



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

Medidas económicas y socio-laborales
adoptadas en Paraguay ante la pandemia por
COVID-19 y su efecto en el mercado laboral
formal privado

Informe Técnico
Junio 2020



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

 **GOBIERNO
NACIONAL**

*Paraguay
de la gente*

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Dirección General de Seguridad Social

Dirección de Observatorio Laboral

**Medidas económicas y socio-laborales adoptadas en Paraguay ante la
pandemia por COVID 19 y su efecto en el mercado laboral formal
privado**

Junio 2020

Este estudio se realiza en el marco de trabajo conjunto entre la Organización Internacional del Trabajo y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para la colaboración técnica en la sistematización de información y la importancia del análisis sobre la coyuntura actual. Se agradecen los valiosos comentarios del Especialista en Políticas de Empleo, Gerhard Reinecke, y, el Especialista en Protección Social, Guillermo Montt, de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, quienes han revisado la versión preliminar de este documento. Los resultados y las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen la posición institucional del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, ni la de sus autoridades.

Cite esta publicación de la siguiente manera:

MTESS (2020), *Medidas económicas y socio-laborales adoptadas en Paraguay ante la pandemia por COVID 19 y su efecto en el mercado laboral formal privado*, Asunción.

Análisis y Elaboración de Documento

Mónica Recalde De Giacomi. Directora General de Seguridad Social

Gisele Morínigo Veiluva. Directora del Observatorio Laboral

Elaboración de Indicadores

Diego Sanabria. Jefe del Departamento de Estudios en Seguridad Social

Diseño y Diagramación

Marcos Areco. Asistente Técnico

ISBN: 978-99925-204-0-6

Fecha de publicación:

Setiembre 2020

Asunción – Paraguay

www.mtess.gov.py

<https://www.mtess.gov.py/observatorio>



El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre varones y mujeres es una de las preocupaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre el cómo hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español «o/a» para marcar la existencia de ambos géneros, se ha optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Contenido

I.	INTRODUCCIÓN	5
II.	MEDIDAS ECONÓMICAS Y SOCIO-LABORALES IMPLEMENTADAS ANTE EL AISLAMIENTO PREVENTIVO DEL COVID-19	6
	Principales Antecedentes	6
	Ley de Emergencia Nacional.....	8
	Ejecución del Plan de Acción: medidas económicas y laborales en la fase de contingencia de aislamiento preventivo.....	10
1.	Política de sostenimiento del empleo	11
a.	Uso de las vacaciones adelantadas	11
b.	Regulación del Teletrabajo como medida de contingencia	11
c.	La suspensión de contratos de trabajo	12
d.	Mesas de diálogo con los sectores industriales, de comercios y servicios	13
e.	Medidas especiales de apoyo a las MIPYMES.....	14
2.	Políticas de Salud y Seguridad Ocupacional	15
3.	Políticas de Protección Social	15
a.	Subsidio a trabajadores informales.....	15
b.	Compensación económica para trabajadores formales.....	16
c.	Cobertura médica y asistencial a los trabajadores asegurados y a sus familias mientras dure el estado de emergencia.....	17
d.	Otros programas sociales ejecutados	18
III.	SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL FORMAL EN EL SECTOR PRIVADO: UN ANÁLISIS PRELIMINAR DEL IMPACTO DEL COVID-19.....	19
	Monitoreo de los principales registros administrativos.....	19
1.	Comunicaciones de entradas y salidas de trabajadores.	19
2.	Registros de vacaciones	25
3.	Registros de denuncias.....	26
4.	Registros de suspensiones.....	29
IV.	CONCLUSIONES	34
V.	ANEXO	36

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Variación interanual de comunicación de movimiento de trabajadores. Periodo 2019-2020	20
Gráfico 2. Distribución de movimiento de entrada y salida de trabajadores, según mes de comunicación. Año 2020	21
Gráfico 3. Variación interanual de las comunicaciones de salidas, según principales motivos declarados. Periodo 2019-2020	22
Gráfico 4. Variación del movimiento de trabajadores en el sector privado formal, según actividad económica, a partir de la vigencia de las medidas de aislamiento del COVID 19. Año 2020	23
Gráfico 5. Distribución de movimiento de entrada y salida de trabajadores por tamaño de empresa de acuerdo con el nivel de facturación, según mes de comunicación. Año 2020	25
Gráfico 6. Cantidad y variación interanual correspondiente a las vacaciones comunicadas al MT por mes. Años 2019 y 2020	26
Gráfico 7. Denuncias recibidas en la Dirección de Trabajo del MTESS. Años 2019 y 2020.....	27
Gráfico 8. Denuncias recibidas en la Dirección de Trabajo del MTESS. Años 2018, 2019 y 2020*	28
Gráfico 9. Denuncias recibidas en la Dirección de Trabajo del MTESS según canal de denuncias. Años 2019 y 2020	28
Gráfico 10. Distribución de denuncias recibidas en la Dirección de Trabajo del MTESS según tipo de salida. Años 2019 y 2020.....	29
Gráfico 11. Empresas con solicitudes de suspensión de contratos por día y cantidad de trabajadores afectados. Periodo abril – mayo 2020.....	30
Gráfico 12. Empresas que solicitaron suspensión de contrato según tamaño de empresa (categoría SET). Periodo abril – mayo 2020	31
Gráfico 13. Cantidad y porcentaje acumulado de empleos reactivados durante las fases de cuarentena inteligente, según fecha.....	33

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Cantidad de vacaciones comunicadas y promedio de días solicitados entre los meses de marzo, abril y mayo*. Años 2019 y 2020	25
Cuadro 2. Cantidad de empresas y trabajadores que solicitaron suspensión de contrato por semana. Periodo abril – mayo 2020	30
Cuadro 3. Cantidad de empresas y trabajadores que incurrieron en suspensión de contrato, por rama actividad económica. Periodo abril – mayo 2020	32

I. INTRODUCCIÓN

La Pandemia por COVID 19 anunciada por la OMS en marzo de este año ha llevado a los países del mundo a reaccionar no solo a través de medidas sanitarias. Los efectos económicos y sociales demandan una atención paralela, donde el repensar medidas y el rediseño de políticas que mitiguen los efectos tuvieron que ser debatidos y ajustados de inmediato.

Paraguay no ha sido la excepción y sus autoridades sanitarias reaccionaron de inmediato ante la compleja situación sanitaria y la priorización de la salud de la población pasaron a ser los ejes centrales para adecuar las cuestiones económicas, sociales y laborales buscando mitigar al máximo los efectos de esta coyuntura.

En el presente documento, elaborado por la Dirección General de Seguridad Social y la Dirección de Observatorio Laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se da a conocer a detalle las medidas diseñadas por el Gobierno Nacional durante la primera etapa de aislamiento preventivo aplicadas entre los meses de marzo a junio de 2020 y al mismo tiempo, se ofrecen algunos análisis sobre la situación del mercado de trabajo a partir del inicio de la Pandemia del COVID-19.

En el primer apartado del documento se ofrece un detalle exhaustivo de las medidas económicas, sociales y laborales, a partir de una descripción reseñada de las estrategias establecidas por el Estado, haciendo énfasis en aquellas que han sido pensadas para contener el empleo y la reactivación de los sectores productivos afectados. Asimismo, se describen acciones y cuestiones muy específicas llevadas a cabo en el ámbito laboral, en especial para el sector asalariado formal.

En el segundo apartado se presenta un análisis sobre la situación del mercado laboral formal en el sector privado a partir de los registros administrativos del MTESS, buscando mostrar el acatamiento e impacto de las medidas y la dinámica del comportamiento de las actividades afectadas por las medidas de aislamiento preventivo vinculadas con la primera parte de documento.

Se presenta una interpretación sobre la reacción que han tenido las empresas con relación a las medidas adoptadas, utilizando los flujos de los registros administrativos de entradas y salidas de trabajadores, las vacaciones causadas, las denuncias y las solicitudes de suspensiones de contrato de trabajo.

Finalmente, se resaltan las principales conclusiones sobre el impacto de las políticas aplicadas y las acciones dispuestas por cada uno de los organismos y entidades del Estado, en especial la Autoridad Administrativa en lo laboral, para contener la caída del empleo en nuestro país.

II. MEDIDAS ECONÓMICAS Y SOCIO-LABORALES IMPLEMENTADAS ANTE EL AISLAMIENTO PREVENTIVO DEL COVID-19

Principales Antecedentes

Paraguay fue uno de los primeros países en América Latina en tomar decisiones anticipadas a nivel nacional para frenar la expansión del nuevo Coronavirus mediante una serie de medidas que lograron contener la propagación del virus en el territorio nacional. La coordinación interinstitucional jugó un papel fundamental para establecer acciones de rápido alcance, que se vieron reflejadas principalmente en medidas sanitarias de aislamiento preventivo de la población.

En una primera etapa, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social emitió una Alerta Epidemiológica en fecha 23 de enero de 2020, sobre el Coronavirus (COVID-19) informando su propagación por varios países, conforme a la recomendación emitida por la Organización Mundial de la Salud, que expresa: "*Se alienta a los países a continuar fortaleciendo su preparación para emergencias sanitarias de conformidad con el Reglamento Sanitario Internacional (2005)*". Asimismo, en el informe de fecha 9 de marzo de 2020 emitido por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), se comunicó que, en la Región de las Américas, se han notificado un total de 663 casos de COVID-19 provenientes de 12 países y cuatro (4) territorios/regiones francesas de ultramar. Además, Estados Unidos reportó que 49 individuos resultaron positivos para COVID-19 entre personas repatriadas desde Wuhan, China (3) y el crucero Diamond Princess (46).

Atendiendo el riesgo de expansión de la enfermedad al territorio nacional, el ente rector en Salud Pública de nuestro país dispuso la urgente activación del Plan Nacional de Respuesta a Virus Respiratorios 2020, y conformó el Centro de Operaciones de Emergencia del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con la finalidad de mitigar el impacto que el Coronavirus (COVID-19) podría ocasionar a la población nacional.

A partir de las alertas emitidas por Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el primer caso de Coronavirus registrado en el país, el Poder Ejecutivo dispuso la implementación de acciones preventivas ante el riesgo de expansión del CORONAVIRUS (COVID-19)¹ en el territorio nacional, y autorizó al MSPBS a requerir la participación de todas las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Salud a los efectos de la atención de los pacientes que podrían ser afectados.

La primera medida fue impuesta por el Ministerio de Salud en fecha 10 de marzo, donde se ordenó suspender la realización de eventos y espectáculos públicos o privados de concurrencia masiva, tales como conciertos musicales, encuentros deportivos, reuniones políticas, gremiales y sociales, actividades religiosas y actividades recreativas. También se estableció la suspensión de todo tipo de actividades en lugares cerrados, tales como cines, teatros, salas de conferencias, clubes, discotecas, casinos, bares y centros culturales².

Paraguay fue el primer país en la región en suspender las actividades educativas en todos los niveles de enseñanza, en coordinación con el Ministerio de Educación y Ciencias, Universidades, Institutos Superiores y demás instituciones formadoras como una de las primeras medidas implementadas.

El 16 de marzo de 2020 la Presidencia de la República declaró el estado de Emergencia Sanitaria en todo el territorio Nacional³, atendiendo la necesidad de adoptar medidas de prevención y contención extraordinarias, estableciéndose como prioridad máxima limitar la propagación del virus, reforzar el

¹ Decreto del Poder Ejecutivo N° 3442/2020 de fecha 9 de marzo de 2020

² Resolución MSPBS N° 90

³ Decreto del Poder Ejecutivo N° 3456/2020

suministro de equipos médicos en todo el país, y hacer frente a las consecuencias socioeconómicas que implicaba la situación actual. En dicha disposición, se tomaron las primeras medidas de orden laboral para el sector público y se dispuso aislamiento preventivo general por razones sanitarias en horario comprendido desde las 21:00 horas hasta las 04:00. A partir de esta declaración el MSPBS se constituyó en la Institución encargada de la toma de decisiones de todos los ámbitos que podrían afectar la salud de la ciudadanía, mientras dure el estado de emergencia.

Posteriormente, a raíz del informe de Salud Pública que advertía que el incumplimiento de las medidas adoptadas ponía en riesgo la fácil diseminación del virus en la población general, el Poder Ejecutivo amplió de forma inmediata el Decreto N° 3456⁴ y dispuso el aislamiento preventivo general por razones sanitarias, en todo el territorio nacional⁵. El Ejecutivo ordenó que todos los habitantes debían permanecer en su residencia habitual o en la residencia donde se encuentran y solo podían realizar desplazamientos mínimos e indispensables para aprovisionarse de alimentos, medicamentos y artículos de limpieza. Con esta disposición Presidencial se inició el periodo de cesación de las actividades económicas y laborales, donde los sectores de comercios, servicios, alojamientos, restaurantes e industrias de manufactura que no fuesen imprescindibles para el abastecimiento del consumo y la salud de la población se vieron en la obligación de cerrar sus establecimientos.

El Gobierno Nacional adoptó la decisión de permitir la continuidad de ciertas actividades productivas de primera necesidad, quedando exceptuadas de las medidas de aislamiento preventivo los siguientes sectores: cuidadores que deban asistir a personas con discapacidad, a adultos mayores, niños y adolescentes; trabajadores de medios de comunicación para la prestación de sus servicios; trabajadores afectados a la ejecución de obras públicas; supermercados, establecimientos que comercializan artículos de primera necesidad, despensas, farmacias, ferreterías, veterinarias, provisión de garrafas de gas; actividades industriales y comerciales de productos imprescindibles para la población y para la prestación de servicios públicos; actividades vinculadas con la producción, distribución y comercialización agropecuaria, avícola y de pesca; actividades de telecomunicaciones, internet fija y móvil, servicios digitales y "call center"; actividades impostergables vinculadas con el comercio exterior; recolección, transporte y tratamiento de residuos sólidos y residuos generados en establecimientos de salud y afines; mantenimiento de los servicios básicos (agua, electricidad, comunicaciones) y de emergencias; transporte público de pasajeros, transporte de mercaderías, petróleo, combustibles y GLP; servicios de entrega a domicilio de alimentos, medicamentos, productos de higiene, de limpieza y otros insumos de necesidad básica; servicios esenciales de vigilancia, limpieza y guardia; estaciones expendedoras de combustibles.

También fueron exceptuados servicios de cajeros automáticos, transporte de caudales y todas aquellas actividades que el Banco Central disponga imprescindibles para garantizar el funcionamiento del sistema bancario y financiero; cadena Logística (puertos, buques fluviales, líneas marítimas, transporte terrestre de carga), y; servicios funerarios.

Posteriormente en fecha 28 de marzo⁶, se dispuso la ampliación del periodo de aislamiento hasta del 12 de abril de 2020 y se ordenó que las personas mayores de 60 años, las mujeres en estado de gravidez y en periodo de lactancia y las personas con discapacidad deberían cumplir estrictamente el

⁴ El Decreto del Poder Ejecutivo N° 3456/2020 fue ampliado por Decreto N° 3478/2020.

