación 9)*

La gobernanza y capacidad de gestión de las entidades gestoras de pensiones debería seguir fortaleciéndose. Esto supone continuar el proceso de digitalización de registros, clave para una eficaz implementación de la ley intercajas y para la gestión eficaz de los riesgos. También supone la generación a periodos regulares de informes actuariales. Para ello sería necesario reforzar la formación de personal cualificado en el país.

En lo que respecta al IPS, a pesar de la separación de los fondos para pensiones y salud, la gestión conjunta genera cierto número de riesgos que deberían eliminarse. Para llevar a cabo una separación más estricta de las fuentes de financiación de las distintas funciones de IPS es necesario identificarlas para cada una de las prestaciones. Eso supone ir más allá

de la distinción entre prestaciones de corto y largo plazo y establecer mecanismos de financiación explícitos por ejemplo para riesgos laborales.

Cuadro resumen del plan de acción

Cuadro 3.1. Una estrategia para ampliar la cobertura

| Lineamientos de política pública | Actores principales | Acciones para implementación |
|---|--|---|
| Mejorar los incentivos para la formalización (1) | | |
| Proponer un sistema más atractivo para los trabajadores independientes | MTESS IPS | <ul style="list-style-type: none"> • Proponer cambios en el régimen social de independientes: <ul style="list-style-type: none"> • Analizar la expansión de beneficios a los que tienen acceso los trabajadores independientes (actualmente solo pensión). • Revisar ejemplos de otros países. • Flexibilizar las contribuciones. • Elaborar una propuesta de monotributo • Discutir la obligatoriedad de cobertura |
| Incluir categorías excluidas en la seguridad social | IPS/Caja Fiscal MTESS Congreso MH | Contratados del sector público |
| Tomar en consideración la pensión mínima como ingreso mínimo para el cálculo de las contribuciones | MH MTESS Todas las Cajas | Iniciar una discusión sobre la definición de un parámetro de base contributiva mínima distinto al Salario Mínimo. |
| Mejorar los incentivos para las contribuciones a la seguridad social (2) | | |
| Fortalecer el sistema de inspección y supervisión para la lucha contra la evasión | IPS MTESS MH MITIC MIC | Fortalecer e interconectar sistemas de información: <ul style="list-style-type: none"> • Información interconectada. • Fortalecimiento de los registros administrativos. • Cruzamiento de información. Fortalecer los equipos y procesos de inspección: <ul style="list-style-type: none"> • Realizar una evaluación del proceso de inspección con miras a mejorarlo • Fortalecimiento del equipo de inspección. • Remuneración justa y capacitación de los inspectores. • Comunicación, planes de mejoramiento. |
| Ayudar a los empleadores a registrar a sus empleados. | MTESS IPS | Inscripción de empresas en línea. Unificación de inscripciones Obrero Patronal entre IPS y MTESS. |
| Asociar la inspección y supervisión con campañas de información y asesoramiento | MTESS IPS | Potenciar la comunicación y disponibilidad de información sobre los cambios, avances de procesos, formas de presentación, etc |
| Aprobar una estrategia para informar al público sobre los beneficios de contribuir a la seguridad social de manera regular | MTESS IPS MITIC MEC | Diseñar una estrategia que incorpore: <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación a empresas. • Capacitación a Colegios (Introducir en la educación escolar los temas de la seguridad social). • Capacitación integral en contenido sobre los beneficios de la Seguridad Social. |
| Hacer un seguimiento de los afiliados que dejan de contribuir. Cuando sea posible, resaltar su reintegración al sistema. Analizar y aprender de los motivos por los cuales las personas dejan de contribuir. | MTESS IPS MH Todas las Cajas | Trabajar en la calidad de los registros administrativos. Análisis más específicos de altas y bajas, transiciones laborales |
| Expandir la cobertura de las pensiones sociales a su población objetivo (3) | | |
| Expandir la cobertura del programa <i>Adulto Mayor</i> a su población objetivo | MH | Incorporar adultos mayores en situación de pobreza al programa <i>Adulto Mayor</i> . Asegurar el financiamiento del programa a medio plazo. Corregir los criterios de focalización de la población objetivo |

