



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya



Iniciativa  
ThinkTank

---

# EL SISTEMA DE PENSIONES DE PARAGUAY

## DEBILIDADES QUE EXHIBE Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA

---

BERNARDO NAVARRO A.  
EMILIO ORTIZ T.

Este trabajo fue realizado en el marco del apoyo institucional de la Think Tank Initiative (TTI) y el International Research Centre (IDRC) de Canadá.

**Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP**

Piribebuy 1058, Asunción – Paraguay

Teléfono: (595-21) 452520/494140/496813

cadep@cadep.org.py

**www.cadep.org.py**

@cadep\_py

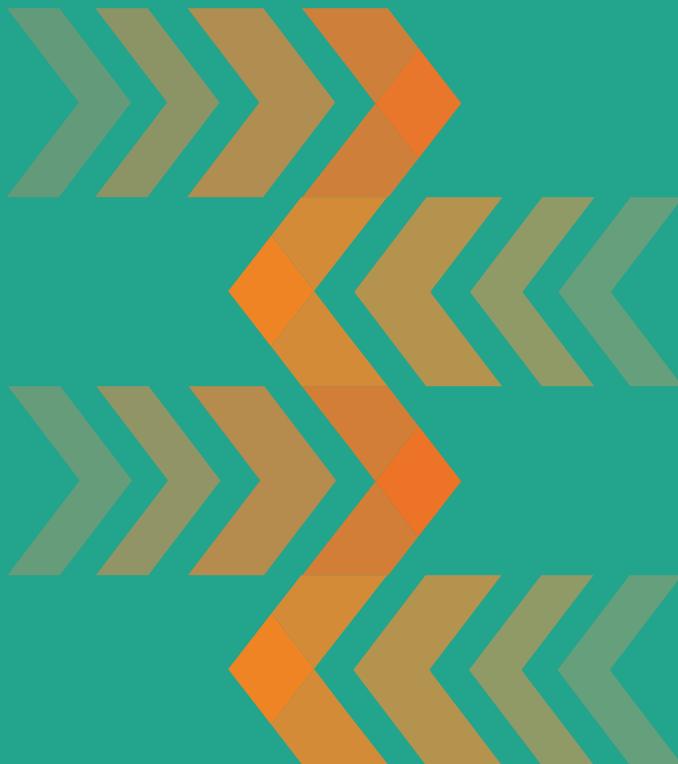
facebook.com/cadep.org.py

Diseño y diagramación

Entre Paréntesis

Asunción, agosto de 2014

ISBN: 978-99967-623-9



---

# EL SISTEMA DE PENSIONES DE PARAGUAY

## DEBILIDADES QUE EXHIBE Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA

---

---

## ACRONIMOS UTILIZADOS MAS FRECUENTEMENTE

---

ACV	Ajuste por Costo de Vida
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
BD	Beneficios definidos
BM	Banco Mundial
CD	Contribuciones definidas
CDC	Contribuciones Definidas Colectivas
CDG	Contribuciones Definidas Garantizadas
CDN	Contribuciones Definidas Nacionales
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CGR	Contraloría General de la República
CIA	Agencia Central de Inteligencia en inglés.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DGEEC	Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos
DIP	Deuda Implícita de Pensiones
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSLM	Financiamiento sobre la marcha
IPC	Índice de precios del consumidor
IPS	Instituto de Previsión Social
IVM	Invalidez, vejez y muerte
ND	No disponible
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto Interno Bruto
PTF	Productividad Total de Factores
SPP	Sistema de Puntos de Pensiones
TF	Totalmente financiado
UCA	Universidad Católica

---

# CONTENIDO

---

<b>INTRODUCCIÓN</b>	11
<b>PARTE I: EL SISTEMA DE PENSIONES DE PARAGUAY EN UNA MIRADA RÁPIDA</b>	17
1.1 Pública u ocupacional?	19
1.2 Obligatorio o voluntario?	21
1.3 Contributivo o no contributivo?	22
1.4 Segmentación	23
1.5 Diseño del sistema y diversificación de las fuentes de ingreso de los beneficiarios	25
1.6 Cobertura	27
1.7 Incentivos para ahorrar y trabajar más y otros efectos en el mercado del trabajo	29
1.8 Beneficios y su adecuación	32
1.9 Financiamiento y sostenibilidad	34
1.10 Regulación del sistema	36
1.11 Supervisión y control	38
1.12 Diversificación de los riesgos de inversión	41
1.13 Eficiencia del sistema	42
1.14 Gobernanza	43
1.15 Estructura demográfica del país	48
1.16 Conclusiones	48
<b>PARTE II: LA COBERTURA DEL SISTEMA DE JUBILACIONES DE PARAGUAY</b>	53
2.1 Introducción	54
2.2 El contexto económico y social de la baja cobertura: la baja productividad y la desigualdad	59
2.3 Proceso de envejecimiento de la población paraguaya entre 2015 y 2050: implicaciones para el sistema jubilatorio	66
2.4 Diferentes tipos de medidas de la cobertura jubilatoria en el sistema contributivo	71

2.5	¿Quiénes aportan y quiénes no aportan al sistema jubilatorio?	80
	Zonas rurales versus urbanas del Paraguay	80
	La cobertura por categorías laborales	83
	La cobertura a lo largo de la función de distribución de ingresos	85
	La cobertura por tamaño de empresa en la ocupación principal	86
	Cobertura según nivel aprobado de educación	88
	Cobertura por rama de actividad	89
	Cobertura por edades	91
	Cobertura por sindicalización	91
2.6	Síntesis de la cobertura	92
2.7	¿A quiénes les gustaría y a quiénes no les gustaría aportar al sistema jubilatorio, y a dónde les gustaría hacerlo?	94
2.8	Un estudio del pilar no contributivo: la pensión alimentaria al adulto mayor	100
2.9	Las reformas necesarias para aumentar la cobertura	106
<b>PARTE III: DISEÑO DE UN NUEVO SISTEMA DE PENSIONES EN PARAGUAY</b>		109
3.1	Los objetivos de un sistema de pensiones	110
3.2	Los riesgos de los planes de pensiones	113
3.3	Clasificación de los sistemas de pensiones en el mundo	115
3.4	¿Qué son los pilares en un sistema de pensiones?	121
3.5	Distribución de riesgos de los principales planes de pensiones	124
	Planes extremos o puros	124
	Planes híbridos	125
	Planes de CD protegidos	129
3.6	La crisis de los sistemas públicos de pensiones	133
3.7	¿Cuál es el mejor modelo de pensiones?	136
	Voluntario u obligatorio, estatal o privado?	137
	El debate beneficios definidos vs contribuciones definidas	139
	Son los sistemas híbridos la solución?	144
	La importancia de un sistema multipilar	147
	De vuelta a lo básico al definir el modelo a seguir	149
3.8	El camino de la reforma	154
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>		156

<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	159
-----------------------------------	-----

<b>ANEXO ESTADÍSTICO</b>	169
--------------------------	-----

## **ÍNDICE DE TABLAS**

1.1	Contribuyentes y pensionados del los planes voluntarios de pensiones	21
1.2	Pensiones No Contributivas del Estado	22
1.3	Cobertura según EPH 2012	28
1.4	Fiscalización de las Cajas del Sistema Obligatorio de Pensiones	40
1.5	El sistema de pensiones de Paraguay en una mirada rápida	50
3.1	Organización de los tres pilares de pensiones: OCDE, Banco Mundial, Organización Internacional del Trabajo.	123
3.2	Índices de Riesgos de los Participantes y Patrocinantes para Diferentes Tipos de Planes de Pensión	145
3.3	¿Cuán atractivos son en términos de compartir riesgos 5 diferentes planes. Punto de vista del participante	147

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

1.1	El sistema de jubilaciones en Paraguay	24
2.1	Producto por trabajador, período 2050-2010	61
2.2	Producto por trabajador, período 2001-2010	61
2.3	Contribución al crecimiento de las diversas fuentes	62
2.4	Creación de empleos nuevos en 2012 (personal contratado) en número de personas contratadas	64
2.5	Porcentaje de empresas con Departamentos de Investigación y Desarrollo	64
2.6	Distribución del ingreso familiar per cápita en el mundo, coeficiente de Gini	65

2.7	Distribución del ingreso per cápita en el hogar, coeficiente de Gini en América Latina	66
2.8	Estructura de la población del Paraguay desde 2015 hasta 2100	67
2.9	Estructura de la población del Paraguay desde 2015 hasta 2100	69
2.10	Estructura de la población del Paraguay en 2015	69
2.11	Estructura de la población del Paraguay en 2050	70
2.12	Relación entre PIB per cápita y cobertura (cotizantes/PEA ocupada)	72
2.13	Relación entre salario mínimo/salario promedio y cobertura	73
2.14	Porcentaje de adultos mayores (+65) que recibe jubilación	76
2.15	Porcentaje de cotizantes sobre PEA ocupada	77
2.16	Porcentaje de adultos mayores (+65) que recibe pensión, 2010	77
2.17	Porcentaje de cotizantes sobre ocupados, 2010	78
2.18	Cobertura jubilatoria, contribuyentes actuales/PEA ocupada, considerando la densidad de las cotizaciones	79
2.19	Población urbana, porcentaje de la PEA ocupada que aporta actualmente al sistema jubilatorio	81
2.20	Población rural, porcentaje de la PEA ocupada que aporta actualmente al sistema jubilatorio	81
2.21	Población urbana, con 65 años y más que declara recibir una pensión o jubilación contributiva	82
2.22	Población rural, con 65 años y más que declara recibir una pensión o jubilación contributiva	83
2.23	Porcentaje de ocupados que aportan a una Caja de jubilación por categoría de ocupación principal	84
2.24	Cantidad de personas ocupadas por categoría (ocupación principal)	85
2.25	Cobertura jubilatoria, contribuyentes actuales/PEA ocupada, considerando la distribución del ingreso, a nivel país y sector rural	86
2.26	Porcentaje de empleo generado en empresas de diferente tamaño	87
2.27	Contribuyentes/PEA ocupada en empresas de diferente tamaño	87
2.28	Función acumulada de empleo en % por años de educación	88
2.29	Contribuyentes/PEA ocupada por años de educación	89
2.30	Empleo en % por sectores	90

2.31	Contribuyentes/PEA ocupada por años de educación	90
2.32	Porcentaje de la PEA ocupada que declara que aporta a una Caja por edades	91
2.33	Porcentaje de la PEA ocupada que declara que aporta a una Caja por pertenencia o no a un sindicato	92
2.34	Porcentaje de la PEA ocupada que declara que le gustaría aportar al IPS	96
2.35	Porcentaje de la PEA ocupada que declara que le gustaría aportar a la Caja Fiscal	96
2.36	Porcentaje de la PEA ocupada que declara que le gustaría aportar a una Caja de Jubilación Privada	97
2.37	Densidad de Kernel - logaritmo natural del ingreso laboral por hora en la actividad principal	98
2.38	Distribución acumulada - logaritmo natural del ingreso laboral por hora en la actividad principal	98
2.39	Densidad de Kernel - logaritmo natural del ingreso laboral por hora en la actividad principal, asalariados sin incluir al trabajador por cuenta propia	99
2.40	Distribución acumulada - logaritmo natural del ingreso laboral por hora en la actividad principal, asalariados sin incluir al trabajador por cuenta propia	100
2.41	Personas con más de 65 años cubiertas por la pensión alimentaria al adulto mayor	102
2.42	Evolución del gasto en la pensión alimentaria al adulto mayor como % del PIB y de los ingresos del Gobierno Central	102
3.1	Clasificación de los Planes de Pensiones	119

---

## ÍNDICE DE RECUADROS

---

1.1	Principios de buena gobernanza	43
3.1	Los casos de Dinamarca y Holanda	130



---

# INTRODUCCIÓN

---



Muchos países han decidido modificar en algún grado sus sistemas de pensiones desde los 90s. Los motivos que han impulsado estas reformas pueden mostrar ciertas diferencias entre los países, pero así también, coinciden en varios aspectos que el informe OECD (2013), enumera como sigue:

- Mejorar la cobertura del sistema de pensiones
- Adecuación de los beneficios que otorga
- La sostenibilidad financiera y la posibilidad real de alcanzar los beneficios prometidos.
- Incentivos para que los trabajadores extiendan su vida activa y ahorren más mientras están empleados.
- Promover la eficiencia administrativa, y
- Diversificar las fuentes de ingreso de los jubilados y pensionados.

El sistema de pensiones de Paraguay exhibe numerosas debilidades, sorprendentemente coincidentes con aquellos que han impulsado reformas en otros países, con excepción quizás de la estructura demográfica que hoy todavía es predominantemente joven en Paraguay. En efecto, nuestro sistema de pensiones tiene una baja cobertura y excesiva fragmentación del sistema para un mercado muy pequeño. Varias instituciones presentan déficit actuariales de diferente magnitud, graves deficiencias en cuanto a regulación y control, falta de normas de inversión estándares para todo el sistema y marcada heterogeneidad de parámetros entre las mismas, lo que genera profundas inequidades. Además de diseño sub óptimo que no diversifica adecuadamente los riesgos, introduce efectos no deseados en el mercado del trabajo, es ineficiente y con serios problemas de gobernanza.

A fines de los 90s la idea predominante, antes los problemas financieros que mostraban las cajas de pensiones, era la sustitución del régimen vigente por uno de capitalización individual, manejado por entidades privadas de giro exclusivo. Como resultado de estas discusiones, en el año 2001, durante el Gobierno de Luis A. González Macchi, se remitió al Congreso un proyecto de Ley que reforma el sistema en el sentido señalado. Esta inicia-

tiva no tuvo éxito y enfrentó una fuerte oposición. Como consecuencia de ello, y dado que la mayor parte de la deuda implícita por pensiones (DIP) se encontraba en la llamada Caja Fiscal (pensiones públicas), en el año 2003, durante el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos, se envió al Congreso un proyecto de Ley que introduce reformas paramétricas en esta Caja. Este proyecto se concretó con la aprobación de la Ley No 2345/2003.

Las principales modificaciones de la Ley 2345/2003 fueron: elevar la tasa de aporte al 16%, como salario base el promedio de los 5 últimos años, reducir e igualar al 65% las pensiones de sobrevivencia de todos los sectores, establecer un mismo mecanismo de actualización de haberes para todos los sectores, nuevas tasas de sustitución basados en los años de aporte o antigüedad (excepto el magisterio nacional, militares y policías), y reducción de las tasas de sustitución para el magisterio nacional.