⁵ La primera medida de aislamiento total fue ordenada a partir del sábado 21 de marzo hasta el sábado 28 de marzo de 2020, prorrogable de acuerdo con las directrices del MSPBS.

⁶ Decreto de la Presidencia de la Republica N° 3490

aislamiento preventivo. El Poder Ejecutivo amplió este Decreto de manera sucesiva del 20 al 26 de abril⁷ y posteriormente del 27 al 3 de mayo⁸.

Desde el 4 de mayo de 2020, se inicia el periodo denominado “cuarentena inteligente”, diseñado en cuatro (4) fases de incorporación o reinicio de actividades de forma progresiva de diversos sectores económicos y sociales a partir de la planificación en base al riesgo de contagio y la capacidad de control de la red de contactos⁹.

El aislamiento preventivo a causa del COVID-19 dispuesto para evitar la propagación virus en la población tuvo una duración de casi 60 días desde la Declaración de Emergencia Sanitaria. En ese periodo, el Gobierno diseñó y aplicó diferentes medidas para contener el impacto económico, social y laboral debido al cese forzoso del desempeño productivo de los diferentes sectores de la Economía.

El aislamiento preventivo ha tenido un alcance significativo en la dinámica del mercado de trabajo y en la rotación del empleo en nuestro país, que ha obligado al Gobierno a repensar en el financiamiento de medidas de contención social a través de subsidios a trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad, así como en la concesión de créditos flexibles a los sectores más afectados.

A través de los análisis y la recopilación sistemática de cada una de las acciones que dieron lugar a políticas de sostenimiento de la mano de obra nacional, a la contención económica de los sectores afectados y al diseño de medidas de protección del ingreso a trabajadores y personas en situación vulnerable, se efectúa una descripción y un análisis de las acciones realizadas, dando énfasis al ámbito laboral y de mercado de trabajo.

Ley de Emergencia Nacional

La necesidad de obtener recursos excepcionales para la contención económica y sanitaria del país llevó al Poder Ejecutivo a presentar ante el Congreso Nacional la Ley de Estado de Emergencia a raíz de la propagación del COVID-19, con el propósito de establecer medidas administrativas, fiscales y financieras que permitirán dotar al Estado de algunas de las herramientas presupuestarias que servirán para contrarrestar los efectos de la propagación de este virus.

La Ley de emergencia contiene un conjunto de medidas nunca antes tomadas en la República, buscando garantizar los recursos necesarios para el sistema de salud y alivianar la carga de esta emergencia sanitaria y su efecto económico sobre los más vulnerables. De esta forma se propuso el fortalecimiento del sistema de salud, a través de la compra de los insumos, equipamientos y contratación de personal necesario para atender esta situación, cuidando la protección de los médicos, aumentando nuestra capacidad de testing para detección de casos de personas infectadas y así enfrentar con las mejores herramientas los desafíos de esta coyuntura.

Respecto a las ayudas económicas de contención, la ley establece una ayuda integral a los trabajadores vulnerables afectados ante esta situación, a través de una ayuda alimentaria, un subsidio monetario temporal, y la disponibilidad de créditos en condiciones financieras extraordinarias. Asimismo, a los efectos de alivianar la carga a las familias se propone el diferimiento de los pagos por los servicios básicos y los impuestos. Además, se dispone de un apoyo al sector de empleados formales que consistirá en un subsidio temporal por reposo o suspensión de contrato.

⁷ Decreto de la Presidencia de la República N° 3537

⁸ Decreto de la Presidencia de la República N° 3564

⁹ Decreto de la Presidencia de la República N° 3576

Asimismo, uno de los principales fines de la ley es asegurar el crédito a las MIPYMES, al sector agrícola, comercial y servicios, se propone capitalizar a la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), al Fondo de Garantía de las MIPYMES y al Crédito Agrícola de Habilitación (CAH).

También se establecieron medidas de readecuación financiera y a los efectos de generar el espacio financiero y presupuestario requerido para asegurar el financiamiento del Plan de Emergencia Nacional¹⁰. Finalmente, el Ejecutivo planteó al Congreso Nacional la contratación de empréstitos y bonos del Tesoro por un monto máximo de USD 1.600 millones, a los efectos de asegurar el financiamiento del presente Plan y el funcionamiento mínimo del Estado.

La Ley “*QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA EN TODO EL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY ANTE LA PANDEMIA DECLARADA POR LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD A CAUSA DEL COVID-19 O CORONAVIRUS Y SE ESTABLECEN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS, FISCALES Y FINANCIERAS*”, fue sancionada por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo en fecha 26 de marzo de 2020.

Principales medidas de la Ley de Emergencia Nacional	
Endeudamiento	Contratación o emisión de bonos hasta el monto de U\$S 1600 millones de dólares americanos para financiar las medidas de emergencia.
Déficit Fiscal	Se suspende el tope del déficit fiscal del 1,5% establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal.
Subsidio a trabajadores informales	Subsidio en dinero del 25% del Salario Mínimo Legal Vigente para cuenta propias y trabajadores asalariados informales que podrá ser abonado hasta en 2 pagos por un monto total de U\$S 300 millones de dólares americanos.
Compensación Económica para trabajadores formales	Compensación económica del 50% del Salario Mínimo Legal vigente para trabajadores formales activos en el IPS, que podrá hacerse hasta en 2 pagos, por un monto total de U\$S 100 millones de dólares a ser computados de la deuda histórica del Estado al Instituto de Previsión Social. Además, subsidiará con este monto se subsidiará las prestaciones económicas de reposo expedidas por el IPS.
Prórroga para pago de impuestos	Se dispuso la prórroga de la presentación de declaraciones juradas y pagos de impuestos de los periodos 2019 y 2020.
Fondo de Garantía MIPYMES	Se dispuso el Fondo de Garantías a través de aporte Estatal de hasta 30 mil millones de guaraníes.
Crédito Agrícola de Habilitación	Aumento de capital integrado hasta Gs. 120.000 millones de guaraníes.
Servicios Básicos	Se dispuso que los pagos de los servicios básicos de la ANDE, ESSAP y COPACO podrán ser diferidos en los meses de marzo, abril y mayo.
Apoyo a MIPYMES	Constitución de Fideicomiso para apoyo de las MIPYMES con el 20% de las utilidades netas no capitalizables de BNF del periodo 2019 y 2020 a ser administrado por la AFD.

¹⁰ Principales medidas: i) re-direccionamiento de créditos presupuestarios de los Organismos y Entidades del Estado (OEE) a las Entidades directamente afectadas por la emergencia sanitaria declarada (MSPBS, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior, Hospital de Clínicas y otros), ii) aplicación de medidas de racionalización de gastos (catering, transporte, pasajes y viáticos, subsidio familiar, retiro voluntario, entre otros), iii) contratación temporal de personal y compra directa y simplificada para bienes e insumos necesarios para la atención de la pandemia, iv) diferimiento del pago de los Organismos y Entidades del Estado (OEE) de servicios básicos a las empresas públicas y refinanciado en 12 cuotas sin recargos e intereses.

Ejecución del Plan de Acción: medidas económicas y laborales en la fase de contingencia de aislamiento preventivo.

Las diferentes instituciones del Estado en concordancia con lo dispuesto en los ordenamientos del Poder Ejecutivo y en la Ley de Emergencia Nacional, establecieron acciones socioeconómicas para la contención rápida ante las medidas de aislamiento preventivo y la ejecución del Plan de Acción.

Además de las medidas de protección en salud pública ante el COVID-19, los mecanismos ejecutados en la etapa inicial tuvieron como objetivo la protección de los puestos de trabajo, el sostenimiento de los ingresos y la inyección de recursos financieros para las empresas afectadas.

Las medidas aplicadas por los países que atravesaban la misma situación en sus territorios y las recomendaciones de los organismos internacionales han servido de guía para la implementación de acciones de contingencia en el ámbito económico y laboral.

A partir de la promulgación de la Ley de Emergencia Nacional, las instituciones encargadas de coordinar y ejecutar medidas financieras tuvieron margen para establecer los mecanismos necesarios para llegar a la población objetivo y contener la caída del empleo. De igual manera, las Carteras de Estado responsable de las políticas sociales y de seguridad social, contaron con el respaldo económico del Gobierno para paliar el déficit de los ingresos producido por el cese de actividades a raíz del aislamiento preventivo.

Atendiendo que gran parte de la economía nacional se vio paralizada por estas medidas, los diferentes Organismos del Estado establecieron planes de acción focalizados, que permitieron la flexibilización de normas laborales para los casos de aislamiento general preventivo, la implementación de protocolos de salud y seguridad ocupacional para establecimientos de trabajo exceptuados, la apertura a mesas de diálogo con diferentes sectores de la economía para mitigar los efectos de la restricción de actividades comerciales, industriales y de servicios para sostener el empleo de los trabajadores.

Estas medidas se pueden dividir en 3 grandes ramas vinculadas a las medidas del ámbito económico y socio-laboral:

Políticas en el ámbito socio-laboral COVID-19	
Política de Sostenimiento del Empleo	Aplicación de instrumentos normativos, flexibilización de normativas laborales, acceso a créditos blandos, constitución de fondos de garantías para MIPYMES y elaboración de estrategias sectoriales a través de mesas de diálogo.
Política de Salud y Seguridad Ocupacional	Diseño y aplicación de protocolos de salud y seguridad ocupacional para mantenimiento de ambientes laborales saludables para evitar la propagación del COVID-19.
Política de Protección Social	Medidas de protección al ingreso mediante compensaciones económicas para trabajadores registrados en la Seguridad Social, subsidios estatales a trabajadores informales y refuerzos de programas sociales para sectores vulnerables.

El Plan de Emergencia Nacional tuvo diferentes frentes para sobre llevar la crisis económica desatada por el COVID-19 en el país. El Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Hacienda y las Instituciones encargadas de las políticas monetaria y financiera iniciaron la ejecución de medidas de contención económica y social.

En el contexto del mercado de trabajo, se logró contener la primera fase que fue desde el 9 al 30 de marzo con la flexibilización de normativas dispuestas en el Código del Trabajo, a fin de brindar al sector empleador algunas herramientas enmarcadas en la Ley para que estos pudieran sostener los empleos.

Además, se buscó regular algunos aspectos no contemplados en el Código del Trabajo, a través de medidas excepcionales dispuestas en la Ley de Emergencia Nacional como alternativa para mantener la producción de ciertos sectores, especialmente aquellos que se dedican a la provisión de productos y servicios de primera necesidad.

1. Política de sostenimiento del empleo

Las medidas de sostenimiento del empleo estuvieron enfocadas principalmente en utilizar las figuras jurídicas dispuestas en el Código del Trabajo a través de la flexibilización del marco normativo para mantener la mano de obra empleada. También estuvieron enfocadas en analizar la sostenibilidad financiera de los establecimientos productivos a través de inyección financiera para fondos de garantías y acceso a créditos blandos enfocados principalmente a las MIPYMES.

a. Uso de las vacaciones adelantadas

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social promovió en el sector privado la utilización de las vacaciones del personal afectado por la cesación de actividades a partir de las medidas de aislamiento preventivo. El Código del Trabajo establece las vacaciones pueden ser establecidas oficiosamente por empleador y en este caso, esta figura legal de descanso obligatorio vinculada a la fuerza mayor de aislamiento preventivo dispuesta por el Gobierno Nacional a ciertas actividades económicas, se adecuaban a la situación que estaba atravesando nuestro país.

Atendiendo a que se reunían los elementos jurídicos para aplicar esta figura de descanso anual, el MTESS¹¹ dispuso que los empleadores tengan la facultad de adelantar el usufructo de las vacaciones obviando el requisito de comunicación previa establecido en el Código del Trabajo durante el periodo de la Emergencia Sanitaria e instó que los empleadores concedan las licencias remuneradas a sus trabajadores, ya sea de forma individual o colectiva, mientras dure la medida de aislamiento preventivo. Esta medida declarada en el mes de marzo permitió a los empleadores sostener la mano de obra y no caer en cesación de pago de los salarios. Las comunicaciones de movimiento de licencias laborales por motivo de vacaciones del sistema de Registro Obrero Patronal (REGOPAT) permitió evidenciar la utilización de la herramienta jurídica como medida de sostenimiento del empleo.

b. Regulación del Teletrabajo como medida de contingencia

La ley de emergencia nacional dispuso en su artículo 20° la regulación del teletrabajo como una medida excepcional para sostener el empleo. La normativa abarca tanto al sector público como para el privado. El Ministerio de Trabajo reguló esta modalidad de forma excepcional para que los empleadores tengan la posibilidad de mantener la ejecución de trabajos a distancia acatando las medidas de aislamiento. La modalidad reglamentada por el MTESS en la Resolución N° 598 de fecha 26 de marzo establece como vínculo principal de esta modalidad el uso de la tecnología para la ejecución de los trabajos. Se establece las jornadas de trabajo y el tipo de interconectividad necesaria para el control de la productividad por parte del empleador. Además, se establece que, para optar por dicha modalidad, el empleador deberá establecer una agenda de trabajo donde se indique el plazo de duración y las condiciones de entrega de resultados encomendados. Otros puntos establecidos en la disposición regulatoria son: de los derechos y deberes del trabajador y el empleador; de la preservación del derecho a la intimidad del trabajador; del régimen de seguridad social y de salud y seguridad ocupacional; de la revocatoria de la modalidad entre otros. Si bien no todas las actividades económicas

¹¹ Resolución MTESS 499/2020

pueden trasladar sus labores al mundo digital para acogerse a la modalidad de teletrabajo, se ha verificado que algunas de las principales ramas del sector terciario han transformado sus negocios para mantener el empleo y productividad, utilizando la opción de la compra-venta de productos a través de internet, vía plataformas digitales o atención al cliente vía telefónica.

Actualmente no se dispone de información sobre la cantidad de personas que incorporaron esta modalidad contractual, debido a la falta de registro o inscripción en alguna base oficial de las entidades reguladoras. Por otra parte, es importante mencionar que el proyecto de Ley general de Teletrabajo se encuentra en estudio en el Parlamento y cuenta con media sanción en la Cámara de Diputados.

c. La suspensión de contratos de trabajo

Una de las medidas más importantes adoptadas durante el periodo de aislamiento preventivo y cese de actividades laborales para el mantenimiento del empleo formal, fue la aplicación de la suspensión de contratos laborales. Esta figura jurídica interrumpe los efectos del contrato, pero no extingue los derechos y obligaciones, previendo su plena vigencia al reintegro de las actividades laborales una vez finalizado el plazo de la suspensión o su presunto levantamiento.

