

## **Seguro de desempleo en Paraguay: Un instrumento para mitigar las consecuencias del desempleo y promover la reincorporación laboral.**

***Autores:** Álvaro Cáceres, Dulce Bado, José Casaccia y Gastón Gutiérrez.*

El proyecto de ley sobre el seguro de desempleo surge como una respuesta a las circunstancias críticas que enfrentan los trabajadores al perder su empleo, siendo la pandemia un factor clave que aceleró la necesidad de esta medida. La crisis sanitaria no sólo incrementó los niveles de desempleo, sino que también evidenció la vulnerabilidad de muchos trabajadores, destacando la importancia de contar con mecanismos de protección social más sólidos.

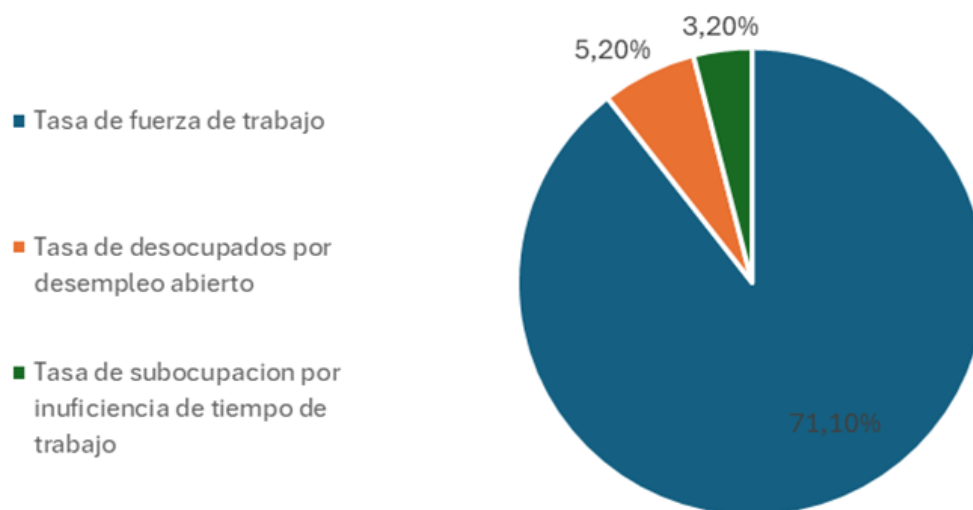
El desempleo es mucho más que la ausencia de un salario. Se trata de un problema estructural que afecta no solo a quienes lo padecen directamente, sino al tejido social y económico de un país. Perder el empleo implica quedar en una situación de vulnerabilidad que va más allá del simple hecho de no recibir ingresos. A nivel personal, el trabajador enfrenta la angustia de no poder satisfacer sus necesidades más básicas, lo que afecta su calidad de vida y genera una sensación de inseguridad económica que aumenta la presión psicológica. La escasez de oportunidades y el sentimiento de fracaso llevan a que las personas se sientan desmoronadas tras la pérdida del empleo.

En el ámbito familiar, el impacto es igualmente devastador. Las tensiones crecen cuando las obligaciones económicas se vuelven imposibles de cumplir, y el hogar, que debería ser un espacio de refugio y tranquilidad, se convierte en un terreno de preocupación constante. A medida que el desempleo se prolonga, no sólo disminuyen los recursos materiales, sino que también se debilita el entramado social: las personas se ven apartadas de la dinámica productiva, lo que genera un sentimiento de desconexión y pérdida de valor ante la sociedad.