En mayo de 2004, el FMI concluía un análisis de impacto actuarial de la Ley 2345<sup>1</sup> y los hallazgos se pueden resumir como sigue: el déficit actuarial había disminuido del 90% del PIB antes de la reforma, al 45% del PIB luego de la reforma; los sectores de empleados públicos, docentes universitarios y magistrados judiciales estaban equilibrados en 60 años; los sectores que seguían arrojando déficit eran en orden de importancia, el magisterio nacional (13,2%), las fuerzas armadas (12,7%) y la policía nacional (9,7%). No obstante el hecho de haberse frenado una tendencia peligrosa en las finanzas de la Caja Fiscal, permanecía un importante déficit que justificaba la profundización de las reformas en el futuro.

No obstante, desde la aprobación de la Ley 2345/2003, el Congreso ha introducido numerosas modificaciones que hacen al marco legal que hoy exhibe la Caja Fiscal. Sin embargo estas modificaciones han agregado confusiones al entendimiento y aplicación de la Ley, al mismo tiempo de dar lugar a potenciales conflictos.

<sup>1</sup> Franks, J., Mercer-Blackman, V., Sab, R. y Benelli, R. (2005). Paraguay: Corruption, Reform and the Financial System. IMF. Washington D.C.

Los motivos antes expuestos y, en particular, las perspectivas financieras del sistema pueden explicar la inclusión de la reforma de pensiones como un objetivo del presente Gobierno. En efecto, el Ministro de Hacienda, en la conferencia sobre “Paraguay: Balance del 2013 y Perspectivas para el 2014” manifestaba que la reforma de pensiones sería uno de los objetivos del 2014; en particular, la creación de un ente regulador y supervisor del sistema. Asimismo, según informaciones de prensa, se iniciaron discusiones entre los principales actores en el seno del Parlamento Nacional sobre este tema, lo que da cuenta de la inminencia de una reforma integral del sistema.

Este tipo de iniciativas del Estado requieren de una adecuada discusión previa tanto al interior del Poder Ejecutivo, como con los legisladores y con los sectores afectados, por lo que resulta crítico contar con información oportuna y análisis sobre las diferentes opciones de reforma. Muchas veces estas discusiones giran en torno a temas técnicos complejos que requieren ser explicados en lenguaje al alcance de todos los actores. En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo contribuir con las discusiones sobre el futuro de nuestro sistema de pensiones.

La Parte I presenta las características principales de nuestro sistema de pensiones, no limitándose a los parámetros tradicionales, sino incluyendo tópicos que pueden resultar de interés para los especialistas, interesados en general o para futuros trabajos de investigación y tales como: taxonomía de los planes de pensiones, efectos no deseados en los mercados del trabajo, adecuación de los beneficios, financiamiento y sostenibilidad, supervisión y control, diversificación de los riesgos de inversión, eficiencia y gobernanza. La Parte II desmenuza el problema de la cobertura de nuestro sistema de pensiones, variación de la cobertura con respecto a los quintiles de ingreso, nivel de instrucción, edad y ocupación, dibujando un perfil para el típico trabajador que carece de cobertura. Asimismo, analiza los determinantes de esta baja cobertura y sugiere acciones tendientes a mejorar la situación presente. La Parte III analiza tópicos de mucha importancia a la hora de definir el rumbo de la reforma de pensiones: objetivos que persigue un

sistema de pensiones, clasificación de los tipos de riesgo que involucra para el asegurado el participar del sistema y su distribución entre los actores del sistema, clasificación de los sistemas de pensiones en el mundo y los esquemas llamados híbridos, y que constituirán las opciones a considerar, así como los elementos que se deben tener en cuenta para elegir un modelo mejor al actual. Se propone hacer una amplia revisión de la literatura al respecto, a los efectos de extraer conclusiones útiles para el caso paraguayo.



# PARTE I

---

## EL SISTEMA DE PENSIONES DE PARAGUAY EN UNA MIRADA RÁPIDA

---



Esta parte del trabajo tiene como objetivo describir el sistema de pensiones del Paraguay, poniendo énfasis en aquellas características que permiten clasificarlo dentro de alguna categoría o taxonomía que identifican características claves para evaluarlo. En lo que sea posible, se utilizará como punto de referencia el reciente estudio de la OCDE, *Pension at a Glance 2013*, que presenta cobertura de los países miembros de dicha organización. Asimismo, siguiendo a ésta publicación, se ha incorporado una evaluación breve del estado de nuestro sistema de pensiones en cuanto a aquellos aspectos que según OCDE (2013) han constituido los objetivos más importantes de reforma en dichos países, y que han sido:

- La cobertura del sistema de pensiones.
- Adecuación de los beneficios que otorga.
- La sostenibilidad financiera y la posibilidad real de alcanzar los beneficios prometidos.
- Incentivos para extender la vida activa de los asegurados y permitir un mayor ahorro mientras están empleados.
- Eficiencia administrativa.
- Diversificación de las fuentes de ingreso de los jubilados y pensionados.

Este capítulo termina evaluando un tópico poco analizado, el de la gobernanza de las Cajas, con la presentación final de un cuadro con los parámetros más importantes que caracterizan al sistema de pensiones de Paraguay.

## 1.1 ¿PÚBLICA U OCUPACIONAL?

En muchos países<sup>2</sup>, los esquemas de pensiones surgieron como iniciativa de las grandes empresas o corporaciones, que buscaban proteger a sus trabajadores contra los riesgos de la vejez. Estos planes podían ser contributivos o no, de beneficios definidos o de contribuciones definidas. El sistema público de pensiones en Paraguay reúne algunas características de los esquemas de pensiones ocupacionales<sup>3</sup> – la afiliación está relacionada al lugar de trabajo – pero se aparta de otras características, como, por ejemplo, que el empleador es aquel que organiza y provee el esquema de protección.

El nacimiento del sistema de pensiones del Paraguay se enmarcó como una iniciativa del Estado para proveer de protección contra los riesgos de vejez, invalidez y muerte<sup>4</sup> (IVM), a los trabajadores del sector público. En efecto, la Ley de Organización Administrativa del 22/06/1909, establece los beneficios de jubilación ordinaria y extraordinaria para los funcionarios y empleados permanentes de la administración, agentes de policía y militares, así como a aquellos directores, empleados y personal docente de la institución pública y empleados de bancos del gobierno. En este esquema no se incluye protección para los riesgos de salud o maternidad, con excepción de invalidez por accidentes del trabajo. A esta Ley siguieron muchas otras que fueron extendiendo la protección contra riesgos de IVM a los distintos sectores:

<sup>2</sup> Como Dinamarca, Suecia, Suiza y Holanda.

<sup>3</sup> De acuerdo a Yermo (2002), la cuestión que identifica a los planes ocupacionales es que la afiliación se produce como consecuencia de una relación laboral. Si es que la afiliación no tiene ninguna relación con el trabajo que realiza, entonces es un plan personal. Sin embargo, es común en la literatura que se consideren ocupacionales aquellos planes organizados y proveídos por el empleador.

<sup>4</sup> Pensión de sobrevivencia.

- **Ley 641/1924:** Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios.
- **Decreto Ley 17071 del 18/02/1943:** Se crea un seguro de enfermedad, maternidad e invalidez a los trabajadores del sector privado. Aunque las cuestiones relacionadas a la salud parecen ser prioridad de este cuerpo normativo, en su Artículo 24º, literal (g) también crea una pensión de retiro.
- **Ley 105 del 27/08/1951:** Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios.
- **Ley 71/68:** Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad.
- **Ley 740/1978:** Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Municipalidad de Asunción.
- **Ley 842 del 19/12/1980:** Fondo de jubilaciones y pensiones para miembros del Poder Legislativo de la Nación.
- **Ley 1361/1988:** Caja paraguaya de jubilaciones y pensiones del personal de la ITAIPU Binacional.

A diferencia de lo ocurrido en otros países, el esfuerzo corporativo por ofrecer pensiones a sus empleados, como una iniciativa propia, no ha sido el camino seguido por Paraguay, pues ya desde 1943 existía un esquema estatal para este fin. No obstante, existen algunas Cajas o Fondos de Pensiones que tiene un origen totalmente ocupacional, y es el caso de la Caja Médica, Asociación Mutual de Despachantes de Aduanas y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Docentes de la Universidad Católica. Las entidades privadas que ofrecen jubilaciones y pensiones son de relativamente reciente creación e intentaron llenar el vacío que el seguro obligatorio ha dejado para los trabajadores independientes.

## 1.2 ¿OBLIGATORIO O VOLUNTARIO?

El sistema público de pensiones es de naturaleza obligatoria para todos aquellos trabajadores en relación de dependencia, tanto del sector público como el privado. Así, no están obligados a aportar al sistema estatal los trabajadores independientes, empleadores, cuentapropistas, personal doméstico y las amas de casa, quienes pueden incorporarse voluntariamente al IPS, según lo establece la Ley 4933 del 2013.

Parte importante del segmento no cubierto por las pensiones obligatorias del Estado, cotizan en entidades que ofrecen planes voluntarios de pensiones. Estas son la Caja Mutual de Cooperativistas del Paraguay, Caja Médica y de Profesionales Universitarios, Caja Mutual de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente de la Universidad Católica y la Asociación Mutual de Despachantes de Aduanas. Se tiene información sobre la existencia de otras dos entidades privadas – Seguro Social Chaco y Caja Mutual de Escribanos – pero no hay datos sobre cotizantes o beneficiarios. Estos planes voluntarios estarían otorgando cobertura a unas 29.775 personas, aunque puede haber variaciones debido a aquellos que se encuentran pasando de activos a inactivos.

**TABLA 1.1 CONTRIBUYENTES Y PENSIONADOS DEL LOS PLANES VOLUNTARIOS DE PENSIONES**

ENTIDADES	CONTRIBUYENTES	PENSIONADOS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Caja Mutual de Cooperativistas /1</li><li>• Caja Médica y de Profesionales Universitarios /1</li><li>• Caja de Profesores de la UCA /2</li><li>• Asociación Mutual de Despachantes de Aduanas /1</li></ul>	25387 3088 1000 300	2575 75 ND 5
<b>TOTAL</b>	<b>29.775</b>	<b>2.655</b>

**Observaciones:** /1: Al 2013. /2: Al 2011.

## 1.3 ¿CONTRIBUTIVO O NO CONTRIBUTIVO?

Además del sistema obligatorio, contributivo, el Estado paraguayo maneja un sistema no contributivo. Estas pensiones, que son pagadas por el Ministerio de Hacienda, se pueden dividir básicamente en cuatro sectores: **(i)** veteranos de la Guerra del Chaco y sus sobrevivientes; **(ii)** pensiones graciables concedidas por el Congreso de la Nación; **(iii)** pensión alimentaria a adultos mayores de acuerdo con la Ley N° 3.728/2009 y sus reglamentaciones y **(iv)** la pensión de sobrevivencia para herederos de policías y militares muertos en servicio. A diciembre del 2013, este programa tenía inscrita a 99.996 personas en total, distribuidas como sigue:

**TABLA 2.1 PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DEL ESTADO A DICIEMBRE DE 2013**

DESCRIPCIÓN	CANTIDAD
<ul style="list-style-type: none"><li>• Adultos mayores en situación de pobreza</li><li>• Veteranos y herederos</li><li>• Pensiones graciables del Congreso</li><li>• Herederos de militares y policías</li></ul>	88.420 11.138 403 35
<b>TOTAL</b>	<b>99.996</b>

**Fuente:** Ministerio de Hacienda, Dirección de Pensiones No Contributivas.

Es importante destacar que la pensión a adultos mayores, si bien no constituye una renta vitalicia, es dependiente de la disponibilidad de recursos del Estado paraguayo. En la práctica es un beneficio difícil de suspender por los conflictos sociales que podrían suscitar la misma.

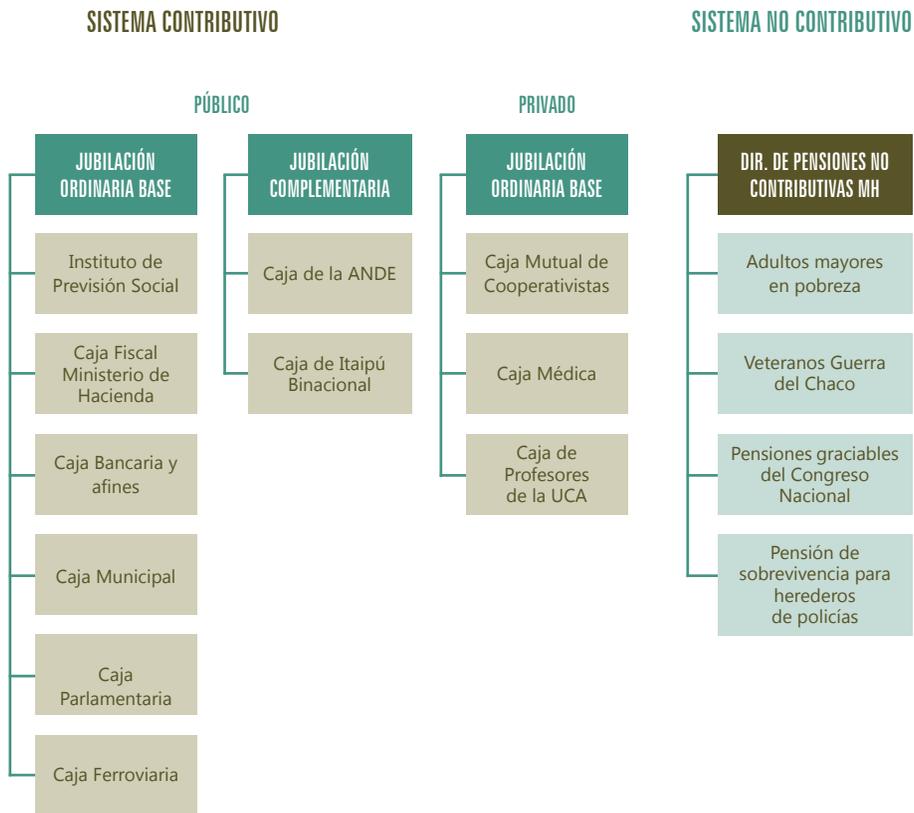
## 1.4 SEGMENTACIÓN

Como ya se deduce de lo anterior, el sistema público de pensiones no está centralizado, sino que exhibe un considerable grado de segmentación tomando en consideración el tamaño del mercado. En efecto, el sistema está compuesto por 8 instituciones:

- El Instituto de Previsión Social (IPS).
- El sistema administrado por el Ministerio de Hacienda (Caja Fiscal).
- Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay.
- Caja de Jubilaciones y Pensiones del personal Municipal.
- Fondo de jubilaciones y pensiones para miembros del Poder Legislativo.
- Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios.
- Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad.
- Caja paraguaya de jubilaciones y pensiones del personal de la ITAIPU Binacional.