El MTESS adoptó a través de diferentes disposiciones administrativas y mecanismos simplificados de presentación de suspensiones, donde se dio especial prioridad a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Asimismo, se diseñó una plataforma digital de suspensiones vinculadas al sistema REGOPAT¹², donde los empleadores pudieron realizar su trámite documental y la presentación de las nóminas de sus trabajadores suspendidos en línea. Aunque en una primera etapa se permitió la presentación de la solicitud y su documentación vía correo electrónico, posteriormente esta información fue migrada a la plataforma digital a fin de que se pueda sistematizar los registros de las suspensiones en una misma base de datos.

Es importante señalar que la figura de la suspensión adquiere su principal relevancia por su vinculación al beneficio de compensación económica para trabajadores formales dispuesta en la Ley de Emergencia Nacional. El Decreto Reglamentario del artículo 46¹³ de la normativa, estableció tres criterios de elegibilidad para ser sujeto de la compensación: a) la empresa debía acogerse a la suspensión total o parcial de los contratos de trabajo de sus trabajadores; b) la empresa debía encontrarse en cesación de su actividad y; c) el trabajador tenía que encontrarse afiliado como cotizante activo en el sistema de seguridad social del IPS. En tal sentido, las suspensiones de contrato de trabajo tuvieron un rol fundamental para la cobertura de los trabajadores formales al momento del acceso al beneficio.

La figura de la resolución electrónica de las suspensiones fue uno de los mecanismos de agilización de trámites establecido por el MTESS para que el IPS pueda efectuar la liquidación y el pago de las compensaciones a los trabajadores formales suspendidos. El trabajo interinstitucional para absorber la demanda de las cantidades de suspensiones requeridas durante el mes de abril fue fundamental para llegar a los beneficiarios y que estos puedan percibir sus compensaciones económicas. Se requirió además la adaptación de la tecnología del Instituto de Previsión Social para transferencia de la información en tiempo real y un desempeño adecuado del circuito electrónico del expediente para el desembolso del beneficio a través de diferentes medios de pago.

En este contexto, la figura de la suspensión permitió la combinación de dos políticas importantes: por un lado, lograr que los trabajadores conserven sus empleos manteniendo sus contratos de trabajo con

¹² Registro Obrero Patronal

¹³ Decreto de la Presidencia de la República N° 3546

los derechos y obligaciones vigentes y, por otro, ser sujetos de compensaciones económicas como medida de protección a los ingresos y suavizamiento de la caída del consumo.

Los registros de las suspensiones permiten tener un panorama de lo acontecido durante la primera fase de la Emergencia Sanitaria en el sector formal y nos proporciona insumos importantes para estimar el impacto de las medidas de aislamiento en el ámbito laboral, observar el comportamiento de la dinámica del mercado de trabajo y evaluar la efectividad de las medidas tomadas durante la primera fase de la pandemia. También nos permite medir el impacto financiero de las recaudaciones de la seguridad social durante los meses de suspensión de los contratos en las prestaciones de corto y largo plazo. Esta información relevante debe formar parte de los insumos para la construcción de medidas post efectos del COVID-19, en especial para el sostenimiento del empleo, la reconversión laboral y el establecimiento de las acciones de la reactivación de la economía a los sectores más afectados.

d. Mesas de diálogo con los sectores industriales, de comercios y servicios

Desde la adopción de las primeras medidas de aislamiento dispuestas el 10 de marzo, se ha iniciado un proceso de diálogo con los diferentes sectores a fin de abordar las medidas junto con los principales actores afectados. Cada institución de acuerdo con sus atribuciones, recibieron las inquietudes y las propuestas que formaron parte de los paquetes económicos, sociales y laborales que posteriormente se han integrado al objetivo dispuesto en la Ley de Emergencia Sanitaria. Desde el aspecto laboral y económico, se llevó a cabo mesas de diálogo con los sectores de los rubros gastronómico, entretenimiento, hotelero, comercio, textil y confección. También se dio apertura al diálogo con el sector educativo, con las diferentes agremiaciones de las MIPYMES, sector industrial, rural, de la construcción y de servicios. También el sector de los artesanos, del transporte, distribuidores de combustible, representantes del ámbito deportivo, peluqueros y del rubro del cuidado de la belleza en general, entre otros, que formó parte de las mesas de Gobierno. La apertura del diálogo también se dio con los sectores de trabajadores profesionales independientes, especialmente con odontólogos, abogados, contadores, asesores y otros. De la sistematización de las reuniones efectuadas, los requerimientos de los sectores se focalizaron principalmente en 3 tipos de medidas con la finalidad de sostener el empleo:

- ✓ Financieras: acceso a créditos con tasas de interés accesibles; periodo de gracia para el pago de nuevos créditos; prórrogas en los plazos de créditos vigentes; constitución de fondos de garantías para créditos de las MIPYMES; agilización y desburocratización para acceso a préstamos; periodos de mediano y largo plazo para el financiamiento de los créditos otorgados; refinanciamiento de deudas anteriores; productos financieros para compra de deuda y post-financiamiento; créditos a tasas especiales para pago de nómina de empleados y, créditos de inversión para la reestructuración productiva.
- ✓ Laborales y de seguridad social: flexibilización de procesos documentales para la presentación de suspensiones; apoyo en la formación y capacitación para la reconversión productiva durante el periodo de medidas de aislamiento; flexibilización de la carga horaria del personal afectado; regulación de la modalidad de teletrabajo para la adopción del trabajo a distancia; cambio en la modalidad de aseguramiento de cotizante general a jornalero o a empleo parcial; refinanciación de las deudas del seguro social durante el periodo de la emergencia sanitaria; exoneración de los recargos por mora y multa por falta de comunicación del MTESS; exoneración de las multas por retraso en las planillas patronales de la seguridad social; prórroga del periodo de presentación de planillas laborales del MTESS y cobertura efectiva de salud para cotizantes activos del IPS y sus familiares dependientes; medidas de protección de la salud y seguridad ocupacional.

- ✓ Tributarias: solicitaron prórroga en el pago de los principales tributos y también exoneración de recargos por mora o multa; establecer un régimen excepcional y transitorio de facilidades de pago, para el Impuesto a la Renta del Servicio de Carácter Personal (IRP); trasladar la fecha de vencimiento para la presentación de las declaraciones juradas determinativas e informativas y el pago de las obligaciones tributarias, entre otros.

e. Medidas especiales de apoyo a las MIPYMES

Utilizando como variable proxy del total de empresas al número de personas que declaran tener algún negocio en la Encuestas de Hogares de los últimos 15 años, se estima que el promedio de unidades económicas con al menos un trabajador (además del empleador) ha rondado las 144 mil. De estas, la mayoría son microempresas (81,7% con dos a cinco ocupados y 12,4% con seis a diez ocupados); cerca del 5% son unidades económicas con 11 a 50 ocupados y 1% son empresas con más de 50 ocupados. Las MIPYMES, respecto de las grandes empresas y sin considerar a los cuenta propia, representan una cuarta parte de las unidades económicas y emplean a dos quintas partes de los ocupados, representando su contribución alrededor de una tercera parte del total de ingresos por concepto de ventas (OIT, 2017). Atendiendo la estructura en la cual se desempeña la económica nacional, las medidas incorporadas para el sector tienen un enfoque importante en el mantenimiento de la mano de obra y la recuperación productiva de las MIPYMES. El Gobierno, previendo la continuidad del desarrollo productivo, el sostenimiento de los empleos y la transformación del sector ha dispuesto las siguientes medidas, centrándose en el apoyo financiero a través de los siguientes instrumentos:

- ✓ Fideicomiso: constitución de un fideicomiso que será fondeado con el 20% de las utilidades netas no capitalizadas del Banco Nacional de Fomento (BNF), administrado por la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) para apoyar a las MIPYMES con la finalidad de promover la concesión de nuevos créditos y realización de operaciones financieras tendientes a otorgar liquidez a los distintos sectores de la economía destinados preferentemente al apoyo financiero a las MIPYMES.
- ✓ Aporte de capital a la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) por el monto total de G. 120.000.000.000 para el financiamiento de las medidas de mitigación de los efectos económicos del COVID-19 con especial énfasis en las MIPYMES y la autorización a la AFD a establecer líneas de créditos en condiciones financieras favorables para las MIPYMES.
- ✓ Fondo de Garantía para las MIPYMES: Aporte estatal de G. 30.000.000.000 a través del FOGAPY (Fondo de Garantías de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas). El FOGAPY es un instrumento financiero desarrollado para mejorar el acceso al crédito de las MIPYMES formalizadas, generadoras de empleo y creadoras de riquezas. Asimismo, a través de la Ley de Emergencia Nacional el Tesoro Público deberá transferir la suma de U\$D 100.000.000 como capitalización adicional del FOGAPY para la constitución de sub-fondos o fondos especiales para el apoyo al sector MIPYMES y otros sectores.
- ✓ Línea de crédito del Banco Nacional de Fomento (BNF): destinada a financiamiento de capital operativo para MIPYMES a un año con tasa de interés anual del 7% en guaraníes y 5% en dólares con obligación del prestatario de realizar un solo pago de capital e intereses al final del periodo.
- ✓ Banco Central del Paraguay (BCP): resolvió disponer como medida excepcional complementaria de apoyo para el otorgamiento de créditos, que los créditos nuevos otorgados hasta el 30 de junio de 2020 estarán exonerados de la constitución de provisiones por un plazo de hasta 18 meses siempre y cuando el beneficiario del crédito sea una unidad económica, preferentemente del sector de las MIPYMES.
- ✓ Servicios básicos de luz, agua y teléfono: el pago de las facturas por los servicios de consumo de electricidad, agua y telefonía fija puede ser diferido temporalmente y los montos impagos pueden financiarse sin recargos ni intereses, debiendo incluirse preferentemente entre las categorías de usuarios a ser beneficiados con estas medidas a las MIPYMES.

2. Políticas de Salud y Seguridad Ocupacional

Una de las principales políticas diseñadas y ejecutadas para paliar la propagación del COVID-19 es la referente a prevención y riesgo de contagio en los establecimientos laborales. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, en conjunto con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social establecieron protocolos e instructivos de actuación para la vuelta al trabajo en las fases uno, dos y tres y durante el aislamiento obligatorio. La prevención de los riesgos ocupacionales debe ajustarse al modo COVID-19 de vivir y es por lo que la rigurosidad del diseño de estos protocolos y de la información a ser proveída a los establecimientos productivos está enfocada al desenvolvimiento habitual de las labores de trabajo, pero bajo estrictas medidas de protección al entorno del trabajador y de la atención al público en general.

Entre las medidas adoptadas para el desempeño de la actividad laboral, se destacan las de higiene, distanciamiento y los protocolos de actuación en caso de detección del virus en el establecimiento laboral. Atendiendo a que estos no tienen la misma naturaleza productiva, cada protocolo ha sido diseñado de acuerdo a la actividad de los sectores. También es importante señalar que durante la etapa de aislamiento se han iniciado los controles de higiene y distanciamiento que deben aplicar las empresas con actividades exceptuadas, especialmente aquellas que realizan atención al público.

Se han realizado aproximadamente 70 inspecciones por día desde el inicio del mes de abril hasta la fecha, donde se ha verificado el estricto cumplimiento de las medidas sanitarias para el desarrollo de la actividad, a través de un protocolo especial de inspección.

En efecto, para el ámbito de la salud, se establecieron protocolos y directrices para atención en salud sexual y reproductiva, protocolo de atención odontológica de retorno gradual, lineamientos fisioterapia, lineamientos fonoaudiología, lineamientos procedimientos quirúrgicos, protocolo atención ambulatoria.

Respecto a actividades económicas se establecieron los siguientes protocolos e instructivos: instructivo para delivery, protocolo para entornos laborales de higiene y distanciamiento, instructivo servicio a domicilio, instructivo para industrias, instructivo de transporte público de pasajeros, instructivo para obras civiles, para comercios, oficinas corporativas, salones de belleza entre otros, publicadas en las páginas web de las instituciones del Estado¹⁴.

3. Políticas de Protección Social

Las medidas de protección social estuvieron enfocadas principalmente en la protección de los ingresos de los trabajadores y desempleados, exoneración de servicios básicos de sectores vulnerables para afrontar la suavización del consumo, protección al empleo y refuerzos económicos a los programas de asistencia social del Estado.

a. Subsidio a trabajadores informales

El diseño de las políticas de protección a los ingresos dispuestas en la Ley de emergencia sanitaria tuvo como primer objetivo cubrir a trabajadores que se desempeñaban en empleos informales, en especial a los sectores de asalariados e independientes. Esta medida se dio principalmente atendiendo al impacto que generaron las medidas de aislamiento en el sector económico, ya que la mayoría de los establecimientos productivos se vieron obligados a cerrar las oficinas y empresas para cumplir con las medidas sanitarias impuestas por el gobierno.

Atendiendo las Estadísticas Nacionales que indican que aproximadamente el 60% de los asalariados no cuentan con seguro social obligatorio y el 90% de los trabajadores independientes no poseen

¹⁴ <https://www.mspbs.gov.py/cuarentena-inteligente.html>

registros en la Subsecretaría de Estado de tributación, se estimó que aproximadamente 1 millón y medio de personas serían sujetos de este subsidio. Ante el supuesto de que los primeros en ser afectados económicamente debido al cierre compulsivo de sus establecimientos eran los trabajadores informales, que al estar más vulnerables en sus derechos derivados de sus actividades laborales y sufrir despidos masivos, se dispuso que el Estado otorgue una ayuda directa del 25% del Salario Mínimo Legal Vigente para actividades diversas no especificadas. El Ministerio de Hacienda asumió el desafío del pago y se destinó 300 millones de Dólares Americanos para el subsidio de los trabajadores informales, denominando al programa con el nombre Pytyvõ¹⁵.

En este estadio, el desafío principal para el pago del subsidio fue identificar a los sujetos que se encontraban en situación de informalidad, ya que el Estado no posee registros socio-económicos ni laborales de los trabajadores que se desempeñan en esta condición. Para ellos, se diseñó una herramienta tecnológica de inscripción para acceso al subsidio a través de aplicaciones web (APP) para teléfonos inteligentes y plataformas de inscripción en las páginas oficiales de las Instituciones Públicas. Durante el mes de marzo y abril se obtuvieron aproximadamente 1.830.000 registros de personas en el programa Pytyvõ, que posteriormente fueron depurados a partir de los criterios de exclusión establecidos en la Ley de Emergencias¹⁶.

El pago se realizó 100% a través de medios electrónicos, entre ellas, las billeteras de las principales telefónicas que operan en el mercado, la tarjeta Zimple proveída por la Entidad Bancard y la cédula de identidad como mecanismo innovador para percibir el subsidio. Aproximadamente 500 mil personas quedaron excluidas durante el proceso de depuración y, en la primera etapa fueron beneficiadas 1.086.000 personas, con una inversión aproximada de 79.2 millones de Dólares Americanos. El Gobierno Nacional prevé una segunda etapa de pagos para este sector que deberá realizarse a finales del mes de mayo de 2020.

b. Compensación económica para trabajadores formales

Paraguay no cuenta con políticas o instrumentos de protección a los ingresos a trabajadores a través de la figura de seguro de desempleo. Esto ha obligado al Gobierno a pensar al igual que para los trabajadores informales, en mecanismos de ayuda monetaria estatal a ser aplicados ante el cierre de los establecimientos productivos o a la suspensión de los contratos de trabajo a raíz del aislamiento preventivo del COVID-19.