Cuadro 3.2. Plan de acción para un sistema provisional más justo y más sostenible

| Lineamientos de política pública | Actores principales | Acciones para implementación |
|---|---|--|
| Fortalecer el vínculo entre los beneficios y las contribuciones (4) | | |
| Establecer un mecanismo para revisar la edad de jubilación | Todas las Cajas MTESS MH | Revisar periódicamente (cada 3 años) a partir de estudios actuariales. Para ello debe verificarse la información disponible (tablas de mortalidad). Hacer una buena estadística, conseguir bases reales, sino se tiene, se puede conseguir datos de otros países. |
| Establecer un techo uniforme para cualquier beneficio de pensión | Todas las Cajas MTESS MH | Realizar una propuesta en base al mecanismo para la edad de jubilación |
| Aumentar el número de años utilizados para calcular el beneficio de pensión | Todas las Cajas MTESS MH | Es necesario aumentar gradualmente, progresivamente y de manera predecible. Se propone llegar a utilizar los 10 mejores años de contribuciones. |
| Revisar el nivel de beneficios | Todas las Cajas MTESS MH Sectores sociales | Se busca unificar, pero considerando a partir de una cohorte que estaría entrando al sistema. |
| Ajustar las tasas de contribución | Todas las Cajas MTESS MH | Análisis actuarial debe hacer un estudio para un nuevo modelo de los nuevos contributivos. Debería de revisarse periódicamente en periodo de 5 años o de acuerdo a eventos económicos. |
| Establecer un techo para la contribución | Todas las Cajas MTESS | Realizar una propuesta para limitar el monto máximo de las contribuciones para incentivar el ahorro privado. |
| Mejorar la equidad en el sistema de pensiones (5) | | |
| Unificar la edad de jubilación y la base para el cálculo de beneficios | Todas las Cajas MTESS | Ajustar la edad de jubilación entre todas las cajas. Precisarán de apoyo para determinar los parámetros. Clarificar el rol de la caja complementaria. |
| Estandarizar las tasas de reemplazo y de acumulación | Todas las Cajas MTESS | Diferenciación entre las cajas: La caja Fiscal es muy diferente y si sería interesante unificar Analizar el ajuste de las tasas de reemplazo basados en estudios actuariales de cada Caja. |
| Asegurar que todos los beneficios de pensión estén indexados | MTESS | |

Cuadro 3.3. Un sistema provisional más integrado

| Lineamientos de política pública | Actores principales | Acciones para implementación |
|---|---|--|
| Integrar las pensiones contributivas y no contributivas en un sistema de pensiones de múltiples pilares | | |
| Crear un sistema de pensiones integrado con un programa definido de beneficios y obligaciones con igualdad entre sectores | MTESS IPS MH Administración de las Cajas | <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar una propuesta de racionalización de entidades administradoras del sistema de pensiones: <ul style="list-style-type: none"> - Considerar la posibilidad de incorporar a nuevos afiliados bajo este régimen unificado - Considerar la posibilidad de mantener las cajas existentes como régimen residual o complementario. • Establecer la separación entre la administración del régimen de salud y del régimen previsional. • Establecer dentro del régimen unificado soluciones a distintas situaciones a través de: <ul style="list-style-type: none"> - Aportes mínimos y máximos - Prestaciones estandarizadas |
| Integrar los programas contributivos y no contributivos dentro de un mismo sistema | MTESS IPS MH | <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar una propuesta de integración de los programas contributivos y no contributivos bajo la misma administración • Elaborar un estudio actuarial para determinar el costo de contribuciones fiscales al sistema contributivo para: <ul style="list-style-type: none"> - Incorporar al sistema contributivo a los beneficiarios de pensiones no contributivas - Incorporar al sistema contributivo a trabajadores que no alcanzarán las contribuciones necesarias • Ajustar los parámetros y manuales de las pensiones no contributivas para permitir una combinación de pensiones contributivas y no contributivas para favorecer el ahorro previsional de trabajadores que no acumularán suficientes contribuciones. |
| Desarrollar un sistema de ahorro voluntario para el retiro | MH IPS MTESS | Analizar el impacto potencial de un tope sobre el aporte a IPS que permita aportes a otras cajas del excedente |

