

MEDIDAS ADOPTADAS CON EL FIN DE SOSTENER LA OCUPACIÓN DE LOS TRABAJADORES FORMALES EN PARAGUAY EN TIEMPOS DE LA PANDEMIA DEL COVID-19. PERIODO 2020-2021

Selva Olmedo Barchello¹

Universidad Nacional de Asunción – Paraguay

Recibido: 31/03/2022

Aprobado: 25/05/2022

RESUMEN

La pandemia de COVID19 ha provocado una gran conmoción económica en todo el mundo. Para hacer frente a esta situación, tanto los países desarrollados como los que se encuentran en desarrollo han adoptado políticas públicas de contingencia relacionadas con el sostenimiento del empleo formal. En este sentido, el objetivo de la investigación consistió en analizar las medidas adoptadas por el gobierno paraguayo para sostener el empleo de los trabajadores formales y reflexionar sobre los desafíos que estas enfrentan. La metodología aplicada se basó en un enfoque bibliográfico-documental, mediante un análisis cualitativo. Los resultados indicaron que los efectos del Covid19 en la economía local en el año 2020 reflejaron una caída de -0,6 % del Producto Interno Bruto (PIB). Los datos microeconómicos reflejaron una disminución de los ingresos personales de alrededor del 60 % en el segundo trimestre del año, un aumento del número de desempleados del 7,2 % en el cuarto trimestre y la informalidad afectó a 8 de cada 10 paraguayos, especialmente en las zonas urbanas. En cuanto a los datos de las compensaciones económicas, estos indicaron que, desde abril de 2020 hasta mayo de 2021, se beneficiaron 170.000 personas y se desembolsaron 83 millones de dólares. El número de liquidaciones y los desembolsos disminuyeron a medida que las restricciones sanitarias se flexibilizaron y los mercados mostraron signos de recuperación económica. En conclusión, entre los retos futuros a los que el Paraguay se enfrenta estarán la

¹ Doctoranda (c) en Economía y Empresa, Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas, correo electrónico: selvaob@eco.una.py

realización de reformas institucionales y políticas para dotar a las poblaciones vulnerables de mayor protección y bienestar social.

Palabras clave: Trabajadores formales, compensación económica, políticas públicas, COVID19, Paraguay.

ABSTRACT

The COVID19 pandemic has caused a major economic shock worldwide. To address this situation, both developed and developing countries have adopted contingency public policies related to sustaining formal employment. Therefore, the objective of the research is to analyze the measures adopted by the Paraguayan government to sustain the employment of formal workers and to reflect on the challenges they face. The methodology applied was based on a bibliographic-documentary approach, through a qualitative analysis. The results indicated that the effects of Covid19 on the local economy in 2020 reflected a drop of -0.6% of the Gross Domestic Product (GDP). Microeconomic data reflected a decrease in personal income of around 60% in the second quarter of the year, an increase in the number of unemployed by 7.2% in the fourth quarter, and informality affected 8 out of 10 Paraguayans, particularly in urban areas. As for the data on financial compensation, they indicated that, from April 2020 to May 2021, about 170,000 people have benefited and disbursed USD 83 million. The number of settlements and disbursements declined as sanitary restrictions eased and markets showed signs of economic recovery. The conclusion is that Paraguay's future challenges lie in carrying out institutional and policy reforms to provide vulnerable populations with greater protection and social welfare.

Keywords: Formal workers, economic compensation, public policies, COVID19, Paraguay.

1. Introducción

Además de su impacto en la salud de la población, la pandemia mundial causó una importante conmoción económica debido a las medidas adoptadas para contener la propagación de la enfermedad, como el confinamiento de la población, lo cual provocó una disminución de la actividad económica, traduciéndose en pérdida de empleos, cierre

de empresas, disminución de la productividad entre otros. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), este fenómeno “se convierte en la peor recesión desde la Gran Depresión, dejando muy atrás a la crisis financiera mundial” (Gopinath, 2020).

Para dar respuesta a los efectos sobre el empleo provocado por la pandemia mundial, los gobiernos alrededor del mundo respondieron a través de políticas excepcionales, como son de índole fiscal, monetaria y financiera para contener los resultados negativos que deja a su paso la paralización de la economía.

De acuerdo con un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en mayo de 2020, dieciocho países adoptaron medidas relacionadas con la protección del empleo con el objetivo de evitar despidos mediante subsidios a salarios y aportes patronales, suspensión de salarios, reducción de jornadas y flexibilización laboral, ya que, de acuerdo con dicho organismo, “más de un tercio del empleo formal y un cuarto del PIB se generan en sectores fuertemente golpeados por la crisis” (p.7).

Entre las políticas de sostenimiento del empleo se encontraron las compensaciones económicas a los trabajadores formales, que, en el caso de Paraguay, a través del Instituto de Previsión Social (IPS) fueron otorgadas a los trabajadores en situación de suspensión laboral.

Estos mecanismos son utilizados con el objetivo de amortiguar el impacto de la COVID19 en el mercado laboral. De acuerdo con la dinámica que presenta la actual crisis sanitaria, el presente artículo representa un interesante ejercicio de comprender las medidas adoptadas con el fin de sostener la ocupación de los trabajadores formales y reflexionar sobre los desafíos a que la misma se enfrenta.

Debido a la temporalidad del instrumento y a la experiencia de otros países con respecto a las medidas tomadas en el campo laboral, la instalación del teletrabajo será una modalidad mucho más utilizada de acuerdo con lo que vaticinan organismos internacionales.

Con la Pandemia Declarada y el Estado de Emergencia establecido por el Gobierno de Paraguay en el año 2020, la investigación plantea las siguientes interrogantes: ¿Cuáles fueron las medidas adoptadas con el fin de sostener la ocupación de los trabajadores

formales en el Paraguay? ¿En qué contexto de la economía nacional se dio y cuáles fueron los principales desafíos? ¿Cómo se describe la situación del empleo antes y durante la crisis del COVID19 en Paraguay? ¿Cuál fue el instrumento de política pública aplicado en Paraguay y en países de América Latina con el fin de sostener los empleos formales y cuáles han sido los parámetros establecidos? ¿Cuáles son los desafíos a los que se enfrenta el Paraguay Postpandemia?

Por lo tanto, el objetivo de la investigación fue analizar las medidas adoptadas con el fin de sostener la ocupación de los trabajadores formales y reflexionar sobre los desafíos a que estas enfrentan en el Paraguay. Los objetivos específicos se enmarcan en los siguientes puntos: a) Describir la situación del empleo antes y durante la crisis del COVID19 en Paraguay; b) Indicar el instrumento de política pública aplicado en Paraguay y en países de Iberoamérica con el fin de sostener los empleos formales, así como los parámetros establecidos, c) Analizar sobre los desafíos a los que se enfrenta el Paraguay Postpandemia.