De la misma forma que el sector informal, la Ley de Emergencia Sanitaria previó un capítulo especial para el otorgamiento de compensaciones económicas a trabajadores que se encuentran incluidos en la seguridad social. En dicho sentido, la normativa estableció el re-direccionamiento de U\$S 100 millones de Dólares Americanos del fondo de emergencia al Instituto de Previsión Social para dar cobertura a los trabajadores cesados en sus actividades o suspendidos en sus contratos de trabajo, a fin de que estos puedan afrontar la falta de ingresos durante el periodo de aislamiento. El destino de este aporte estatal también estuvo dirigido a cubrir la contingencia de reposos por contagio de la enfermedad del COVID-19 de los asegurados.

Es importante hacer mención que la Ley vincula el re-direccionamiento de los 100 millones de Dólares Americanos con la deuda histórica del Estado con el IPS, calculada en aproximadamente 500 millones de Dólares Americanos. La transferencia de este importe deduce la deuda del Estado con la previsional.

¹⁵ Traducción al español: La ayuda o el auxilio.

¹⁶ Se encontraban excluidos de recibir el subsidio para informales los jubilados, pensionados, cotizantes del IPS u otras Cajas de jubilaciones y pensiones, funcionarios públicos, beneficiarios de otros programas sociales y aportantes del IRP con ingresos superiores registrados en 1 SML.

Como se explicó anteriormente, el otorgamiento de la compensación económica estuvo atada a la medida de suspensión de contratos de trabajo otorgadas por el MTESS a las empresas y trabajadores. La ley estableció en efecto, el pago del 50% del SML a los trabajadores formales y dio la potestad a la Entidad Previsional y las Instituciones del Poder Ejecutivo a reglamentar su aplicación¹⁷. A los efectos del pago, el IPS adoptó medidas restrictivas para su otorgamiento, estableciendo que los beneficiarios debían de tener un ingreso de hasta 2 Salarios Mínimos, registrar pagos anteriores en las planillas de declaración de salarios, no estar gozando de otra prestación de corto o largo plazo, no poseer otros ingresos registrados y otorgar por única vez la compensación económica a los trabajadores.

De acuerdo con los registros administrativos del IPS, al inicio de la medida de aislamiento un total de 625.000 trabajadores se encontraban cotizando a la seguridad social, de los cuales 550.000 correspondían al régimen general. Al inicio de las medidas de aislamiento, el IPS estimó que aproximadamente el 55% de los trabajadores cotizantes del régimen general serían sujetos de la compensación económica, observándose que la cantidad de trabajadores suspendidos al finalizar el mes de abril no sobrepasó los 100.000. A diferencia del programa administrado por el Ministerio de Hacienda para trabajadores informales, el Instituto de Previsión Social tomó la determinación de realizar los pagos a través de las vías convencionales, es decir por medio de ventanilla de las redes bancarias del Banco Nacional de Fomento. Posteriormente, con el propósito de agilizar los procesos de pago, se solicitó a las entidades bancarias la identificación de las cuentas corrientes o cajas de ahorro de los trabajadores y se procedió al depósito de la compensación en las cuentas individuales de los beneficiarios. La primera fase del pago de la compensación a trabajadores asalariados formales fue de aproximadamente 13 millones de Dólares Americanos y la Entidad Previsional prevé ampliar el periodo de pago a un segundo mes e incluir a los sujetos que ganan por encima de los 2 Salarios Mínimos, así como a aquellos trabajadores con pluriempleo que no han podido recibir la compensación del IPS a inicios del mes de mayo.

- c. Cobertura médica y asistencial a los trabajadores asegurados y a sus familias mientras dure el estado de emergencia.

Atendiendo a la situación económica de las empresas y el bajo consumo durante la etapa de aislamiento preventivo que impactó fuertemente en la economía de nuestro país, la Ley de Emergencia Sanitaria dispuso una cobertura médica extraordinaria para los trabajadores de las empresas que se encontraban en situación de cesación de pago y en proceso de requerimiento de suspensiones de contrato de trabajo. El artículo 46 dispuso que *“El Instituto de Previsión Social (IPS) deberá seguir atendiendo a los asegurados durante la emergencia, más allá de los pagos recibidos de los aportes obreros patronales”*.

Si bien es cierto, que el retraso en los pagos de las cotizaciones no debería suspender las obligaciones previsionales de la Entidad, el IPS en la actualidad bloquea al usuario del servicio hasta tanto la empresa no se encuentre al día con sus obligaciones. Atendiendo esta normativa interna, la ley pretende paliar esta situación y garantizar a los asegurados y a sus familias la atención integral de la salud en los diferentes servicios médicos que ofrece el IPS a nivel país. Esta medida también atendía la gran cantidad de trabajadores que se estimaba entrarían en estado de suspensión de contratos, lo cual implicaba que no se realizarían las cotizaciones para la nómina y por consiguiente, el acceso a las prestaciones médicas.

Es importante resaltar que la Carta Orgánica del IPS establece una cobertura médica de hasta 60 días al trabajador que fuese sido despedido injustificadamente, brindando atención médica al asegurado como una garantía de que no perderá sus derechos de forma intempestiva. A la fecha, no se tienen

¹⁷ Decreto de la Presidencia de la República N° 3649/20

estimaciones de la cantidad de personas atendidas bajo la figura dispuesta en la Ley, pero debería ser objeto de análisis posteriores para verificar el impacto financiero del uso del servicio de salud de la previsual, afectada por el no ingreso de las cotizaciones.

d. Otros programas sociales ejecutados

Además de las medidas de protección al ingreso a trabajadores formales e informales, también el Estado ejecutó programas de ayudas sociales paralelos enfocado a grupos más necesitados. Una de las primeras medidas fue presentada por la Secretaría de Emergencia Nacional con el denominado Programa Ñangareko, que tenía como objetivo brindar seguridad alimentaria a las personas vulnerables a través de transferencias monetarias y kits de alimentos no perecederos. Las transferencias monetarias estaban estimadas en dar alcance a aproximadamente 292.000 personas y los kits alimentarios a casi 30.000 ciudadanos de las localidades más alejadas del país. El monto de la transferencia monetaria fue establecido en Gs. 500.000, mediante una inversión de Gs. 89.123.500.000, equivalentes a 13.7 millones de Dólares Americanos. Igualmente, el Poder Ejecutivo destinó 51 millones de dólares para el pago a 209.886 adultos mayores y 165.229 familias del programa Tekoporã.

III. SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL FORMAL EN EL SECTOR PRIVADO: UN ANÁLISIS PRELIMINAR DEL IMPACTO DEL COVID-19

Los registros administrativos del Ministerio de Trabajo (MTESS) son utilizados para conocer y monitorear el comportamiento del mercado de trabajo formal, es decir, sirven de insumos para determinar la reacción de las empresas a partir de las disposiciones del gobierno, conocer la dinámica del movimiento de trabajadores ante la suspensión, cesación o despido y, al mismo tiempo, permite identificar cuáles son las actividades económicas más afectadas ante la coyuntura.

A continuación, se presentan los resultados del análisis de los registros administrativos del MTESS asociando los resultados con las medidas adoptadas y promovidas por el Gobierno en materia de empleo durante los dos primeros meses de la adopción de medidas de distanciamiento físico.

Monitoreo de los principales registros administrativos

1. Comunicaciones de entradas y salidas de trabajadores.

Los registros de entradas y salidas de los trabajadores determinan la situación real de estos con relación a la seguridad social y normativas de trabajo, evidenciando el desarrollo o no desarrollo de una actividad laboral que permita la identificación de la persona en el mercado laboral formal.

Indistintamente, los empleadores tienen la obligación de registrar a sus trabajadores tanto en el IPS como en el MTESS bajo normas administrativas diferentes que a la fecha producen dos registros no vinculados. La comunicación del inicio de la actividad se denomina alta o entrada y permite al trabajador obtener los beneficios que se derivan de la seguridad social. En términos laborales, esto implica la obligación de registrar cualquier tipo de movimiento de los trabajadores ya sea por licencias, permisos, sanciones, suspensiones, vacaciones u otros establecidos en las normativas vigentes. Estos derechos y deberes cesan en el momento en el que se comunica a la seguridad social y al Ministerio de Trabajo, mediante la baja o salida correspondiente, la desvinculación en el ejercicio de la actividad laboral.

Las comunicaciones de entradas y salidas son consideradas actos administrativos de obligado cumplimiento para las personas sujetas al sistema de la seguridad social y al ámbito de la relación laboral en el sector privado, de acuerdo con lo estipulado en la Carta Orgánica del Instituto de Previsión Social y a las regulaciones vigentes¹⁸, sobre Inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores.

Las entradas y salidas se pueden producir de forma sucesiva en el tiempo o de forma simultánea. Para los supuestos de alta simultánea se prevé que cuando una persona ejerza simultáneamente distintas actividades o la misma actividad, pero en condiciones o formas diversas, su encuadramiento será múltiple, constituyendo las situaciones de pluriempleo respectivamente.

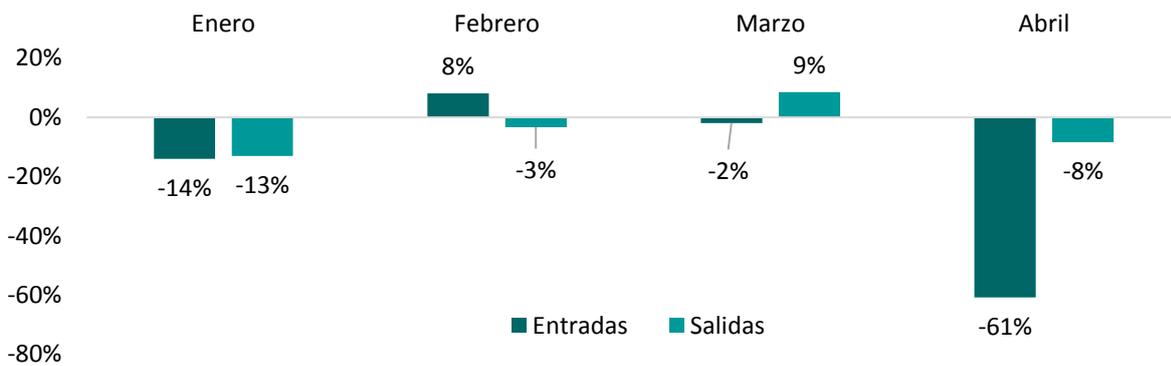
En efecto, la dinámica que se produce en el mercado de trabajo formal puede ser monitoreada tanto por la seguridad social como por la autoridad administrativa del trabajo, a fin de conocer el comportamiento de las entradas y salidas de los trabajadores, además de observar la dinámica de los motivos de las desvinculaciones y las variaciones que se presentan de forma mensual e interanual. Para conocer el impacto de las medidas vinculadas al COVID-19 en el mercado laboral, se realizó un análisis de los principales indicadores de los registros administrativos de comunicaciones de entradas y salidas de los trabajadores en el MTESS, que se describen a continuación.

¹⁸ Decreto N.º 8304/17 y Decreto N.º 9.368/18

Durante el primer cuatrimestre del año 2019 se registraron aproximadamente 40.000 comunicaciones de entrada y salida de trabajadores de forma mensual, mientras que para el 2020 se observó una reducción de 12 pp. en el mismo periodo. Esta disminución nos revela que el mercado sufrió una contracción en la dinámica de rotación de trabajadores entre los meses de enero a abril. En términos de variación interanual, el inicio del año 2020 presentó una diferencia negativa en casi todos los meses analizados, habiendo solamente una pequeña variación en las comunicaciones de entrada en el mes de febrero, con un incremento de 8 pp. con relación al año 2019.

A partir del inicio del periodo de la crisis económica, el comportamiento de la rotación laboral se vio seriamente afectada en comparación al año 2019. Durante el mes de marzo, ya se puede observar un estancamiento de incorporación de trabajadores al mercado de trabajo con una diferencia negativa de 2 pp. y un incremento de 9 pp. en términos de salidas. Posteriormente, para el mes de abril, se observó una caída de 61 pp. en términos de entradas que ilustra el freno que sufrió el mercado durante el periodo de aislamiento en términos de reabsorción de trabajadores, atendiendo que el 95% de las actividades se encontraban suspendidas. Sin embargo, el mercado laboral formal contuvo las salidas de los trabajadores en un gran porcentaje, lo que revela que no se produjo una salida o desvinculación masiva de empleados del sector formal en comparación con el mismo periodo del año anterior.

Gráfico 1. Variación interanual de comunicación de movimiento de trabajadores. Periodo 2019-2020

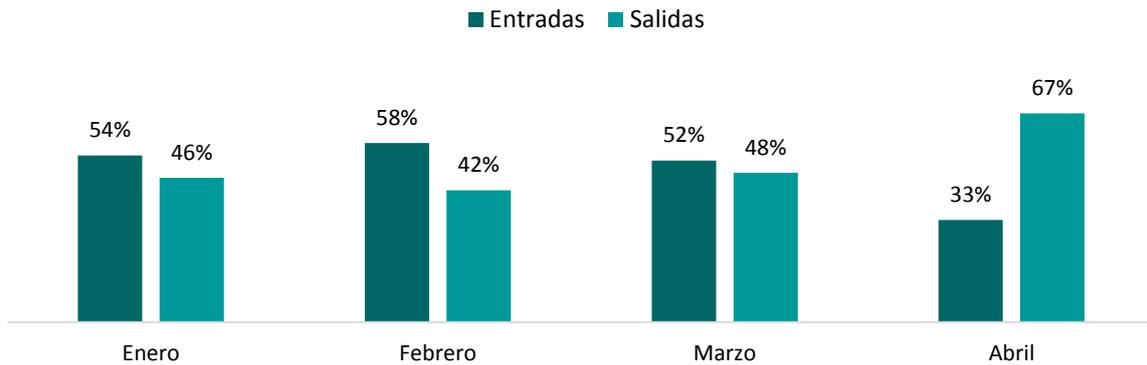


Fuente: Elaboración propia a partir de los registros administrativos (jaspersoft) del MTESS. Consulta: 11/5/20 7:05

Respecto al comportamiento que tuvo el mercado de trabajo formal en cuanto a la distribución de entradas y salidas correspondiente al primer cuatrimestre del año 2020, podemos observar que durante los meses de enero y febrero la proporción de entradas es superior a las salidas, manteniéndose en promedio en 12 pp. Ahora bien, el cambio en la dinámica de entradas se empieza a notar al primer mes de la implementación de las medidas de aislamiento, en donde se observa que en el mes de marzo las entradas disminuyen en 4 pp. respecto a la tendencia de los meses anteriores, reflejando el inicio de la disminución de los niveles de contratación de trabajadores formales en el mercado.

