



Ministerio de  
**TRABAJO, EMPLEO  
Y SEGURIDAD SOCIAL**



International  
Labour  
Office

# Camino a la ratificación del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)

Informe sobre la protección social para todos  
2019

Noviembre

## Paraguay

Los compromisos suscritos por el Estado de Paraguay para el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, marcan el rumbo a seguir hasta el año 2030. En este contexto, la implementación de mecanismos de coordinación de políticas públicas y la construcción de un sistema de protección social sostenible y con un enfoque basado en derechos, constituyen las prioridades para el cumplimiento de las metas al 2023.

En dicho marco, Paraguay aprobó a través del Decreto N° 376 del 05 de octubre de 2018, el diseño del Sistema de Protección Social, que busca coordinar y articular estrategias de intervención entre diferentes instituciones del sector público para facilitar a la población el acceso a prestaciones sociales con un enfoque integral, de derechos, y a lo largo de todo el ciclo de vida. Este nuevo sistema hace un énfasis especial en los niños, jóvenes, mujeres, pueblos indígenas y personas en situación de vulnerabilidad.

La realidad social de la infancia y juventud, de los trabajadores y adultos mayores, de las mujeres y de los indígenas, de los campesinos en áreas rurales y de los habitantes en territorios rezagados, por mencionar algunos de los grupos más desprotegidos, explica la urgencia de la implementación de estas políticas y del inicio de un proceso de construcción de un Sistema de Protección Social.

Lo anterior ha permitido avanzar hacia una concepción universal de la protección social que integra tanto la dimensión contributiva (seguro social) como la no contributiva (políticas y programas financiados mediante impuestos, que incluyen programas focalizados y servicios de cuidado para personas dependientes –adultos mayores, personas con discapacidad, niñez–), con la finalidad de alcanzar progresos significativos en inclusión social.

Sumado a esta perspectiva, en respuesta a la caracterización y problemáticas del mercado de trabajo, se establece un pilar prioritario de inclusión laboral y productiva que busca facilitar el acceso al trabajo decente.

La Estrategia Integrada de Formalización del Empleo, aprobada por el Decreto 818/2018, apunta a reducir la informalidad en el mercado de trabajo y aumentar progresivamente la cobertura del sistema de protección social para los trabajadores, estableciendo acciones específicas de control, modernización normativa e incorporación de regulaciones sobre nuevas formas de Empleo.

Desde el enfoque de los regímenes contributivos, Paraguay ha realizado grandes esfuerzos para incrementar la cobertura de la seguridad social, sobretodo de los trabajadores asalariados del sector privado, por ejemplo, a través de la elaboración de

estrategias puntuales para combatir la informalidad laboral, mejorar las prestaciones y fortalecer el desempeño del sistema, manteniendo los principios de solidaridad y sostenibilidad financiera.

Estas políticas tienen como fin alcanzar una sociedad más equitativa, garantizando el acceso a prestaciones suficientes y el establecimiento de pisos mínimos de protección social, atendiendo la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>1</sup>. En este sentido, las Instituciones del Estado competentes han coordinado sus políticas para proporcionar servicios más eficientes y otorgar mejores prestaciones sociales a la población.

### 1. Antecedentes del proceso de ratificación del Convenio 102 en Paraguay

Desde el año 2012 Paraguay ha trabajado conjuntamente con la OIT para analizar la ratificación del Convenio núm. 102 y su incorporación a la legislación nacional. En aquel entonces, el Ministerio de Justicia y Trabajo solicitó a la OIT la elaboración de un informe técnico para conocer el alcance de la normativa internacional respecto a la legislación nacional vigente. El informe identificó diferentes aspectos que obstaculizaban la ratificación del Convenio. Algunos de los factores principales encontrados fueron la baja participación de los trabajadores asalariados en el sistema de seguridad social y el esfuerzo que se requería para ampliar la cobertura. El informe también señaló la posibilidad de adherirse a la(s) excepción(es) temporal(es) establecida(s) en el Convenio núm. 102 (artículo 3°). Pese a los desafíos encontrados, este primer informe concluyó que Paraguay cumple con los requisitos mínimos establecidos para las prestaciones de vejez, invalidez, muerte, sobrevivencia, asistencia médica y maternidad, pero no con los concernientes a las prestaciones familiares y el seguro de desempleo. Sin embargo, en esta oportunidad se decidió no someter el Convenio núm. 102 al proceso de ratificación.