2. Marco Teórico

La Pandemia del COVID19 es considerada como uno de los fenómenos con mayor impacto en la economía y el mercado laboral. Trajo importantes repercusiones en términos de desempleo y subempleo para los trabajadores (Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO], 2020).

Los países afectados aplicaron una serie de medidas para mitigar los efectos causados por la propagación de la enfermedad del coronavirus, derivándose en el confinamiento de familias enteras, lo cual, desembocó en la suspensión de muchas actividades económicas y en el nivel de producción, sobre todo las correspondientes a las proveedoras de servicios de primera necesidad, las cuales se vieron obligadas a la reducción de personal en planta.

No obstante, con el fin mitigar los efectos negativos, varios países de forma inmediata implementaron intervenciones de políticas públicas para enfrentar el impacto del COVID19 relacionadas a: restricciones al movimiento de las personas, la salud, la

economía, el empleo, la protección social, la educación y otros (Economic Commission for Latin America and the Caribbean [ECLAC], 2020).

En cuanto a los efectos de la pandemia sobre el empleo y los ingresos de las personas, los países implementaron respuestas adecuadas que permitieron mitigar los efectos adversos durante la crisis (Arboleda et al., 2020), entre ellas, el mantener el empleo a través de subsidios o préstamos para las empresas, otorgar compensaciones a trabajadores que han perdido sus ingresos y otros que no lo tienen por encontrarse con suspensión temporal (Pagés et al., 2020).

Las políticas de prestaciones para el sostenimiento y promoción de la relación laboral son cruciales en los momentos de crisis, ya que “evitan que su discontinuidad genere pérdidas de habilidades específicas y generales para el trabajo. Además, el mantenimiento de este vínculo reduce los costos de búsqueda futuros para ambas partes y contribuye a facilitar una más rápida recuperación económica” (OIT, 2020, p. 7).

En el caso de Paraguay, entre las medidas específicas de sostenimiento del empleo, se encuentran el subsidio para asalariados formales (IPS, 2020), dirigido para aquellas personas que ganan hasta dos salarios mínimos y cuyas actividades laborales se han visto suspendidas por causa de la enfermedad del coronavirus, además de políticas destinadas a brindar seguridad económica para familias y personas en la economía informal, a través de la constitución de un fondo social en el cual se otorgó un subsidio del 25 % del salario mínimo concedido hasta dos veces (Reinecke, 2020).

En cuanto a los subsidios otorgados a los trabajadores formales, a lo largo de la historia en el Paraguay han sido gestionados a través de los aportes realizados por los trabajadores a la seguridad social establecido en el Decreto Ley N° 1.860/50 (Ley N° 375/56), siendo estos: subsidios por accidente de trabajo, subsidios por enfermedad o accidente común, jubilación por invalidez, subsidios por maternidad (Ley N° 5508/2015). El país no cuenta con subsidios al desempleo, no obstante, se ha propuesto un proyecto de Ley y se encuentra en estudio actualmente.

Debido al impacto de la pandemia sobre la economía, se tomaron medidas excepcionales de carácter presupuestario, administrativo y fiscal de protección del empleo y de política económica y financiera con el fin de mitigar las consecuencias de dicha crisis sanitaria (Ley N° 6524/2020), por lo que no se tienen otros antecedentes de este tipo de fenómeno, como así tampoco sobre las medidas de políticas adoptadas para sostener este tipo de crisis.

En el plano internacional, haciendo un comparativo sobre medidas adoptadas en países desarrollados, como en el caso de los países europeos, estos se materializaron a través de una mayor prestación para sistemas ya existentes dirigidos a atender el desempleo parcial y temporal, así como mecanismos para reducir las horas trabajadas (Cuadro-Sáez et al., 2020).

En América Latina, se observaron casos con relativo éxito para contener la pandemia en su inicio, como son los casos de Uruguay y Paraguay. Entre los factores significativos para la rápida aplicación de estrategias para mitigar los efectos fueron la capacidad analítica asociada a la evaluación adecuada de la presión ejercida sobre el sistema sanitario (González-Bustamante, 2021).

Entre los desafíos futuros, López Ahumada (2020) indica que este nuevo reto demandará más protección y bienestar social. Así también, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), plantean el diseño de mecanismos de sustitución de ingresos como son los seguros de desempleo, los cuales solo son aplicados por seis países de América Latina.

Por lo tanto, instituciones como la OIT establecen que se requerirán de reformas institucionales y políticas en profundidad que faciliten la recuperación de la economía propiciando mecanismos para aumentar la resiliencia (OIT, 2020).

3. Metodología

La investigación plantea una modalidad bibliográfica-documental mediante un análisis de corte cualitativo basado en fuentes de documentos e informes de organismos nacionales e internacionales, artículos científicos, libros y otros manuscritos relacionados al área de análisis. Además de la revisión de la legislación vigente, la reglamentación aplicada en el transcurso y vigencia de las medidas de políticas durante la crisis sanitaria del COVID19.

El corpus teórico refleja primeramente una descripción de la situación del empleo antes y durante la pandemia del COVID19 en Paraguay con el fin de contextualizar el momento histórico y coyuntural en el cual se da la crisis.

En segundo lugar, se enfatiza sobre el instrumento de política pública aplicado en Paraguay y en algunos países de América Latina con el fin de sostener los empleos formales. Para el caso de Paraguay, se realiza una descripción de los parámetros establecidos por el Instituto de Previsión Social para otorgar el subsidio o compensación económica a los trabajadores de empresas privadas en el contexto de Emergencia Sanitaria, para lo cual, la investigación se apoya en la utilización de datos de fuentes secundarias, extraídos de informes y planillas publicados por el Instituto de Previsión Social.

Por último, a través de un análisis reflexivo se analizan los desafíos a los que se enfrenta el Paraguay Postpandemia.

Dado que se analiza un instrumento aplicado en la actualidad y de modo temporal, el acceso a la información se encuentra con limitaciones por la lenta actualización de los datos e informes ofrecidos por las instituciones oficiales.