Estas dos últimas son de naturaleza complementaria, pues sus asegurados también aportan al Instituto de Previsión Social.

**FIGURA 1.1 EL SISTEMA DE JUBILACIONES EN PARAGUAY**



**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Cajas Jubilatorias.

---

## 1.5 DISEÑO DEL SISTEMA Y LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE INGRESO DE LOS BENEFICIARIOS

---

Participar de un esquema de pensiones implica riesgos. Por citar los más importantes: **i)** puede que la pensión vaya perdiendo en el tiempo su poder adquisitivo (riesgo de inflación); **ii)** que la entidad que maneja los fondos quiebre por mal manejo o por mal diseño del esquema que opera (riesgo operativo); **iii)** que la rentabilidad de los fondos sea muy baja y el capital acumulado sea igualmente bajo (riesgo de inversión) y; **iv)** que la expectativa de vida aumente en detrimento de los fondos acumulados (riesgo de longevidad). Asimismo, las diferentes maneras de organizar los sistemas de pensiones involucran diferentes distribuciones<sup>5</sup> de dichos riesgos. Por ejemplo, un esquema de beneficios definidos implica mayor certidumbre<sup>6</sup> con respecto al beneficio que otro donde sólo la contribución esté definida. Un esquema donde hay una pensión mínima también contribuye a reducir la incertidumbre sobre el cobro de la misma.

Para reducir los riesgos que para los afiliados implica participar del sistema de pensiones, también es factible diversificar las fuentes de ingresos, de la misma manera que se diversifican los riesgos al invertir en diferentes instrumentos financieros. Al diseñar un sistema de pensiones, la mencionada diversificación significa tomar decisiones sobre cómo asignar los roles para cada uno de los pilares del sistema de pensiones y escoger entre un sistema de beneficios definidos (BD) y otro de contribuciones definidas (CD).

Tradicionalmente, el sistema público se organiza en base a pilares. Un primer pilar que asegure una pensión mínima de subsistencia (la parte redistributiva) y que suele ser financiado con impuestos. El segundo pilar es contri-

<sup>5</sup> Quien asume el riesgo, el asegurado, la empresa que maneja el seguro, o el Estado. Muchas veces el Estado hace también de asegurador.

<sup>6</sup> Aunque el sistema sea de beneficios definidos, en el largo plazo los beneficios también pueden modificarse, en el caso de un desfinanciamiento.

butivo y apunta a mejorar la pensión en base al ahorro (ahorro obligatorio). Un tercer pilar es voluntario, para aquellos que quieren mejorar sus pensiones ahorrando en entidades especializadas del sector privado (ahorro voluntario) y suele tener incentivos fiscales. A veces las responsabilidades se distribuyen entre más pilares, llamándose cero al pilar antipobreza.

Se pasa ahora a describir el sistema en Paraguay en relación a la distribución de los riesgos mencionados.

El sistema tiene básicamente dos pilares. El pilar contributivo cuenta con 709.530 cotizantes y 94.010 beneficiarios, y tiene como población objetivo a todos aquellos trabajadores en situación de dependencia. El pilar no contributivo con 99.996 beneficiarios, apunta principalmente a aquellos sectores de menores recursos o directamente en situación de pobreza, por lo que puede considerarse no universal y condicionado al nivel de recursos. El sistema contributivo es monopilar en sí mismo y es enteramente de beneficios definidos, por lo que no hay ningún esquema que permita combinar de alguna forma las ventajas de un sistema de beneficios definidos y otro de contribuciones definidas. El sistema privado de pensiones está desconectado del sistema público de pensiones y no está regulado. Es posible afirmar que los trabajadores de la ANDE y de la ITAIPU Binacional tienen un sistema de dos pilares, pues parte de sus beneficios son pagados por el IPS y parte por las cajas de la ANDE y de ITAIPÚ, respectivamente.

Por otro lado, el esquema de pensiones mínimas que rige para el IPS, se financia del fondo de pensiones de esta institución y no estaba previsto en el diseño original del IPS, por lo que es un beneficio que no se encuentra financiado. Los sistemas exitosos se financian mediante fuentes especialmente creadas para el efecto.

Por lo tanto, se puede decir que el sistema público de pensiones del Paraguay tiene un diseño que no diversifica adecuadamente la fuente de ingreso de los jubilados y pensionados, y por lo tanto, se lo puede consi-

derar como sub óptimo. Las principales razones son las siguientes: **i)** por un lado, al ser un esquema enteramente de beneficios definidos, el Estado asume todos riesgos<sup>7</sup> y por otro, no aprovecha las ventajas que proporciona la introducción o combinación con el esquema de contribuciones definidas; **ii)** Las pensiones mínimas se financian del mismo fondo de pensiones; **iii)** el sistema privado y voluntario de pensiones no está formalmente incorporado al sistema de pensiones organizado por el Estado y funciona totalmente desconectado de éste: las tasas de aporte del sistema público obligatorio no dejan espacio para aportaciones adicionales y no hay incentivos para realizar aportación adicional y por último, no está regulado ni supervisado por ninguna entidad.

## 1.6 COBERTURA

Este punto será analizado exhaustivamente en la Parte II, por lo que aquí se presentan los principales hallazgos. Los cálculos pueden realizarse en base a las cifras reportadas por las mismas instituciones o mediante estimaciones basadas en los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Ambos tienen sus pro y contras como fuentes de información. Si los cálculos se realizan en base a la información entregada por las Cajas, el problema es que dicha información, generalmente no se encuentra actualizada. Si se realiza en base a la información de la EPH, hay que tener en cuenta que ésta es sólo una estimación, pero resuelve la información no existente sobre muchas de las Cajas. Si existen diferencias apreciables entre ellas, podría estar reflejando problemas de registración o de divulgación, o algún problema en el diseño de la encuesta.

<sup>7</sup> No parece óptimo que todos los riesgos sean asumidos por el empleador, como en los tradicionales esquemas de beneficios definidos, ni por el empleado, como en los esquemas de contribuciones definidas.

Según cifras recogidas de numerosas fuentes, el número de trabajadores con cobertura sería alrededor de 710.000, tanto del sector público como privados. En esta cobertura, el IPS da cuenta del 64 %. Le sigue en orden de importancia la Caja Fiscal con el 32%. El resto de las instituciones cubre a sectores particulares, y por lo tanto son de tamaño relativamente pequeños.

La cifra anterior en relación a la fuerza de trabajo<sup>8</sup>, arroja una cobertura de cerca del 24%. La cobertura ocupacional, que se calcula en base a la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada, arroja una cifra del 25%. Si el cálculo se realiza en base a los asalariados, lo que se denomina cobertura legal, se alcanza el 42,6%. Esto último da la pauta de alto grado de evasión de las obligaciones de cobertura de pensiones en el sector formal (57,4%). Dado que es mucho más difícil evadir como asalariado del sector público, se deduce que la evasión se ubica en la población que debería estar cubierta por el IPS. La cobertura de la población de 65 años y más sería de alrededor del 23,5%.

Ahora bien, si en lugar de usar las cifras reportadas por las entidades de seguridad social, se utiliza lo reportado por las mismas personas en la EPH del 2012, los resultados son los siguientes:

**TABLA 1.3 COBERTURA SEGÚN EPH 2012**

ÍNDICE DE COBERTURA	%
• Aportantes/PEA	20,2
• Aportantes/PEA Ocupada	21
• Aportantes/Asalariados	35,7
• Beneficiarios/Población mayor a 65 años	14,3
• Beneficiarios/Población mayor a 65 años. Incluida la pensión de adultos mayores no contributivas	34

<sup>8</sup> Población económicamente activa estimada a partir de la Encuesta Permanente de Hogares del 2012. Se consideró a partir de 20 años a los efectos de poder comparar las cifras con las de otros países.

Las diferencias que se observan se originan en el hecho que la cantidad registrada de cotizantes por las Cajas son mucho mayores a las que se estiman a partir de la EPH del 2012. En efecto, mientras que el total de cotizantes reportadas por las entidades de seguridad social llega a las 709.530 personas, la EPH del 2012 sólo estima un máximo de 597.152 personas, es decir, una diferencia de 112.378 personas. Parte de esta diferencia es posible que se origine en que las informaciones difundidas por las Cajas son cifras más actuales. Sin embargo, si se incluyen cifras del IPS del 2012, la cantidad de cotizantes sólo se reduciría en 22.300 personas, por lo que deben existir otras causas para entender estas diferencias, lo que requiere mayor investigación.

Otro hallazgo importante es que dado que los trabajadores del sector privado tienen ciclos de entrada y salida del sector informal, muchos de ellos no llegan a tener la densidad de contribuciones necesaria para cumplir con los requisitos jubilatorios en el IPS. Si este factor es tenido en cuenta, la cobertura efectiva se reduce del 20 a sólo 10%. Con ello se agudiza el problema de la falta de cobertura. Independientemente, de las diferencias mencionadas y de las distintas medidas utilizadas, el nivel de cobertura de pensiones en el país es definitivamente bajo.

---

## 1.7 INCENTIVOS PARA TRABAJAR Y AHORRAR MÁS, Y OTROS EFECTOS EN LOS MERCADOS DEL TRABAJO

---

Todos los sistemas de pensiones tienen efectos en los mercados del trabajo, ya sean deseados o no deseados. Por ello, minimizar distorsiones no es un objetivo correcto, pues conduciría a eliminar el sistema de pensiones. No obstante, al diseñar un sistema, hay que tratar de evitar aquellas distorsiones más perjudiciales o incentivar alguna conducta deseada. Por ejemplo, OCDE (2013) afirma de que los sistemas de pensiones deberían incentivar

al trabajo hasta una edad más madura y a ahorrar más durante la vida activa. El sistema de pensiones de Paraguay, además de no incentivar a trabajar y ahorrar más, estaría introduciendo innecesarias distorsiones en el mercado del trabajo, cuyas consecuencias no han sido todavía medidas<sup>9</sup>:

- **Induce a retirarse temprano.** Muchas de las Cajas permiten el retiro temprano de los trabajadores, en algunos casos desde los 35 o 40 años de edad<sup>10</sup>. Esto, además de perjudicar la sostenibilidad del sistema, podría estar retirando del mercado del trabajo a personas que están todavía en plena etapa productiva, con consecuencias por medir.
- **No induce a ahorrar.** Dado que todo el sistema está estructurado como uno de beneficios definidos, donde el cálculo de los beneficios no tiene en cuenta el esfuerzo de ahorro de los cotizantes sino sólo la antigüedad como cotizante, el sistema no induce a ahorrar, sino que todo lo contrario, alienta a sub declarar ingresos.

Además,

- **Altas tasas de aporte y burocracia:** Las altas tasas de aporte<sup>11</sup> que se observan en algunos sectores, así como la burocracia de los fondos de pensiones, distorsionan las decisiones de los empleadores y los inducen a mantenerse en la informalidad<sup>12</sup>.
- **Beneficios mal diseñados:** No protegen efectivamente al trabajador<sup>13</sup>,

<sup>9</sup> El análisis que se realiza aquí sólo enumera hechos y conexiones que deberían ser adecuadamente probados, mediante estudios específicos.

<sup>10</sup> Quizás uno de los sectores donde se nota con mayor claridad el fuerte incentivo a retirarse temprano es en sector del magisterio nacional. Estos, no sólo no tienen una edad mínima para retirarse, sino que exigen para retirarse una antigüedad tan baja como 25 años de servicio. Asimismo, para exacerbar el problema aún, a partir de los 25 años de servicio, las mujeres pueden computar hasta 3 hijos como años de servicio. La tasa de remplazo es del 83% para 25 años de servicio y existe un proyecto de ley que intenta elevar esta tasa de remplazo. Según información no oficial, una vez retirados, estos continúan trabajando en el sector privado.

<sup>11</sup> Alto o no es un término relativo, pues si los trabajadores ven al sistema como uno que no promete nada, cualquier tasa es vista como alta.

<sup>12</sup> El hecho mismo de ocultar salarios, ya implica que parte de este es informal.

<sup>13</sup> Como requisitos muy rígidos para acceder a los beneficios, o beneficios de imposible aplicabilidad.

los induce a retirarse temprano o provocan el desfinanciamiento de los fondos y generan transferencias de riqueza inter generacionales.

- **Sistemas muy fragmentados que desalientan la movilidad laboral:** El hecho que en un mercado tan pequeño existan tantas cajas sectoriales, y con tendencia a aumentar<sup>14</sup>, reduce la capacidad de éstas para distribuir adecuadamente los riesgos y los hace vulnerables a la suerte del sector al que pertenecen<sup>15</sup>. Asimismo, al existir mucha segmentación, la desconexión entre éstas reduce la movilidad laboral.
- **El esquema “Ponzi”<sup>16</sup> hace competir por afiliados:** Las cajas compiten por afiliados, pues necesitan aumentar sus cotizantes para sobrevivir. En un mercado pequeño, los cotizantes que uno logra “robar” al otro sector, puede ir en perjuicio del sistema<sup>17</sup>.
- **Puede estar contribuyendo al tamaño del mercado informal:** Si el sistema de pensiones dificulta ser formal, pues alienta la informalidad, dado que los aportes son vistos como impuestos sin ningún beneficio apreciable. La enorme evasión observada en el IPS, requiere de más estudios.
- **Los aportes pueden interpretarse como un impuesto al trabajo:** Altas tasas de aporte incrementan el costo del factor trabajo y por lo tanto podría modificar la elección de la combinación óptima trabajo/capital.

<sup>14</sup> Existe información de que los funcionarios de la administración central, así como los del Poder Judicial, podrían estar movilizándose para pedir su independencia.

