

# Boletín de Seguridad Social (BSS)

BSS N° 2  
Segundo Bimestre 2008

**Elaborado por:**

Departamento de Seguridad Social

Dirección de Estudios Económicos

Subsecretaría de Estado de Economía e Integración

Ministerio de Hacienda

**Contacto**

melissa\_gonzalez@hacienda.gov.py  
ryan\_thompson@hacienda.gov.py

Asunción - Paraguay

- **Introducción.** Pág. 2
- **Síntesis de los principales problemas que atraviesa el sistema de seguro social en Paraguay.** Pág. 3
- **Sugerencias y recomendaciones de política previsional.** Pág. 6
- **Conclusión.** Pág. 8

## Introducción

En el presente documento, se hacen referencia a los principales problemas diagnosticados al Sistema de Seguro Social en el Paraguay, los cuales han sido estudiados por expertos tanto de nuestro país como del extranjero, con resultados que en lo sustancial han sido coincidentes.

Se debe precisar que actualmente, en el Paraguay se cuenta con un sistema de "Seguro Social", que se diferencia de un sistema de "Seguridad Social" en que en este último caso, la cobertura es universal. Nuestro sistema, se rige por un esquema de reparto<sup>[1]</sup> con reservas parciales<sup>[2]</sup>, bajo el principio de beneficio definido<sup>[3]</sup>. La administración del mismo, está a cargo de ocho instituciones independientes, sin vínculos entre sí, que administran los fondos de pensiones de cada colectivo.

La entidad principal debido a que absorbe la mayor parte de la población cubierta, es el "Instituto de Previsión Social" (IPS), con 286.296 afiliados entre cotizantes y pasivos. Este se encarga de dar cobertura a los trabajadores dependientes del sector privado. La segunda entidad más importante es la "Caja Fiscal", administrada por el Ministerio de Hacienda y cubre a los empleados públicos incluyendo a policías, militares, docentes universitarios, magisterio nacional, administración central y magistrados del Poder Judicial; asimismo, se ocupa del sector no contributivo a través de la Dirección General de Pensiones No Contributivas, la cual administra los programas de pensiones para los Veteranos de la Guerra del Chaco, sus herederos y las pensiones de gracia.

Las demás cajas previsionales funcionan de manera autárquica y los trabajadores de las respectivas entidades o colectivos, como empleados municipales, empleados bancarios, empleados de la empresa de electricidad ANDE, empleados de ITAIPU, parlamentarios y empleados ferroviarios, participan de manera obligatoria. Algunas de estas entidades poseen muy pocos afiliados, sin embargo conservan su independencia y autonomía administrativa y financiera. En el caso de las Cajas de ANDE e ITAIPU, la prestación que reciben es de carácter complementario, puesto que también aportan al IPS.

Como puede apreciarse, el gran desafío para el Paraguay es el logro de acuerdos entre todos los agentes involucrados de manera a facilitar la planificación y posterior implementación de una "política de seguridad social", que concentre las soluciones de los distintos problemas que se observan en el sistema y que apunte a contrarrestar eficientemente los riesgos de pobreza, invalidez, discapacidad y vejez, además de llevarlo a cabo con equidad, transparencia y responsabilidad.

Para este fin, en la presente publicación se sintetizan, con base en los últimos estudios sobre el sistema previsional de nuestro país, propiciados en el ámbito del Ministerio de Hacienda con la colaboración de organismos internacionales, algunos problemas más urgentes que deben ser estudiados, así como las sugerencias y recomendaciones de política previsional, para introducir, estimular y enriquecer el debate sobre políticas públicas en la sociedad y en las esferas encargadas de tomar decisiones estratégicas.

*[1] Esquemas de reparto: Las prestaciones se financian mediante un contrato intergeneracional, avalado por el Estado, en el cual una generación paga las pensiones de la anterior en la confianza que la siguiente generación le pagará a ella.*

*[2] Reservas parciales: Los compromisos son mayores que las reservas, la prima es escalonada, va aumentando gradualmente.*

*[3] Beneficio definido: el beneficio que corresponderá al afiliado ya está establecido en la Ley.*



## Principales problemas que atraviesa el sistema de seguro social

- 1. Segmentación Normativa:** El sistema previsional paraguayo se ha ido conformando de manera cada vez más estratificada con el surgimiento sucesivo, a través del tiempo, de regímenes especiales para los distintos grupos de trabajadores. De esta manera se llegó a una diversidad de contribuciones y beneficios en el sistema, es decir, cada colectivo tiene sus propias reglas de juego, inclusive cada grupo de afiliados dentro de una misma entidad. El principal problema ocasionado con la normativa excesivamente fragmentada es la asimetría de beneficios entre colectivos y espacios para grupos de presión, lo que genera transferencias inequitativas e ineficientes de recursos, genera incertidumbre para el fisco por cuanto las normas cambian constantemente, casi sin limitaciones y pone en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema en el largo plazo.