4. Resultados y Discusión

4.1 Panorama del empleo antes y durante la crisis sanitaria del COVID19 en el Paraguay

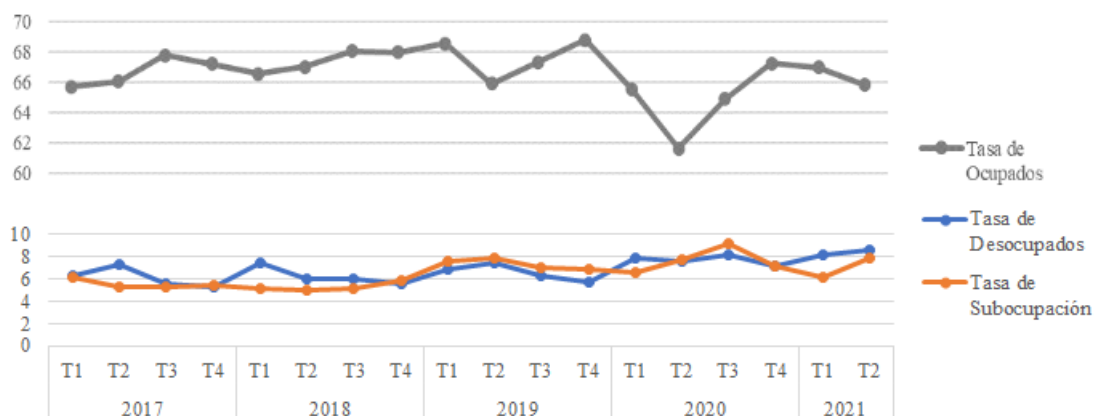
En este apartado se realiza un análisis histórico de la evolución de datos sobre la fuerza laboral y sus características con el fin de contextualizar desde este factor el antes y durante la crisis sanitaria del COVID-19 en el Paraguay.

En la última década Paraguay ha experimentado un crecimiento económico, con un promedio anual del 5 %. Entre el 2004 y el 2014, tanto la fuerza de trabajo y el empleo crecieron en promedio anual en 2,6 % y 2,8 % respectivamente. No obstante, la economía paraguaya ha creado menos empleos para un determinado nivel de crecimiento económico, ya que la relación empleo y crecimiento indicó que por cada punto porcentual en que se incrementa el producto interno bruto, corresponde a un aumento del 0,58 % del empleo. Esto también se indica a través de los nuevos puestos laborales formales, los cuales ascendieron a 300.000 entre los años 2008-2015 de acuerdo con datos del Banco Mundial (2017).

En la figura 2, analizando datos de años anteriores a la crisis sanitaria, se observa que entre el 2017 y el 2019 la tasa de ocupación fue en promedio 67,2 %, mientras que la tasa de desocupados (desempleo abierto) y el de subocupados estuvo alrededor del 6 %.

Las cifras de ocupados si bien tuvo su pico más alto en el cuarto trimestre del 2019, la etapa de mayor descenso se registró en el segundo trimestre del 2020 coincidiendo con el periodo de confinamiento de la población, cierre de negocios y suspensión laboral. La tasa de ocupados entre el año 2020 y el segundo trimestre del 2021 fue de alrededor del 65 %, mientras que las tasas de desocupación y subocupación se han posicionado a cifras cercanas al 8 %.

Figura 2. Tasa de ocupación, desocupación y subocupación por año y trimestre. Periodo 2017-2021



Fuente: Elaboración propia con datos del INE. Periodo 2017-2021.

En datos de la Encuesta de Hogares del INE para el segundo trimestre de 2020, coincidiendo con el periodo de mayor descenso de la tasa de ocupados (61,6 %), los hogares experimentaron una serie de situaciones adversas por efecto del COVID-19, lo cual afectó a sus ingresos, finanzas familiares y su situación en el mercado laboral. Tal es así, que el 68,5 % de los hogares encuestados (de un total de 1.873.122) manifestaron que algún miembro experimentó pérdida en sus ingresos, el 41,8 % tuvo inconvenientes para hacer frente a compromisos tales como pago de créditos, alquileres y otras deudas.

El 37,8 % indicó la pérdida de trabajo o fuentes de ingresos, el 35,8 % de la población tuvo problemas para encontrar un empleo o iniciar un nuevo emprendimiento. En cuanto a la suspensión de trabajo sin pago afectó al 27,7 % de los hogares (INE, 2020). Fue en el sector urbano donde estos efectos adversos se agudizaron en relación con el sector rural.

Otro factor para analizar es la informalidad, tal como indica la figura 3. En valores absolutos el total de ocupados² fue creciendo entre los años 2015 a 2019. En el 2020 se observó un descenso del -1,4 % anual para los valores mencionados. En cuanto a los ocupados informales³, entre los años 2015 y 2020 se produjo un incremento, alcanzando en este último año en valores absolutos 1.764.256, lo cual corresponde al 65,1 % del total de ocupados.

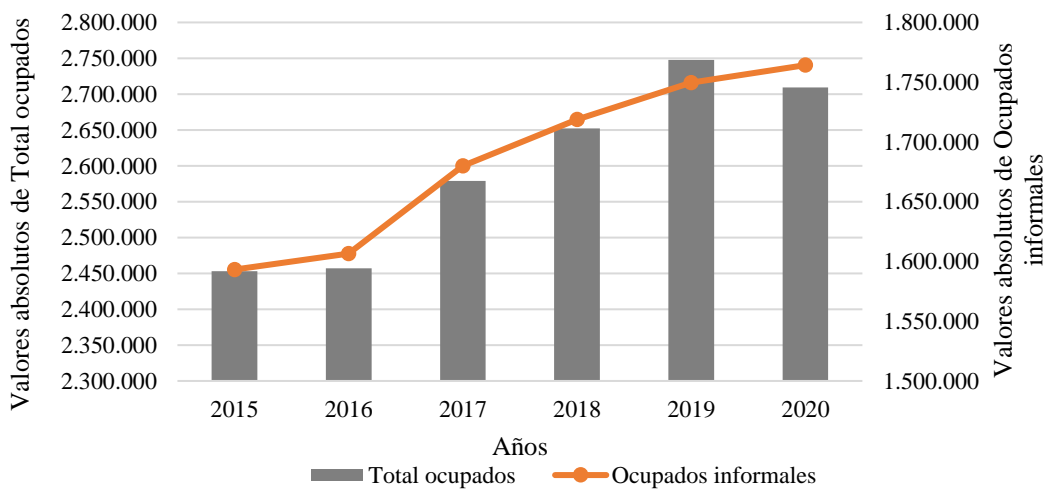
Entre las zonas geográficas más afectadas por la informalidad, esta recae con mayor fuerza en las zonas rurales, donde 8 de cada 10 personas trabajan en condiciones no

² La definición empleada por el INE para ocupación formal indica que este segmento corresponde a los asalariados que cotizan al sistema de jubilación y pensión y los trabajadores independientes que están inscriptos en el Registro Único de Contribuyentes.