Desde una perspectiva macroeconómica, donde se analizan de manera más general las situaciones y consecuencias también son claras y preocupantes. Cuando las personas no tienen trabajo, el consumo se reduce, afectando negativamente el crecimiento económico del país. Además, el Estado ve deteriorada su capacidad para recaudar ingresos fiscales, lo que compromete la financiación de programas sociales y de desarrollo que a la vez son más necesarios que nunca en tiempos de alto desempleo.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística: en el cuarto trimestre de 2023, la tasa de participación en la fuerza laboral fue de aproximadamente el 75%, con una tasa de desempleo abierto del 5% y una subocupación por insuficiencia de tiempo del 3%. Estas cifras no son solo estadísticas; representan historias de personas que, pese a estar dispuestas a trabajar, no encuentran la oportunidad de hacerlo en condiciones adecuadas.

***Gráfico 1. Distribución de la fuerza de trabajo, desempleo abierto y subocupación en Paraguay durante el IV trimestre 2023.***



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.*

En respuesta a esta problemática, el proyecto de ley de seguro de desempleo, identificado con el expediente N. ° S-2401234, que busca apoyar a los trabajadores que pierden su empleo formal por causas ajenas a su voluntad, lo que les permite tener un soporte mientras buscan un nuevo empleo, promoviendo la reincorporación laboral y recuperación de su estabilidad con herramientas como la SINAFOCAL (Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral), el SNPP (Servicio Nacional de Promoción Profesional) y la dirección de formación y capacitación laboral.

Además, una particularidad en la estructura de aportes sociales del país es el aporte obrero patronal del 1% destinado al SENEPA, fue establecido como una medida temporal durante el gobierno de Stroessner para combatir enfermedades endémicas, pero con el tiempo se volvió permanente. Actualmente estos fondos no se transfieren de manera transparente al SENEPA y su uso por el IPS no es eficiente ni claramente vinculado a la misión de salud pública para la que fueron creados. Esto genera preocupaciones sobre la administración de los recursos y destaca la necesidad de reorientar estos aportes hacia prioridades sociales actuales, como el seguro de desempleo, con una gestión transparente y efectiva.

En este contexto, el seguro de desempleo se presenta no solo como una medida para aliviar la coyuntura actual, sino como una herramienta clave para mejorar el bienestar social y facilitar la transición hacia empleos más dignos y socialmente útiles. A través de programas de capacitación y formación, este seguro permite a los trabajadores cubrir sus necesidades básicas mientras buscan una nueva oportunidad laboral, aliviando así la presión económica y reduciendo el impacto emocional negativo en el trabajador y su familia. Además, la mejora en sus competencias laborales puede abrir la puerta a la creación de nuevos puestos de trabajo, alineados con las necesidades del mercado en evolución. Esta red de apoyo también impulsa el emprendimiento, ya que aquellos que se encuentran desempleados pero han adquirido habilidades a través de estos cursos pueden iniciar sus propios proyectos, contribuyendo al dinamismo y crecimiento económico del país.

El proyecto de ley no es algo nuevo dentro de las protecciones a los trabajadores del mercado laboral. Varias naciones desarrolladas como España y Austria han aplicado proyectos parecidos a los de este tipo, En el caso de España en el Real Decreto Legislativo 8/2015 detalla que como mínimo en los últimos seis años el trabajador tuvo que cotizar trescientos sesenta y cinco días y debe estar en una situación de desempleo involuntario, la cotización varía en función del tiempo aportado pudiendo alcanzar hasta un máximo de dos años y se calcula en base a las cotizaciones previas también se habla de la implementación del modelo “mochila Austriaca” que básicamente es una caja de ahorro que se financia del mismo sueldo del trabajador donde se va acumulando en base a un porcentaje de su sueldo que sería un 1.53% aproximadamente del salario bruto del mismo, este sistema quita la carga económica para el empleador y permite al trabajador un acceso directo a este dinero en caso de necesidad o una vez que se jubile. Otros países, en menor escala, también presentan seguros como el mencionado, con un “sistema de nivel medio”, como lo son Estados Unidos, Australia, Canadá, Japón.