*“El principal problema que ocasiona una normativa excesivamente fragmentada es la asimetría de beneficios entre colectivos, incluso dentro de una misma entidad, lo que genera transferencias inequitativas e ineficientes de recursos que ponen en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema en el largo plazo”*

RESUMEN SITUACION CAJAS DE PENSIONES					
	Aportes (%)	Años de edad	Años Aporte	Tasa Reemplazo	Base Cálculo Meses
IPS (a)	23	60	25	100%	36
		55	30	80%	36
Caja Parlamentaria (b)	27	55	15	80%	última dieta
		55	5	30%	última dieta
<b>Caja Fiscal</b>					
Empleados Públicos del Estado, magistrados judiciales, docentes universitarios (c)	16	62	10	20%	60
		50	20	37.90%	60
Magisterio Nacional	16		28	87%	60
			25	83%	60
Fuerzas Armadas	16		15	50%	60
	16		30	100%	60
Policia Nacional	16		10	30%	60
	16		30	100%	60
Caja Ferroviaria (d)	20	50	25	100%	36
Caja Municipal (e)	20	55	15	45%	24
Caja Bancaria (f)	32	60	30	100%	60
Caja ANDE (g)	10	60	20	66,70%	36
Caja ITAIPU (h)	23,32	60	10	80%	36

**Fuente:** Elaboración propia con base en el esquema del documento “Plan de Acción para el Mejoramiento del Sistema Previsional del Paraguay”, consultora Helga Salinas (JICA-MH) y las siguientes leyes:

- (a) Ley 98/92 Que establece el Régimen Unificado de Jubilaciones y Pensiones del IPS. Se tuvo en cuenta solo el aporte del trabajador (9%) y del empleador (14%) dentro de la categoría general.
- (b) Ley 2857/06 Fondo de Jubilaciones para miembros del Poder Legislativo. Se tuvo en cuenta las categorías de jubilaciones ordinaria y reducida.
- (c) Ley 2345/03 De Reforma de la Caja Fiscal. Se tuvo en cuenta las categorías de jubilaciones obligatorias y ordinarias.
- (d) Dto Ley 287/61 Que modifica el Art. 38 de la Ley 238/54. Se tuvo en cuenta solo el aporte de los trabajadores (10%) y de las empresas ferroviarias (10%), y solo la categoría de jubilación obligatoria.
- (e) Ley 122/93 Del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal. Modificada por Ley 2102/03. Se tuvo en cuenta solo la jubilación ordinaria y los aportes de los afiliados y de las instituciones municipales.
- (f) Ley 2856/06 De la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay. Se tuvo en cuenta solo el aporte de las instituciones financieras (19%) y de los afiliados (13%) para la jubilación ordinaria.
- (h) Ley 1361/88 Que crea la Caja de Jubilaciones de la ITAIPU, se tuvo en cuenta solo la jubilaciones ordinaria.

**2. Ausencia de una Institución Normativa:** El sistema presenta normas, leyes y reglas diferentes para cada grupo en particular, el principal problema es que cada sector procura actuar independientemente, propiciando modificaciones de sus normas, parámetros y beneficios. Dadas las características del esquema de reparto, estos cambios repercuten en todo el sistema, arriesgando la sostenibilidad de su financiamiento. Este hecho se produce sin algún estudio financiero-actuarial que lo justifique y complica el marco jurídico vigente en el sistema.

**4. Ausencia de una Unidad Supervisora:** El sistema actual trabaja sin una regulación homogénea, en ese sentido, la Constitución Nacional contempla en su artículo 95 “De la Seguridad Social” que el Estado deberá supervisar estos servicios, sean públicos, privados o mixtos; pero esa supervisión se ve restringida por las leyes que rigen a cada colectivo. En este sentido no existe una entidad que se encargue de supervisar todo el sistema y que controle en general las actividades que desempeñan las diferentes entidades previsionales del país. Esta situación genera un riesgo fiscal significativo, pues dificulta tomar las debidas precauciones sobre los pasivos contingentes que va asumiendo el Estado. En el documento de la consultoría realizada sobre el Plan Estratégico para la Reforma de Pensiones en Paraguay (JICA-MH), la consultora Helga Salinas cita algunas dificultades que se presentan debido a la ausencia de una entidad reguladora:

- Disparidad en las normas y procedimientos
- Ausencia de un registro único de afiliados y de pensionados, que facilite los traspasos entre cajas sectoriales
- La identificación oportuna de infracciones en perjuicio del afiliado
- Vacíos en las normas de inversiones facilitando el tráfico de influencias y otros mecanismos de uso del poder en el manejo de los recursos.