³ La definición de los ocupados informales según el INE de Paraguay incluye a: Empleados y obreros públicos y privados que no aportan al Sistema de Jubilación o pensión, así como a los empleadores, trabajadores por cuenta propia, cuya empresa no está inscripta en el Registro Único de Contribuyentes (RUC), los trabajadores familiares no remunerados y los Empleados domésticos: que no aportan al sistema de jubilación.

formales. En las zonas urbanas, de 10 ocupados formales 6 son informales de acuerdo con datos del INE (2021).

Figura 3. Valores absolutos de total ocupados y ocupados informales. Años 2015-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

De acuerdo con los datos observados, el empleo se encuentra dominado por el trabajo informal, donde la productividad es baja, mal remunerada y en donde no se requieren de muchas cualificaciones. Esta situación se hace más notoria entre las mujeres que residen en el sector rural ya que afectó al 82 % en el año 2020.

Entre los tramos de edades en el 2020, las poblaciones comprendidas entre 25 a 29 años y 35 a 39 años son las que presentaron mayores niveles de ocupación, representando el 14,2 % del total de ocupados en ambos casos. La informalidad se hizo visible en el tramo más joven (15 a 19 años) con el 96,5 % de los ocupados.

Los años de estudios también son un indicador del nivel de ocupación. El tramo comprendido de 7 a 12 años de estudios es el de mayor porcentaje con el 44,2 % del total en el 2020. La informalidad se hizo más notoria con las personas sin ningún tipo de instrucción (94 %). Así también, el tramo por ingreso mensual indicó que la población

que percibe entre menos de un salario mínimo hasta dos salarios mínimos (78,8 %) fue la de mayor ocupación y reflejaron altos índices de informalidad, lo cual los convierte en el eslabón más vulnerable.

4.2 Medidas adoptadas con el fin de sostener la ocupación de los trabajadores formales en Paraguay

Entre las medidas adoptadas por el gobierno paraguayo para el sostenimiento del trabajo formal en el periodo 2020-2021, se encontraron los subsidios percibidos por los trabajadores por medio del Instituto de Previsión Social (IPS), a través de la Ley de Emergencia Sanitaria N°6524/20 con el objetivo de minimizar los efectos negativos originados por la pandemia COVID-19. Se transfirió al IPS la suma de USD 100.000.000 (Cien millones de dólares americanos), siendo en guaraníes su equivalente a ₡ 638.200.000.000 (Seiscientos treinta y ocho mil doscientos millones de guaraníes).

El subsidio incluyó el pago de reposo por enfermedad y la compensación económica por suspensión temporal de los contratos de trabajo. La compensación económica correspondió a trabajadores en cesantía involuntaria o suspensión temporal de contratos de trabajo, cuyas características se resumen en la siguiente tabla 1 de acuerdo con lo establecido en la Resolución del Consejo de Administración del IPS N° 025-022/2020.

Tabla 1. Características para acceder a la compensación económica por suspensión laboral

Sujetos	Cotizantes activos del seguro obligatorio con aportes realizados hasta el último mes de solicitud de la compensación. Cuyo rango salarial este comprendido entre el mínimo imponible y dos salarios mínimos legales. Incluye a trabajadores domésticos a tiempo parcial, así como a los de
---------	--

	tiempo completo, los trabajadores de medio tiempo y sujetos de regímenes de pluriempleo.
Causas	Suspensión temporal de los contratos de trabajos como el cese total de las actividades de los sectores económicos afectados por la crisis sanitaria.
Inicio del proceso	Se origina a través de la nómina de trabajadores afectados remitidos por el MTESS de acuerdo con las solicitudes recibidas por suspensión de actividades.

Fuente: Adaptado de la Resolución del Consejo de Administración del IPS N° 025-022/2020.

En el caso de los subsidios por reposo accedieron los trabajadores cotizantes activos debidamente certificados por un profesional sanitario.

De acuerdo con el Artículo N°7 del Decreto N° 3546 del Ministerio de Hacienda, la compensación se realizó sobre la base del 50 % del salario mínimo vigente, es decir, por valor de G 1.096.419 para actividades diversas no especificadas por el periodo de suspensión de las actividades laborales.

El cálculo de la compensación económica se basó sobre la siguiente fórmula:

$$\left[\frac{(SMLV)}{30} \times 0,50 \right] \times DSM$$

En donde SMLV corresponde al Salario Mínimo Legal Vigente y DSM a la cantidad de días suspendidos en el mes.

De acuerdo con las estadísticas del IPS, el pago de compensación económica por suspensión de contrato se fue dando de la siguiente manera:

Tal como indica la Tabla 2, de mayo a diciembre del 2020, fueron beneficiadas un total de 98.406 personas, 8.749 empresas. Así también se procesaron un total de 449.865 liquidaciones. El porcentaje de utilización de los fondos otorgados para dicho menester

al IPS fue del 55 %, esto correspondió en € 351.315 millones (guaraníes trescientos cincuenta y un mil trescientos quince millones).

Tabla 2. Cuadro resumen por suspensión de contrato laboral. Periodo mayo a diciembre de 2020

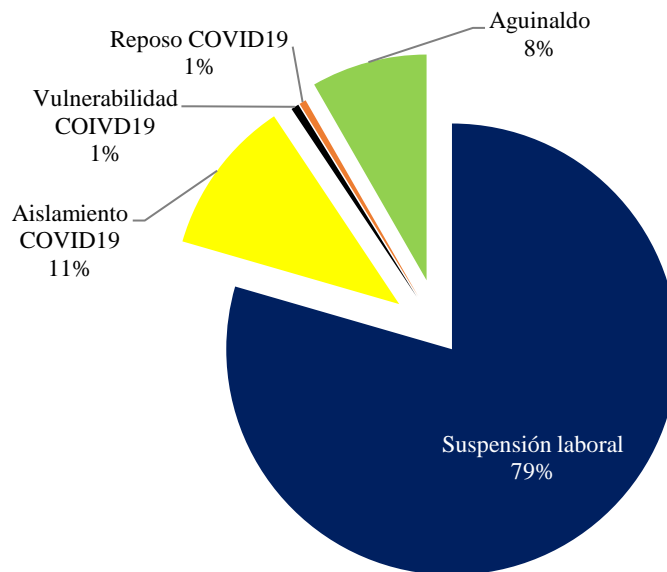
	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Personas	98.406	85.019	64.234	41.305	24.274	19.785	16.451	12.550
Empresas	8.749	7.953	6.776	4.898	3.019	2.572	2.159	1.591
Liquidaciones	108.340	96.856	83.878	57.855	35.005	29.039	24.344	14.548
Guaraníes (<i>en millones</i>)	106.232	85.421	60.592	29.876	23.175	19.844	15.064	11.112
Dólares (<i>en millones</i>)	16,6	13,4	9,5	4,7	3,6	3,1	2,4	1,7
% de utilización	16,65	13,38	9,49	4,68	3,63	3,11	2,36	1,74

Fuente: Adaptado del Boletín digital del IPS. Año 6, diciembre 2020, N°118.