<sup>15</sup> Un caso perfecto es el de la Caja Ferroviaria. Al extinguirse el negocio ferroviario, la Caja quedó como institución fantasma, contando como cotizante sólo los empleados de la Caja.

<sup>16</sup> Numerosos autores han estado argumentando a favor y en contra de un sistema de beneficios definidos sea o no un esquema Ponzi. Entre ellos, Samuelson (Newsweek, 1967), Friedman (1999), Krugman (Boston Review 1996, 1997), Disney (1999), Blanchard y Fisher (1989), entre otros. Se denomina Ponzi a un esquema que necesita incorporar a más gente para sobrevivir y donde los primeros reciben algo, mientras que los últimos no reciben nada.

<sup>17</sup> Esto se notó muy bien cuando la Caja Bancaria logró incorporar a su sector a todos los trabajadores tercerizados por los bancos, y que se encontraban antes aportando al IPS.

## 1.8 BENEFICIOS Y SU ADECUACIÓN

El sistema ofrece los beneficios de jubilación ordinaria, extraordinaria, retiro voluntario, pensión de invalidez y pensión de sobrevivencia. Además, existen instituciones que incorporan otros beneficios jubilatorios en condiciones muy generosas, tales como jubilación por exoneración<sup>18</sup> (Caja Bancaria y de la ANDE), jubilación reducida (Parlamentaria) y auxilio por reclusión<sup>19</sup> (ITAIPU). Se puede afirmar que tanto la gama de beneficios existentes, así como las tasas de sustitución/remplazo y los requisitos para acceder a ellas, muestran una enorme diversidad, lo que da lugar a profundas inequidades al interior del sistema, reflejo de la falta de regulación.

Con respecto a la adecuación de los beneficios, mientras en los países de la OCDE es un problema la baja tasa de sustitución que al final no sustituye al salario, en nuestro país el problema es opuesto, es decir, tasas de sustitución muy altas e insostenibles. En efecto, es muy frecuente observar tasas entre el 80 y 100%. En comparación, para los países de la OCDE, para aquellos trabajadores que ganan el salario medio, la tasa promedio de sustitución sólo alcanza el 57,9%.

El problema se complica cuando se observa el salario base que se toma en cuenta. El salario base es la cifra sobre la cual se deberá calcular el beneficio jubilatorio, y varía entre valores que llevan en cuenta sólo el último salario a aquellos que consideran los 60 últimos meses. Tomar en cuenta sólo el último tramo de los salarios percibidos hace sobreestimar fuertemente el salario representativo de toda la vida del trabajador y por lo tanto, sobreestima el beneficio, a no ser que los salarios muestren una evolución decreciente, lo cual no es el caso. Es más, es un hecho conocido por todos,

<sup>18</sup> Por cierre de la institución, despido o menoscabo de su jerarquía.

<sup>19</sup> Sin ser un beneficio vitalicio, no se justifica una pensión temporal por este motivo. Es un caso quizás único en el mundo.

que poco antes de jubilarse, los trabajadores negocian incrementos salariales, o declaran la totalidad de sus salarios<sup>20</sup>, lo que exagera la anomalía descripta.

Esto contrasta con la situación observada en los países de la OCDE, donde 21 países usan promedios de toda la vida laboral, mientras que muchos otros usan los últimos o mejores 24/25 años. Ninguno de los países de la OCDE usa el último salario para calcular el beneficio. En todos los casos, los salarios históricos son actualizados de acuerdo al índice de precios del consumidor, a la tasa de incremento salarial, o a una combinación de ambos.

Ahora bien, beneficios como estos perjudican fuertemente la sostenibilidad del sistema. De acuerdo a Ortiz y Navarro (2012), el beneficio recibido por los asegurados al sistema es, en todos los casos, superior al que podrían los asegurados adquirir en el mercado con sus capitales acumulados, aún cuando se considera que no dejan herederos y que las entidades que comercializan las rentas vitalicias no cobran por sus servicios. Esta brecha es aún mayor para aquellos beneficios especiales, extremadamente generosos. En efecto, sólo para citar los casos más extremos, existen jubilaciones con tan sólo 5 años de aporte, como en el caso de la Caja Parlamentaria, y el citado auxilio de reclusión de la Caja de ITAIPU que exige tan sólo 1 año de aporte.

Finalmente, ¿cómo se ajustan estos beneficios?. En la mayoría de los casos se actualizan de acuerdo a la variación del Índice de Precios del Consumidor (indexación incondicional), mientras que en los casos de la Caja Parlamentaria, ANDE e ITAIPU, los ajustes siguen la evolución de los salarios. Sólo en los casos de la Caja Bancaria<sup>21</sup>, Caja Municipal y Caja Ferroviaria, existe la posibilidad de ajustes por debajo del IPC (indexación condicio-

<sup>20</sup>Blanquear el salario percibido.

<sup>21</sup>En el pasado, en la Caja Bancaria existía la posibilidad de realizar ajustes por encima del IPC, pues el monto era calculado en base a un Fondo de Actualización y no existía un tope. Por ello, se llegó a obtener un promedio de beneficios mayor al promedio de salarios sobre los que se aportaba.

nal). En los países de la OCDE los cambios en las reglas de indexación han sido frecuentes e implicaron beneficios menos generosos, en especial en los países con problemas fiscales. Muchos han eliminado la indexación al salario, mientras otros han mantenido los ajustes, pero sólo para los que ganan menos. En otros casos, los ajustes tienen topes.

Los beneficios descriptos más arriba, para nuestro sistema de pensiones, generan fuertes perjuicios financieros al sistema y son financieramente insostenibles, por lo que perjudican la sostenibilidad del sistema e implica una pesada carga para las generaciones futuras que deberán soportar el ajuste.

---

## 1.9 FINANCIAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD

---

Todas las entidades que conforman el sistema público de pensiones funcionan bajo un esquema de financiamiento sobre la marcha. En todos los casos y a lo largo de su historia, se han aplicado el equivalente a primas medias escalonadas y no niveladas, lo que redujo la velocidad de formación de reservas. La Caja Fiscal ha utilizado las tasas de aporte para financiar indirectamente el gasto público, o reducir el peso de la nómina.

La Tabla 1.5, al final de este capítulo, muestra las tasas de aporte que rigen en las diferentes entidades de pensiones del Paraguay. Estas van desde el 12,5% para el IPS, hasta un 28% para la Caja Bancaria. La mayoría de las cajas tienen otras fuentes de financiamiento, incluyendo fuentes tan diversas como:

- Aportes del Estado.
- Transferencias del Tesoro para entidades deficitarias.
- Aportes adicionales para jubilaciones de privilegio o de invalidez.

- Aportes sobre premios o bonificaciones por retiro voluntario.
- Fracción del primer salario e incrementos salariales.
- Aportes sobre las pensiones recibidas.
- Porcentaje sobre ingresos de explotación de servicios, como la Caja Ferroviaria.
- Rubros vacantes, empleados suspendidos o con licencias sin goce de sueldo.
- Diferencias por exceso en caja.
- Multas y donaciones.
- Ingresos obtenidos de los activos que representan las reservas o fondo de pensiones.

La falta de un regulador/supervisor y de normas adecuadas de inversión, no han contribuido a generar el mejor ambiente para la inversión de las reservas. Desde los 90s se han perdido recursos muy valiosos de los asegurados en inversiones de alto riesgo, o, en el mejor de los casos, se han obtenido rendimientos bajos. El escaso desarrollo del mercado de capitales hace difícil lograr una adecuada diversificación de la cartera de inversión. La falta de un regulador/supervisor parece indicar una inexplicable desidia, por parte del Estado, para resolver este problema.

Las reservas que hoy tiene el sistema son de alrededor de US\$ 2.432,9 millones, cifra que no incluyen activos no financieros, pero que tampoco representan el valor de mercado de los instrumentos financieros. Dos cajas parecen tener reservas suficientes<sup>22</sup>, y son el IPS y la Caja Bancaria, mientras que el resto muestra déficits actuariales de magnitud variable. La caja que presenta el déficit actuarial de mayor magnitud es la Caja Fiscal, con valores en términos del producto que oscilan entre 40,3 al 70%, para tasas de actualización del 5 y 2,5%<sup>23</sup>. Aún tomando la cifra más baja, la magnitud

<sup>22</sup> La situación de ambas Cajas mejoró substancialmente gracias al crecimiento económico y a la formalización del mercado. Sin estos factores, quizás la situación seguiría siendo precaria.

<sup>23</sup> Ver Larraín et al (2013).

justifica plenamente una urgente reforma del sistema. El problema principal de la Caja Fiscal constituye la extrema generosidad de los beneficios de militares, policías y el magisterio nacional, quienes obtienen mejoras en sus beneficios mediante constantes lobbies en el Parlamento Nacional. Urge buscar mecanismos que reduzcan la volatilidad de las reglas de juego en esta institución y aseguren beneficios más sostenibles. Sobre algunas instituciones, como la Caja del Personal Municipal, prácticamente no existe información pública.

---

## 1.10 REGULACIÓN DEL SISTEMA

---

La regulación del sistema es muy deficiente, debido principalmente a la falta de una institución responsable. Cada una de las Cajas fue creada por leyes diferentes, sin coordinación ni conexión alguna. Entre las actividades mal reguladas sobresale la inversión de las reservas. En efecto, no existen reglas de juego comunes sobre cómo invertir las reservas, y muchas de las Cajas se manejan sólo por unos pocos artículos que sus cartas orgánicas le dedican.

Ortiz y Navarro (2012) afirman que la inexistencia de una entidad gubernamental a cargo de la regulación del sistema ha conducido a que los cambios en el marco legal de las diferentes entidades siga un camino desordenado y hasta caótico en algunos casos. Las Cartas Orgánicas de muchas de las entidades son muy antiguas y obsoletas, pues en un mercado tan dinámico, las disposiciones de hace 10 años atrás puedan estar hoy ya completamente desfasadas. En la mayoría de los casos, las modificaciones a las Cartas Orgánicas no son discutidas con las instancias técnicas del Estado. Tampoco han resuelto la obsolescencia de dichas disposiciones, sino que más bien se han limitado a hacer más generosas las reglas de otorgamiento de los beneficios, con el consiguiente perjuicio a la sostenibilidad financiera

del sistema. En general, las leyes no han surgido como resultado de una discusión amplia entre las partes interesadas, sino que han sido iniciativas de los gremios de jubilados y pensionados, autoridades de la Cajas o incluso del mismo Parlamento Nacional.

Un ejemplo concreto es el caso de la Caja Fiscal, cuando el esfuerzo de reforma del Poder Ejecutivo, que llevó a la promulgación de la Ley N\_ 2.345/2003, fue seguida por alrededor de 20 modificaciones de la ley – no originadas en el Ministerio de Hacienda – y que redujeron substancialmente la capacidad de ordenar la Caja Fiscal, que era el objetivo de la mencionada Ley de reforma. En muchos casos, estas modificaciones a la Ley N° 2.345/03 fueron aprobadas por el Parlamento Nacional, haciendo caso omiso de las consideraciones técnicas expuestas por el Ministerio de Hacienda e incluso rechazando el veto del Poder Ejecutivo contra la sanción legislativa de algunas normas. Esto ha conducido a numerosos casos de disputas legales entre los asegurados y el Estado, donde éste siempre ha perdido.

Así, se puede observar que existe una gran dificultad para plantear reformas del sistema de jubilaciones y pensiones, principalmente por la inexistencia de una entidad especializada responsable de la regulación y supervisión de todo el sistema. Mientras que existe una relativa facilidad para lograr modificaciones que hacen aparentemente más generoso el sistema, lo cual puede ser contraproducente para los cotizantes ante un escenario fuertemente deficitario. Esto plantea en el fondo un problema serio de regulación y, más allá, la ausencia de un consenso político sobre el estado del sistema de jubilaciones y pensiones del Paraguay, sus proyecciones y sus riesgos.

## 1.11 SUPERVISIÓN Y CONTROL

En sistema no cuenta con un regulador/supervisor centralizado. La única entidad que está sujeta a supervisión y control es la Caja Bancaria, pero con limitaciones muy importantes, en relación a lo que debería ser este trabajo en un sistema estrictamente regulado. Las demás sólo cuentan con fiscalización por parte de la Contraloría General de la República (CGR), auditores o síndicos, como se puede apreciar en la Tabla 1.4. En el caso de los planes voluntarios de pensiones, la ausencia de regulación y control es aún más notoria. Estos aspectos fueron analizados por Ortiz y Navarro (2012), en el capítulo referente a supervisión y control de los fondos de pensiones, y se resume como sigue:

En todos los casos, la Ley específica para cada Caja, establece su propio esquema de fiscalización<sup>24</sup>, en la mayoría de los casos un Síndico de la Contraloría o un Auditor interno o externo. Iglesias y Valdez (1995), al referirse a la generalizada figura del Síndico, afirman que "...cada una de las distintas entidades... genera su propia reglamentación específica y fiscaliza su propio funcionamiento". Asimismo, aboga por una correcta "...separación de funciones y responsabilidades..." como "...una característica básica para asegurar una administración eficiente".

La fiscalización que la CGR realiza por medio de la figura del Síndico, tiene serias limitaciones y no puede constituirse en una verdadera instancia de supervisión y control del sistema obligatorio de pensiones – como el marco legal de muchas de las Cajas pretende establecer – por varias razones que se exponen a continuación:

- La CGR fiscaliza a todo el sector público paraguayo, incluyendo las en-

<sup>24</sup>En el sentido de que no están insertas en un esquema centralizado y especializado de fiscalización.

tidades regionales o departamentales, municipalidades, Banco Central y los de los demás bancos del Estado o mixtos, entidades autónomas, autárquicas o descentralizadas, así como las empresas del Estado o mixtas. El universo que debe fiscalizar es amplio.

- Normalmente, la fiscalización a las Cajas es realizada por una sola persona de la CGR, es decir, el Síndico. Cuando no existe la figura del Síndico, la CGR envía un equipo de personas, pero esta labor es sólo ocasional, y cuando un hecho llamativo gatilla la intervención.
- Las entidades bajo el control de la CGR tienen características y fines muy diferentes, lo cual complica mucho la labor de regulación o control.
- El salario del Síndico de la CGR que fiscaliza a las Cajas es pagado por la institución bajo supervisión, lo cual introduce la posibilidad de fuerte conflicto de interés. El mismo comentario se puede aplicar para los casos de Auditores nombrados por las autoridades de las Cajas.
- Su labor se circunscribe al control, vigilancia y fiscalización de los **bienes y patrimonio del Estado**, ejecución y liquidación del **Presupuesto de Gastos, gestión fiscal**, así como la denuncia de los **delitos constatados** durante su tarea de fiscalización.