Posteriormente, se crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) por medio de la Ley 5115/2013, y se separa la nueva institución del Ministerio de Justicia. En el año 2014, el nuevo Organismo del Estado firma con la OIT un Acuerdo sobre Trabajo Decente, que incluye un fuerte componente en seguridad social.

Desde la puesta en marcha del Acuerdo se han realizado diferentes talleres sobre normas internacionales del trabajo relativas a la protección de los trabajadores, retomando además la discusión sobre la aprobación del Convenio núm. 102. Una serie de debates, seminarios y reuniones tripartitas realizadas entre mayo del 2016 y diciembre de 2018 en colaboración con la Oficina de la OIT para el Cono Sur, sentaron las bases para la decisión final de ratificación del Convenio.

En febrero de 2019, dando alcance a la invitación enviada por la OIT a sus Estados Miembros para ratificar uno de los Convenios Internacionales del Trabajo en el marco del Centenario de la Organización, el Consejo Consultivo tripartito de Paraguay decidió de manera unánime ratificar el Convenio núm. 102 sobre Normas Mínimas de Seguridad Social (véase la ilustración 1).



Ilustración 1: Sesión del Consejo Consultivo Tripartito, 6 de febrero de 2019.

Por lo anterior, representantes del Departamento de Protección Social de la OIT de Ginebra y de la Dirección General de Seguridad Social del MTESS, iniciaron inmediatamente la elaboración de un nuevo informe técnico que evaluara la compatibilidad de la

<sup>1</sup> Para más información acerca de las normas de seguridad social de la OIT consulte el compendio titulado *Creación de sistemas de protección social: Normas internacionales e instrumentos de derechos humanos, 2019*

legislación y la práctica nacional con los requisitos del Convenio núm. 102.

Dicho informe fue socializado en la ciudad de Asunción, el 26 de abril de 2019, en un taller realizado en conmemoración a la Semana Nacional de la Seguridad Social, donde representantes de las 8 Centrales Sindicales, los gremios empresariales más representativos, representantes del gobierno nacional y de las diferentes Cajas de Jubilaciones y Pensiones, así como invitados de la sociedad civil concluyeron que Paraguay se encuentra en condiciones de ratificar el Convenio núm. 102 acogiéndose a las excepciones temporales establecidas en el artículo 3°. En este taller se acordó ratificar las siguientes prestaciones: i) Asistencia médica (Parte II); ii) Prestaciones Monetarias de Enfermedad (Parte III); iii) Prestaciones de Vejez (Parte V); iv) Prestaciones en caso de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales (Parte VI); v) Prestaciones de Maternidad (Parte VIII); y vi) Prestaciones de Invalidez (Parte IX).

Las conclusiones y recomendaciones del taller técnico formaron una hoja de ruta para la ratificación del Convenio núm. 102 señalando las partes que Paraguay está en condiciones de ratificar, así como los futuros pasos para refrendar la ratificación y su materialización efectiva. Dicha hoja de ruta se firmó por todos los participantes de este taller (véase Ilustración 2).



Ilustración 2: Taller tripartito sobre el Convenio núm. 102, acto de firma de la hoja de ruta, 26 de abril de 2019.

En junio del año en curso, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social remitió al Ministerio de Relaciones Exteriores la propuesta final de ratificación, la cual fue enviada en noviembre a la Presidencia de la República para su presentación ante el Parlamento Nacional.

