

Ministerio  
de  
Hacienda

Comprometidos  
con el Bienestar  
de Nuestro  
Pueblo



# Boletín de Seguridad Social (BSS)

**BSS Nº 1**  
Primer Bimestre 2008

**Elaborado por**

Departamento de  
Seguridad Social

Dirección de Estudios  
Económicos

Subsecretaría de  
Estado de Economía e  
Integración

Ministerio de Hacienda

**Contacto**

melgon@hacienda.gov.py  
ryan\_thompson@hacienda.gov.py

**Asunción - Paraguay**

- **Pensiones No Contributivas y Asistenciales**
- **Circulo Vicioso de la Desprotección Social**
- **Pensiones Graciables en Paraguay**
- **Pensiones Graciables en Cifras. Periodo 2001- 2007**
- **El papel que deben tener las Pensiones No Contributivas y Asistenciales.**

## ■ Presentación

El presente “Boletín de Seguridad Social (BSS)”, es una publicación del Departamento de Seguridad Social de la Dirección de Estudios Económicos, con periodicidad bimestral, que pretende informar en forma concisa y clara, sobre temas relevantes del área de seguridad social, seleccionados por su importancia como política social y económica, por su repercusión en la sostenibilidad de los programas previsionales y por el interés de formar a la población para lograr un mayor conocimiento de los beneficios, los obstáculos y las condiciones para participar de este sistema. En particular, tiene la finalidad de generar el debate sobre temas de la especialidad e introducir y actualizar a los demandantes del producto en las mejores prácticas en la materia, la normativa vigente sobre el área, el punto de vista técnico sobre las medidas en curso y la experiencia internacional.

Esta primera edición trata acerca de las Pensiones No Contributivas y Asistenciales, con énfasis en los programas conocidos en el Paraguay como pensiones graciables, las normas vigentes y algunas cifras al respecto, por ser una importante herramienta de política de seguridad social aplicada no sólo en nuestro país, sino también en otros países de América Latina y Europa.

***Las Pensiones No Contributivas y Asistenciales, asumen una responsabilidad crucial, no solo para ampliar la cobertura, sino también para mejorar el impacto de la seguridad social en la reducción de la pobreza.***

## ■ Pensiones No Contributivas y Asistenciales.

Las “**Pensiones No Contributivas y Asistenciales**” consisten en prestaciones monetarias otorgadas para contrarrestar los riesgos de pobreza, invalidez, discapacidad, vejez, entre otros. Una de las características más importantes de esta prestación, es que el criterio de elegibilidad está desvinculado del historial de cotizaciones del potencial beneficiario, por ello, también se las conoce como “**pensiones sociales**”. En definitiva, son transferencias netas de dinero del Presupuesto Público a los beneficiarios.

Los programas de “**Pensiones No Contributivas y Asistenciales**” (PNCyA), enfocados inicialmente a las personas adultas de alrededor de 60 años, surgen en 1891 en Dinamarca y se han considerado como instrumentos de política social eficientes para incrementar o completar la cobertura previsional. Estos programas nacieron como políticas más activas para hacer frente a la falta de protección social y la baja cobertura de los sistemas de pensiones y están orientados a la ayuda de personas en extrema pobreza y con graves discapacidades permanentes.

De esta manera, las PNCyA pueden tener un rol crucial, no sólo para ampliar la cobertura, sino también para mejorar el impacto de las políticas de seguridad social en la reducción de la pobreza de grupos vulnerables, como son aquellos excluidos del mercado laboral formal o que sufren alguna discapacidad e invalidez permanente, que les priva de ingreso. Por tanto, puede decirse que los problemas de pobreza extrema e indigencia están altamente relacionados con la exclusión de los seguros sociales de naturaleza contributiva.

En algunos países, se reconoce socialmente el derecho de acceder a estas prestaciones debido a que los beneficiarios poseen características particulares, como en el caso de los veteranos de guerra. Por esto, también se considera a estas pensiones como “beneficios categóricos”. Sin embargo, el carácter “asistencial” de este tipo de pensiones, implica que la prestación esté sujeta a una verificación de los ingresos o recursos del individuo o beneficiario.

## ■ Circulo Vicioso de la Desprotección Social

Toda sociedad preocupada por lograr mejores condiciones de bienestar, otorga un papel preponderante a la seguridad social y esto se refleja en la agenda de los gobiernos, de las organizaciones sociales y de los organismos no gubernamentales.