Cabe resaltar que los tres primeros puntos indican con claridad que la labor de fiscalizar de una manera efectiva a las Cajas es una **actividad abrumadora** para la CGR y escapa a su capacidad real. Asimismo, el último punto indica que gran parte de las labores propias de una Superintendencia de Pensiones, queda fuera de su ámbito. En efecto, gran parte del trabajo de una Superintendencia de Pensiones pasa por velar por el correcto funcionamiento del sistema observando no sólo al Estado sino también a la persona como sujeto del seguro social. Además de la sostenibilidad de largo plazo antes que sólo el funcionamiento de corto plazo o caja, y el sistema antes que una entidad aislada en particular.

El Banco Mundial (2004) expone como un prerrequisito fundamental para asegurar la estabilidad del sistema de seguridad social, sea cual fuere el diseño de éste, la reforma total del manejo financiero de las entidades. Entre

las medidas sugeridas se encuentra la creación de un “...ente de supervisión de alcance nacional, independiente, idóneo, profesional y provisto de recursos necesarios de carácter técnico, humano y financiero para regular totalmente la actividad, cualesquiera sean sus participantes”. Una vez que esté funcionando el ente, el mismo debe comenzar a generar las nuevas regulaciones que aseguren que el manejo financiero sea profesional y transparente, independiente de los intereses sectoriales y políticos, que genere rentabilidad adecuada, y con pautas claras en cuanto a instrumentos para una adecuada diversificación de los riesgos.

Surge así con claridad que debe crearse una entidad estatal que se ocupe de fiscalizar y controlar a todas las Cajas del sistema obligatorio de pensiones, e incluso, incorporar al sistema voluntario de pensiones, desde el momento en que está en juego la fe pública.

**TABLA 1.4. FISCALIZACIÓN DE LAS CAJAS DEL SISTEMA OBLIGATORIO DE PENSIONES**

INSTITUCIÓN	FISCALIZACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Previsión Social</li> <li>• Caja Fiscal</li> <li>• Caja Bancaria</li>   <li>• Caja Parlamentaria</li> <li>• Caja Municipal</li> <li>• Caja Ferroviaria</li> <li>• Caja de la ANDE</li> <li>• Caja de la ITAIPU Binacional</li> </ul>	<p>Síndico de la Contraloría Contraloría /1</p> <p>Superintendencia de Bancos y Superintendencia de Seguros Auditor /2</p> <p>Auditoría externa y Contraloría /3</p> <p>Síndico de la Contraloría Síndico /4</p>

**Observaciones:**

/1: La Dirección de Jubilaciones y Pensiones es fiscalizada como una dependencia del Ministerio de Hacienda.

/2: El Presidente del Congreso nombra un Auditor. Asimismo, dado que el Fondo es administrado por el IPS, esta también bajo la fiscalización del Síndico del IPS.

/3: La Auditoría es independiente y contratada por la Caja. Asimismo, es fiscalizada por el Ministerio de Hacienda.

/4: Síndico nombrado por el Director General Paraguayo con salario de la institución. Se contratan auditorías externas.

## 1.12 DIVERSIFICACIÓN DE LOS RIESGOS DE INVERSIÓN

De acuerdo a OCDE (2013) los países han ido adoptando medidas tendientes a asegurar los ahorros, como ser: **i)** introducir planes de pensiones voluntarios para mejorar las opciones de inversión e incrementar la competencia, regulaciones que permiten a los individuos mayores opciones en cuanto a las maneras que sus ahorros son invertidos; **ii)** relajar las restricciones a la inversión de modo a alentar una mayor diversificación, y reglas más estrictas con respecto a la inversión en activos riesgosos a fin de proteger a los ahorristas mas efectivamente.

Como ya se observó, en el caso de Paraguay la situación es muy precaria y peligrosa, pues todo el sistema ha estado invirtiendo sus recursos sin una regulación y supervisión adecuada. Gran parte de la normativa hoy vigente otorga una gran libertad para invertir prácticamente en cualquier instrumento o negocio. Esto ha conducido en el pasado reciente a muchos casos de malas inversiones, con el consecuente perjuicio para la sostenibilidad del sistema de pensiones y de todos los que en ella participan.

Urge que se ponga en vigor una estricta normativa de inversiones de modo a proteger el ahorro de largo plazo más importante que tiene el país.

## 1.13 EFICIENCIA DEL SISTEMA

Este indicador muestra cuál es el costo relativo de operar el sistema, expresado en la razón entre los Gastos de Administración y los fondos que maneja la institución y que representan las reservas que respaldan el cumplimiento de los compromisos. Aún cuando internacionalmente estos valores varían considerablemente, OCDE (2013) los sitúa dentro de un margen entre el 0,1 al 1,3%.

Lamentablemente no se ha podido realizar cálculos para las instituciones más grandes del sistema, es decir, para el IPS y la Caja Fiscal. En el primer caso porque la institución también maneja el seguro de salud y los gastos de administración no están discriminados entre salud y pensiones. En el segundo caso, la llamada Caja Fiscal es sólo una Dirección que depende de la Sub Secretaría de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, por lo que los gastos de administración del sistema están diseminados en diferentes unidades del Ministerio y, por lo tanto, tampoco están discriminados. Algo similar ocurre con la Caja Parlamentaria, que en realidad es un Fondo, y cuyos gastos de administración son en parte financiados con recursos del IPS.

Las Cajas con informaciones recientes que permiten calcular esta variable muestran valores que van desde el 1,1% al 7%. En todos los casos, excepto para la Caja de la ANDE, se exhiben valores muy por encima del rango calculado por la OCDE, por lo que se puede afirmar que son ineficientes.

Tales resultados no sorprenden, dado que son Cajas pequeñas que no llegan a generar economías de escala y no existe ningún tipo de arreglo para reducir costos entre todas ellas.

## 1.14 GOBERNANZA

El buen gobierno corporativo o gobernanza, como se lo suele llamar, constituye el conjunto de elementos de una organización que contribuye a lograr los objetivos deseados de una manera eficiente. Entre estos objetivos, el más importante es manejar correctamente los fondos que le son confiados, con el objeto de asegurar los beneficios a que tienen derecho los asegurados. En este sentido, Stewart y Yermo (2008) afirman que el objetivo básico de las regulaciones sobre la gobernanza de los fondos de pensiones es minimizar los potenciales problemas de agencia<sup>25</sup>, o conflictos de interés que pueden surgir entre los miembros del fondo y aquellos responsables del manejo del fondo, y que pueden afectar adversamente la seguridad de los ahorros de pensiones y las promesas.

### RECUADRO 1.1 PRINCIPIOS DE BUENA GOBERNANZA

El concepto de lo que constituye un set de principios de buena gobernanza ha ido evolucionado a partir de la experiencia de cada país y numerosos trabajos de investigación que abarcan varios países. Estos esfuerzos de regulación apuntaron inicialmente a los inversionistas institucionales en general, y luego se fueron haciendo más específicos a los fondos de pensiones. Quizás unos de los trabajos pioneros, a nivel país, para desarrollar un conjunto de principios de buena gobernanza para inversionistas institucionales haya sido el del Reino

<sup>25</sup> Hay un problema de agencia cuando los que manejan una compañía u organización, no lo hacen precisamente para maximizar los intereses de sus mandantes, sino sus propios intereses. Es muy común en aquellas organizaciones donde la propiedad del ente está muy diluida en numerosas personas, por lo que nadie tiene el poder de exigir nada a los directivos responsables.

Unido. En marzo del 2000, el Tesoro del Reino Unido encomendó a Paul Myners, jefe de Gartmore Investment Management en ese entonces, un estudio sobre decisiones de inversión de los inversionistas institucionales. El estudio concluye que existían falencias importantes en muchas de ellas y recomendaba la adopción voluntaria de lo que se llamarían los “principios de Myners”: toma de decisión efectiva, objetivos claros, enfocar en la colocación de activos, tener asesoramiento de expertos, mandatos explícitos, activismo de los accionistas, benchmark apropiado, medición de desempeño, transparencia y reporte regular. Entre las iniciativas de regulación para grupos de países, en el 2003, una directiva del Parlamento Europeo abordó la coordinación de las normas relacionadas a los planes de pensiones ocupacionales y que incluían requerimientos de reglas de gobernanza. En el 2005 – OCDE (2005) – preparó una guía para la gobernanza de fondos de pensiones. Estos principios se pueden resumir como sigue: la clara identificación y asignación de las responsabilidades operacionales y de control; tener un cuerpo de gobierno dotado de poder para administrar y responsable de proteger los intereses de los miembros del fondo y sus beneficiarios; las responsabilidades del cuerpo de gobierno deben ser consistentes con el objetivo primordial de un fondo de pensiones, es decir servir como una fuente segura de recursos para luego del retiro; el cuerpo de gobierno es responsables aunque se deleguen ciertas funciones; el cuerpo de gobierno debe rendir cuentas ante sus miembros, entidad supervisora y otras autoridades; los miembros de cuerpo de gobierno deben estar sujetos a estándares mínimos de idoneidad para asegurar alto grado de integridad, competencia, experiencia y profesionalismo en la administración del fondo de pensiones; el regulador puede exigir que cuando no hay expertise suficiente para tomar una decisión informada, se busque un asesoramiento experto o nombrar un profesional para desarrollar ciertas funciones; nombrar un auditor independiente que realice auditorías periódicas consistentes con las necesidades emergentes del diseño del esquema; se debe nombrar un actuario para todos los planes de beneficios definidos financiados por el fondo, quien debe informar

inmediatamente cuando observe que el fondo pueda no cumplir con los requerimientos estatutarios; debe haber adecuados mecanismos de control interno; se deben establecer canales de comunicación adecuados que transmitan información a los interesados; la custodia de los activos del fondo de pensiones puede ser realizado por la misma entidad, la institución financiera que maneja el fondo o por un custodio independiente; el gobierno de la entidad debe liberar la información relevante a todas las partes: miembros del fondo y sus beneficiarios, autoridades de supervisión y auditores; y, se debe proveer a los miembros y beneficiarios acceso a mecanismos de compensación y resarcimiento, a través del supervisor o de la corte. En el año 2009 – OCDE (2009) – la organización revisa su guía e introduce con mayor claridad la importancia de tomar en cuenta los riesgos a la hora de determinar la gobernanza y en particular los mecanismos de control interno. Los países miembros de la OCDE han ido aplicando paulatinamente estos principios, con distintos grados de rigurosidad. En algunos casos con normas aún más estrictas y en otros sólo como recomendaciones.

Como se mencionaba anteriormente las entidades públicas del sistema de pensiones en Paraguay manejan recursos por valor de al menos US\$ 2.430 millones, sin incluir los recursos manejados por instituciones que ofrecen planes voluntarios de pensiones. Estos recursos respaldan las promesas de cumplir los compromisos de jubilaciones y pensiones, por lo que su manejo correcto es crítico para todo el sistema.

Algunos aspectos que afectan la gobernanza del sistema ya han sido revisados más arriba, y son:

- a) Ausencia de uno de los actores más importantes del sistema de pensiones: el regulador/supervisor. Cuando generalmente los responsables de manejar los fondos de pensiones están constreñidos a cumplir sus obligaciones legales, así como el conjunto de regulaciones que emite el regulador, en nuestro caso dicha regulación es casi inexistente. Esto

crea un grave vacío en la gobernanza de nuestro sistema de pensiones y crea un fuerte riesgo moral.

- b)** Excesiva segmentación del mercado, que conduce a una serie de fondos pequeños, cuando que un sistema general y centralizado ofrece ventajas apreciables.
- c)** La falta de normas de inversión estandarizadas para todo el sistema obliga a que algunas entidades tengan que recurrir a alguna suerte de código voluntario de inversión, como es el caso del IPS.

A estos elementos hay que agregar los siguientes:

- d)** La segunda entidad más grande del sistema, la Caja Fiscal, no está organizada como una entidad independiente y con una carta orgánica que contenga todos los elementos que aseguren una óptima gobernanza. Este hecho tiene consecuencias adversas pues no se conoce el verdadero costo operacional de la Caja Fiscal, no existen incentivos para generar información suficiente para control, para los afiliados ni para realizar cálculos actuariales periódicos. Los déficits son cubiertos de manera automática y sin exigencia de medidas correctivas, pues se originan en una repartición dependiente del Ministerio de Hacienda, y los afiliados aprovechan estas debilidades para obtener beneficios cada vez más generosos.
- e)** La falta del regulador/supervisor se combina con la escasa capacidad de control de los afiliados y el hecho de ser un esquema donde el Estado asume todos los riesgos (beneficios definidos), para exacerbar los problemas de agencia. En algunas Cajas, la imposibilidad – por parte de los afiliados – de monitorear las acciones de los directivos de la entidad, obligan a los mismos afiliados a renegar de cumplir con los compromisos de aporte<sup>26</sup>.
- f)** En algunos casos, la falta de información para los afiliados y para las autoridades de control es muy notoria. La información se maneja como

<sup>26</sup> Caso Caja del Personal Municipal. Hay algunos municipios importantes que simplemente no cumplen con el compromiso de aportar.

algo secreto que hay que “dosificar”. En algunos casos, la Caja ni siquiera tiene un sitio Web.

- g)** Los mecanismos de selección existentes en las cartas orgánicas, no aseguran la idoneidad técnica y profesional de los máximos responsables de las entidades, ni del resto del capital humano de la institución.
- h)** En muchos casos, los Síndicos de la Contraloría General de la República entran en la nómina de la Caja como funcionarios, lo que compromete la independencia de sus opiniones.
- i)** Muchas de las instituciones no hacen las proyecciones actuariales periódicas que mandan sus estatutos, y entre los que lo hacen, la falta de una regulación al respecto, no hay una estandarización en cuanto a su metodología y presentación. Hay muchas diferencias en cuanto a horizonte de proyecciones, tasas de actualización y rentabilidad de los fondos, tablas de mortalidad, déficit pensional, así como escenarios posibles.
- j)** Los informes de la Contraloría General de la República muestran que algunas instituciones tienen serias deficiencias de control interno.
- k)** Dada la inexistencia de reglas al respecto, es probable que ninguna institución siga los procedimientos estándares internacionales de toma de decisión para realizar una inversión.