Es importante resaltar que durante los primeros 3 meses del año, la proporción de comunicaciones de “entradas” representó en promedio al 54% de las comunicaciones registradas ante el ministerio. Tal que así que en el mes de marzo la proporción de entradas fue de 52%, sin embargo, a partir del mes de abril la proporción cae a 33%, es decir, se reduce en 21 pp. con relación al mes anterior. De esta manera se observa una mayor representatividad de registros de salidas (67%) dentro de la proporción de las comunicaciones, debido a la baja cantidad de altas registradas a causa del estancamiento de la rotación del sector formal que forzaron a los diferentes sectores a suspender totalmente sus actividades o a trabajar con una cantidad reducida de personal (Gráfico 2).

Gráfico 2. Distribución de movimiento de entrada y salida de trabajadores, según mes de comunicación. Año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros administrativos (jaspersoft) del MTESS. Consulta: 11/5/20 7:05

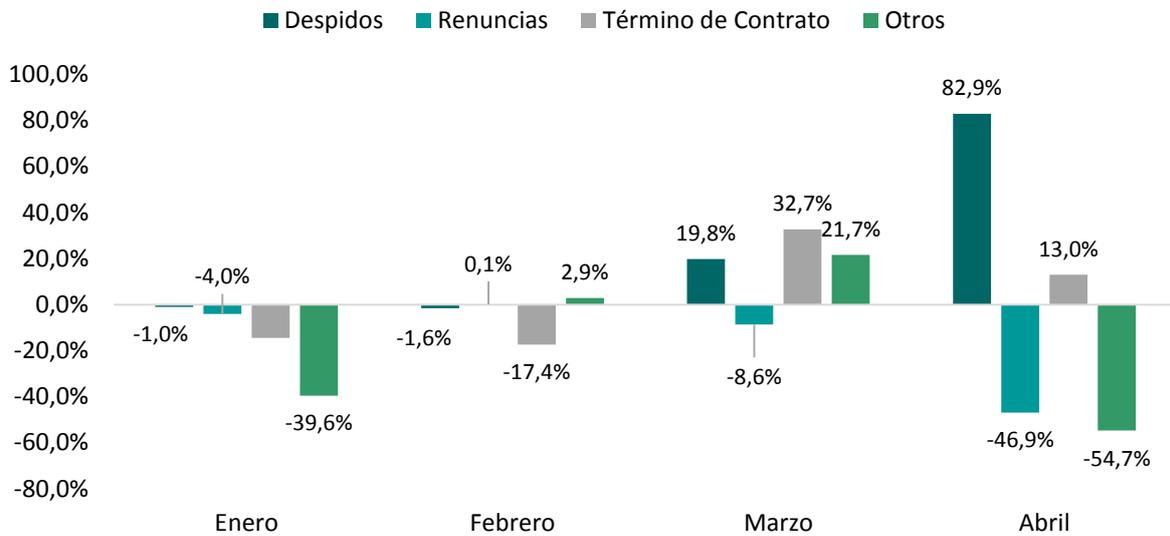
Además de las comunicaciones de entradas y salidas, otro indicador importante que se registra en el MTESS tiene que ver con las razones por las que un trabajador puede desvincularse del mercado de trabajo. Estos datos nos ofrecen la posibilidad de analizar las causales de salida del trabajador y el momento en las que estas se producen.

Para conocer el impacto de las medidas durante el periodo de crisis, se identifican las razones de salida del trabajador durante cierto periodo de tiempo para que los resultados sean comparables con el momento de la crisis sanitaria generada por el COVID 19. Las razones de salida utilizadas en los registros administrativos para el análisis del comportamiento antes y durante la crisis sanitaria, son las mismas que las establecidas en el Código del Trabajo.

Para el análisis, se han considerado las razones más recurrentes que declaran los empleadores al momento de dar salida a sus trabajadores. En el Gráfico 3, se muestra la variación interanual de comunicaciones de salida, y se observa que en los meses de enero y febrero los motivos de desvinculación por despido, renuncia, término de contrato y otros estuvieron porcentualmente por debajo de lo que representó el año 2019 en el mismo periodo de tiempo.

No obstante, en el mes de marzo las variaciones interanuales indican un incremento en los siguientes motivos de salida; “despido” y “término de contrato”. En efecto, el motivo de despido sufrió un incremento del 20%, mientras que el motivo de término de contrato mostró un aumento de 33%. Ahora bien, en el mes de abril, momento en el cual las medidas de aislamiento se encontraban vigentes para gran parte de los sectores económicos, la variación interanual refleja cambios significativos en su dinámica. El motivo de despido tuvo una variación interanual de 83% y el término de contrato 13%. Una diferencia significativa se encuentra también en el motivo de renuncia, que sufrió una variación -47%.

Gráfico 3. Variación interanual de las comunicaciones de salidas, según principales motivos declarados. Periodo 2019-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros administrativos (jaspersoft) del MTESS. Consulta: 11/5/20 7:05

Si observamos el comportamiento de los sectores económicos, podemos evaluar cuales sufrieron mayor impacto en sus empleos en término de desvinculaciones, para ello, analizamos la dinámica de entradas y salidas por sector comparando el periodo de aislamiento preventivo¹⁹ (marzo y abril), respecto a los dos primeros meses del año 2020 (enero y febrero). A los efectos del análisis, denominamos a este último periodo como pre-crisis, a fin de comparar la dinámica de los sectores antes y después del inicio del confinamiento.

En el Gráfico 4, vemos que el sector de alojamiento y servicios de comida sufrió una variación de -41% en términos de entradas respecto a los meses de pre-crisis. Asimismo, el sector comercio presentó una contracción de -27% en la dinámica de movimientos de entrada. Otro sector afectado ha sido el sector construcción que mostro una contracción del 45%. Asimismo, el sector de las industrias evidenció una variación de -39%, el sector financiero de -49%, el sector primario de -53% y los servicios no financieros de -42%.

Las cifras indican que todos los sectores económicos ha sufrido una contracción en su actividad, medida a través de las comunicaciones de entrada, lo que demuestra que no solamente aquellas actividades no exceptuadas para operar en el mercado dejaron de absorber mano de obra, sino que el confinamiento preventivo ha impactado fuertemente en todos los sectores económicos y produjo una ralentización en el ciclo de la dinámica de mercado de trabajo durante los meses de análisis, encontrándose aquí una variable importante para la reactivación económica post-crisis y la capacidad de estos sectores de volver a reactivar al nivel anterior a las medidas de confinamiento.

Por otra parte, si analizamos la dinámica de comunicaciones de salida, el comportamiento del sector formal es diferente. Las mayores bajas se han experimentado en el sector de alojamiento y servicios de comidas, que incrementó en 43% con relación al periodo de pre-crisis, seguido por el sector de industrias con un incremento de 17% y, los sectores de comercio y de enseñanza con un 8% respectivamente.

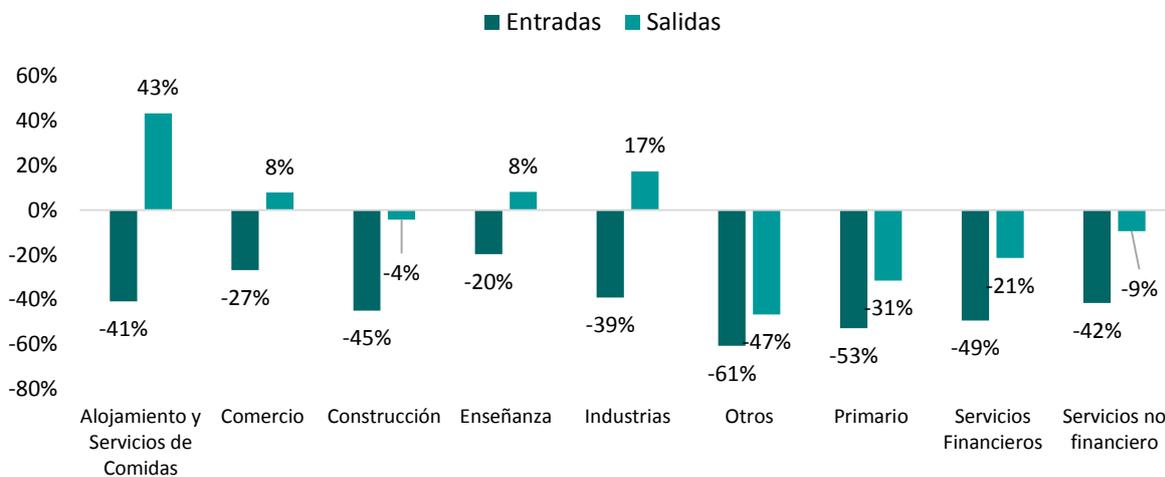
No obstante, observamos que la construcción disminuyó sus salidas en -4% respecto al periodo de pre-crisis, mientras que en el sector primario se observó variación de -31%. En el mismo sentido, el sector

¹⁹ Fecha de inicio de medidas de aislamiento 09-03-2020 hasta el 30-04-2020.

financiero presento -21% de variación y el sector de servicios no financieros -9%. En la categoría otros, que agrupa todas las demás ramas de actividad, las salidas representaron -47% en comparación a los dos meses anteriores al inicio de la cuarentena preventiva.

Los resultados en términos de movimientos de salidas indican una contracción de la actividad varios sectores en comparación a los meses previos a la crisis, que podría deberse principalmente a la habilitación de periodos de suspensiones laborales acompañadas con las compensaciones económicas a los trabajadores formales. Bajo este supuesto, se podría afirmar que dichas medidas contuvieron las desvinculaciones y permitieron a los propietarios de los establecimientos mantener su mano de obra en el periodo de aislamiento preventivo. Sin embargo, es importante prestar debida atención a estos sectores una vez iniciada la fase de cuarentena inteligente, en especial en la fase de la reactivación económica, a fin de que las medidas aplicadas continúen manteniendo los niveles de empleo relativo en estos sectores.

Gráfico 4. Variación del movimiento de trabajadores en el sector privado formal, según actividad económica, a partir de la vigencia de las medidas de aislamiento del COVID 19. Año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros administrativos (jaspersoft) del MTESS. Consulta: 11/5/20 7:05

Nota: los porcentajes de variación fueron calculados a partir de los primeros dos bimestres, es decir, bimestre 2 (marzo y abril) con relación al bimestre 1 (enero y febrero).

La dinámica del mercado de trabajo también puede ser analizada desde el tamaño de empresa. Tomando este criterio, analizamos lo que ocurrió en las unidades productivas de acuerdo con su clasificación por nivel de facturación de la SET²⁰ durante el primer cuatrimestre del año 2020. Es importante considerar que dentro del universo las unidades productivas formales registradas, el 96% de las empresas son MIPYMES y emplean a aproximadamente a 220.000 trabajadores registrados en el seguro social, mientras que el 4% de las empresas son grandes, pero abarcan el 60% de los trabajadores formalizados.

Si observamos el total de movimientos por tamaño de empresa para el año de análisis, las pequeñas tuvieron alrededor de 15.000 movimientos al mes, mientras que las medianas registraron en promedio 8.157 movimientos y las grandes 11.635. Con esto podemos notar que la mayor frecuencia de rotaciones se produce principalmente en empresa que se encuentran en los niveles de facturación más bajos, de acuerdo con los datos de clasificación arrojados por la SET.

Si analizamos es el promedio de entradas y salidas mensuales por tamaño de empresas para el 2020, observamos que las pequeñas presentan una rotación promedio de entradas de 8.082 movimientos,

²⁰ Micro: facturación anual hasta 500.000.000; Pequeña: facturación anual hasta 2.500.000.000; Mediana: facturación anual hasta 6.000.000.000

mientras que para las medianas este promedio es de 4.016 y las grandes es de 5.690. En términos de salida, el promedio mensual de movimiento para las pequeñas es de 7.137, para las medianas es de 4.140 y las grandes 5.945.

En términos de entrada, las pequeñas empresas registraron en el mes de enero un 20% más de entradas con relación a las salidas, mientras que en el mes de febrero presentó un crecimiento de 58%. Si bien al inicio de las medidas de confinamiento, las entradas se mantuvieron levemente por encima de las salidas, en el mes de abril se vio un comportamiento inverso en esta agrupación de empresas. Las entradas se redujeron en 40% con relación a las salidas, y en términos absolutos, las salidas se mantuvieron al mismo nivel, es decir en el orden de 7.031.

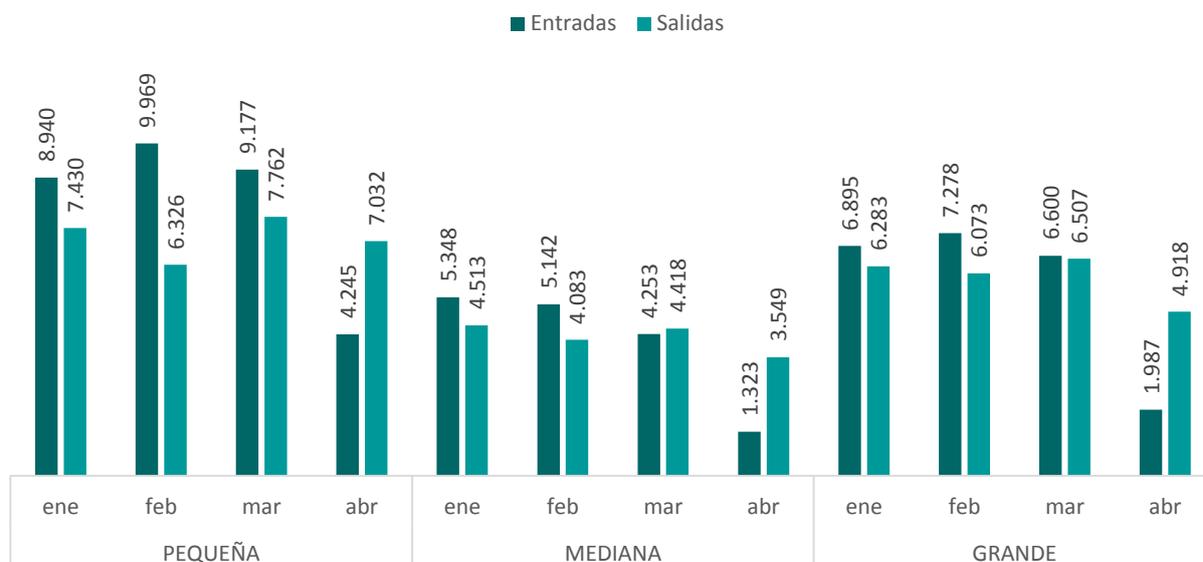
Como se observa en el Gráfico 5, las empresas medianas tienen un flujo de movimientos más reducido que las pequeñas y grandes. Este sector presentó en los tres primeros meses del año un comportamiento similar de entrada y salidas, evidenciando una variación positiva de entradas de 19% para el mes de enero y de 26% en el mes de febrero con relación al movimiento de salida. Para el mes de marzo las entradas de nuevos trabajadores en las empresas de medianas se redujeron a solo 4% con relación a las salidas, y, para abril, al iniciarse el periodo más significativo de la cuarentena obligatoria, las entradas presentaron una reducción importante de -63% con relación al movimiento de salidas.

