

EL PILAR CONTRIBUTIVO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN PARAGUAY

Principales conclusiones,
desafíos y recomendaciones

Verónica Serafini Geoghegan

**NOTA DE
POLÍTICA**

La seguridad social contributiva constituye un eje vertebrador de la protección social. Su rol en el bienestar individual y familiar es fundamental porque reduce la inseguridad de los ingresos –que incluye el objetivo de erradicar la pobreza– y mejora el acceso a los servicios de salud para todos, con el fin de garantizar condiciones de trabajo y de vida digna a lo largo de la vida.

La protección a las personas en esos dos ámbitos tiene impacto en las posibilidades de desarrollo de un país, al crear condiciones para reducir la volatilidad de los ingresos, limitar la incertidumbre, aumentar la previsibilidad de las familias, y suavizar el consumo. Esto permite que las familias mejoren sus condiciones para emprender o impulsar sus iniciativas económicas, invertir en capital humano y en activos como su vivienda.

En cada uno de los ciclos de vida, la seguridad social tiene objetivos y resultados diferenciados. La niñez y adolescencia se benefician con las intervenciones de seguridad social destinados a ayudar a trabajadores y trabajadoras, para cubrir los gastos de educación.

En la adultez, ayuda a mantener unas relaciones laborales estables y una fuerza de trabajo productiva, amortigua los efectos de las transformaciones estructurales y tecnológicas en las personas, mitiga la pérdida de ingresos por desempleo, fenómenos agroclimáticos, enfermedad, maternidad e invalidez, reduce la volatilidad de los ingresos laborales y extiende el periodo laboral.

En la vejez, promueve el envejecimiento activo y mantiene el nivel de vida gracias a la solidaridad intergeneracional. La seguridad social impide la caída en la pobreza en el momento del retiro laboral y cuando incorpora el cuidado como objetivo, permite el acceso a servicios profesionales y de calidad.

A lo largo de toda la vida, la seguridad social proporciona a las personas acceso a servicios de salud.

Sus efectos multiplicadores se extienden a nivel macro al dinamizar la demanda y en el sistema tributario, al generar retornos en las recaudaciones. El aumento de la productividad derivado de un manejo adecuado de los riesgos, beneficia al crecimiento económico.

El sistema previsional tiene la potencialidad de reducir las desigualdades, sobre todo cuando se construye sobre pilares solidarios por sexo, edad, nivel económico y, por esta vía, a reducir los niveles de conflictividad social y mejorar la cohesión social.

Esta investigación presenta un análisis de la situación actual del pilar contributivo en Paraguay a la luz de los retos demográficos, económicos y de género que enfrenta el país. En este documento se presentan las conclusiones y los desafíos para lograr una cobertura universal, basado en la solidaridad y que contribuya a la equidad de la política pública.

La seguridad social contributiva se financia con las contribuciones directas de la ciudadanía, generalmente trabajadores/as y empleadores/as y con impuestos generales. Si bien este trabajo se centra en el subsistema sostenido por las contribuciones directas, los déficits actuales en algunos de los regímenes absorben una cantidad considerable de recursos tributarios y las proyecciones indican que esta situación tenderá a expandirse a otros regímenes, si no se toman medidas estructurales y de largo plazo.

Las reformas que se realicen en la seguridad social contributiva deben contribuir a su integración a un sistema universal de salud, a la conformación de un sistema de jubilaciones sostenible, equitativo y que garantice ingresos suficientes para la vejez; y a la seguridad económica de las personas a lo largo de su vida, en complementariedad al pilar asistencial de la protección social.

En los siguientes apartados se presentan algunas recomendaciones que deberían ser consideradas a la luz de un proceso participativo y concertado, con la aspiración de la construcción de un proyecto colectivo y de largo plazo (al menos 50 años).

Las recomendaciones parten de los siguientes principios:

- Sistema de salud con cobertura universal y gratuita, basada en atención primaria.
- Derecho universal a un ingreso financiado de manera solidaria diseñado con pilares múltiples: un piso mínimo no contributivo, un pilar contributivo obligatorio y un pilar complementario (obligatorio o voluntario).

Paraguay continuará reduciendo la tasa de dependencia hasta mediados de siglo, con lo cual existe una oportunidad para que el bono demográfico contribuya a mejorar la protección social fortaleciendo el pilar contributivo del sistema.