## 1.15 ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA DEL PAÍS

Hoy la estructura etaria de la población es todavía joven, pero se estima que la población irá envejeciendo rápidamente. Según la DGEEC (2005), el índice de envejecimiento<sup>27</sup> pasaría de 15,1 en el 2010 a 61,1 en el 2050, mientras que la razón de dependencia de adultos mayores<sup>28</sup> pasaría de 8,3 en el 2010 a 19,2 en el 2050. Esto afectaría al IPS, pues las demás son Cajas cerradas.

## CONCLUSIONES

El sistema de pensiones de Paraguay exhibe una serie de problemas que hace comprensible la preocupación del actual gobierno por una reforma de pensiones. Tiene baja cobertura y fuertemente sesgada hacia los que trabajan en las ciudades y que pertenecen a los quintiles de mayores ingresos. Los fondos de pensiones son insostenibles por diversas razones, la mayoría de ellas por razones de desfinanciamiento mientras que otras lo son porque no tienen un sistema que realmente proteja contra los riesgos para los que fueron creados, por lo que existe el peligro de fuertes demandas futuras. El sistema es muy fragmentado dado el tamaño del mercado del trabajo. Las reglas de juego son altamente inequitativas. La gobernanza en los fondos de pensiones tiene muchas falencias y el problema de agencia es muy visible. Las tasas de sustitución objetivo actuales son muy altas e implican no sólo grandes riesgos para el patrocinador, sino una reducción de la calidad de vida de los trabajadores que tienen que contri-

<sup>27</sup>  $P_{65+}/P_{0-14} \times 100$ .

<sup>28</sup>  $P_{65+}/P_{15-64} \times 100$ .

buir con tasas cada vez mayores. La deuda implícita del Estado en la Caja Fiscal, no se justifica, pues implica poner en riesgo las finanzas del Estado por beneficiar a una pocas personas, teniendo otros roles más urgentes. Los fondos de pensiones se encuentran en alto riesgo, pues no existe un ente regulador y supervisor.

Todos estos problemas se presentan en un momento en que Paraguay tiene todavía una población joven, por lo que es factible avizorar mayores problemas cuando el país se sume a la tendencia mundial de envejecimiento de la población. El endeudamiento implícito del Estado paraguayo por las pensiones es aún más criticable cuando se lo conecta con el grado y el tipo de cobertura del sistema de pensiones. En todo caso, sería mucho más justificable canalizar los recursos del Estado hacia el pilar cero de reducción de la pobreza entre los ancianos, o en un esquema de pensiones básicas universales, antes que intentar sostener un esquema altamente deficitario y tan excluyente.

**TABLA 1.5. EL SISTEMA DE PENSIONES DE PARAGUAY EN UNA MIRADA RÁPIDA**

DESCRIPCIÓN	IPS	CAJA FISCAL: A	CAJA FISCAL: B	CAJA FISCAL: C
	Dependientes sector privado	Militares y Policías	Magisterio Nac. y Docentes Univ.	Adm. Central, Magistrados Judiciales
• Cotizantes <sup>3</sup> .	458.188	32.258	103.387	95.986
• Jubilados y Pensionados <sup>3</sup> .	42.090	13.705	20.131	12.964
• Aporte patronal (% s/remuneración).	7,6	0	0	0
• Aporte obrero (% s/remuneración).	4,9	16	16	16
• Otros ingresos s/salarios <sup>4</sup> .	1,5 <sup>5</sup>	No	No	No
• Jub. Ordinaria: Edad/Antigüedad mín.	55/30	No <sup>10</sup>	No/25	62/20
• Beneficio (% s/sal. base).	80 al 100	30 y 50 <sup>11</sup>	desde 83	47 al 100 <sup>12</sup>
• Jub. Extraordinaria: Edad/Ant. mín.	65/15	No	No	50
• Beneficio (% s/sal. base).	<sup>13</sup>			desde 37,9
• Otro tipo de Jubilación: Requisitos <sup>16</sup> .	No	No	No	No
• Beneficio (% s/sal. base).				
• Salario base: Promedio de últimos.	36 meses	60 meses	60 meses	60 meses
• Ajuste de los beneficios.	IPC	IPC	IPC	IPC
• Eficiencia: G. Adm./Reservas <sup>22</sup> .	ND	No	ND	ND
• Reservas en millones de U\$ <sup>23</sup> .	1140,31	0	ND	604,91
• Déficit actuarial en millones de U\$.	<sup>24</sup>	4.395 <sup>25</sup>	4.518 <sup>25</sup>	1.062 <sup>25</sup>

DESCRIPCIÓN	BANCARIA	MUNICIPAL	PARLAMENTARIA	FERROVIARIA	ANDE	ITAIPU
	Dependientes Bancos y F. Fanader	Empleados Municipales	Senadores y Diputados	Empleados de la Caja	Empleados de la ANDE <sup>1</sup>	Empleados de la ITAIPU <sup>2</sup>
• Cotizantes <sup>3</sup> .	10.951	7.629	125	6	4.145	1.878
• Jubilados y Pensionados <sup>3</sup> .	2.640	1.500	196	784	1.186	1.383
• Aporte patronal (% s/remuneración).	17	10	7	10	5	15
• Aporte obrero (% s/remuneración).	11	10	20	10	5	6
• Otros ingresos s/salarios <sup>4</sup> .	28 <sup>5</sup>	No	No	62	12,5 <sup>8</sup>	12,32 <sup>9</sup>
• Jub. Ordinaria: Edad/Antigüedad mín.	60/30	55/15	55/15	50/25	60/20	60/10
• Beneficio (% s/sal. base).	100	desde 45	80	100	66,7	80
• Jub. Extraordinaria: Edad/Ant. mín.	No/20	50/20	55/10	40/15	60/15	60/5
• Beneficio (% s/sal. base).	100	desde 40	60		<sup>14</sup>	<sup>15</sup>
• Otro tipo de Jubilación: Requisitos <sup>16</sup> .	No/20 <sup>17</sup>	No	55/5	No	No/25 <sup>18</sup> No/25 <sup>18</sup>	No/1 <sup>20</sup>
• Beneficio (% s/sal. base).	100		30			<sup>21</sup>
• Salario base: Promedio de últimos.	48 meses	24 meses	Última	24 meses	36 meses	36 meses
• Ajuste de los beneficios.	Hasta el 20% renta o el IPC	De acuerdo a disponibilidad	dieta Igual al aumento de salarios o al IPC	De acuerdo a cálculos actuales	Igual al aumento de los salarios	De acuerdo al salario del cargo
• Eficiencia: G. Adm./Reservas <sup>22</sup> .	4,04%	7%	ND	ND	1,10%	5,70%
• Reservas en millones de U\$\$. <sup>23</sup>	213,76	41,3	ND	0	149,62	283,02
• Déficit actuarial en millones de U\$.	-704,4	ND	ND	ND	133,12 <sup>26</sup>	863,6 <sup>26</sup>

### Observaciones:

- <sup>1)</sup> Administración Nacional de Electricidad (ANDE).
- <sup>2)</sup> Hidroeléctrica ITAIPU Binacional.
- <sup>3)</sup> IPS, Caja Bancaria, Parlamentaria e Itaipú al 2013; Caja Fiscal: cotizantes/pensionados: 2012/2013; Caja ANDE al 2012; Caja Ferroviaria al 2004; Caja Municipal al 2011, información no oficial.
- <sup>4)</sup> Sólo aquellos de naturaleza mensual que se calculan sobre el salario o sobre el beneficio.
- <sup>5)</sup> Aporte del Estado. No se cumple, pero es una acreencia contra el Estado.
- <sup>6)</sup> Por tiempo limitado. Aportan aquellos que se retiran voluntariamente hasta completar todos los requisitos para acceder a la jubilación ordinaria.
- <sup>7)</sup> Los jubilados y pensionados s/ sus beneficios (5%) y el Estado sobre el salario (1%).
- <sup>8)</sup> 10% s/ beneficio que corresponda a aquellos que se retiran voluntariamente, y 2,5% sobre los demás beneficios.
- <sup>9)</sup> Itaipú, 2,32% por 40 años para formar reservas. Jubilados y pensionados, 10% sobre sus beneficios.
- <sup>10)</sup> No hay edad mínima. Militares: antigüedad mínima de 15 años. Policías: antigüedad mínima de 10 años.
- <sup>11)</sup> Policías: Desde 30% para 10 años de servicio. Militares: Desde 50% para una antigüedad de 15 años.
- <sup>12)</sup> 47% para una antigüedad de 20 años y hasta un 100% para 40 años de servicios.
- <sup>13)</sup> Proporcional al tiempo de aporte realizado.
- <sup>14)</sup> Fracción de la jubilación ordinaria. La fracción depende de la razón entre la antigüedad y 20.
- <sup>15)</sup> Fracción de la jubilación ordinaria. La fracción depende de la razón entre la antigüedad y 10.
- <sup>16)</sup> Que no constituya pensión de invalidez.
- <sup>17)</sup> Jubilación por exoneración que se otorga en los casos de cierre del banco, despido, menoscabo de su jerarquía, etc. Se paga a partir de los 60 años de edad.
- <sup>18)</sup> Por retiro voluntario. Aquellos que sin tener la edad de jubilación tengan 25 o mas años de servicio.
- <sup>19)</sup> Jubilación por exoneración que se otorga en los casos de cierre de reparticiones o dependencias de la ANDE, despido, menoscabo de su jerarquía.
- <sup>20)</sup> Auxilio de reclusión. El requisito es que tenga por lo menos 1 año de antigüedad.
- <sup>21)</sup> 75% del beneficio jubilatorio al que hubiera tenido derecho.
- <sup>22)</sup> Caja Bancaria, Caja ANDE y CAJUBI, al 2012. Caja Municipal al 2009. Reservas: CM y CAJUBI es el Patrimonio Neto. CB = Activos Productivos. C.ANDE = Fondo de Garantía.
- <sup>23)</sup> IPS: sólo inversiones financieras. CB: Patrimonio Neto al 2013. CM: Patrimonio Neto al 2009. Caja ANDE: Fondo de Garantía de Beneficios al 2012. Excepto la Caja Fiscal, todas las demás informaciones son las existentes en sus sitios Web.
- <sup>24)</sup> Déficit actuarial estimado del 2,5% sin mejoras en formalización de la economía. Las reservas comienzan a utilizarse en el 2040 y se acaban en el 2054, con una tasa del 4% real.
- <sup>25)</sup> No incluye lo referente a bonificaciones. Tasa de actualización del 5%. Con una tasa del 4% los montos son más importantes.
- <sup>26)</sup> Según estimaciones realizadas por dichas instituciones.

# PARTE II

---

## LA COBERTURA DEL SISTEMA DE JUBILACIONES DE PARAGUAY

---



## 2.1 INTRODUCCIÓN

La predisposición y habilidad de los ciudadanos del Paraguay para ahorrar y trasladar consumo desde los tiempos más jóvenes hacia los de la edad mayor tienen un contexto y una historia. El contexto proporcionado por la economía se caracteriza por su baja y estancada productividad, con un sector rural aún muy significativo, que alberga al 40% de la población, y con un sector urbano en el cual predominan las pequeñas empresas y el trabajador por cuenta propia. Esto último puede ser interpretado como una suerte de refugio de subsistencia para los que no encuentran empleos de calidad, y en los que se concentra casi una total exposición al riesgo de la vejez, además, por supuesto, de un ingreso relativamente magro e inestable. Los mercados laborales del país, que sirven de base al mecanismo de ahorro forzoso del sistema jubilatorio, tienen un altísimo incumplimiento de las formalidades regulatorias que supuestamente lo rigen; en ellos sólo el 30% de los ocupados tienen empleos con la calidad suficiente como para ganar el salario mínimo establecido por el Gobierno. A pesar del elevado crecimiento del PIB de los últimos años, Paraguay carece de una amplia base de innovación y competitividad<sup>29</sup>. Es aún uno de los países con mayor desigualdad del mundo, cuando se considera el ingreso familiar, y un país en el que se puede avanzar todavía mucho en consolidar, incluso crear, instituciones fundamentales que funcionen adecuadamente.

En este contexto de baja productividad, de poca innovación, de alta desigualdad, de alta migración entre los empleos formales e informales dentro de un mercado laboral dual, de poca solidez institucional y, además, de una alta concentración sectorial del crecimiento económico y de las ex-

<sup>29</sup> Como un ejemplo indicativo de esta situación, en 2012, sólo el 2% de las empresas certificaron sus habilidades productivas, de acuerdo con una encuesta a empresas radicadas en el Gran Asunción y en el Dpto. Central (DGEEC, 2014).

portaciones<sup>30</sup>, no es extraño el resultado de una cobertura jubilatoria muy reducida por parte del sistema contributivo. Ello ha dado origen recientemente a la experimentación con nuevas políticas sociales, motivadas por la alta incidencia de la pobreza extrema entre los ancianos<sup>31</sup>. Lo extraño realmente sería que en este ambiente la cobertura sea elevada y que el sistema jubilatorio funcione bien.

Este contexto, que se completa con otros elementos adicionales, ha sido tipificado por algunos como “capitalismo jerárquico” (Schneider, 2013)<sup>32</sup>. Las empresas paraguayas grandes tienden a organizarse en grupos, al interior de los cuáles se pueden identificar lazos formales o informales. También indican la presencia en el país de empresas globales vinculadas a la producción, industrialización y comercio de la soja, y el “cluster” del ganado vacuno, los que constituyen los pilares principales de la exportación del país. Son éstos grupos económicos y las compañías globales radicadas en el país los conductos principales para organizar el acceso al capital, la tecnología y los mercados a través de integraciones verticales y jerarquías, y, a través de este proceso, generan la mayor cantidad de nuevos empleos

<sup>30</sup>En tres sectores principales se concentran la mayor parte del crecimiento del PIB y las exportaciones: el complejo de producción de soja y otros productos agrícolas para el mercado mundial, el de ganado vacuno y el de energía eléctrica, con sus encadenamientos industriales respectivos.