**3. Ausencia de Normas de Inversión:** Como ya se mencionó, el sistema de seguridad social paraguayo opera bajo la forma de esquemas de reparto con reservas parciales, este sistema se caracteriza por una propiedad común sobre los recursos que se acumulan. Todos los ingresos son utilizados para pagar los compromisos actuales, en caso de que exista un saldo positivo se acumula en alguna cuenta a los efectos de ser invertidos, si existe déficit se usan los fondos acumulados con anterioridad. La inversión de estos fondos constituye una contribución clave a la sostenibilidad financiera del sistema. Si las inversiones se realizan de forma imprudente o indebida, pueden producir tasas de rendimiento reales negativas y todo el sistema puede verse comprometido.

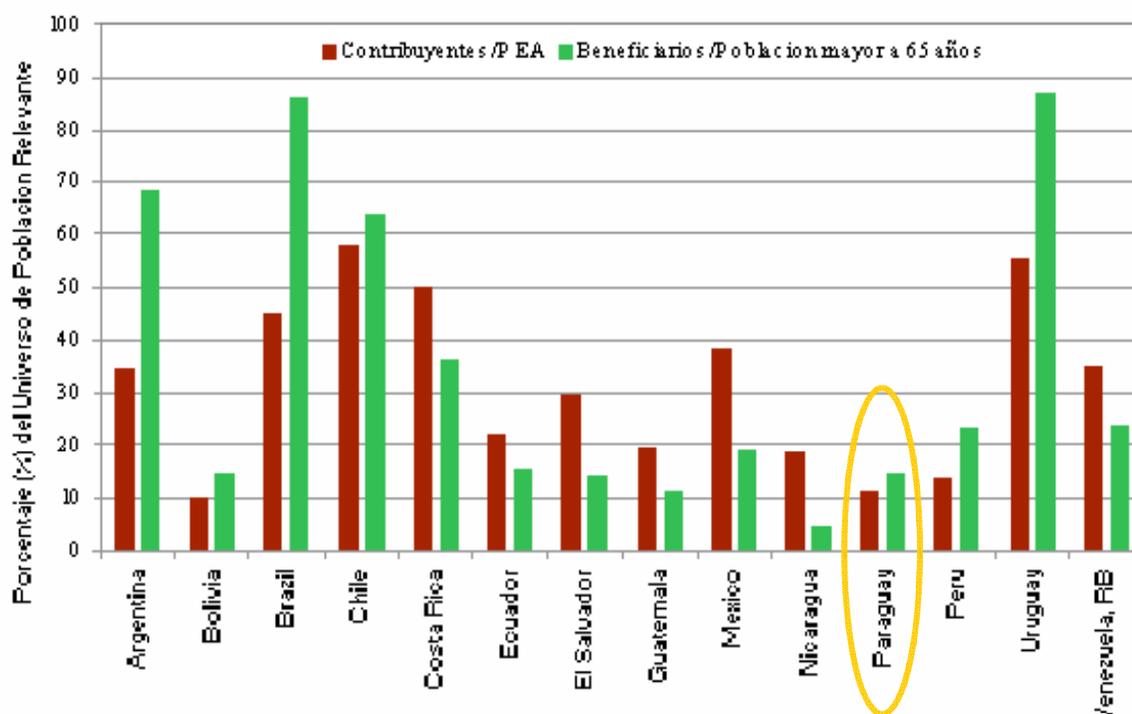
A excepción de la Caja Fiscal que es deficitaria y del IPS que ya cuenta con un reglamento de inversiones, las demás entidades presentan dificultades a la hora de invertir eficazmente, con rentabilidad y transparencia.