La vigencia de las compensaciones de acuerdo con su reglamentación fue hasta diciembre del 2020, periodo en el que estuvo vigente la Ley de Emergencia Sanitaria (Ley N°6524/2020). Para dar continuidad a los pagos se prorrogó el Artículo 46 de dicha ley para el ejercicio fiscal 2021.

Entre los datos publicados por la Gerencia de Prestaciones Económicas del IPS a mayo del 2021, se observa en la figura 4, el porcentaje de distribución de los montos ejecutados por concepto de suspensión laboral (79 %), aislamiento por COVID19 (11 %), Vulnerabilidad COVID19 (1 %), Reposo COVID19 (1 %) y Aguinaldo pago en diciembre del 2020 (8 %). Para dicha fecha se había ejecutado el 84 % del presupuesto asignado para la ejecución de la mencionada medida.

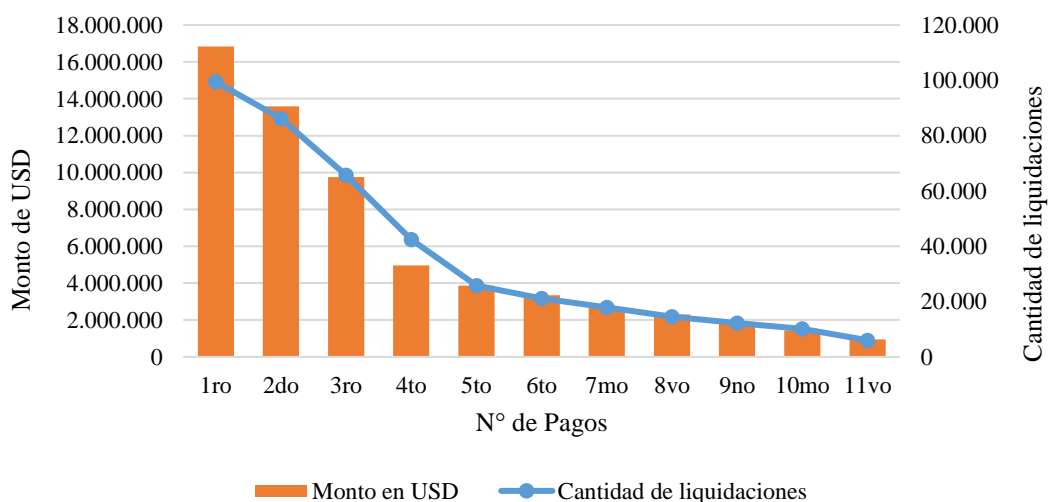
Figura 4. Porcentaje de ejecución del presupuesto asignado a pago por compensación económico por suspensión laboral y otros subsidios



Fuente: Adaptado del Boletín digital del IPS. Año 7, mayo 2021, N°128.

Un aspecto importante al analizar la trayectoria de los montos desembolsados y la cantidad de beneficios liquidados. En la Figura 5, se observa que decreció en forma sostenida tanto los montos desembolsados como liquidaciones realizadas del 1° pago al 11° pago.

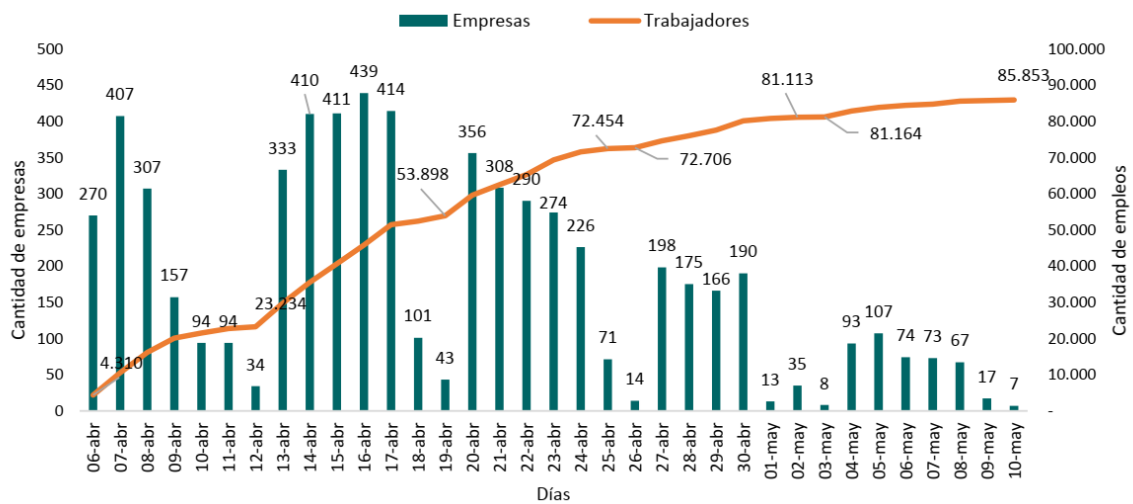
Figura 5. Compensación Económica por Suspensión de Contrato Laboral otorgada desde abril 2020 a marzo 2021



Fuente: Elaboración propia con datos publicados por la Gerencia de Prestaciones económicas de IPS. Periodo 2020-2021.

Así también, de acuerdo con los registros del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social entre el 6 de abril al 10 de mayo de 2021 (Figura 6), se observó un total de 6.276 empresas 85.853 trabajadores afectados por las solicitudes de suspensión laboral

Figura 6. Cantidad de empresas que han solicitado suspensión de contratos y trabajadores afectados por día. Periodo abril a mayo de 2020.



Fuente: Adaptado de Medidas económicas y socio-laborales adoptadas en Paraguay ante la pandemia por COVID 19 y su efecto en el mercado laboral formal privado (p.30), por Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2020.

Las empresas que más solicitaron suspensión de contrato de sus trabajadores según su tamaño fueron pequeñas (4.757), medianas (741), grandes (122) y sin categorizar (655) de acuerdo con datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2020).

En la tabla 3 se puede constatar que las empresas con riesgo alto, tales como comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas, alojamiento y servicios de comidas, industrias manufactureras, actividades profesionales, científicas y técnicas, actividades administrativas y servicios de apoyo, enseñanza, salud humana y servicios sociales, arte, entretenimiento y recreación y otras actividades de

servicios fueron las que presentaron la mayor cantidad de solicitudes por suspensión laboral, resumiéndose en 5.375 empresas, 74.218 empleo con un promedio de duración de 64 días.