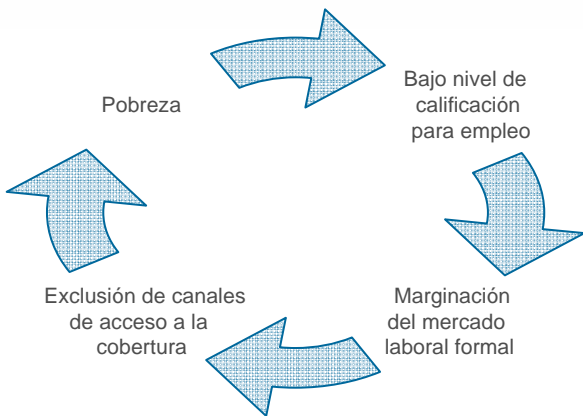
El empleo de las pensiones asistenciales, como una estrategia en el marco de la política de seguridad social, es una de las respuestas ante el problema de la pobreza y la indigencia en algunos sectores de la sociedad, que de no atenderse, produce varios efectos negativos en las condiciones de vida de los individuos, entre ellos, la incapacidad para alcanzar la formación necesaria que permita conseguir un trabajo digno, efecto asociado automáticamente con la marginación del mercado laboral formal, que se traduce en una exclusión de los canales de acceso a la cobertura de la seguridad social.

Esta exclusión aumenta la vulnerabilidad de la sociedad ante contingencias adversas generándose una pérdida del bienestar social, allí radica la importancia de la focalización eficiente para la implementación de los programas de Pensiones No Contributivas y Asistenciales.

## ■ Pensiones Graciables en Paraguay

En el Paraguay se implementa un programa de pensiones no contributivas conocido como pensiones graciables, que son otorgadas por haber aportado un significativo servicio a la sociedad, ya sea en actividades artísticas, deportivas, culturales, servicios comunitarios, etc. Entre los pensionados por este rubro, se encuentran músicos, escritores y artistas nacionales. La concesión de estos beneficios es responsabilidad del Parlamento Nacional.

En virtud de la Ley N° 2345/2003 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”, artículo 3°, inciso b), se creó la Dirección de Pensiones No Contributivas, dependencia encargada de la gestión y pago de los programas de pensiones para los veteranos, lisiados y mutilados de la Guerra del Chaco, sus herederos y otras pensiones graciables. Conforme a la misma normativa, el financiamiento de estos regímenes se realiza con “la respectiva partida presupuestaria incluida anualmente en el Presupuesto General de Gastos de la Nación”.



Fuente: *Elaboración propia en base a la publicación de la OIT “Pensiones No Contributivas y Asistenciales” (Fabio Bertranou, Carmen Solorio, Wouter van Ginneken) 2002*



**Los problemas de pobreza extrema e indigencia están altamente correlacionados con la exclusión de los seguros sociales de naturaleza contributiva.**



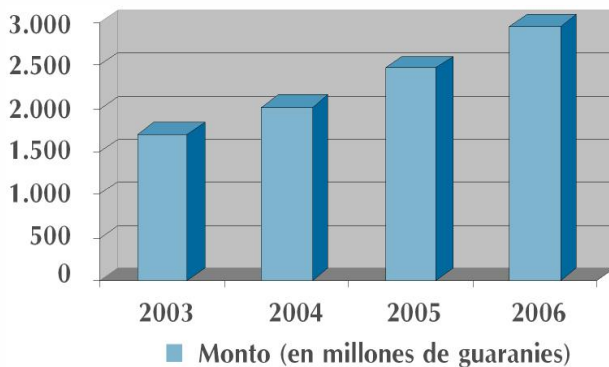
# BSS N° 1- 2008

## ■ Pensiones Graciables en Cifras.

En el 2001 se registraron mensualmente en promedio 420 pensiones graciables y se pagó la suma de Gs. 118 millones bajo el mismo concepto. Para el 2007 la cantidad promedio de pensiones presupuestadas fue de 402 y el monto promedio mensual pagado ascendió a Gs. 314 millones.

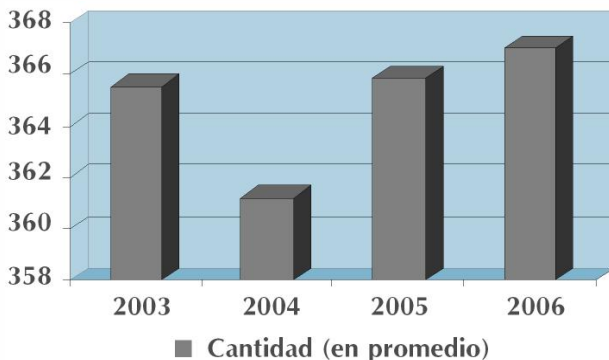
Las nuevas pensiones concedidas desde el año 2001 al 2007 sumaron 194 altas, y si se estima un promedio de Gs. 571.103 por pensión durante el periodo, se verifica un monto de Gs. 110 millones por nuevas pensiones que ha sido incluido en el Presupuesto.