## 2. El rol del Diálogo Social Tripartito en la protección Social.

El diálogo social tripartito ha sido fundamental para la construcción del eje contributivo del sistema de protección social. Los sindicatos, empresarios y representantes de la sociedad civil solicitaron al gobierno nacional que la discusión de las normas internacionales del trabajo se instalara en el centro de la agenda nacional, proponiendo que el abordaje de la ratificación del Convenio núm. 102 -sobre Normas Mínimas de Seguridad Social-, se realizara en primera instancia a partir de un análisis de dicho instrumento. Asimismo, se propuso utilizar este Convenio como un marco regulatorio general de referencia para el sistema de protección social de Paraguay.



Ilustración 3: Reunión sobre Normas Internacionales de Seguridad Social con representantes de los trabajadores y el acompañamiento de la OIT (Ginebra), 25 de abril de 2019.

El 6 de febrero de 2018, el Consejo Consultivo Tripartito -institucionalizado por el Decreto 5159/2016-, propuso la ratificación del Convenio núm. 102 en el marco del Centenario de la OIT, disponiendo que a instancia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se iniciaran los análisis

técnicos para verificar el cumplimiento legal y en la práctica de los parámetros y prestaciones que establece la norma internacional.

### 3. El Contexto del mercado de trabajo y la seguridad social en el proceso de ratificación del Convenio núm. 102

En el sistema paraguayo de seguridad social coexisten 8 Cajas de Jubilaciones y Pensiones que se desempeñan de forma independiente, cada una con sus propias normativas y parámetros. La Entidad que aglutina la mayor cantidad de afiliados al seguro social es el Instituto de Previsión Social, cuya financiación se basa en los aportes obrero-patronales de los asalariados del sector privado, y se desempeña en el esquema de beneficios definidos.

En el contexto demográfico, la población paraguaya es 6.971.229 personas, donde aproximadamente el 57% de la población está conformado por personas menores de 30 años (DGEEC, 2018). La esperanza de vida al nacer es de 71.2 años para los hombres y 77 años para las mujeres. Por otra parte, la esperanza de vida después de los 60 años tanto para hombres como para mujeres se ha incrementado levemente en los últimos años. En el año 2000, un hombre de 60 años recibía su jubilación en promedio durante 19.4 años, mientras que una mujer 21.9 años. Para el año 2017, a estos promedios se adicionaron 1.2 años para los hombres y 1.9 años para las mujeres (IPS, 2018).

Respecto al mercado de trabajo, se observa que Paraguay ha tenido un crecimiento de la formalización del empleo paulatino pero sostenido, en todos los sectores. Del año 2010 al año 2017 la tasa de cobertura de la seguridad social aumentó 5 puntos porcentuales, sin embargo, aún se encuentra por debajo del promedio de la región de América Latina y el Caribe. Concretamente, la cobertura efectiva de los niños que en 2016 recibían asignaciones familiares en dinero era del 33 por ciento aproximadamente. La cobertura de las personas mayores recibiendo una pensión era del 22 por ciento y en caso de las personas con discapacidades severas, 21 por ciento recibían una pensión (véase la tabla 1).

Para el año 2018, el 70.2% de la población total se encuentra en edad de trabajar. La población ocupada

representa el 67.7% de la Fuerza de Trabajo y la tasa de desocupación es del 6% aproximadamente para el mismo año.

Indicador	Año	Sexo	%
Cotizantes activos al régimen de pensiones	2011	Ambos	18.9
Niños cubiertos por prestaciones familiares	2016	Ambos	32.8
Madres con hijos recién nacidos que reciben prestaciones económicas por maternidad	2016	Femenino	3.0
Personas mayores que reciben una pensión	2016	Ambos	22.2
Personas con discapacidad grave que reciben una prestaciones en dinero	2017	Ambos	21.4
Personas cubiertas frente a los riesgos laborales	2012	Ambos	21.7

Tabla 1: Cobertura efectiva del sistema pensional (en relación al número de cotizantes y de beneficiarios), de las prestaciones familiares, de maternidad, invalidez, y de los riesgos laborales (OIT, 2017).