Tabla 3. Cantidad de empresas, empleos y duración promedio de suspensiones laborales por actividad económica y nivel de riesgo.

Actividad económica	Cantidad empresas	Cantidad de empleos	Duración promedio
Riesgo Bajo	10	85	66
D - suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	1	8	71
E - suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento	7	54	69
O - administración pública y defensa; planes de seguro social obligatorio	2	23	60
Riesgo medio bajo	88	1.432	58
A - agricultura, ganadería, caza y actividades de apoyo	80	1.248	61
B - explotación de minas y canteras	8	184	55
Riesgo medio	445	5.458	59
F - construcción	205	3.285	54
K - actividades financieras y de seguros	78	1.131	62
L - actividades inmobiliarias	162	1.042	61
Riesgo medio alto	291	4.136	63
H - transporte y almacenamiento	210	3.504	63
J - información y comunicación	81	632	63
Riesgo alto	5.375	74.218	64
G - comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	2.744	33.891	59
I - alojamiento y servicios de comidas	490	6.839	64
C - industrias manufactureras	668	20.413	57
M - actividades profesionales, científicas y técnicas	519	2.948	58
N - actividades administrativas y servicios de apoyo	277	2.861	66
P - enseñanza	117	2.361	74
Q - salud humana y servicios sociales	157	1.068	64

R - arte, entretenimiento y recreación	108	1.554	72
S - otras actividades de servicios	295	2.283	63
Sin Clasificación	66	524	58
TOTAL	6.275	85.853	60

Fuente: Elaborado con base al documento “*Medidas económicas y sociolaborales adoptadas en Paraguay ante la pandemia por COVID 19 y su efecto en el mercado laboral formal privado*” Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2020).

La crisis sanitaria afectó con mayor fuerza al sector servicios y sector manufacturero tal como indica la tabla 3. Fueron los servicios de hoteles, entretenimiento, gastronómico, los servicios personales y los de enseñanza los considerados del alto riesgo.

4.3 Comparativo de medidas aplicadas por países de Sudamérica a través de subsidios a la nómina salarial durante la pandemia

Con el objetivo de hacer frente a la emergencia sanitaria, varios países de Sudamérica aplicaron medidas con el propósito de sostener el empleo de los trabajadores formales a través de subsidios a la nómina salarial. Para dicho análisis se tuvieron en cuenta los casos de países tales como Argentina, Brasil, Colombia y Perú (Tabla 4).

En el caso de la Argentina, este país cuenta con una legislación para protección del empleo y otros mecanismos de protección social dirigidos a los trabajadores asalariados formales (Ernst & López-Mourelo, 2020). Para hacer frente a la crisis sanitaria el gobierno estableció el ‘Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción’ (ATP), el cual otorgaba una reducción del 95 % en contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino, además de una asignación compensatoria al salario de las empresas privadas. El proyecto original estuvo en vigencia hasta mayo del 2020, luego fue prorrogado con modificaciones hasta diciembre del mismo año para consiguiente ser reemplazado por otro instrumento (OIT, 2020).

Tabla 4. Cuadro comparativo sobre medidas adoptadas por países de Sudamérica para sostenimiento del empleo formal

PAÍSES	MEDIDAS	DIRIGIDO A	VIGENCIA	APLICACIÓN DE LOS BENEFICIOS OTORGADOS
ARGENTINA⁴	Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)	Trabajadores en una relación dependiente en el sector privado	Decreto 332/2020 fue creado el 1 de abril de 2020. El programa finalizó a fines de 2020. Fue reemplazado por otros instrumentos como créditos a tasa subsidiada.	Reducción del 95% en contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y una asignación compensatoria del salario en empresas privadas
BRASIL⁵	Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda	Asalariados formales con suspensión temporal de contratos o reducción de jornadas y de ingresos laborales	Ley N° 14.020 del 6 de julio de 2020, reglamentado a través del Decreto 10.422, del 13 de julio de 2020. Para los pagos del 2021 se realizan de acuerdo con la medida provisoria 1.045/2021	Se autoriza la reducción de las horas de trabajo que, a través de acuerdos individuales, puede ser del 25%, el 50% o el 70%, preservando el valor de los salarios por hora hasta por 90 días. A su vez, se autoriza la suspensión temporal del contrato por un período máximo de 60 días.

⁴ Para más información acceder a: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-332-2020-336003/actualizacion>

⁵ Para más información acceder a: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14020.htm

COLOMBIA⁶	Programa de Apoyo al Empleo Formal-PAEF	Subsidio a las empresas y personas naturales	Decreto Legislativo N°639 del 8 de mayo de 2020. Podrán recibir los subsidios entre mayo y diciembre de 2020 (hasta 3 veces)	Podrán solicitar el subsidio las empresas y personas naturales que certifiquen una disminución del 20% o más de sus ingresos, por un monto igual al 40% del salario mínimo por todo trabajador para el cual aportan en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), sin que su número exceda el de empleados registrados en febrero del mismo año.
PERÚ⁷	Subsidio sobre nómina y aporte a la seguridad social	Trabajadores Formales	El Decreto entró en vigor a partir del 27 de marzo de 2020	Cada empleador recibirá un subsidio no superior al 35% de la suma de las remuneraciones brutas mensuales correspondientes a los trabajadores que ganen hasta S/ 1500 soles (US\$ 424)

Fuente: Elaboración Propia a través de la revisión de las reglamentaciones de: Argentina, Brasil, Colombia y Perú en el periodo 2020-2022.

En el caso de Brasil, dicho país aplicó el ‘Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo y los Ingresos’. Así como se menciona en el cuadro, se establecieron acuerdos individuales o colectivos que incluyeron reducción de horas que iban de 25 %, 50 % o 70 % de la jornada laboral con preservación del salario, por un máximo de 90 días. Cabe acotar que Brasil es uno de los pocos países en América Latina con seguro de desempleo, el cual fue adaptado para mantener el vínculo laboral, ofrecer prestaciones ante las suspensiones de contrato o la reducción de las jornadas laborales.

⁶ Para más información acceder a: <https://www.bancolombia.com/wcm/connect/www.bancolombia.com-26918/6de8d9dc-1d2c-4d5e-a7de-61c5457c35dd/DECRETO+639+DEL+8+DE+MAYO+DE+2020.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nawqKQ1>

⁷ Para más información acceder a: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/572106/DU033_2020.pdf

En Colombia, las empresas que certificaron una disminución del 20 % de sus ventas, fueron las que tuvieron acceso a un subsidio correspondiente al 40 % del salario mínimo entre mayo a diciembre del 2020, para lo cual se estableció un límite de beneficiarios por empresa vinculado con la nómina de aportantes a la seguridad social.