Las empresas grandes mostraron movimientos de entradas y salidas muy similares entre los meses de enero a marzo, sin embargo, el mes de abril las salidas duplican a la cantidad de salidas. Siguiendo con la secuencia de los párrafos anteriores, las entradas presentaron una reducción de -63% con relación al movimiento de salidas. Sin embargo, a diferencia de los otros tamaños, la dinámica de las salidas que se mostró constante entre enero y marzo se contrajo en un 24%.

Si bien todas unidades productivas se vieron afectadas por las medidas de aislamiento preventivo que obligaron a los establecimientos a dejar de operar de forma total o parcial, si se observan cambios importantes en los flujos. En ese sentido, las empresas medianas y grandes son las que más contracción han tenido en términos de reabsorción de demanda de trabajadores, observándose una caída brusca en el flujo de entradas con relación al movimiento habitual promedio del periodo de pre-crisis, ahora bien, en término de salidas, las grandes han sido las más afectadas de acuerdo con el periodo analizado.

Al contraerse significativamente la demanda laboral por efecto de las medidas y la disminución del consumo de la población, esto causa una alteración del flujo productivo, que genera incertidumbre en los sujetos ofertantes de mano de obra que al no ser reactivados en el mercado generan un impacto macroeconómico y social importante. Será un desafío de las próximas políticas a ser implementadas, propiciar un ambiente adecuado que permita retomar el comportamiento promedio de la dinámica del sector formal, propiciando medidas de financiamiento a las empresas, pero atendiendo además la protección de los consumidores con medias confiables de bioseguridad, ya que la aversión al riesgo que se experimenta a nivel social podría afectar el consumo de las personas post reactivación y la curva negativa de reabsorción de demanda podría perdurar en el mediano plazo.

Gráfico 5. Distribución de movimiento de entrada y salida de trabajadores por tamaño de empresa de acuerdo con el nivel de facturación, según mes de comunicación. Año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros administrativos (jaspersoft) del MTESS. Consulta: 11/5/20 7:05

2. Registros de vacaciones

Tomando como periodo de comparación las cifras de los primeros meses de los años 2019 y 2020, donde, a partir de las comunicaciones realizadas entre el 1 de marzo y 19 de mayo de 2019, se aprecia que un total de 26.292 personas tomaron vacaciones entre los meses de enero, febrero, marzo, abril y mayo, de los cuales el 73% lo hizo entre marzo y abril. Ahora bien, teniendo en cuenta el mismo periodo para el 2020, se observa que un total de 27.317 personas salieron de vacaciones en los mismos meses, y, el 81% lo hizo entre marzo y abril.

El registro permite conocer la cantidad de días de vacaciones comunicados por las empresas, por tanto, si analizamos el promedio de los días solicitados, vemos mucha similitud en la cantidad que van de entre 16 y 18 días para los meses de marzo y abril de ambos años. Estas cifras indican que efectivamente hubo una mayor cantidad de comunicaciones de vacaciones en el 2020, y, con el promedio de días solicitados, podríamos decir que muchos empleadores usaron esta figura como apoyo al sostenimiento del empleo, especialmente en el mes de marzo, donde se concentra el 51% de las comunicaciones realizadas en el periodo de referencia.

Cuadro 1. Cantidad de vacaciones comunicadas y promedio de días solicitados entre los meses de marzo, abril y mayo*. Años 2019 y 2020

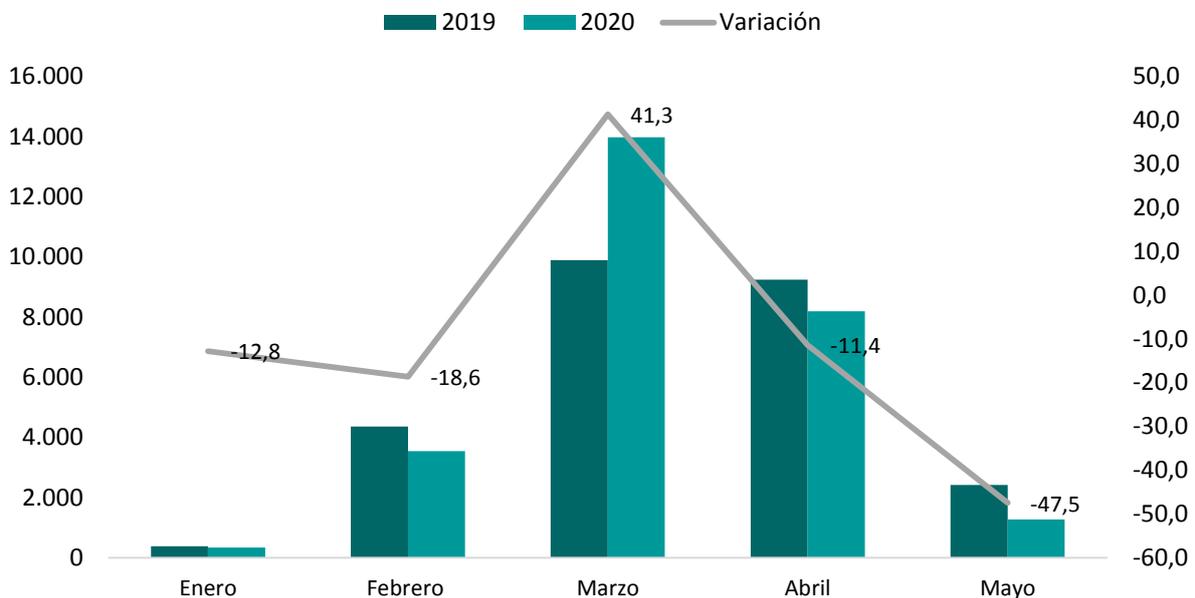
Mes	Cantidad de comunicaciones				Promedio de días solicitados	
	2019	%	2020	%	2019	2020
Enero	383	1%	334	1%	17	21
Febrero	4.358	17%	3.546	13%	17	17
Marzo	9.893	38%	13.977	51%	16	16
Abril	9.244	35%	8.189	30%	17	18
Mayo	2.414	9%	1.268	5%	17	21
Total	26.292		27.314			

Fuente: elaborado con datos del Sistema de Comunicaciones de la DT, Jaspersoft consultado al 19-05-2020*

Ahora bien, ¿cuánto más se han incrementado las comunicaciones de vacaciones en este periodo de cuarentena? En el siguiente gráfico se denota el efecto mencionado anteriormente, tal es así, que las comunicaciones del mes de marzo de 2020 muestran una variación de 41,3% más con relación al mismo mes del año anterior, lo que en términos absolutos serían unas 4.084 personas más.

El uso del derecho a vacaciones ha sido una de las medidas de arranque para contener el empleo durante los primeros días de aplicación de las medidas de confinamiento²¹, buscando principalmente que los trabajadores alcancen el mes de marzo cobrando su remuneración completa y, de esta manera, minimizar al máximo la pérdida de empleos en todos los sectores. Asimismo, esta medida buscó maximizar el tiempo para repensar acciones de corto plazo como el diseño e implementación de protocolos y adaptación de procesos a fin de que muchas actividades económicas continúen operando. En ese sentido, efectivamente los registros indican que muchos empleadores utilizaron esta herramienta con el objetivo mencionado.

Gráfico 6. Cantidad y variación interanual correspondiente a las vacaciones comunicadas al MT por mes. Años 2019 y 2020



Fuente: elaborado con datos del Sistema de Comunicaciones de la DT, Jaspersoft consultado al 19-05-2020*

3. Registros de denuncias

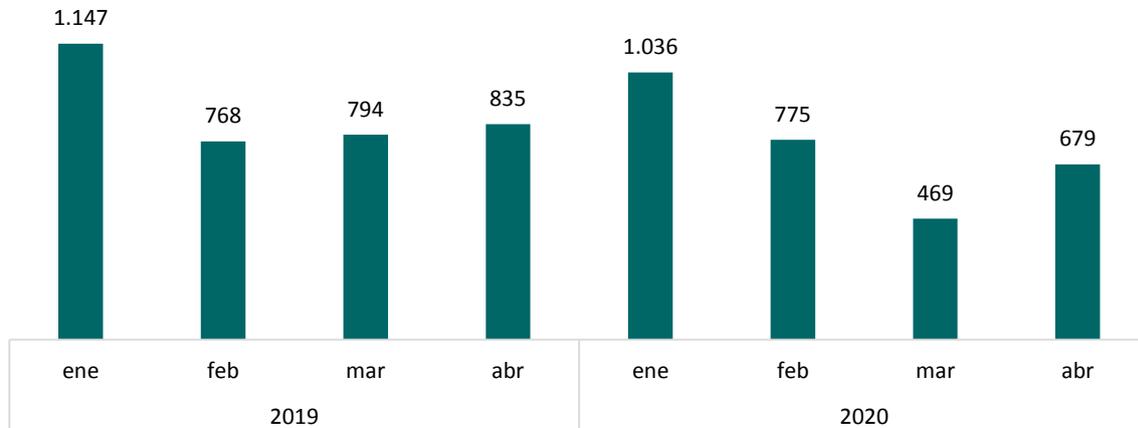
Los registros administrativos de denuncias dicen mucho acerca del acatamiento por parte del sector empleador en referencia a las disposiciones del Ministerio de Trabajo de instar a los mismos a no despedir a sus trabajadores, sobre todo, en las primeras semanas de la imposición de medidas de distanciamiento físico, utilizando otras herramientas que permitan a los trabajadores quedarse en casa, sea trabajando o no, antes que desvincularlos de la actividad económica.

En ese sentido, al determinar las cantidades y mostrar las tendencias de las denuncias podemos notar una disminución en la cantidad de denuncias entre los meses de enero a abril de los años 2019 y 2020. Entre enero y febrero de 2020 el comportamiento de las denuncias con relación al año anterior no se nota muy diferente, aunque en enero 2020 se evidenció una variación de -9,6%, en febrero la variación ha sido de casi 1%. Ahora bien, marzo mostró un comportamiento sumamente atípico con una

²¹ https://www.mtess.gov.py/application/files/5715/8462/5089/Resolucion_499.pdf

variación de -40,9% con relación a marzo de 2019. Por su parte, abril presenta una variación de -18,6% con relación a abril de 2019.

Gráfico 7. Denuncias recibidas en la Dirección de Trabajo del MTESS. Años 2019 y 2020



Fuente: elaborado con datos del Sistema de Denuncias de la DT, Jaspersorft consultado al 11-05-2020

El no incremento de las denuncias durante los meses de marzo y abril comparado con los meses anteriores y con los mismos meses del año pasado puede interpretarse de varias maneras; por un lado, decir que las empresas utilizaron otros mecanismos como las vacaciones, el teletrabajo, y otras formas de llevar la actividad económica hasta completar el mes de marzo y tener un mejor panorama sobre lo que ocurriría en abril.

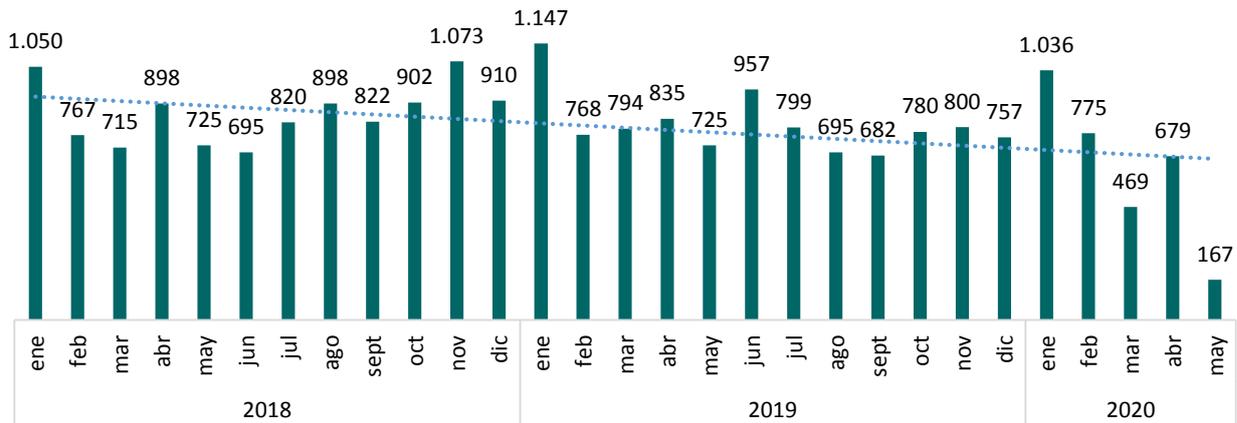
Por otra parte, un elemento no menos importante podría ser la necesidad que tienen los trabajadores de hacer sus denuncias de manera presencial. Sin bien la Dirección de Trabajo adaptó el servicio de atención y recepción de denuncias a través de llamadas telefónicas, envío de correos electrónicos y mediante una plataforma de autogestión de denuncias, el cierre del servicio de atención al público cara a cara a mediados de marzo, más las restricciones de salir de casa, pudo haber ocasionado que los trabajadores queden desorientados hacia dónde acudir, hasta que se adaptaron a los nuevos mecanismos o vías de atención, informándose a través de los canales de difusión del ministerio.

Otro elemento que surge en la interpretación de esta tendencia podría asociarse al desconocimiento que tienen los trabajadores sobre este servicio, es decir, ¿identifican los trabajadores al servicio de denuncias del MTESS como un elemento de conciliación y acuerdo ante un conflicto con su empleador?, ¿es este servicio solo para trabajadores formales?; en general, estas preguntas son interesantes de pensar al momento de interpretar los números fríos.

Si observamos la tendencia desde el año 2018 notamos que el flujo no sobrepasa las mil denuncias mensuales salvo un par de meses en cada año. El promedio de denuncias de 2018 fue de 856, mientras que el de 2019 de 976, y, en lo que va de 2020²² el promedio ha sido de 625 denuncias. Además, en la tendencia no se observan picos importantes, lo que no significa que en el mercado de trabajo no existan incumplimientos de normativa, sino que, la interpretación podría suponer que los trabajadores desconocen el servicio o no tienen la confianza de que sus problemas serán solucionados en una instancia administrativa, sumado a esto, la informalidad en la que operan las empresas.

²² Los datos de mayo no corresponden al mes completo, abarca del 01/05/2020 al 11/05/2020.