Sin embargo, en 2018, sólo el 22.8% de la población ocupada aportaba a la seguridad social. Porcentaje que representa un ligero progreso frente al 18.9% de la población que activamente cotizaba al sistema pensional en 2011 (véase la tabla 1). El seguro social tiene dos grandes grupos de cobertura: El sector asalariado privado y el sector asalariado público. Es importante aclarar que el sistema paraguayo no otorga cobertura obligatoria a los trabajadores independientes, quedando fuera del alcance de la protección aproximadamente el 37% de la población ocupada. En tal sentido, la cobertura de la población objetivo del sector asalariado representa aproximadamente el 45% de la población obligada (DGEEC, 2018).

### 4. ¿Por qué ratificar el Convenio núm. 102?

Paraguay presenta diversos desafíos en cuanto a la protección social dentro de su agenda de gobierno 2030. Reducir la pobreza y aumentar la cobertura de la seguridad social contributiva representan los principales objetivos, dando lugar a la puesta en marcha de diversos planes y programas para alcanzar estas metas.

Dado que el Convenio núm. 102 es el único tratado internacional con una visión sistémica de la seguridad social, su ratificación contribuirá a que el país tenga un marco claro para su sistema de gobernanza, logrando superar las limitaciones actuales, que reflejan una normativa fragmentada e imperfecta. Adicionalmente, el Convenio establece los principios en los que los sistemas de protección social deben basarse, incluyendo la responsabilidad general del estado en la administración de la seguridad social, la financiación colectiva y la gestión participativa.

---

**“La ratificación del convenio marcará un hito importante en la defensa y protección de los derechos laborales y la protección social de los trabajadores en el Paraguay”**

**Carla Bacigalupo, Ministra de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).**

---

Asimismo, la ratificación del Convenio proporcionará un marco regulatorio sobre los parámetros mínimos aplicables a todas y cada una de las Cajas que interactúan en el sistema paraguayo, en especial al Instituto de Previsión Social. Esto permitirá garantizar a la población la suficiencia, previsibilidad y calidad en las prestaciones de la seguridad social a lo largo de todo el ciclo de vida.

Las normas mínimas y los principios establecidos por el Convenio núm. 102 servirán también como guía en los futuros procesos de reforma, en especial para hacer frente al desafío de la extensión de la cobertura a los trabajadores independientes, trabajadores rurales y aquellas economías emergentes denominadas empleos atípicos, que necesitan de una protección oportuna a través de la garantía de los niveles mínimos de protección social que enmarca el Convenio.

La ratificación del Convenio será una señal clara del inicio de las políticas y reformas necesarias para retomar la confianza social en un sistema que aún no cubre a todos los sectores de la población, pero que tiene la firme intención de ser más eficiente y sostenible, apuntando principalmente a extender progresivamente la cobertura con base en los principios de solidaridad, integralidad y buena gobernanza.

## **5. Próximos pasos para la ratificación**

El largo proceso que inició el Paraguay en el año 2012 con las discusiones sobre la necesidad de ratificar el Convenio ha obtenido un consenso socio-político general en el marco de la discusión sobre las reformas en protección social que necesita el país.

El Poder Ejecutivo ha elevado la propuesta de ratificación y se espera que en el próximo periodo parlamentario 2020 se inicie el diálogo político para que el instrumento internacional sea incorporado a la normativa nacional.

Las instituciones del Estado encargadas de llevar adelante el Sistema de Protección Social encontrarán un nuevo espacio de discusión sobre la importancia de definir las normas mínimas del sector contributivo de la seguridad social para reforzar los avances hacia la lucha contra la pobreza, una mejor redistribución del gasto social y una protección integral de riesgos que necesitan los trabajadores y sus familias.