Para Perú, la medida consistió en un subsidio de hasta el 35 % del salario mínimo de empleados cuyos sueldos no superen los 1500 soles, además de exenciones al pago de la seguridad social.

Otras de las modalidades de medidas aplicadas para proteger el vínculo laboral fueron los seguros de desempleo. Países como Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Venezuela Uruguay y México ya tenían incorporado a su sistema laboral. Estos fueron adaptando dicho instrumento para hacer frente a la crisis sistémica que provocó la pandemia (OIT, 2020).

En este sentido, en Chile se modificaron los criterios de elegibilidad de forma temporal, en donde el empleador debía de continuar pagando tanto los aportes provisionales y de salud del trabajador. Este último mantenía el vínculo laboral y percibía el seguro de cesantía. En el Uruguay, también se realizaron modificaciones similares al seguro a través de una extensión para trabajadores que habían sufrido tanto una suspensión laboral total o parcial, así como una reducción mínima del 50 % de la jornada laboral. Tanto en Colombia como en Perú se dispuso de un mecanismo en el que el trabajador podía retirar un monto de su cuenta de cesantía para hacer frente a las reducciones sufridas (OIT, 2020).

4.4 Reflexiones sobre los desafíos para un Paraguay postpandemia

Las medidas analizadas en el presente estudio tratan sobre un pequeño sector que es el de la ocupación formal. Así como se vio, la economía paraguaya tiene la particularidad de que la informalidad ocupa un gran porcentaje dentro de la estructura ocupacional. Por lo

tanto, si antes de la pandemia ya se percibía un constante crecimiento de esta, con la crisis sanitaria se vio agudizada, lo que trajo consigo un alto grado de precarización laboral.

Así también, esta situación hizo visible la brecha que existe en la desigualdad de distribución de los ingresos, ya que en el 2020 este valor fue de 0,437, lo que representó una disminución del 5 % con relación al año 2019, el cual fue de 0,458; no obstante, las cifras siguen siendo elevadas, lo que repercute en la mayor visibilización de la desigualdad social.

Otro aspecto importante es la población que se vio beneficiada para la obtención de compensación económica por suspensión laboral, que fue la que percibía hasta dos salarios mínimos. Eso implicó que solo se atendió a un pequeño segmento, ya que la población ocupada que percibió salarios entre dos millones y más representó al 20% (INE, 2020).

La continuidad de los pagos y su extensión, debido a su dinamismo, es un aspecto para atender, ya que corre al ritmo del desarrollo de la pandemia. Como se vio, se tratan de medidas excepcionales aplicadas para el momento de la crisis sanitaria, lo cual llevará a replantearse otras medidas de sostenimiento del empleo.

Entre los desafíos postpandemia se plantean el diseño de políticas para el sostenimiento del empleo, la reconversión laboral y la reactivación de la economía especialmente a los sectores más afectados, como ser los rubros gastronómico, entretenimiento, hotelero, servicios, sector educativo, deportivo, peluquería entre otros.

En este sentido, el MTESS diseñó un Plan de reactivación del empleo en Paraguay para el periodo 2020-2021, cuyos ejes se basaron en: 1) Sostener el empleo a través de medidas de protección al trabajo decente, 2) Impulsar la generación de empleo formal, 3) Aumentar la empleabilidad en el marco de la reconversión laboral y productiva y 4) Fortalecer la capacidad institucional con énfasis en innovación y tecnología. Dicho plan,

juntamente con el Plan de Reactivación Económica, tiene el objetivo de contribuir con una evolución económica y social más favorable en el mediano plazo.

La creación de una Ley del Seguro Social del Desempleo puede mejorar el bienestar de la población, manteniendo el consumo de los desocupados. No obstante, no se constituye en una respuesta inmediata a la crisis sanitaria en el corto plazo, sino que, más bien, previendo futuras crisis está diseñada con el fin de generar mayor resiliencia, así como una recuperación más equitativa e inclusiva para la población trabajadora.

Un seguro de desempleo está diseñado para hacer frente a periodos de desempleo cíclico y ofrecer seguridad de los ingresos ante la desocupación, pero ante crisis sistémicas como la del COVID-19, donde se experimentó un alto grado de desocupación en prolongados periodos de tiempo, logran poner en duda, el sostenimiento en el largo plazo de dicho instrumento de política.

En el Paraguay, el proyecto de Ley de Seguro del Desempleo se encuentra aún en construcción. Busca el consenso de los diversos actores de la sociedad, tanto públicos como privados, además de instituciones clave para su concreción. Por lo tanto, un estudio pormenorizado para la aplicación de dicho instrumento requiere tener en cuenta la existencia de factores esenciales tales como la informalidad laboral, la desigualdad en la distribución de los ingresos, la estructura productiva y tributaria del país, así como el propio sistema de seguridad social vigente.

5. Conclusión y Recomendación

Para el análisis de las medidas de mitigación fue necesario una revisión de las principales estadísticas de la fuerza de trabajo, analizar el antes de la pandemia para comprender en qué condiciones coyunturales se tomaron medidas para hacer frente a la crisis sanitaria, así también analizar cómo se fue desarrollando a medida que transcurrían los meses más álgidos de la pandemia del COVID-19.

Entre los principales resultados, se observó un descenso del nivel de ocupación, así como altas tasas de desempleo y subempleo. La precarización del empleo y el transitar de la ocupación formal a la informal fueron efectos que se agudizaron a partir del segundo semestre del año 2020, logrando una leve recuperación al tercer trimestre del año 2021.

Si bien las compensaciones por suspensión laboral para trabajadores formales estuvieron condicionadas a ciertos aspectos establecidos por la entidad ejecutora de los pagos, la cantidad de empresas y trabajadores adjudicados con estos beneficios tuvo un aumento en los primeros meses para luego decrecer en los meses siguientes. Hasta octubre del año 2021 se realizó hasta el 16° pago.

Así como las medidas de compensación para sostenimiento del empleo fueron tomadas por Paraguay, varios países de la región aplicaron medidas para mitigar los efectos de la crisis. Para algunos implicó una extensión de medidas que ya se encontraban aplicándose como lo es el seguro al desempleo en países tales como Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Venezuela Uruguay y México.

De acuerdo con el MTESS, se aplicaron políticas para que los trabajadores tuvieran la posibilidad de conservar sus puestos laborales con los derechos y obligaciones vigentes, así también el de ser sujetos de percibir compensación económica por suspensión temporal de sus contratos de trabajo, lo que permitió en alguna medida proteger los ingresos y suavizar la caída del consumo.