Gráfico 8. Denuncias recibidas en la Dirección de Trabajo del MTESS. Años 2018, 2019 y 2020*

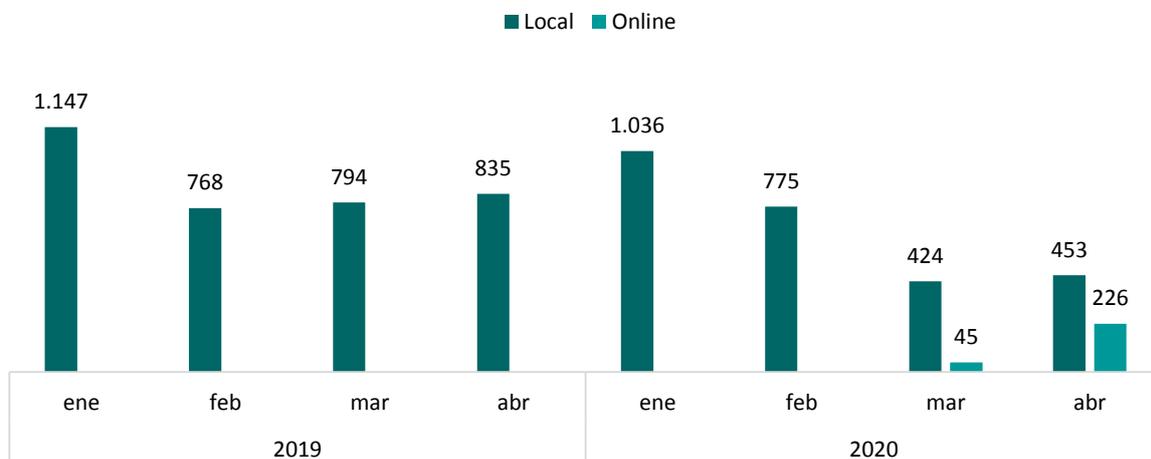


Fuente: elaborado con datos del Sistema de Denuncias de la DT, Jaspersoft consultado al 11-05-2020

*Los datos de mayo no corresponden al mes completo, abarca del 01/05/2020 al 11/05/2020.

Otro tema que resaltar es la rápida capacidad de adaptabilidad de los registros administrativos para captar la información sobre las denuncias de los trabajadores. A diez días de suspender el servicio de atención al público, el MTESS habilitó una plataforma de denuncias en línea que comenzó a funcionar junto con las denuncias telefónicas y por correo. En el siguiente gráfico se puede observar su funcionamiento a partir del mes de marzo (específicamente la última semana de marzo) donde representó al 9,5% de todas las denuncias recibidas en la Dirección de Trabajo, ahora bien, en el mes de abril se aprecia un incremento llegando al 33% del total de denuncias recibidas en la plataforma.

Gráfico 9. Denuncias recibidas en la Dirección de Trabajo del MTESS según canal de denuncias. Años 2019 y 2020



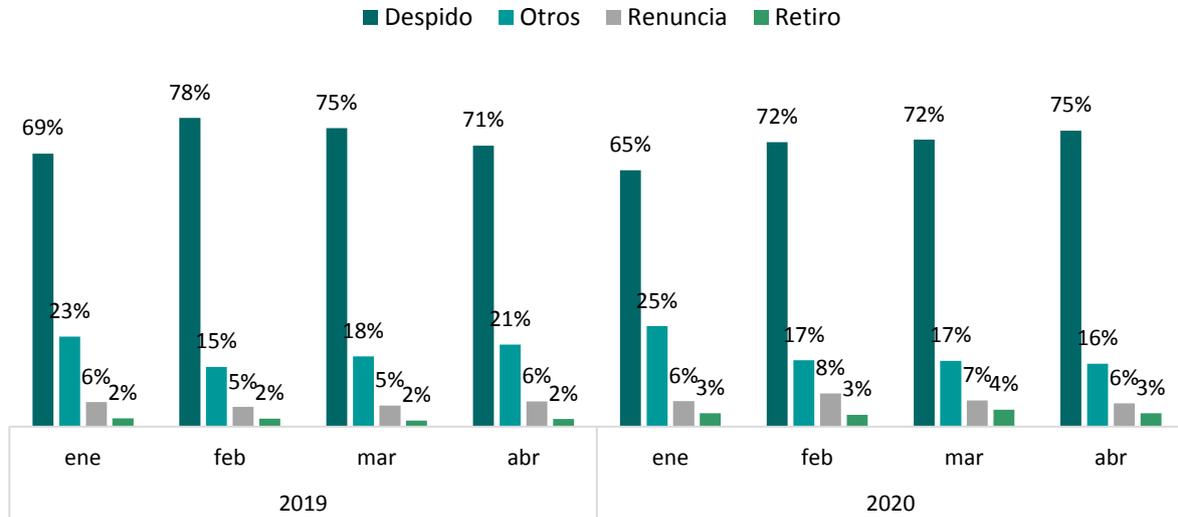
Fuente: elaborado con datos del Sistema de Denuncias de la DT, Jaspersoft consultado al 11-05-2020

Al desagregar las denuncias de acuerdo con el tipo de salida y analizar los datos de enero a abril de 2019 y 2020, notamos que las denuncias por “despido” no sobrepasan el 78% del total de denuncias recibidas en la DT y, al observar su distribución mensual, estas se han mantenido al mismo nivel, es decir, no se observa un incremento importante de denuncias por despido en los meses en que se adoptaron las medidas de distanciamiento por el COVID 19.

Todas estas desagregaciones comparadas con el mismo periodo del año anterior muestran que el comportamiento de las denuncias no se ha modificado a partir de las medidas adoptadas, con esto no podemos afirmar que no se hayan efectuado despidos dentro del mercado laboral, sino que, no se

observan cambios significativos en las denuncias registradas a través de la instancia que media los conflictos entre trabajadores y empleadores.

Gráfico 10. Distribución de denuncias recibidas en la Dirección de Trabajo del MTESS según tipo de salida. Años 2019 y 2020



Fuente: elaborado con datos del Sistema de Denuncias de la DT, Jaspersoft consultado al 11-05-2020

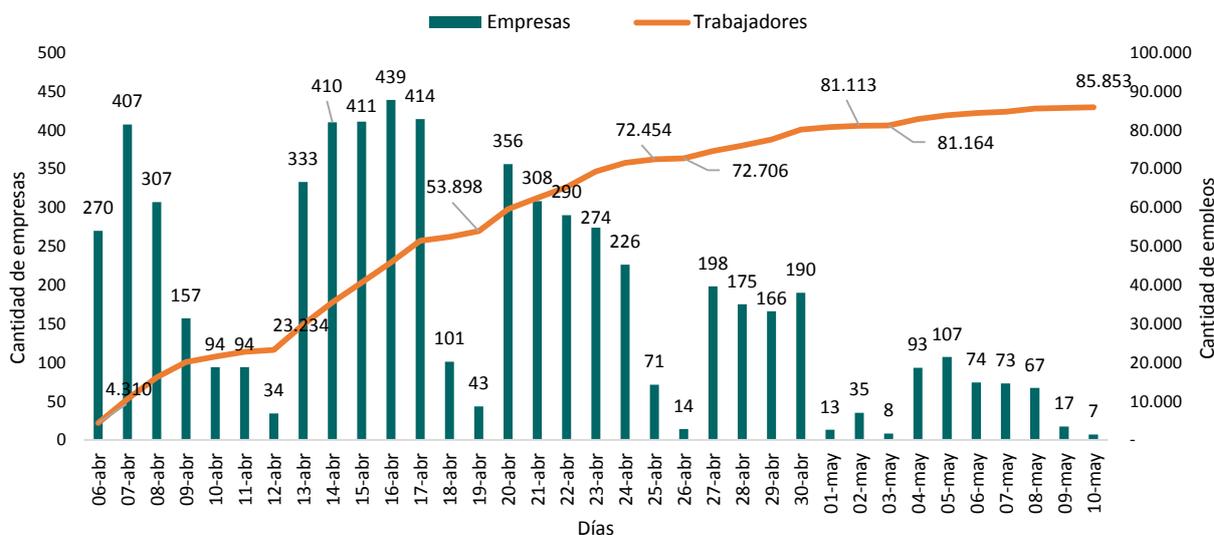
4. Registros de suspensiones

La figura de suspensión de contrato de trabajo ha sido otra de las herramientas promovidas para evitar masivas desvinculaciones e instar a los empleadores a que hagan un esfuerzo por mantener en nómina a sus trabajadores y, mientras estos estén suspendidos, puedan recibir el apoyo al ingreso pagado a través de la seguridad social.

Al inicio de abril esta figura fue promovida con fuerza y comenzaron a llegar las primeras solicitudes. En el siguiente gráfico se muestra la dinámica diaria de los ingresos de solicitudes de suspensiones de contratos a partir del 6 de abril, fecha en que se hizo disponible la plataforma de gestión, hasta el 10 de mayo²³. Las barras azules indican la cantidad diaria de empresas que solicitaron el trámite de suspensión de contrato, mientras que, la línea de tendencia naranja muestra la cantidad acumulada de trabajadores que fueron afectados en esas solicitudes. La dinámica evidencia una gran cantidad de pedidos durante las primeras dos semanas, mientras que, al término de la tercera semana comienzan a disminuir las solicitudes de suspensiones por parte de las empresas y la pendiente de la línea de tendencia de los trabajadores afectados se suaviza incrementándose a un ritmo mucho menor.

²³ Fecha de corte para el análisis de registros de suspensiones de contratos.

Gráfico 11. Empresas con solicitudes de suspensión de contratos por día y cantidad de trabajadores afectados. Periodo abril – mayo 2020



Fuente: elaborado con datos del Sistema de Gestión de Suspensiones, consultado al 10-05-2020

En el periodo de análisis, un total de 6.276 empresas solicitaron suspensiones de contratos quedando afectados un total de 85.853 trabajadores. Como se ha podido apreciar en el gráfico anterior, una gran cantidad de solicitudes de suspensiones ingresaron en las primeras tres semanas de promoción de la medida, donde cerca del 80% (5.039) del total de empresas analizadas hicieron sus pedidos en ese periodo, alcanzado al 84% (72.454) del total de trabajadores afectados, estas cifras se resumen en el siguiente cuadro.

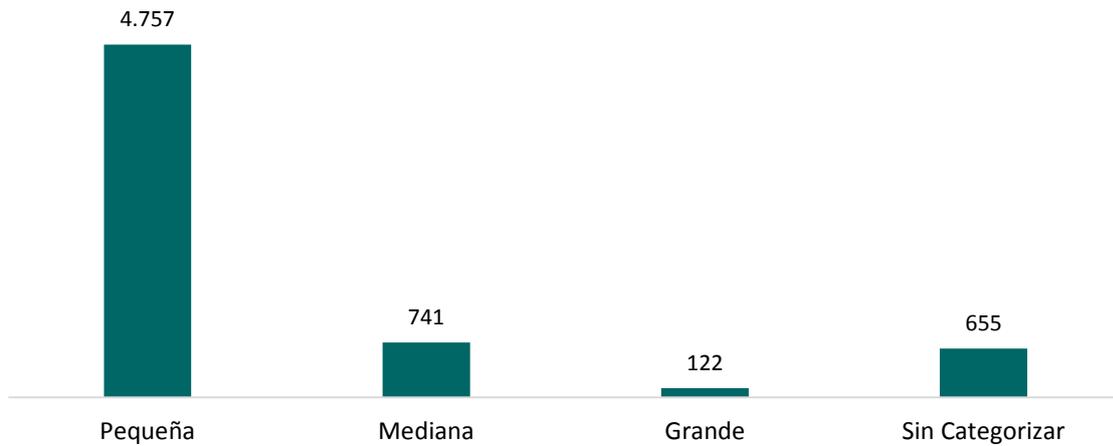
Cuadro 2. Cantidad de empresas y trabajadores que solicitaron suspensión de contrato por semana. Periodo abril – mayo 2020

Semanas	Empresas	Empresas (acumulado)	Trabajadores (acumulado)
Semana 1 (6-11 Abril)	1.329	1.329	22.713
Semana 2 (12-18 Abril)	2.142	3.471	52.426
Semana 3 (19-25 Abril)	1.568	5.039	72.454
Semana 4 (26 Abril - 2 mayo)	791	5.830	81.113
Semana 5 (3-10 Mayo)	446	6.276	85.853

Fuente: elaborado con datos del Sistema de Gestión de Suspensiones, consultado al 10-05-2020

Ahora bien, observado las características de las empresas que realizaron el pedido de suspensión tenemos que el 76% (4.757) son empresas pequeñas, el 12% (741) son medianas, el 2% (122) son empresas grandes, mientras que el restante 10% (655) corresponden a empresas que no están categorizadas en el registro. Esta distribución nos lleva a interpretar que las empresas de menor tamaño son las más vulnerables ante eventos como este, no obstante, pareciera que las grandes empresas podrían soportar o extender más esta situación en el tiempo.

Gráfico 12. Empresas que solicitaron suspensión de contrato según tamaño (categoría SET). Periodo abril – mayo 2020



Fuente: elaborado con datos del Sistema de Gestión de Suspensiones, consultado al 10-05-2020

Por otra parte, los registros nos permiten explorar acerca de la actividad económica de las empresas que solicitaron suspensiones. Para ello, retomamos el documento de OIT “El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición Estimaciones actualizadas y análisis”²⁴, publicado el 7 de abril de 2020, donde se presenta una clasificación de las actividades económicas de acuerdo con el riesgo que podrían sufrir los trabajos dentro de los sectores productivos. En la clasificación encontramos actividades con niveles de riesgo bajo, bajo medio, medio, medio alto y alto, todo esto volcado a la situación del empleo a nivel mundial.

En el siguiente cuadro ordenamos las suspensiones de contrato de acuerdo con la actividad económica²⁵ asociándole los niveles de riesgo antes mencionado y, además, organizamos los datos de cantidad de empresas y trabajadores afectados con sus respectivas distribuciones por actividad.

Entre las actividades de riesgo “bajo” y “medio bajo” se encuentran el 1,6% (98) de las empresas afectando solamente al 1,8% (1.517) de los trabajadores suspendidos. Las actividades que se agrupan dentro de estos niveles de riesgo son aquellas catalogadas como indispensables como la producción de alimentos, los servicios básicos y de cuidados de higiene, y el orden público.

Por su parte, las actividades de riesgo medio donde tenemos a la construcción, las actividades financieras, seguros e inmobiliarias representan al 7,1% (445) del total de empresas que solicitaron suspensión y afecta al 6,4% (4.458) de los trabajadores, siendo la actividad de construcción la más representativa dentro de este grupo.

En cuanto a las actividades de riesgo “medio alto”, donde tenemos al transporte y almacenamiento, y a las actividades de información y comunicación, estas representan al 4,6% (291) de las empresas solicitantes y al 4,8% (4.136) de los trabajadores afectados. De este grupo, el transporte ha sido la actividad más afectada, si bien las actividades de logística por mantener el abastecimiento no pararon, hay sectores como por ejemplo el aeronáutico, que han experimentado un paro casi total.