Cuadro 3.4. Reforzar la gobernanza del sistema de pensiones

| Lineamientos de política pública | Actores principales | Acciones para implementación |
|---|---|---|
| Establecer un mecanismo de búsqueda de consenso entre actores del sistema previsional (7) | | |
| Generar un gran acuerdo entre partidos políticos, empresarios y trabajadores | Partidos políticos MTESS MH Gremios Gabinete Social | <ul style="list-style-type: none"> Establecer mesas de trabajo para llegar a acuerdos de principio sobre la gestión de los fondos de pensiones Los temas podrían incluir reformas paramétricas o al menos la búsqueda de acuerdos sobre sus objetivos (generosidad o suficiencia del sistema previsional, sostenibilidad) |
| Supervisar y regular a los proveedores de pensiones (8) | | |
| Crear un ente supervisor para los proveedores de pensiones | Poder Legislativo MTESS MH BCP | <ul style="list-style-type: none"> Formular la creación del ente supervisor en regulación nacional: <ul style="list-style-type: none"> El supervisor debe ser una figura externa La supervisión debe hacerse dentro del Estado Socializar la regulación propuesta a través de un amplio dialogo nacional que incluya al Estado y los gremios empresariales y de trabajadores |
| Proporcionar recursos financieros y humanos suficientes al organismo de supervisión | MH | <ul style="list-style-type: none"> Diseñar y establecer una estructura organizativa acorde con las funciones del ente regulador Atribuir un presupuesto con cargo al presupuesto del Estado |
| Garantizar la imparcialidad del organismo de supervisión y de los auditores separando su nómina de la institución auditada. | Poder Legislativo MTESS MH BCP | <ul style="list-style-type: none"> Establecer las pautas necesarias de transparencia, imparcialidad y compromiso para la divulgación de información Separar las funciones de auditoría y sanción o intervención. |
| Establecer pautas para la gestión de activos y pasivos de los fondos de pensiones: - Pautas de inversión con criterios actuariales - Techos para los niveles de inversión por categoría - Principio de prudencia - Principio de diversificación | Cajas IPS MH MTESS BCP | <ul style="list-style-type: none"> Llevar a cabo un debate sobre pautas de inversión en base a las prácticas en Paraguay y la normativa internacional Incorporar principios como: criterio actuarial de las inversiones, gestión de activos acorde con los pasivos, principios de prudencia y diversificación. Examinar el uso de fondos de pensiones de IPS y sus pautas de inversión. |
| Mejorar la gobernanza interna de los proveedores de pensiones (9) | | |
| Digitalizar el registro de contribuciones, contribuyentes y beneficiarios de todos los fondos de pensiones | Entidades gestoras | <ul style="list-style-type: none"> Sistemas homogéneos internos. Acciones entre las entidades, organización para los proyectos y su implementación. |
| Estandarizar los informes financieros enviados al Ministerio de Hacienda y otras instituciones | Entidades Gestoras MTESS | <ul style="list-style-type: none"> Generar informes financieros en forma actuarial. Incluir la formación actuarial para tener un cuerpo técnico calificado. Establecer la periodicidad de las reformas |
| Separar claramente la gestión de las funciones de pensiones y salud del IPS | IPS MSPBS | <ul style="list-style-type: none"> Analizar la financiación de los distintos beneficios otorgados por IPS para identificar los flujos de financiación necesarios. Llevar a cabo un debate para buscar consenso sobre el modelo de organización de la seguridad social Evaluar la posibilidad de separar salud de pensiones. |
| Transformar la Caja Fiscal en una institución independiente | MH | <ul style="list-style-type: none"> Analizar la medida una vez establecida la supervisión. |

Notas

¹ Esto no implica que la base reguladora debiera calcularse sobre tres años. Este informe recomienda al contrario, que se extienda al menos a diez años para todos los regímenes, incluido el régimen general de IPS.

² Los cotizantes del RETA eligen su base de cotización en un rango fijado por la normativa en función de sus circunstancias laborales, y no en base a sus ingresos reales, por lo que las bonificaciones y cuotas se calculan para muchos sobre la base mínima de cotización.

³ En el caso del régimen del Sector del Magisterio Nacional, el déficit corriente es cubierto con el excedente de los demás sectores superavitarios del Programa Contributivo Civil.

⁴ Diez años es la mediana del número de cotizaciones declaradas por aquellos mayores de 65 años que cotizaron alguna vez a IPS pero no reciben una pensión, según datos de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (véase (OCDE, 2018_[2])).