Paraguay no cuenta con políticas o instrumentos de protección a los ingresos a trabajadores, por lo que se ve necesario el tratamiento urgente de este tipo de leyes y otras medidas para hacer frente a los momentos de crisis sean estos sanitarios, económicos, sociales, políticos y otros.

La aplicación de un seguro de cesantía requiere un estudio pormenorizado de factores tales como la informalidad laboral, la desigualdad en la distribución de los ingresos, la estructura productiva y tributaria del país, así como el propio sistema de seguridad social

vigente, lo cual requerirá un mayor debate y un gran esfuerzo por lograr el consenso entre los diversos actores de la sociedad.

6. Referencias Bibliográficas

- Arboleda, O., Baptista, D., González, C., Novella, R., Rosas, D., Silva-Porto, M. T. & Soler, N. (2020). *¿Cómo proteger los ingresos y los empleos? Posibles respuestas al impacto del coronavirus (COVID-19) en los mercados laborales de América Latina y el Caribe* (Políticas sociales en respuesta al coronavirus). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Central del Paraguay. (2021). *Informe Económico. Anexo Estadístico* [Base de datos en línea].
- Banco Mundial. (2017). *Diagnóstico del empleo en Paraguay: La transformación dinámica del empleo en Paraguay*. Washington DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020). *El trabajo en tiempos de pandemia: Desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19), Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe* (N° 22 (LC/TS.2020/46)).
- Constitución Nacional de la República del Paraguay, (1992).
- Cuadro-Sáez, L., López-Vicente, F. S., Párraga Rodríguez, S. & Viani, F. (2020). *Medidas de política fiscal en respuesta a la crisis sanitaria en las principales economías del área del euro, Estados Unidos y Reino Unido* (Documentos Ocasionales. N.º 2019). Banco de España.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7532114>
- Decreto Ley N° 1.860/50 Por el cual se modifica el Decreto Ley N° 18.071, del 18 de febrero de 1943 de creación del Instituto de Previsión Social, Pub. L. No. 1860 (1950).
- Decreto 332 Programa de Asistencia de emergencia al trabajo y la producción, (2020).

- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. (2020). *Boletín trimestral de empleo* (EPHC 2do. Trimestral 2020). Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.
- Decreto Legislativo N° 639 Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal— PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020, (2020).
- Decreto de Urgencia N° 033 Decreto de Urgencia que establece medidas para reducir el impacto en la economía peruana, de las disposiciones de prevención establecidas en la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional ante los riesgos de propagación del COVID - 19, (2020).
- Decreto N° 3546 Por el cual se reglamenta el Artículo 46 de la Ley N° 6524, (2020). <https://www.csj.gov.py/cache/lederes/G-77-22042020-D-3546.pdf>
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). (2020). *Report on the economic impact of coronavirus disease (COVID-19) on Latin America and the Caribbean: Study prepared by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), at the request of the Government of Mexico in its capacity as Pro Tempore Chair of the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), at the virtual ministerial meeting on health matters for response and follow-up to the COVID-19 pandemic in Latin America and the Caribbean* (LC/TS.2020/45). <https://www.cepal.org/en/publications/45603-report-economic-impact-coronavirus-disease-covid-19-latin-america-and-caribbean>
- Ernst, C. & López-Moureló, E. (2020). *La COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: Impacto y respuestas de política*. Organización Internacional de Trabajo (OIT).
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2020). *Impact of COVID-19 on informal workers*. <https://doi.org/10.4060/ca8560en>
- Gobierno Nacional de Paraguay / BID. (2021, agosto 2). Programas, subsidios, contratos y donaciones destinados a la emergencia generada por el COVID-19 [Rindiendo Cuentas]. *Mapa inversiones + módulo COVID-19 Paraguay*. <https://rindiendocuentas.gov.py/>

- González-Bustamante, B. (2021). Evolution and early government responses to COVID-19 in South America. *World Development*, 137. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105180>
- Gopinath, G. (2020, abril 14). El Gran Confinamiento: La peor desaceleración económica desde la Gran Depresión [Institucional]. *Diálogo a fondo. El blog del FMI sobre temas económicos de América Latina*. <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13190>
- Instituto Nacional de Estadística. (2020). *Encuesta permanente de hogares continua (EPHC) COVID-19*.
- Instituto Nacional de Estadística. (2021). *Ocupación Informal. EPHC 2015-2020*.
- Instituto Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, (2020).
- Ley N° 375 / aprueba el Decreto Ley N° 1.860 del 1 de diciembre de 1950, por el cual se modifica el Decreto Ley N° 17.071 de fecha 18 de febrero de 1943 de creación del Instituto de Previsión Social, Pub. L. No. 375, 334 Gaceta Oficial 2 (1956).
- Ley N° 213 Que establece el Código del Trabajo, (1993). <https://www.bacn.gov.py/archivos/2608/20140918105444.pdf>
- Ley N° 5508 Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna, Pub. L. No. 5508, Gaceta Oficial 9 (2015).
- Ley N° 6524 Que declara estado de Emergencia en todo el territorio paraguayo (...), (2020).
- LEI N° 14.020
- López Ahumada, J. E. (2020). *Flexibilidad, protección del empleo y seguridad social durante la pandemia global del Covid-19* (N.º 134; Documentos de trabajo IELAT). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7393704>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2020). *Medidas económicas y socio-laborales adoptadas en Paraguay ante la pandemia por COVID 19 y su efecto en el mercado laboral formal privado*.
- Resolución N° 600 Dispone la remisión automática de la nómina de trabajadores comunicados en suspensión al Instituto de Previsión Social, (2020).

- Resolución C.A. N° 025-022 Reglamenta la operativa de liquidación y nómina final de beneficiarios de la compensación económica por suspensión de actividades laborales y del subsidio de reposo por COVID-19, (2020).
- OIT. (2020a). *Panorama Laboral 2020*. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- OIT. (2020b). *El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas* (Observatorio de la OIT, 1ª edición). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_739158.pdf
- OIT. (2020c). *Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe* [Nota Técnica]. Organización Mundial del Trabajo.
- OMS. (2020, marzo 11). *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*. <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Pagés, C., Aclan, C., Alfonso, M., Arroio, R., Irigoyen, J. L., Mejía, I., Mendieta, C., Moreno, S., Munte, A., Peñaherrera, S., Pombo, C., Regalía, F., Savedoff, B., Stein, E. & Tejerina, L. (2020). *Del confinamiento a la reapertura: Consideraciones estratégicas para el reinicio de las actividades en América Latina y el Caribe en el marco de la Covid-19*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Reinecke, G. (2020). *Paraguay y crisis del COVID-19: Políticas de respuesta* (Nota País COVID-19). Organización Internacional del Trabajo.