Las actividades de riesgo “alto” agrupan al 85,7% (5.375) de las empresas solicitantes y representa al 86,4% (74.218) de los trabajadores afectados. Específicamente las actividades más afectadas dentro de este grupo son el “comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas” con el 39,5% de los trabajadores afectados, la “industria manufacturera” con el 23,8%

²⁴ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf

²⁵ Clasificación CIIU4

de los trabajadores y, la actividad de “alojamiento y servicios de comida” con el 8% de los trabajadores afectados.

En cuanto a la duración de los pedidos de suspensiones de contratos tenemos que el promedio general ha sido de 60 días, sin embargo, en actividades como el arte y entretenimiento el promedio alcanza los 72 días, mientras que, en la enseñanza el promedio de duración llega a 74 días.

Cuadro 3. Cantidad de empresas y trabajadores que incurrieron en suspensión de contrato, por rama actividad económica. Periodo abril – mayo 2020

Actividad Económica	Nivel de Riesgo	Cantidad de Empresas	%	Cantidad de Empleos	%	Duración promedio
Riesgo Bajo		10	0,2%	85	0,1%	66
D - suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	Bajo	1	0,0%	8	0,0%	71
E - suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento	Bajo	7	0,1%	54	0,1%	69
O - administración pública y defensa; planes de seguro social obligatorio	Bajo	2	0,0%	23	0,0%	60
Riesgo medio bajo		88	1,4%	1.432	1,7%	58
A - agricultura, ganadería, caza y actividades de apoyo	Medio Bajo	80	1,3%	1.248	1,5%	61
B - explotación de minas y canteras	Medio Bajo	8	0,1%	184	0,2%	55
Riesgo medio		445	7,1%	5.458	6,4%	59
F - construcción	Medio	205	3,3%	3.285	3,8%	54
K - actividades financieras y de seguros	Medio	78	1,2%	1.131	1,3%	62
L - actividades inmobiliarias	Medio	162	2,6%	1.042	1,2%	61
Riesgo medio alto		291	4,6%	4.136	4,8%	63
H - transporte y almacenamiento	Medio Alto	210	3,3%	3.504	4,1%	63
J - información y comunicación	Medio Alto	81	1,3%	632	0,7%	63
Riesgo alto		5.375	85,7%	74.218	86,4%	64
G - comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	Alto	2.744	43,7%	33.891	39,5%	59
I - alojamiento y servicios de comidas	Alto	490	7,8%	6.839	8,0%	64
C - industrias manufactureras	Alto	668	10,6%	20.413	23,8%	57
M - actividades profesionales, científicas y técnicas	Alto	519	8,3%	2.948	3,4%	58
N - actividades administrativas y servicios de apoyo	Alto	277	4,4%	2.861	3,3%	66
P - enseñanza	Alto	117	1,9%	2.361	2,8%	74
Q - salud humana y servicios sociales	Alto	157	2,5%	1.068	1,2%	64
R - arte, entretenimiento y recreación	Alto	108	1,7%	1.554	1,8%	72
S - otras actividades de servicios	Alto	295	4,7%	2.283	2,7%	63
Sin Clasificación		66	1,1%	524	0,6%	58
Total		6.275		85.853		60

Fuente: elaborado con datos del Sistema de Gestión de Suspensiones, consultado al 10-05-2020

Por último, con un análisis más detallado de este registro podemos identificar o determinar a priori la cantidad de empleos que irían incorporándose a la actividad laboral, bajo el supuesto de que, terminado el plazo de la solicitud de suspensión de contrato el trabajador se reincorporaría a la empresa inmediatamente.

En ese sentido, el siguiente gráfico muestra la cantidad de empleos suspendidos que retornarían a la actividad laboral una vez cumplido el plazo de suspensión y, además, la información se ha organizado teniendo en cuenta la duración de cada una de las fases de cuarentena inteligente. Para el cálculo se ha contemplado la última fecha del pedido de suspensión por empleos, refiriéndonos a la última fecha como aquella en la que se da por terminado el estado de suspensión de contrato²⁶.

El total de empleos suspendidos de acuerdo con la consulta al 18-06-20 ascendió a 93.895, este total representa el acumulado de todas las solicitudes recibidas a partir de la promoción de la medida²⁷. Al

²⁶ Se aclara que para la construcción del gráfico la fecha de consulta se extiende al 18-06-20.

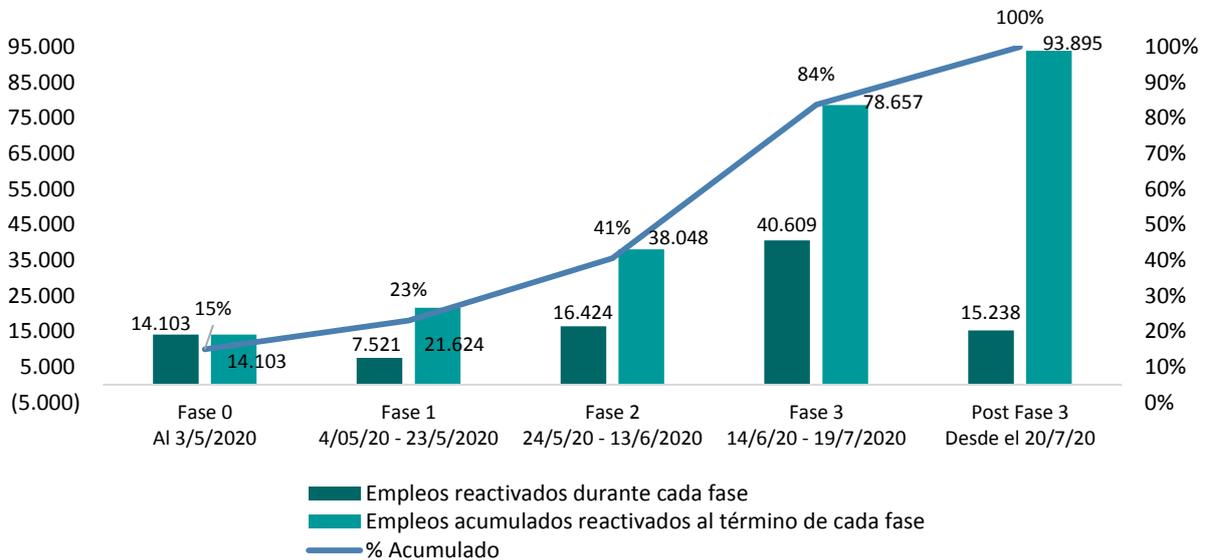
²⁷ 6-04-20 fecha en que se habilita la plataforma.

ordenar la información teniendo en cuenta la última fecha de solicitud de suspensión y agrupando los empleos de acuerdo con el periodo correspondiente a cada una de las fases de cuarentena inteligente podemos determinar la cantidad de empleos que estarían terminando su periodo de suspensión y, por ende, suponer que estarían retornando a la actividad laboral posterior a la fecha.

Los resultados indican que, de los 93.895 empleos suspendidos, el 15% (14.103) habrían regresado a la actividad al finalizar el 3 de mayo, mientras que, al término de la fase 1 (23/05/20), se sumarían a los reactivados unos 7.521 empleos, siendo el porcentaje acumulado del 23% sobre el total de empleos suspendidos.

Este análisis debe tomarse con mucho cuidado por lo dinámico que son las suspensiones de contrato de trabajadores, tal es así, que un trabajador podría experimentar una salida del estado de suspensión y en poco tiempo volver a estar suspendido, todo depende del movimiento del mercado y la capacidad de que tengan las empresas de sobrellevar la crisis. Lo ideal para este punto en particular es seguir monitoreando lo que ocurre con estos registros y hacer un análisis permanente de esas solicitudes.

Gráfico 13. Cantidad y porcentaje acumulado de empleos reactivados durante las fases de cuarentena inteligente, según fecha.



Fuente: sistema de gestión de suspensiones MTESS consultado al 18-06-20.

Nota: Supuesto: finalizado el periodo de suspensión el empleo es reactivado automáticamente, considerando que no se registra una solicitud de suspensión en fecha posterior.

IV. CONCLUSIONES

- Las políticas diseñadas para hacer frente a los efectos de la pandemia en el ámbito económico y del mercado de trabajo pueden agruparse en tres grandes grupos; (1) las políticas de sostenimiento del empleo, (2) las políticas de salud y seguridad ocupacional y, (3) las políticas de protección social.
- La reacción de las instituciones vinculadas al ámbito económico y del mercado de trabajo ha sido inmediata en cuanto al acompañamiento de todos los sectores afectados, desde los trabajadores formales, trabajadores informales y aquellos trabajadores que cesaron en su actividad laboral a partir de la coyuntura de pandemia.
- La aplicación y adecuación de medidas para el mercado de trabajo por parte del Estado ha tenido una mirada de contención del empleo y apoyo económico ante la pérdida de ingresos causado por el paro de las actividades económicas durante más de 60 días. Las principales líneas de Gobierno que estuvieron a cargo de los Organismos rectores en materia económica y laboral han tenido el objetivo de incluir estrategias que permitan contener el aumento de la desocupación, desacelerar lo menos posible la actividad económica, y subsidiar a través de recursos del Estado la pérdida de ingresos de los trabajadores asalariados e independientes.
- Los protocolos de salud y seguridad ocupacional elaborados por la Autoridad Sanitaria en conjunto con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se constituyeron en herramientas imprescindibles para el inicio de la reactivación económica en todas sus fases y fomentaron una cultura de buenas prácticas para el mantenimiento de ambientes laborales saludables indispensables para la prevención de los contagios del COVID-19 dentro del entorno de trabajo.
- El diálogo social permanente con los diferentes actores sociales ha sido fundamental para ajustar las normativas y regulaciones dirigidas a trabajadores y empleadores a fin de llegar a acuerdos que se ajusten a las disposiciones sanitarias y perjudiquen lo menos posible a la actividad económica y el trabajo.
- La aplicación de las suspensiones de contrato de trabajo vinculadas a las compensaciones económicas para trabajadores asegurados en el IPS, representaron una política clave para la contención y mantenimiento de los empleos formales durante la etapa de aislamiento preventivo, constituyéndose en un instrumento de protección económica ante la caída de la productividad, paro total de actividades de diversos sectores y la ralentización en la dinámica del mercado de trabajo para absorber la oferta de trabajo en el contexto de la Pandemia del COVID-19.
- Los registros administrativos del MTESS ofrecen en este análisis diversos elementos para interpretar la dinámica del mercado laboral y su reacción en el sector formal ante las medidas de aislamiento preventivo respecto a:
 - ✓ Cambios en el comportamiento habitual de la dinámica del mercado de trabajo formal a partir de la entrada en vigencia de las medidas de aislamiento preventivo. El flujo de entradas y salidas de trabajadores nos muestran que las empresas medianas y grandes sufrieron una contracción importante en términos de reabsorción de demanda de trabajadores, observándose una caída brusca de contratación de trabajadores con

relación al movimiento habitual promedio del periodo de pre-crisis. En término de salidas, las grandes empresas han sido las más afectadas de acuerdo con el periodo analizado.

- ✓ El uso del derecho a vacaciones ha sido una de las medidas de arranque para contener el empleo durante los primeros días de aplicación de las medidas de confinamiento, buscando principalmente que los trabajadores alcancen el mes de marzo cobrando su remuneración completa y, de esta manera, minimizar al máximo la pérdida de empleos en todos los sectores. Esta medida buscó maximizar el tiempo para repensar acciones de corto plazo como el diseño e implementación de protocolos y adaptación de procesos a fin de que muchas actividades económicas continúen operando.
 - ✓ Se ha identificado que las actividades con riesgo “medio alto” de pérdida de empleo o suspensión de sus actividades son los sectores de transporte y almacenamiento, y a las actividades de información y comunicación, estas representan al 4,6% (291) de las empresas solicitantes de suspensión de contrato de trabajo y el 4,8% (4.136) de los trabajadores afectados. De este grupo, el transporte ha sido la actividad más afectada, si bien las actividades de logística por mantener el abastecimiento no pararon, hay sectores como por ejemplo el aeronáutico, que han experimentado un paro casi total.
 - ✓ Las actividades de riesgo “alto” respecto a la pérdida de empleo o suspensión de contrato de trabajo son el “comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas”, la “industria manufacturera” y la actividad de “alojamiento y servicios de comida”.
- Las políticas o estrategias a ser aplicadas durante el proceso de reactivación económica deberían focalizarse principalmente en los sectores cuyo riesgo de pérdida de empleo o cese permanente de la actividad se considere medio alto y alto, a fin de contener la desocupación o la desaparición de fuentes de empleo que impedirá una reabsorción de la mano de obra en un periodo medio de tiempo.

V. ANEXO

1. Cantidad y variación interanual de las vacaciones comunicadas entre los meses de marzo, abril y mayo*. Años 2019 y 2020

Mes	Cantidad de comunicaciones		
	2019	2020	Variación
Enero	383	334	-12,8
Febrero	4.358	3.546	-18,6
Marzo	9.893	13.977	41,3
Abril	9.244	8.189	-11,4
Mayo	2.414	1.268	-47,5

Fuente: elaborado con datos del Sistema de Comunicaciones de la DT, Jaspersoft consultado al 19-05-2020*

2. Denuncias recibidas en la Dirección de Trabajo del MTESS según sexo. Periodo enero - abril 2019/2020

Año/Meses	Mujeres	Hombres	Total
2019	922	2.622	3.544
Enero	317	830	1.147
Febrero	225	543	768
Marzo	228	566	794
Abril	152	683	835
2020	1.064	1.895	2.959
Enero	310	726	1.036
Febrero	270	505	775
Marzo	192	277	469
Abril	292	387	679
Total	1.986	4.517	6.503

Fuente: elaborado con datos del Sistema de Denuncias de la DT, Jaspersoft consultado al 11-05-2020

3. Denuncias recibidas en la Dirección de Trabajo del MTESS según tipo de salida. Periodo enero - abril 2019/2020

Año / Meses	Tipo salida					Total
	Despido	OTROS	Renuncia	Retiro	S/D	
2019	2.526	672	199	65	82	3.544
Enero	735	242	66	22	82	1147
Febrero	599	116	38	15		768
Marzo	599	141	42	12		794
Abril	593	173	53	16		835
2020	2.076	579	203	101		2.959
Enero	671	263	67	35		1.036
Febrero	557	130	65	23		775
Marzo	340	78	31	20		469
Abril	508	108	40	23		679
Total	4.602	1.251	402	166	82	6.503

Fuente: elaborado con datos del Sistema de Denuncias de la DT, Jaspersoft consultado al 11-05-2020



Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Dirección General de Seguridad Social
Dirección de Observatorio Laboral

www.mtess.gov.py



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

 **GOBIERNO
NACIONAL**

*Paraguay
de la gente*