*“La proliferación de leyes sectoriales que surgen de colectivos particulares, sin estudios actuariales que lo justifiquen, puede solucionarse con la implementación de una Ley Única que unifique las reglas de juego para todos los afiliados”*



**5. Baja cobertura previsional:** La eficacia de un sistema previsional puede ser medido a través de qué porcentaje de la población objetivo (PEA) participa o está afiliada al sistema. Como se puede notar en el siguiente gráfico, en comparación con los países vecinos, Paraguay es el país con menor cobertura previsional, con una tasa que apenas llega a una cuarta parte de la de los socios comerciales Argentina y Brasil (Roffman y Lucchetti, 2006). Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH 2007) de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, el 12,9 % de la PEA ocupada está cubierta por el Seguro Social.



*Fuente: Roffman y Lucchetti (2006). Citado en "Resultados de la Asistencia Técnica del Banco Mundial 2004-2005 al Sector de Seguridad Social"- Banco Mundial.*

**6. Cajas Sectoriales:** Los fondos de pensiones están sujetos a diversos riesgos, entre ellos la sectorialización a la que están sujetas las contribuciones, es decir, cada colectivo conlleva los riesgos inherentes al sistema del propio sector. Es muy importante que los fondos de pensiones estén protegidos contra cualquier riesgo, incluido el riesgo sistémico que acarrea cada colectivo en particular, sin embargo, a manera de ejemplo, las prestaciones y contribuciones de los empleados de bancos se vieron comprometidas al arrastrar la crisis sufrida por el sector bancario. Debido a este problema y otros factores importantes, se tiende a crear cajas de jubilaciones globales que integren todos los grupos de asegurados y de esta manera compartan y diversifiquen el riesgo sistemático de cada sector, además de facilitar la gestión y control de las actividades evitando diferencias y desigualdades de beneficios entre sectores.

**7. Ausencia de información adecuada:** El sistema de información estadística sobre la cual realizar estudios y tomar decisiones es muy débil, además existen dificultades para interpretar y utilizar correctamente la información. No se realiza un cruzamiento de datos sistematizado entre las instituciones vinculadas con la identificación y documentación de las personas, lo que dificulta su identificación unívoca e impide elaborar análisis y estudios precisos y de mayor calidad.

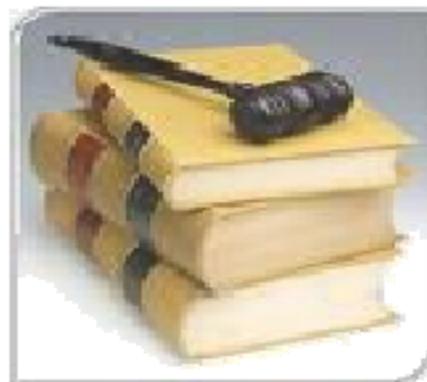
## Teniendo en cuenta los obstáculos que presenta el régimen de seguridad social paraguayo, las sugerencias principales se pueden sintetizar en las siguientes:

**Creación de una “Institución Normativa”:** que se encargue de supervisar todo el sistema previsional y que mediante el apoyo de un consejo que puede estar conformado por técnicos de los ministerios involucrados en el tema, se encargue de revisar y estudiar previamente cualquier norma o ley que se quiera implementar, cuidando siempre que estén de acuerdo con los objetivos generales y específicos que se desean alcanzar y que las propuestas de leyes estén respaldadas mediante estudios financieros y actuariales de manera que constituyan una solución a un problema real.

Esta entidad debe ser la única encargada de crear normas o analizar modificaciones por lo que debe estar establecida por la “Ley Única” para fortalecer su función y atribuir la autoridad suficiente.

Por otra parte la “Institución Normativa” debe encargarse también de **“reglamentar las inversiones”**, con el fin de proteger el ahorro de la gente y garantizar la seguridad de los fondos de pensiones, especialmente si las contribuciones son obligatorias. La regulación consiste en especificar en la denominada “cartera de referencia”, un rango para el porcentaje máximo del fondo que puede ser invertido en cada uno de los instrumentos, y el órgano regulador fija el límite dentro de este rango. Existen límites por instrumento, por emisor, por riesgo, por grupo de instrumentos y algunos límites específicos por emisor que tienen relaciones de propiedad con el administrador del fondo de pensión. Toda la información y el detalle de las inversiones deben ser remitidas obligatoriamente a la entidad reguladora de manera a transparentar el proceso y controlar eficientemente los movimientos.

**Creación de una “Ley Única”:** mediante la cual se unifiquen las reglas de juego del sistema, estableciendo una metodología única para el cálculo de las jubilaciones y pensiones y una tasa de contribución uniforme para todos los colectivos. Esta ley puede eliminar la asimetría de beneficios entre los colectivos y reducir espacios para presiones individuales de cada colectivo.



