

Con base en la norma constitucional del año 1.992, cuando la Constitución Nacional vigente incorporó el eje programático de la extensión de los sistemas públicos y privados de Seguridad Social a toda la población, se inició un proceso de análisis crítico del sistema previsional paraguayo, enfocándose aspectos paramétricos como el tiempo de aportes, la edad de retiro, el periodo de referencia y las tasas de sustitución.

Ese análisis también despertó la necesidad de indagar la eficiencia del modelo paraguayo de Protección Social, especialmente cuando se advirtió que luego de un siglo de creación del primer programa contributivo público de pensiones (Caja Fiscal de los Funcionarios Públicos – 1.907) y luego de décadas de creación del Seguro Social de los trabajadores privados dependientes (IPS – 1.943), el modelo abarcaba solamente al 22% de la Población País y el Seguro Social del IPS a menos del 37% de la población objetivo (Trabajadores Dependientes formales).

Comenzamos a preguntarnos si el modelo de protección social que tenemos en Paraguay, desarrollado primeramente sobre una base contributiva fiscal (Caja Fiscal en 1.907) y luego

sobre un modelo puramente bismarckiano con la creación de IPS y las sucesivas Cajas Profesionales instaladas entre 1.960 y 1.970, daba respuesta al perfil de un mercado laboral de finales del siglo 20, ya combinaba marcados caracteres clásicos, sesgado por la informalidad, con la aparición de nuevas modalidades laborales apalancadas en tecnologías y sistemas de conectividad del primer mundo.

Tales cuestionamientos impulsaron una corriente modificatoria que no apuntó a reformas estructurales o a la creación de un sistema de Seguridad Social, sino a realizar ajustes en materia de extensión de cobertura y en mejorar algunas prestaciones económicas otorgadas por el IPS.

Consecuentemente, a partir del año 2.007, se lograron varias modificaciones legales relacionadas al Seguro Social paraguayo, que me permito mencionar:

- La incorporación de los Estibadores Portuarios (Ley 3.193/07);
- Un régimen diferenciado de retiro por vejez de las enfermeras (Ley 3.296/07);
- El sistema de aportación voluntaria para desempleados (Ley 3.404/07);

- La incorporación de los Funcionarios del Ministerio Público o Fiscalía (Ley 3.315/08);
- La creación del sistema de Intercajas, o de Reciprocidad de Trato entre las entidades previsionales paraguayas (Ley 3.390/10);
- La incorporación de los artistas (Ley 4.199/10);
- La incorporación de los Docentes Privados (Ley 4370/11);
- La creación del Seguro Social de los trabajadores independientes (Ley 4.933/13);
- La incorporación de los Trabajadores Domésticos (Ley 5.407/15);
- La incorporación de los microempresarios (Ley 5.741/16).

En ese mismo periodo, se dieron las ratificaciones legislativas de importantes instrumentos de coordinación entre sistemas nacionales, como el Convenio Iberoamericano y el Mercosur; propuestas modificatorias de los regímenes jubilatorios de los funcionarios públicos médicos y profesiones conexas, gestionados por la Caja Fiscal; y una reforma paramétrica muy importante en el ámbito de la Caja Ande, consistente en la extensión del Periodo de Referencia de sus cotizantes de 3 años a 10 años, con actualizaciones por el IPC.

Esa corriente modificatoria, para no ser tan pretensioso y hablar de una corriente reformista previsional, tuvo la particularidad de no haber sido propiciada desde las competencias normatizadoras y reguladoras del Estado, en el contexto de una Política Pública predeterminada, sino desde una entidad operadora - el Instituto de Previsión Social, que se empoderó de una función ajena a su naturaleza - la formulación de leyes, pero que debía ser asumida ante la demanda de protección de muchos colectivos laborales, conjugada con la ausencia de una entidad específica, que como sabemos recién se crearía en el año 2.013 (Ley 5.115/13) como Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.