En países de la región, vemos que Chile y Uruguay, también presentan proyectos similares. En Chile, el subsidio de Cesantía es la suma de dinero que se otorga al trabajador que ha perdido su empleo, por causas ajenas a su voluntad. Se paga por cada día que permanezca cesante, con un tope máximo de 360 días. En países europeos como Alemania podemos ver que ofrecen una compensación salarial de casi el 70% del salario anterior por hasta 12 meses sin empleo además de incluir programas de formación para facilitar la reinserción laboral, este método resultó bastante exitoso gracias al esquema “kurzarberit”, lo que hicieron fue reducir las horas de trabajo para no tener que recurrir a despidos masivos. En Estados Unidos, aunque el seguro de desempleo es más limitado, ofrece hasta 26 semanas de beneficios, con una tasa de reemplazo del 40-50%.

Un proyecto de ley es una propuesta formal que se presenta ante un órgano legislativo con el fin de crear, modificar o eliminar una norma jurídica. Su objetivo es responder a una necesidad social o económica, y debe pasar por un proceso de debate y votación antes de convertirse en ley. En el contexto laboral, una de las métricas más importantes que influye en la creación de proyectos de ley es la tasa de empleo, que mide el porcentaje de la población

en edad de trabajar que tiene un empleo. Esta tasa es clave para evaluar la salud económica de un país y el bienestar de sus ciudadanos, ya que un nivel elevado de empleo suele asociarse con un mayor crecimiento económico y estabilidad social.

El principal objetivo de la aplicación de este proyecto es el de presentar un alivio financiero para los trabajadores formales que han perdido su empleo por razones ajenas a su voluntad. Además, esta pérdida de empleo muchas veces no incurre en gastos financieros directos, sino que, a su vez, puede generar consecuencias en el bienestar social de las personas y sus familias, como una pérdida de autoestima, aislamiento e incertidumbre. Con la creación de una base que ayude a mitigar estos efectos, es donde se estudia un seguro de asistencia.

Otra razón muy importante para la aplicación de este proyecto es el fomento de una mayor formalización laboral, ya que motiva a los trabajadores a presentarse en una situación regularizada de trabajo, las herramientas y el apoyo del gobierno los ayuda a superarse de manera que potencien sus habilidades para alcanzar mejores oportunidades.

La responsabilidad del bienestar de los trabajadores es un aspecto esencial que no se puede pasar por alto. No obstante, este proyecto de ley podría acarrear efectos adversos para aquellos que dependen de un salario limitado para subsistir. Actualmente uno de los desafíos más relevantes es el impacto financiero que el descuento adicional del 2% puede tener sobre los trabajadores, especialmente aquellos que ya ven un 9% de su salario destinado al Instituto de Previsión Social (IPS). Si añadimos un 2 % más que sería descontado, el porcentaje total alcanzaría el 11 %. Con un salario mínimo en Paraguay fijado en 2.798.309 guaraníes a partir de julio de 2024, al restarle ese 11%, el ingreso neto quedaría en 2,482,485.01 guaraníes. ¿Se ha evaluado cómo afecta esta reducción la capacidad de los trabajadores para satisfacer sus necesidades básicas? La canasta básica es un componente crítico que no se puede ignorar. Con el salario resultante de estos descuentos, ¿realmente se puede vivir o solo se sobrevive día a día? La viabilidad económica de este proyecto plantea preguntas cruciales sobre la equidad y la justicia social en nuestro país.

Además, es vital analizar las garantías que ofrece este seguro de desempleo a los trabajadores. ¿Qué nivel de confianza puede tener un empleado en un sistema que ha evidenciado fallas en el pasado? La credibilidad del Estado paraguayo ha disminuido con el

tiempo, generando incertidumbre sobre la efectividad del cumplimiento de estos derechos. ¿Qué mecanismos existen para asegurar que los derechos de los trabajadores sean respetados y que efectivamente reciban el respaldo prometido en momentos críticos?