El Poder Ejecutivo acompañará las discusiones en el Parlamento Nacional conjuntamente con las organizaciones sindicales, empresariales y la sociedad civil para encontrar un espacio de diálogo permanente con los diversos sectores políticos representados en la instancia legislativa.

## REFERENCIAS

CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. 2013. Ley núm. 5115/13, de 29 de noviembre, que crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, N° 232 del 4/12/2013. Disponible en:

[http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle\\_publicacion/17489](http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle_publicacion/17489)

DGEEC. 2018. *Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*, Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos, Fernando de la Mora. Disponible en:

<http://www.dgeec.gov.py/datos/encuestas/eph>

IPS. 2018. *Estudios y Proyecciones Actuariales del Régimen de Jubilaciones y Pensiones 2018-2100 del Instituto de Previsión Social*, Asunción. Disponible en:

<https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1558967628.pdf>

MTESS. 2017. *Boletín Estadístico de Seguridad Social 2017*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Asunción. Disponible en:

[https://www.mtess.gov.py/application/files/9315/7192/5254/MTESS\\_Boletin\\_2017\\_VERSI\\_ON\\_WEB\\_2018.pdf](https://www.mtess.gov.py/application/files/9315/7192/5254/MTESS_Boletin_2017_VERSI_ON_WEB_2018.pdf)

—. 2018 Resolución MTESS N° 98/2018 “*Por la cual se aprueba la Estrategia Integrada para la Formalización del Empleo en Paraguay*”, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en: <http://portal.mtess.gov.py/index.php/documentos/resolucion-9818>

OIT. 2017. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2017. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_624890.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf)

—. 2019. *Creación de sistemas de protección social: Normas internacionales e instrumentos de derechos humanos*. Oficina Internacional del Trabajo, segunda edición – Ginebra.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY, 2016. Decreto N° 5159/16, por el cual se reglamenta el artículo 14 de la ley n° 5115/2013, «que crea el ministerio de trabajo, empleo y seguridad social». Gaceta Oficial de la República del Paraguay. Disponible en: [http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle\\_publicacion/32917](http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle_publicacion/32917)

—. 2018. Decreto N° 376 Por el cual se reorganiza el Gabinete Social de la Presidencia de la República y se modifica el decreto 751, «Que reestructura el Gabinete Social de la Presidencia de la República y se establecen sus funciones, atribuciones y autoridades». Gaceta Oficial de la República del Paraguay, N° 199 del 18/10/18. Disponible en: [http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle\\_publicacion/57007](http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle_publicacion/57007)

—. 2018. Decreto N° 818, Por el cual se aprueba la 'Estrategia Integrada para la formalización del empleo en Paraguay' y se conforma la Comisión Ejecutiva de formalización del empleo en Paraguay. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, N° 236 del 10/12/18. Disponible en: [http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle\\_publicacion/57676](http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle_publicacion/57676)

Pisos de protección social en acción: 100 casos de éxito para lograr la protección social universal y el ODS 1.3

Este informe fue escrito por Mónica Recalde, Directora General de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Paraguay y revisado por Christina Behrendt, Kroum Markov, Maya Stern Plaza y Luisa Fernanda Carmona Llano.

Valerie Schmitt del Departamento de Protección Social, Organización Internacional del Trabajo (OIT), edita la serie Pisos de protección social en acción.

Para obtener más información, póngase en contacto con: [socpro@ilo.org](mailto:socpro@ilo.org)



[www.social-protection.org](http://www.social-protection.org)

## ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Follow us on:



[www.facebook.com/SPplatform](http://www.facebook.com/SPplatform)



[www.linkedin.com/company/social-protection-platform](http://www.linkedin.com/company/social-protection-platform)



[www.twitter.com/soc\\_protection](http://www.twitter.com/soc_protection)



[www.youtube.com/user/ILOTV](http://www.youtube.com/user/ILOTV)