Referencias

- Alaimo, V. et al. (2015), *Empleos para crecer*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., <http://dx.doi.org/10.18235/0000139>. [16]
- Banco Mundial (2018), *Paraguay: Invertir en capital humano: Una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales*, The World Bank, Washington D.C., <http://www.worldbank.org> (accessed on 31 May 2019). [3]
- Cetrángolo, O. et al. (2014), *Monotributo en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_357452.pdf (accessed on 24 May 2019). [13]
- Congreso Nacional de Paraguay (2016), *Ley No. 5741 que establece un sistema especial de beneficios del sistema de seguridad social (IPS) a los microempleadores*, Congreso Nacional de la República del Paraguay, Asunción. [10]
- DGEEC (2017), *Encuesta Permanente de Hogares (base de datos)*, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Fernando de la Mora, <http://www.dgeec.gov.py/datos/encuestas/eph>. [4]
- Gabinete Social de la Presidencia de la República de Paraguay (2018), *Nota Sectorial de protección social 2.0: Protección social en Paraguay. La oportunidad de implementar un sistema de protección social*, Gabinete Social de la Presidencia de la República de Paraguay, Asunción. [6]
- Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay (2019), *Presentación estructurada de la propuesta general del sistema de protección social del Paraguay*, Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay, Asunción. [23]

- GEPF (1996), *Government Employees Pension Law [Ley de Pensiones de Empleados del Gobierno de Sudáfrica]*, Government Employees Pension Fund, Cape Town, http://www.gepf.gov.za/uploads/annualReportsUploads/Government_Employees_Pension_Rule_and_Law.pdf. [17]
- Hernández de Cos, P., J. Jimeno y R. Ramos (2017), “El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma”, *Documentos Ocasionales No 1701*, Banco de España, Madrid, <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/17/Fich/do1701.pdf>. [25]
- Hu, Y. y F. Stewart (2009), “Pension Coverage and Informal Sector Workers: International Experiences”, *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, No. 31, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/227432837078>. [11]
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (n.d.), “Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo”, *Colección Seguridad Social*, No. 35, <http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/837109f0-e8fa-47fb-b878-668afclbca1e/Informe+Pacto+de+Toledo+2011..pdf?MOD=AJPERES&CVID=>. [26]
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2018), *Resolución MTESS No 98/18 por la cual se aprueba la estrategia integrada para la formalización del empleo en Paraguay*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Asunción. [8]
- Molinas, V. et al. (2015), *Estudio actuarial del fondo de jubilaciones y pensiones del Instituto de Previsión Social*. [18]
- MTESS (2017), *Boletín Estadístico de Seguridad Social 2017*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Asunción, http://www.mtess.gov.py/application/files/1615/4351/0534/DGSS_Boletin_2017.pdf. [9]
- OCDE (2018), *Estudio multidimensional de Paraguay. Volumen 1: Evaluación inicial*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264301924-es>. [1]
- OCDE (2018), *Estudio multidimensional de Paraguay: Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264306226-es>. [2]
- OCDE (2018), *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?*, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306943-en>. [14]
- OCDE (2017), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica*, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264282773-en>. [12]
- OCDE (2017), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en. [20]

- OCDE (2015), “How incomplete careers affect pension entitlements”, in *Pensions at a Glance 2015 OECD and G20 indicators*, OECD publishing, París, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2015-6-en.pdf?expires=1559060719&id=id&accname=guest&checksum=ABD19050275A4985CB7C50B644425BEE. [21]
- OCDE (2005), *OECD Pensions at a Glance 2005: Public Policies across OECD Countries*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2005-en. [24]
- OCDE/BID/CIAT (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016*, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en>. [15]
- OIT (2017), *Paraguay: Protección social en salud: reflexiones para una cobertura amplia y equitativa*, Organización Internacional del Trabajo, Santiago. [5]
- Palacios, R. y E. Whitehouse (2006), “Civil-service Pension Schemes Around the World”, *SP Discussion Paper*, No. 0602, Banco Mundial, Washington D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/546181468147557849/pdf/903400NWP0P1320Box0385283B00PUBLIC0.pdf>. [19]
- Robalino, D. (2014), “Designing unemployment benefits in developing countries”, *IZA World of Labor* 15, <http://dx.doi.org/10.15185/izawol.15>. [7]
- Zaidi, A. y E. Whitehouse (2009), “Should Pension Systems Recognise “Hazardous and Arduous Work”?”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 91, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/221835736557>. [22]



From:
Multi-dimensional Review of Paraguay
Volume 3. From Analysis to Action

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/5e722f8e-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2019), “La reforma del sistema previsional como pilar de la refundación de la protección social en Paraguay”, in *Multi-dimensional Review of Paraguay: Volume 3. From Analysis to Action*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/07479fae-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.