Las proyecciones optimistas indican que en la misma década en que se acaba el bono demográfico, se iniciará el déficit de los fondos jubilatorios del Instituto de Previsión Social, por lo que es urgente integrar en el análisis de la situación previsional a los cambios demográficos –aumento de la esperanza de vida y envejecimiento–.

El aumento del nivel educativo, la reducción de las tasas de fecundidad y las aspiraciones de autonomía económica y desarrollo profesional de las mujeres, abren la oportunidad para que ellas se integren al mercado laboral con calidad. La incorporación de las mujeres al sistema previsional tiene múltiples desafíos en el doble objetivo de garantizar el derecho a la seguridad social y reducir la desigualdad de género.

Las bajas coberturas actuales ofrecen la oportunidad de incorporar a una amplia proporción de personas y con ello fortalecer por varias décadas el sistema previsional. Esta reducida cobertura se debe por un lado a problemas de evasión y, por otro lado, al diseño del subsistema.

La coparticipación estatal en el financiamiento es posible impulsar considerando la baja presión tributaria, que también enfrenta problemas de evasión y de diseño para lograr mayores y más justas recaudaciones. Existe un espacio fiscal potencial que es necesario ampliar tanto por la vía de mejores recaudaciones, como por reasignaciones del gasto y el aumento de la eficiencia. Especialmente aquellas referidas a los recursos destinados al servicio civil (asignaciones familiares, subsidio de salud, seguros de salud privados), a las adquisiciones públicas (medicamentos e insumos) y a la profundización de la implementación del modelo de atención primaria.

A continuación se proponen algunos lineamientos para una discusión dirigida a lograr acuerdos en torno a una futura reforma estructural

1. La protección social ha sido un mandato ético en todas las sociedades a lo largo de la historia, sin el cual la especie no habría sobrevivido. La seguridad social contributiva es parte fundacional del contrato social, que busca una solución colectiva a un problema común. Hoy debe consensuar una **política de seguridad social integrada al sistema de protección social**, que incorpore una inclusión progresiva hasta lograr universalidad, los instrumentos necesarios para enfrentar todas las contingencias a lo largo del ciclo de vida, teniendo en cuenta las desigualdades territoriales, étnicas y de género.

2. Este esfuerzo debe realizarse de la mano de una **amplia participación social, difusión y aprendizaje** sobre la relevancia de esta política.
3. **Integrar las intervenciones actuales** para reducir la fragmentación y segmentación del actual subsistema.
4. **Incorporar instrumentos para todas las contingencias** (seguro de desempleo, seguro agroclimático, entre otros), enfrentando los vacíos de cobertura de poblaciones, las contingencias y las desigualdades.
5. **Diseñar e implementar un sistema universal de salud** definiendo y explicitando las garantías de acceso, calidad, oportunidad y protección financiera en materia sanitaria, tanto para el Ministerio de Salud como para el Instituto de Previsión Social. De manera a dar transparencia a la ciudadanía y un instrumento claro para el proceso de financiamiento (asignación de recursos y contrataciones públicas).
6. **Universalizar la atención primaria de calidad**, incluyendo al IPS, como puerta de entrada al sistema de salud, para reducir los obstáculos que todavía persisten y mejorar la eficiencia a través de un modelo preventivo y promocional de la salud.
7. **Diseñar e implementar un sistema previsional de jubilaciones y pensiones de carácter solidario**, que integre al menos 3 componentes: una pensión mínima universal no contributiva, un seguro obligatorio y de beneficios definidos, financiado mediante las cotizaciones de los empleadores y los trabajadores, y un componente contributivo complementario de ahorro personal voluntario; vinculado al componente 2 (posibilidad de aumentar el aporte) o administrado en el sector privado de pensiones bajo el principio de competencia del mercado y condicionado a la regulación gubernamental.
8. **Mejorar sustancialmente el sistema de incentivos** de manera a aumentar la cobertura por vías no coercitivas:
9. El **enfoque de género** debe ser incorporado para evitar que las desigualdades de género se profundicen con la seguridad social. Reconocer económicamente las contribuciones no remuneradas de las mujeres, tanto para el caso de las que cumplen con los dos roles: trabajo remunerado y no remunerado, como para las que no tienen trayectoria laboral remunerada porque se dedicaron en exclusividad al trabajo no remunerado.
10. La **política laboral y la de cuidados deben integrarse a la política de seguridad social**:
11. **Fortalecer el rol regulatorio y fiscalizador del Estado**
12. **Acordar con todos los sectores involucrados un plan con proyección a 50 años de cobertura universal que incluya reformas paramétricas y la convergencia en las prestaciones de todos los regímenes, tanto de IPS como de la Caja Fiscal.**
13. **Digitalizar el sistema** de manera a mejorar los mecanismos de control y fiscalización y reducir costos tanto para el sector público como para los titulares del derecho.
14. **Implementar un sistema de información** que garantice su actualización permanente e interactúe con otros sistemas del sector público, de manera a contar con información sistemática que facilite el cruce de información.
15. **Todas las instituciones deben integrar sus datos en un sistema único** que no solo incluya los recursos financieros, sino también los registros administrativos de aportantes y titulares de los beneficios.