El monto obligado del Presupuesto para este rubro fue de Gs. 1.417 millones en el año 2001, para el año 2007 el monto bajo el mismo concepto ascendió a Gs. 3.774 millones. En 7 años la cantidad presupuestada para el pago de pensiones graciables creció en un 166 %.



*“El monto obligado en el Presupuesto 2007 para pensiones graciables, ascendió a Gs. 3.774 millones. En 7 años la cantidad presupuestada en este concepto se incrementó en 166%.”*

Fuente: *Elaboración propia con datos de la Dirección General de Pensiones No Contributivas SSEAF/MH*



Fuente: *Elaboración propia con datos de la Dirección General de Pensiones No Contributivas SSEAF/MH*

### ■ El papel que deben tener las Pensiones No Contributivas y Asistenciales (PNCyA).

El objetivo ideal que debe alcanzar una sociedad en materia de protección social debe contemplar una política previsional que incorpore un programa de (PNCyA) bien diseñado, que apunte a contrarrestar eficientemente los riesgos de pobreza, invalidez, discapacidad y vejez, y que logre llevarlo a cabo con justicia, transparencia y responsabilidad.

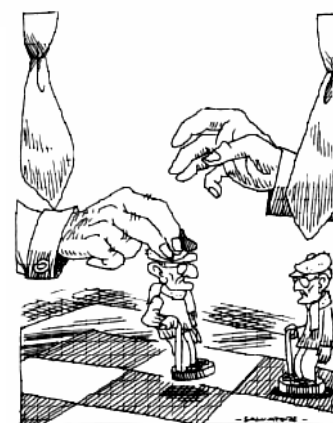
Por otro lado es importante tener en cuenta ciertos aspectos prácticos. Al ser financiadas con recursos públicos, las concesiones deben realizarse bajo criterios bien definidos y con la presentación de fundamentos justificados y comprobados, con el fin de responder a principios de responsabilidad y transparencia en el uso de los recursos públicos. Sin embargo, hasta el momento no se cuenta con una normativa legal o resolución que establezca las condiciones de elegibilidad para las prestaciones.

La discrecionalidad en la ejecución de la política previsional genera efectos negativos, al permitir la posibilidad de conceder el beneficio a personas, que si bien se destacan por su significativo aporte a la sociedad, no se encuentran en situación de pobreza, hecho contrario a un criterio de asignación eficiente de los recursos del Estado y una correcta distribución de la renta en la sociedad.

Los programas de Pensiones No Contributivas deben caracterizarse por la claridad en las condiciones de otorgamiento y tener en cuenta el carácter asistencial, es decir, deben estar vinculados al cumplimiento de requisitos tales como edad, discapacidad, comprobación de necesidad económica y los recursos presupuestarios disponibles, a fin de poder garantizar el cumplimiento del pago de las prestaciones sociales y reducir espacios de discrecionalidad.

Por otra parte, teniendo en cuenta la tendencia actual en el uso de las pensiones graciables, y considerando las cuestiones normativas propias de una buena política de protección social, este tipo de pensiones se está dejando de lado en aquellos países que cuentan con una política previsional completa, en cuyo caso la ejecución de la política previsional recae completamente sobre el Poder Ejecutivo, liberando así al Legislativo para atender otros proyectos y problemas sociales. En caso contrario, han optado por contar con un reglamento que establezca los requisitos que deben cumplir aquellas personas que la demanden, condicionando los otorgamientos, limitando el margen de criterios en los que se basan estas pensiones no contributivas y asistenciales, asegurando así que el beneficio se otorgue a personas realmente en situación de necesidad y que se logre una focalización adecuada de la política previsional.

Finalmente, las pensiones graciables o no contributivas son concesiones que afectan los recursos fiscales y constituyen una responsabilidad ineludible que se prolonga en el tiempo. Por este hecho, el otorgamiento de nuevas pensiones debe estar sujeta a la disponibilidad presupuestaria y al cumplimiento de requisitos bien especificados en una norma legal para que responda a objetivos de justicia social.



***El carácter “asistencial” de las pensiones de gracia, se refiere al hecho de que la prestación está sujeta a la verificación de los ingresos o recursos del individuo o beneficiario.***