Si bien ese proceso comprendido entre 1.992 y el 2.016, no nos permite hablar de un proceso de reformas paramétricas, y mucho menos de reformas estructurales en el sistema de protección social paraguayo, instaló en la conciencia colectiva y en la instancia legislativa, la certeza de que los ajustes son necesarios.

Los diversos operadores del sistema previsional nos percatamos de que el modelo clásico bismarckiano predominante desde 1.943, ya no respondía con

suficiencia a las demandas de protección social de una sociedad mucho mas desafiante que aquella de la década del cuarenta.

No estuvimos ajenos y aún no estamos ajenos a las controversias que la sola palabra Reforma genera en el ámbito de los empleadores, trabajadores y jubilados. Se trata de romper un paradigma muy acendrado en el pensamiento de los paraguayos... que el sistema de reparto no debe tocarse por que el modelo de capitalización individual, o el de multipilares, o el denominado "chileno", constituían saltos al vacío de resultados imprevisibles.

Mas allá de esos prejuicios, hoy podemos hacer una mirada retrospectiva a ese proceso extendido entre 1.992 y 2.016, con la finalidad de recoger algunos hallazgos, que acaso ustedes también los hayan vivido en sus países en momentos ya pasados, pero que tal vez nos permitan a los paraguayos diseñar estrategias frente a este tema que nos avasalla: las nuevas modalidades laborales basadas en la tecnología y en la conectividad.

En primer lugar, aprendimos que no debemos temer ni estigmatizar las reformas del sistema previsional, ya que los ajustes - aunque acotados y limitados, son

necesarios para ir adecuando la Protección Social como función del Estado a los requerimientos de una de una realidad laboral dinámica y cambiante. En resumen, que debíamos adecuar las leyes a las realidades sociales, y no pretender introducir a empujones estas realidades en leyes desactualizadas.

En segundo lugar, aprendimos que las reformas parciales, centradas en extender la Protección Social a colectivos laborales específicos o en optimizar la suficiencia de determinadas prestaciones, aunque sean de alto impacto social a priori, son solamente parches en un complejo normativo que luego de los efectos inmediatos, permanece incólume y campante.

Tercero, aprendimos que es necesario pensar y repensar entre todos los ajustes estructurales que necesitamos, en términos de gobernanza de los operadores, de inversión de los recursos y de control de la gestión financiera.

En Paraguay hemos debatido recientemente la necesidad de un organismo de control y supervisión, que lamentablemente concluyó con el rechazo de la iniciativa por una insuficiente estrategia de

socialización del proyecto. Y de aquí surge posiblemente la ratificación del mas valioso aprendizaje, ... que cualquier reforma previsional requiere consensos sociales amplios y previos al debate legislativo.

El tema que nos convoca en este Seminario nos pone en una difícil encrucijada a los paraguayos que operamos los programas previsionales.

Tenemos por un lado un sistema de 6 Cajas Profesionales que proveen prestaciones económicas a colectivos laborales específicos y acotados, como los 240.248 funcionarios públicos cotizantes de la Caja Fiscal, los 3.000 trabajadores bancarios oficiales y privados cotizantes de la Caja Bancaria, los funcionarios municipales cotizantes de la Caja Municipal, los funcionarios y trabajadores cotizantes de la Caja Ande, los funcionarios de la Caja de Itaipú, y los 120 legisladores cotizantes de la Caja Parlamentaria.

Independientemente de los desafíos sobre sostenibilidad financiera derivada del relativo estancamiento de los activos versus el aumento de la cantidad y longevidad de los pasivos, estas 6 operadoras son las que menores problemas

tendrían frente a las nuevas modalidades laborales, sencillamente porque sus cotizantes aún están incursos en estructuras rígidas donde la relación laboral se articula en base al presencialismo del trabajador.