<sup>31</sup>Las políticas sociales hacia el sector de la tercera edad es muy antigua en el continente y se ha originado en diversos contextos. En Estados Unidos., por ejemplo, como resultado de la Gran Depresión y del “New Deal”, se originó el Seguro para la Edad Mayor y de Sobrevivientes, en 1935. El mismo estaba orientado a proteger a las familias contra la muerte del sostén de la familia o cuándo ésta persona estuviera ya muy mayor para trabajar. No obstante, estas políticas iniciales eran seguros que protegían al trabajador y no consistían en la transferencia de dinero a menos que la gente trabajara para ello. Lyndon Johnson impulsó todo un paquete de nuevas legislaciones sociales en los sesenta con una nueva orientación: tender a una mayor nivelación de las oportunidades económicas (Jencks, 1993).

<sup>32</sup>Las relaciones económicas en Paraguay podrían describirse en una primera instancia por instituciones formales débiles o inexistentes (mercados de capitales subdesarrollados, regulaciones laborales que no se cumplen, pobre cobertura y profundidad en la formación de habilidades laborales, etc.) o como lo hace Schneider (2013) a través de cuáles son las respuestas de la organización y de las conductas empresariales y laborales que generan las instituciones débiles o inexistentes.

formales y de élite. Al interior de los grupos y empresas globales hay un énfasis de sus gerencias en ser muy atentas a las relaciones con la familia de los propietarios del grupo o con las casas matrices de las subsidiarias globales, según el caso, y no tanto en la atención a los mercados de capitales, que es lo propio de la caracterización “jerárquica” del capitalismo latinoamericano, en contraste con el de los países más avanzados (Schneider, 2013).

En contraste, los dos segmentos estructuralmente más visibles de los mercados laborales del país, son el sector informal (el mayor de todos) y el de los trabajadores formales pero con bajas especializaciones y habilidades y alta rotación entre el empleo formal e informal. Este último mercado se convierte en una opción de último recurso a los que pueden acceder los trabajadores a los que no alcanzan los empleos formales de élite que se generan sobre todo en las empresas más grandes, en los grupos económicos y en las empresas globales. De acuerdo a nuestras estimaciones, ese segmento alcanza sólo al 10% de la fuerza de trabajo y que es la que finalmente podrá jubilarse a través de sus ahorros acumulados durante la época activa<sup>33</sup>.

La caracterización del trabajador en el mercado laboral se complementa con niveles relativamente muy pequeños de educación y habilidades vocacionales. Los grupos económicos y las empresas globales tienen una relativamente baja demanda por trabajadores calificados locales, ya que o están concentrados en sectores que son capital-intensivo (como el de la industrialización de soja), que requieren trabajadores muy calificados en pequeña cantidad, o en sectores que son intensivos en mano de obra no entrenada (como las maquiladoras de confección que entrenan a su propio plantel). La inversión en innovación y desarrollo es pequeña y no alcanza a generar muchos empleos para los trabajadores muy calificados.

<sup>33</sup>El empleo en el sector público es también una opción de empleo formal óptimo ante la insuficiente creación de empleos de calidad del sector privado.

Todos éstos elementos componentes del contexto generan también interacciones o complementariedades institucionales entre sí. El conjunto de elementos y sus complementariedades son parte importante de la explicación del porqué la educación tiene tan bajo nivel, porqué la productividad se mantiene estancada, porqué los empleos de calidad son tan escasos, porqué las empresas invierten tan poco en investigación y desarrollo y porqué la cobertura jubilatoria es tan reducida.

La historia también explica la baja cobertura. El sistema jubilatorio de los trabajadores privados del Paraguay, así como el de América Latina, se remonta al objetivo de la Alemania de Bismarck para proporcionar seguros de jubilación y salud a estos trabajadores. El sistema, que fue introducido en la década de 1940, no fue diseñado ni implementado en el Paraguay con el objetivo de proteger al trabajador rural, al empleado doméstico ni al trabajador por cuenta propia, ni a los trabajadores informales, que constituyen la mayoría en el espectro del mercado laboral del Paraguay. El sistema no se pensó para estos trabajadores sino sólo para aquellos pocos que pudieran acceder a empleos de calidad en empresas formales, típicamente más grandes en recursos. Es decir se pensó en la excepción y no en la norma paraguaya (que lo es también latinoamericana): por ello hay tantos excluidos del ahorro forzoso jubilatorio impuesto sobre la nómina en el mercado laboral formal. Por esta historia y este diseño original tampoco extraña la baja cobertura: es una consecuencia natural de los objetivos del modelo bismarckiano. El sistema que da cobertura a los empleados públicos fue introducido antes de la creación del Instituto de Previsión Social (IPS), a inicios del siglo XX, y fue experimentando diversas mutaciones hasta convertirse en la actual Caja Fiscal.

La población paraguaya con 65 años y más totaliza alrededor de 400 mil personas actualmente y representa el 6% de la población total del país. Paraguay es un país aún joven y que goza actualmente lo que muchos llaman un "bono demográfico": un período excepcional, cuando el predominio de las fuerzas productivas de la juventud son capaces de generar mayores

chances de desarrollo antes que la población envejezca y se extingan esas chances. En la medida que avanza el proceso de envejecimiento de la población, y que se vuelve crítico para el sistema jubilatorio hacia mediados del 2050, esta población se triplicará hasta llegar a las 1.300.000 personas, el 14% de la población total proyectada para ese año (CELADE, 2012). En un proceso temporalmente paralelo y relacionado al del envejecimiento poblacional, la solidez financiera y actuarial del sistema de jubilaciones, sobre todo la del IPS, se debilitará debido básicamente a su estructura de reparto, generando grandes desafíos de sostenibilidad fiscal en las décadas siguientes (Pallarés, 2003; Grushka, 2008; Arrighi et al., 2010). Estos fenómenos tenderán a debilitar la situación tanto social como económica de la actual generación e introducirán obligatoriamente la agenda de reformas jubilatorias en el panorama próximo de las políticas públicas. En el horizonte más cercano, los problemas financieros y actuariales más inmediatos de la Caja Fiscal acelerarán la vigencia de esta reforma en la agenda de política económica del país, en los años próximos más cercanos (Larraín et al., 2013).

No es éste un desafío exclusivo del Paraguay. América Latina y el Caribe enfrentan desafíos prácticamente idénticos (Bosch et al., 2013; Gill et al., 2004). En las próximas décadas, las jubilaciones se convertirán en uno de los ejes principales de la política económica y social de la región, ya que a pesar de las grandes reformas de los años 1990, la cobertura es aún deficiente. El número de personas con 65 años y más pasará de 40 millones a más de 140 millones en 2050, en el ámbito regional, introduciendo grandes peligros para la situación económica de los hogares en la región, que podrían tener que asistir a sus miembros de mayor edad, imponiéndoles un peso que los conduzca hacia mayores niveles de pobreza.

El objetivo de este capítulo es estudiar la cobertura del sistema de jubilaciones en el Paraguay así como el impacto de esta cobertura sobre la protección real de la población contra los riesgos de la vejez y el mantenimiento de los avances recientes en materia social. También se identifican y evalúan

los instrumentos que podrían aplicarse para aumentar tanto la cobertura del régimen jubilatorio contributivo como para rediseñar el régimen no contributivo con los fines de hacerlo menos inequitativo y más neutral para las decisiones que los ciudadanos deben tomar en el ámbito contributivo. Resultan muy atractivos, para los líderes políticos, impulsar respuestas rápidas como la pensión alimentaria para el adulto mayor, una pensión no contributiva equivalente a la cuarta parte del salario mínimo cuyo objetivo son los ancianos en situación de pobreza y que rápidamente ha escalado hasta cubrir más del 20% de la población con 65 años y más del Paraguay. Sin embargo, transitar por éstos atajos de aparentes “almuerzos gratis” tiene sus limitaciones, sus riesgos y sus inequidades propias, sobre todo cuando se implementan en total desconexión del régimen contributivo.

---

## 2.2 EL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA BAJA COBERTURA: LA BAJA PRODUCTIVIDAD Y LA DESIGUALDAD

---

### LA BAJA PRODUCTIVIDAD Y LA MUY ESCASA INNOVACIÓN

Paraguay tiene una economía de relativamente baja y estancada productividad laboral. Esta productividad ha tenido un dinamismo importante durante la década de 1970, cuando se realizaron grandes inversiones en la construcción de represas hidroeléctricas, pero se ha mantenido prácticamente estática desde entonces (Figuras 1, 2 y 3). El producto por trabajador es menor ahora que al término de la construcción de las represas hacia fines de 1970.

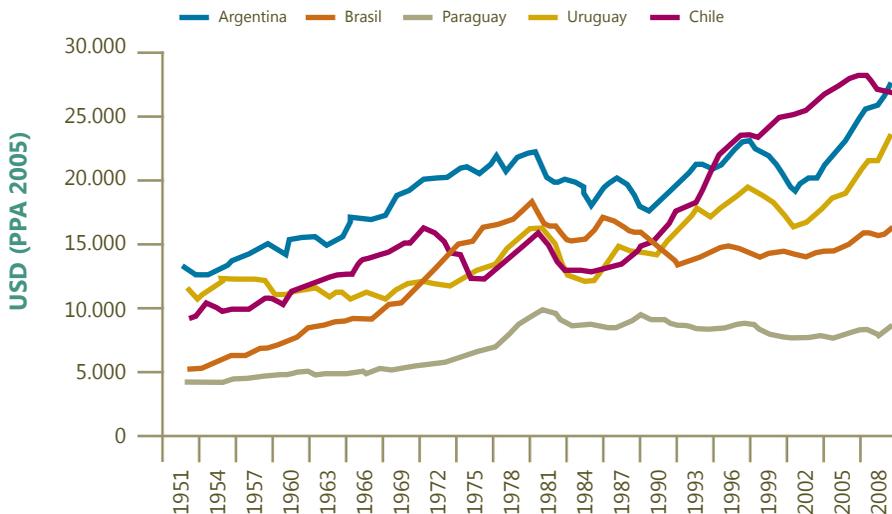
¿Qué tiene que ver esta baja y estancada productividad laboral con la cobertura jubilatoria? La baja productividad laboral impide a las empresas, sobre todo a las más pequeñas, el pago de salarios regulados y de las contribuciones jubilatorias. Esta baja productividad es una de las causas por

las que el sector informal es tan amplio en el país. El panorama de estancamiento de la productividad laboral se complementa con el comportamiento de la productividad total de factores (PTF), que ha decrecido en el período 1984-2007 en torno al 1% promedio anual (Coeymans, 2009; Figura 3)<sup>34</sup>. Este ambiente general de baja productividad y de calidad hace que las empresas no generen la suficiente cantidad de empleos que la población necesita, que son los que pueden proporcionar cobertura jubilatoria a la sociedad. Para incrementar la demanda externa de los productos del país, que es la única demanda que puede dinamizar y sostener la economía debido al pequeño tamaño del mercado interno, se requiere un ambiente radicalmente distinto de productividad empresarial, capacitación, innovación y competitividad.

La innovación y el avance tecnológico no son procesos fáciles de lograr, ya que tienen elevados costos privados y sociales. Se desarrolla en el medio de mucha incertidumbre y requiere asumir riesgos de diversos tipos (Mokyr, 1990). Si la innovación fuera un insumo más y se pudiera aumentar fácilmente ante una demanda mayor de bienes y servicios, sería más fácil incrementar la productividad. Las necesidades humanas están allí siempre presentes; la habilidad para satisfacerlas, no. En algún sentido, América Latina en general y Paraguay, particularmente, no ha experimentado aún esa enorme fuerza de innovación tecnológica que experimentó Gran Bretaña y Europa durante la “revolución industrial” y que inició el proceso de desarrollo acelerado en las economías occidentales.

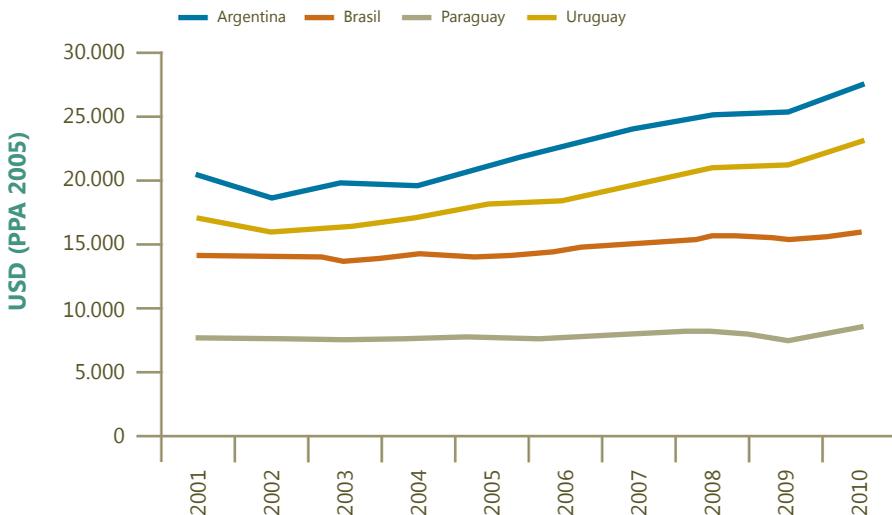
<sup>34</sup> La productividad total de factores está creciendo en los últimos años pero está muy sujeta a factores de tipo cíclicos. La gran pregunta es si esta PTF continuará creciendo sostenidamente o si su crecimiento es sólo temporal-cíclico, debido a las buenas condiciones externas de tasas de interés reales bajas y altos precios de los productos de exportación. La respuesta se inclina hacia la temporalidad de este crecimiento de la PTF.