- 16. Garantizar la rendición de cuentas desde el sector público y la auditoría ciudadana,** a través de información accesible y actualizada (en tiempo real) y on line de: precios y costos de servicios de salud financiados con fondos públicos; evaluaciones de costo-eficiencia de los servicios de salud tercerizados con el sector privado y con fondos públicos; uso de la deuda para financiar la función salud; gasto de bolsillo en salud; sobre el sistema de contrataciones públicas con el sistema presupuestario.
- 17. Acelerar el proceso de presupuestación por resultados,** garantizando la provisión de información oportuna y de calidad a la ciudadanía, lo cual implica mantener la estructura presupuestaria que permita el seguimiento.
- 18. Crear un fondo público que garantice un pilar universal de protección social en ingresos** y que complemente el aporte de colectivos que no pueden financiar de manera completa su contribución jubilatoria, como las mujeres de dedicación exclusiva al trabajo no remunerado, las personas que no ganan salario mínimo o de bajos ingresos, las pérdidas de aporte por interrupciones de las mujeres por maternidad, las personas con discapacidad, entre otros.
- 19. Diseñar un Plan de inversión de los fondos previsionales** que incluya reglas claras y transparentes. El objetivo es movilizar de manera eficiente el ahorro nacional garantizando la seguridad y rentabilidad de los recursos, así como la estabilidad del sistema financiero.
- 20. Diseñar y poner a consideración de la ciudadanía un monotributo** que se integre al fondo de jubilaciones y complemente el aporte estatal. El aporte debe ir acompañado de una fuerte campaña de concientización sobre el derecho a un ingreso en la vejez.
- 21. Fomentar el diseño de productos financieros para ofrecer planes de ahorros privados:** regular el mercado financiero para garantizar seguridad y rentabilidad; mejorar la información al consumidor y la protección de este para aumentar la confianza de los trabajadores.
- 22. Crear un fondo de salud para el financiamiento del sistema universal de salud** que garantice la protección financiera teniendo como pilar fundamental la solidaridad, e integre los múltiples fondos públicos existentes para reducir la ineficiencia y promover la universalidad.
- 23. Incorporar progresivamente en el IPS a los funcionarios públicos y redireccionar los recursos públicos dirigidos a financiar seguros privados, hacia dicha institución** para aumentar eficiencia, sostenibilidad y cobertura de salud durante la vida laboral y en el retiro.
- 24. Modificar el sistema de contrataciones públicas** de manera a eliminar sobrefacturaciones, tráfico de influencia y colusión empresarial en las compras de salud.
- 25. Crear el espacio fiscal para alimentar los fondos** de salud y de jubilaciones de personas que no logran acumular para garantizar la suficiencia de un ingreso en la vejez.
- 26. Fortalecer la evaluación periódica** de todos los componentes, resultados y procesos de la política de seguridad social: costo-eficiencia de todos los recursos destinados a tercerizaciones de servicios públicos de salud hacia el sector privado; análisis actuariales de los fondos jubilatorios; gasto de bolsillo; gasto tributario en salud.

La publicación se realizó en el marco del Proyecto PINV18-434 con financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, con recursos del FEEI.