Pero cuando pensamos en la única Caja Previsional paraguaya de universo abierto, el IPS, cuyos cotizantes constituyen la generalidad de los trabajadores dependientes en un régimen obligatorio de reparto, y con la posibilidad de incorporar a los trabajadores independientes, autónomos, cuentapropistas, empleadores y amas de casa en un régimen voluntario, y nos percatamos que en estos colectivos es donde se desarrollan las nuevas modalidades laborales, no podemos sino hacer la siguiente reflexión ...

Si el modelo actual de Protección Social a través de entes previsionales aún no ha logrado resolver los desafíos de un mercado laboral clásico, marcadamente informal, de empleadores y trabajadores en relaciones contractuales estandarizadas, con días y horas de trabajo, con lugares fijos y relojes marcadores de entrada y salida, con remuneraciones basadas en el tiempo de

trabajo, con Beneficios definidos de la Seguridad Social,

.... ¿cómo podremos resolver los desafíos que presentarán las nuevas modalidades laborales basadas en esquemas flexibles de trabajo - en que los individuos son dueños de su tiempo, o la modalidad de trabajadores contingentes - en que el trabajo se desarrolla en cualquier lugar y momento siempre que se alcancen los objetivos, o el trabajo online o teletrabajo, o el crowdsourcing donde se externalizan las tareas, y por sobre todo, el enorme desafío de los cada vez más numerosos trabajadores a tiempo parcial, pluriempleados y micropimistas.

La resolución de esos desafíos requerirá la formulación y diseño de instrumentos en dos grandes campos, primero, un marco jurídico tan innovador como el objeto regulado, que reconozca las citadas actividades como laborales, que determine los derechos y las obligaciones de sujetos a veces reales y a veces virtuales, que establezca nuevas normas sobre cumplimiento o no del trabajo, y que en materia de Seguridad Social regule las aportaciones, las bases imponibles, los riesgos comunes y laborales, los beneficios de corto y de largo plazo.... Y por qué no, un régimen previsional

que emulando a la moderna ciencia médica con sus medicamentos específicos para cada persona, permita el otorgamiento de prestaciones también específicas para cada individuo.

En este primer campo, en Paraguay hemos dado algunos pasos con coraje y decisión. Así es como, mediante el esfuerzo conjunto y coordinado del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social y del IPS, mas el consenso de los empleadores, trabajadores y jubilados, se han formulado marcos reguladores innovadores como las Leyes 4.457 y 4.933 para las microempresas y sus trabajadores, la Ley 4.933 para los independientes, y recientemente la Ley 6.339 del empleo a tiempo parcial, en la pretensión de visibilizar colectivos laborales sumidos en la informalidad por falta de marcos reguladores.

Estas leyes, en proceso de reglamentación, nos permitirán a los paraguayos el reconocimiento de esa mitad de la PEA que permanece invisible a la Seguridad Social, y que se traduce hasta hoy en trabajadores sin cobertura en riesgos del trabajo, en madres sin prestaciones económicas en la maternidad, y adultos mayores sin seguridad económica.

Y en segundo lugar, la configuración de Bases de Datos interconectadas a nivel local, que permitan la trazabilidad del trabajador que se desempeña en actividades económicamente autónomas, como los conductores de vehículos de alquiler gestionados mediante plataformas informáticas, y Bases de Datos globales que permitan el reconocimiento de historias salariales y de esfuerzos contributivos de personas que podrán residir en Paraguay, ser contratados por una empresa Argentina, y entregar el producto en Venezuela.

En esta perspectiva, el concepto Reforma posiblemente quede corto, pues lo que tendremos que diseñar excederá holgadamente ese concepto y acaso lo que veamos en el futuro inmediato sea la Readaptación de los Sistemas de Seguridad Social a nivel global.

Finalmente, enfatizo el significativo rol articulador, coordinador y capacitador que deberán desempeñar organismos como la OISS, en el descubrimiento y conquista de este nuevo mundo.

Muchas gracias.