***“Implementar una Ley Única y crear una Institución Normativa junto con una Entidad Reguladora del sistema, garantiza un criterio unificado y acciones coordinadas al desarrollar una política social”***



### Creación de un “Ente Regulador”:

Que realice la supervisión de todo el sistema y se encargue de hacer cumplir la ley, las normas y los procedimientos establecidos. Además podría monitorear los balances e informes contables para estar al tanto de la salud financiera y actuarial de las entidades previsionales, las que claramente deberán proporcionar todo tipo de información a la institución encargada de supervisarlas, de manera a transparentar el proceso y prevenir cualquier situación indeseada que perjudique la eficacia del sistema y el bienestar de los afiliados. Adicionalmente se le podría atribuir la tarea de realizar sugerencias y recomendaciones que deberán tomar en cuenta los administradores de fondos previsionales.

Otro punto importante que debe reflejar la tarea del Ente Regulador es el seguimiento de las inversiones realizadas de los fondos constituidos por cada entidad previsional, velar por su transparencia, solvencia, seguridad y rentabilidad para proteger los intereses de los afiliados, teniendo en cuenta siempre que el acceso a los datos e informaciones sobre las cajas reguladas debe ser irrestricto para la entidad reguladora, más aún si las contribuciones al sistema son obligatorias

***“La falta de información y base de datos adecuada para la identificación unívoca de las personas imposibilita producir análisis y estudios de buena calidad”***

### Implementar un “Sistema de Información Nacional Tributario y Social”:

Crear dentro de una estructura gubernamental una Unidad Estratégica de Información Tributaria y Social, cuyo objetivo principal sería trabajar como entidad rectora de los sistemas de información fiscal y social, que brinde apoyo técnico y administre la base de datos que integre las características sociales y fiscales de las personas físicas y jurídicas, propicie acciones tendientes a mejorar los sistemas de registración y documentación de las personas y realice análisis y estudios pertinentes.

La finalidad de la propuesta es contribuir con la mejora de la eficacia, eficiencia y transparencia de la política social y fiscal, mediante la optimización del sistema de información dentro del sector público.

Contar con un sistema de información adecuado es un elemento fundamental para hacer y ejecutar políticas públicas sin pérdidas de eficacia y eficiencia.



© Morris

**“¡Debe haber un error! Según nuestras tablas actuariales yo voy a vivir hasta los 83 años.”**

## Conclusión

El Paraguay necesita desarrollar una política de protección social integrada, mediante la cual se logren coordinar las actividades y enfocar el esfuerzo, de las distintas instituciones, sobre los sectores más vulnerables de la población.

Los problemas que enfrenta el sistema de seguro social son claramente identificables pero es fundamental tener en cuenta que ninguna reforma paramétrica o estructural tendrá éxito si no se realiza previamente un fortalecimiento de las instituciones que integran el sistema. Se deben mejorar los procedimientos administrativos y organizacionales así como los sistemas de información y obtención de datos que faciliten la tarea de fiscalizar y controlar el sistema.

Los principales desafíos que enfrenta el sistema previsional son: ampliar la cobertura previsional, reducir la dispersión de normas previsionales, reducir las dificultades de supervisión y control, eliminar la inequidad de beneficios del sistema, eliminar el riesgo sistémico que acecha a algunas entidades, optimizar el sistema de información dentro del sector público. Superar estos desafíos y dificultades exige el diseño de una política para el sistema previsional del país, con la participación de todos los actores involucrados, una campaña comunicacional a fin de sensibilizar a la sociedad e informarles sobre los motivos, las ventajas e inconvenientes de determinadas políticas, a fin de consolidar los intereses y lograr la implementación gradual de un programa de mejora del sistema previsional.

En la Seguridad Social convergen los asuntos económicos, políticos y sociales por lo que constituye un instrumento fundamental para el desarrollo de una sociedad.

Documentos consultados:

- “Plan de Acción para el Mejoramiento del Sistema Previsional del Paraguay”, elaborado por Helga Salinas (JICA-MH), mayo 2007.
- Documentos de soporte técnico elaborados por la Misión de Asistencia Técnica en Seguridad Social del Banco Mundial, Mayo de 2005.
- Resultados de la Asistencia Técnica del Banco Mundial 2004-2005 al Sector de Seguridad Social. Gastón Blanco, Banco Mundial.
- “Instituto de Previsión Social del Paraguay. Diagnóstico Económico-Financiero y Alternativas de Reforma”, octubre de 1994. Amparo Cruz Sacco.