Si bien la iniciativa parece prometedora al ofrecer una red de seguridad para los trabajadores que pierden su empleo, la falta de confianza en las instituciones públicas, especialmente en el Instituto de Previsión Social (IPS), plantea serias dudas sobre su viabilidad. Históricamente, el IPS ha sido blanco de críticas por una gestión poco transparente y casos de corrupción, los recientes escándalos como la malversación de millones de guaraníes destinados a obras públicas, han socavado aún más la credibilidad de la institución. Ante este panorama, es comprensible que los ciudadanos se pregunten si el nuevo fondo de seguro de desempleo sufrirá la misma suerte.

Este es un temor similar al suscitado en la implementación de la ley sancionada en 2019, que garantiza el salario mínimo a los trabajadores domésticos. Aunque dicha ley representa un avance importante en términos de derechos laborales, su implementación ha enfrentado desafíos debido a la informalidad del sector y la dificultad en la supervisión del cumplimiento, especialmente en áreas donde la desconfianza en la gestión institucional es alta.

Por otro lado, aunque se hace referencia a la provisión de herramientas para facilitar la reintegración de los trabajadores en la sociedad, ¿qué estrategias se implementarán para garantizar que estos recursos se utilicen de manera efectiva? ¿Hay planes concretos para supervisar y evaluar el uso de estas herramientas? Sin un seguimiento adecuado, existe el riesgo de que los beneficios no lleguen a quienes realmente los necesitan, perpetuando un ciclo de vulnerabilidad en lugar de romperlo.

Expertos y representantes de la sociedad civil han coincidido en la necesidad de un debate más amplio y participativo sobre este proyecto de ley. Se debe analizar a fondo la propuesta, considerando no sólo los aspectos técnicos, sino también las implicancias políticas y sociales. Es fundamental garantizar mecanismos de control y transparencia que eviten la repetición de los errores del pasado.

Si bien la creación de un seguro de desempleo representa un avance significativo en

la protección de los trabajadores, es necesario preguntarse si el proyecto de ley realmente ofrecerá una solución viable en el contexto económico y social actual. ¿Cómo afectará el descuento adicional del 2% sobre los salarios más bajos a las familias que ya están al límite de sus posibilidades económicas? ¿Será suficiente este ingreso neto reducido para cubrir la canasta básica y garantizar una vida digna? Además, ¿se puede confiar en que las instituciones públicas gestionan de manera eficiente y transparente los fondos del seguro de desempleo, considerando los antecedentes de corrupción y malversación en organismos como el Instituto de Previsión Social (IPS)?

### **Referencias**

(n.d.). Bundesagentur für Arbeit: Startseite. Retrieved October 15, 2024, from <https://www.arbeitsagentur.de>

(n.d.). U.S. Department of Labor: Home. Retrieved October 15, 2024, from <https://www.dol.gov>

(n.d.). Pew Research Center | Nonpartisan, nonadvocacy, public opinion polling and data-driven social science research | Pew Research Center. Retrieved October 15, 2024, from <https://www.pewresearch.org>

*Atención de usuarios - Subsidio de cesantía.* (n.d.). SUSESO. Retrieved October 15, 2024, from <https://www.suseso.cl/606/w3-propertyvalue-561.html>

*Atención de usuarios - Subsidio de cesantía.* (n.d.). SUSESO. Retrieved October 15, 2024, from <https://www.suseso.cl/606/w3-propertyvalue-561.html>

Fratzscher, M. (n.d.). DIW Berlin: Startseite. Retrieved October 15, 2024, from <https://www.diw.de>

*Presentación de PowerPoint.* (n.d.). INE. Retrieved October 15, 2024, from [https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/218/Presentaci%C3%B3n\\_EPHC\\_1er%20Trim%202023.pdf](https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/218/Presentaci%C3%B3n_EPHC_1er%20Trim%202023.pdf)

Pugliese, E. (2000). Qué es el desempleo. *Política y sociedad*, 34, 59-67.

Portal de la Seguridad Social de España. (s.f.). *Prestaciones por desempleo: guías y requisitos específicos.* <https://www.seg-social.es>