**FIGURA 2.1. PRODUCTO POR TRABAJADOR, PERÍODO 2050-2010**



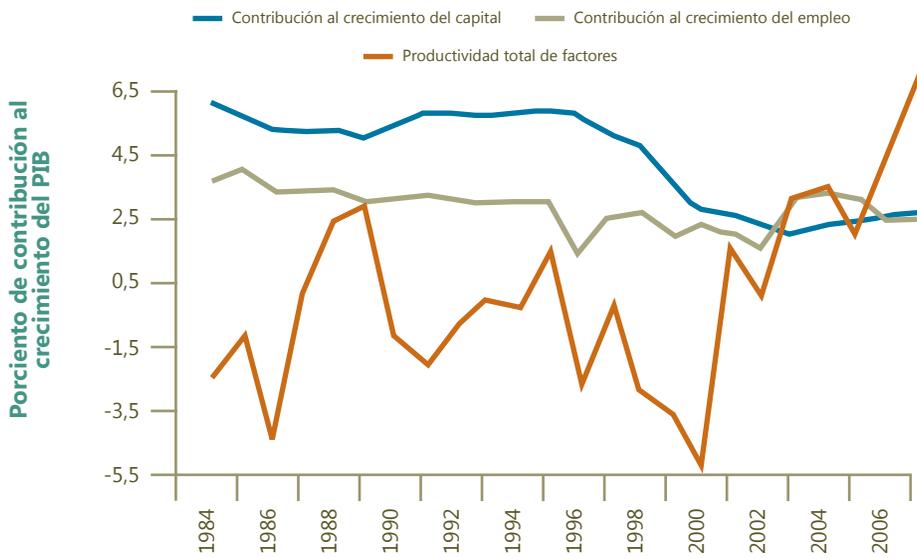
Fuente: PWT 7.1 Heston et al., 2012.

**FIGURA 2.2. PRODUCTO POR TRABAJADOR, PERÍODO 2001-2010**



Fuente: PWT 7.1 Heston et al., 2012.

**FIGURA 2.3. PARAGUAY: CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DE LAS DIVERSAS FUENTES**



Fuente: Coeymans, 2009.

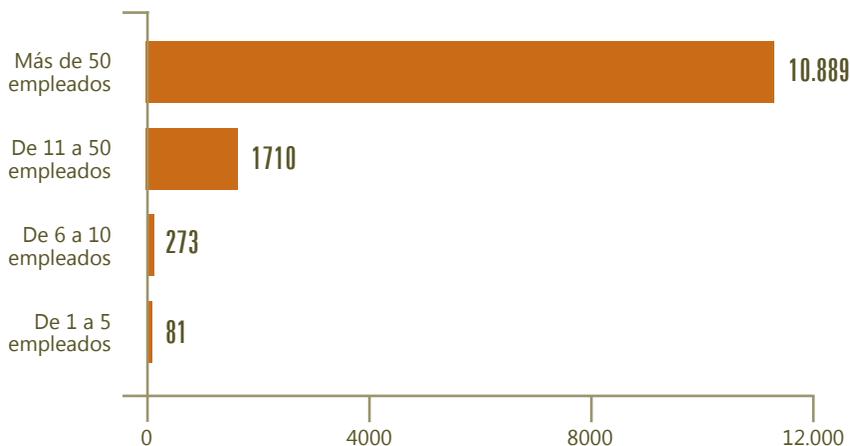
Este ambiente de baja productividad se da y se consolida en un entorno empresarial urbano dominado por el auto-empleo de subsistencia y de pequeñas empresas, y en un ambiente rural en el que todavía reside el 40% de la población. En estas pequeñas empresas y en el auto-empleo de sobrevivencia, la capacitación y la innovación es relativamente más baja aún que en las empresas de mayor porte, las que son minoría de la estructura total. La gran mayoría del empleo informal empresarial se concentra en este segmento de pequeñas empresas, con empleos menores a 5 personas en cada empresa. En el otro lado del espectro, las empresas más grandes y productivas, las que exportan y generan la mayor parte del PIB, son pocas y están concentradas sólo en tres grandes sectores económicos: el complejo agrícola de producción de soja y otros productos agrícolas de exportación, el sector productor de ganado vacuno y el de las empresas públicas de producción de energía eléctrica. Estos tres sectores primarios así como sus

encadenamientos industriales concentran casi la totalidad de las exportaciones del país. El contraste de estos dos sectores económicos, da origen a una gráfica de altísima desigualdad en la que el producto laboral medio ha quedado anclado en las últimas 4 décadas.

Hay varias teorías que tratan de explicar esta dualidad que tan profundamente caracteriza al Paraguay y a gran parte de la región (Cimoli et al, 2006; Schneider, 2013). Un enfoque es que la propia regulación estatal, relativa a los mercados de trabajo, genera esta informalidad en el empleo urbano, ya que las empresas no tienen la habilidad ni la productividad para cumplir con las regulaciones del mercado laboral. Otro enfoque es más general: es la propia especialización del comercio internacional, en la que la región se ha concentrado en los sectores primarios de exportación de materias primas, que constituyen sus ventajas comparativas estáticas, y que los demás sectores de la economía no han alcanzado a desarrollarse, por lo que se origina un sector informal, de auto-empleo. Es difícil sostener un enfoque reduccionista en este tema y probablemente la dualidad y la informalidad sean explicados simultáneamente por varios tipos de factores que actúan en conjunto y se refuerzan unos a otros (Schneider, 2013).

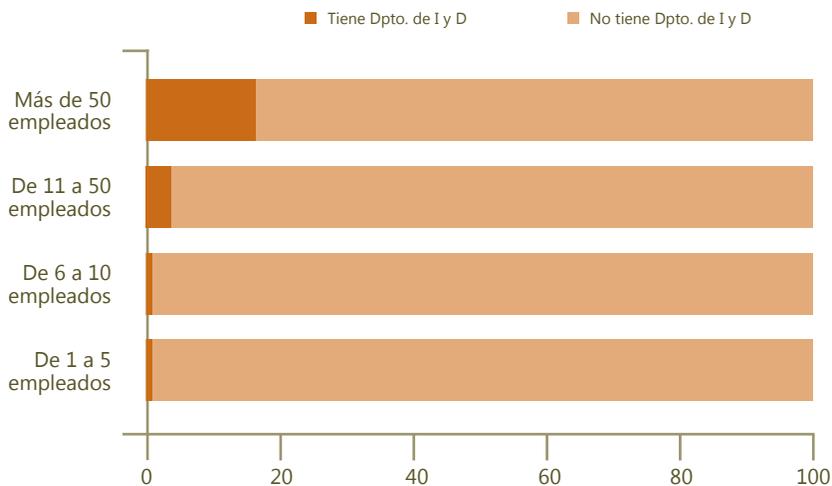
Lamentablemente, la creación de empleos de calidad no responde a un enfoque voluntarista. El desafío real es incrementar y difundir las habilidades para producir con eficacia y productividad los bienes que el mundo demanda, ya que la demanda por trabajo es derivada de la de los bienes y servicios. Es un desafío que está radicado fundamentalmente en las empresas. El mayor número de empleos de calidad, esto es aquellos que cuentan con una buena remuneración, son formales, tienen oportunidades de capacitación y permiten luego movilidad hacia otros empleos aún mejores, se generó en 2012 en las empresas de mayor tamaño (Figuras 2.4 y 2.5), que son a su vez las que tienen mejores condiciones para la innovación.

**FIGURA 2.4. CREACIÓN DE EMPLEOS NUEVOS EN 2012 (PERSONAL CONTRATADO)  
EN NÚMERO DE PERSONAS CONTRATADAS**



Fuente: Encuesta a Empresas, Asunción y Dpto. Central, DGEEC, 2012.

**FIGURA 2.5. PORCENTAJE DE EMPRESAS CON DEPARTAMENTOS  
DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO**

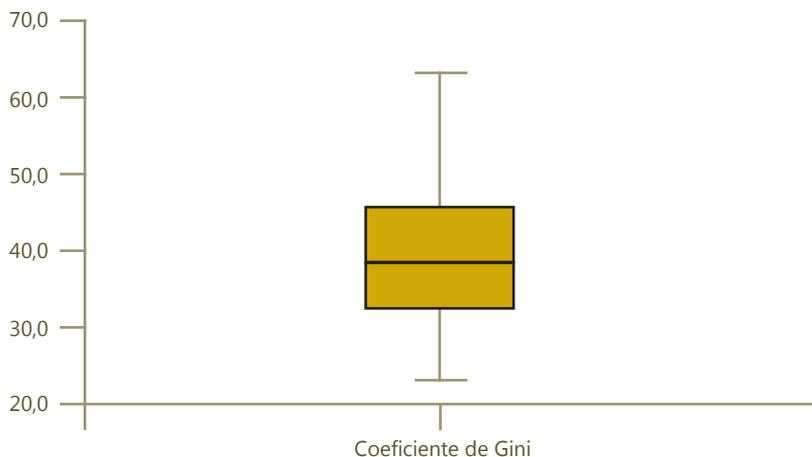


Fuente: Encuesta e Empresas, Asunción y Dpto. Central, DGEEC, 2012.

## LA DESIGUALDAD DEL INGRESO DEL HOGAR PER CAPITA: UNA DE LAS MÁS ALTAS DEL MUNDO

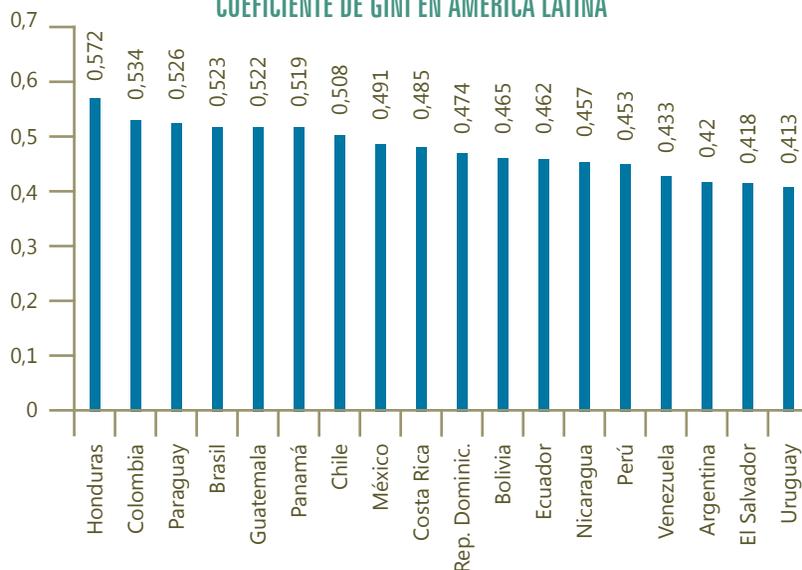
Como resultado de un mercado laboral en el cual predominan los trabajadores informales y en el cual los formales tienen alta rotación, Paraguay continúa siendo uno de los países con mayor desigualdad del mundo (Figura 2.6) y también de la región (Figura 2.7). En la medida que el empleo de calidad no alcance para cubrir a las necesidades de la población y que el capitalismo de tipo jerárquico que predomina en Paraguay no se transforme como para incorporar más dinámica a la productividad, se acrecentará no sólo la falta de cobertura de los más ancianos. Asimismo, será muy difícil superar la pobreza, la migración por motivos económicos, la violencia y el crimen, la difusión de las enfermedades entre la población, las debilidades y falencias educativas, y las demás necesidades humanas y sociales derivadas de la insuficiencia del empleo y de una fuente estable y suficiente de ingreso.

**FIGURA 2.6. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA EN EL MUNDO,  
COEFICIENTE DE GINI**



Fuente: CIA, Factbook, 2013.

**FIGURA 2.7. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA EN EL HOGAR,  
COEFICIENTE DE GINI EN AMÉRICA LATINA**



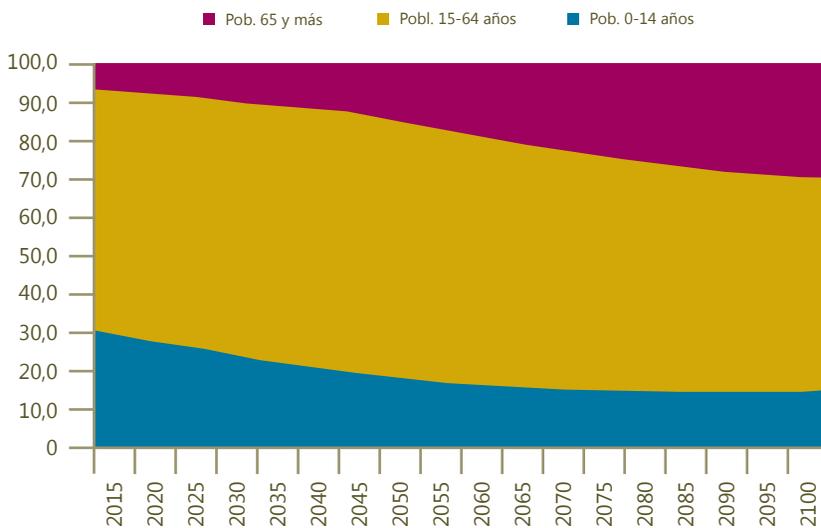
Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), circa 2013.

## 2.3 PROCESO DE ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN PARAGUAYA ENTRE 2015 Y 2050: IMPLICANCIAS PARA EL SISTEMA JUBILATORIO

Actualmente el sistema jubilatorio contributivo del Paraguay tiene la ventaja derivada de una estructura poblacional relativamente joven que le permite tener una alta relación entre contribuyentes y jubilados. Como ejemplo, el IPS (ver Tabla 1 del Anexo) tiene una relación de más de 9 contribuyentes por cada jubilado, lo que le permite tener una situación financiera de corto plazo muy holgada en el área pensional (no tanto en el área de salud-ma-

ternidad y de riesgos de accidentes de trabajo). En esencia, esta holgada relación entre contribuyentes y jubilados se deriva de la estructura etaria, que actualmente es relativamente muy joven (ver Figuras 2.8 al 11 y Tabla 1 del Anexo). La dinámica de esta holgura en las décadas por delante es tal que se irá deteriorando; de hecho, el proceso de envejecimiento de la población paraguaya ya ha comenzado. En general, en toda la región, son dos los factores demográficos que determinan esta tendencia: la tasa de natalidad decreciente y el aumento en la esperanza de vida al nacer, fruto de la mejora económica y social así como de la técnica y tecnología médica. En 2015, la población con 65 años y más será de 404 mil, 6% de la población total, mientras que en 2100, la población mayor a 65 años alcanzará a 2,64 millones y representará casi el 30% de la población total del país. Esta evolución demográfica irá deteriorando la postura financiera-actuarial del sistema de reparto sobre el cual se soporta el sistema jubilatorio.

**FIGURA 2.8. ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN DEL PARAGUAY DESDE 2015 HASTA 2100**

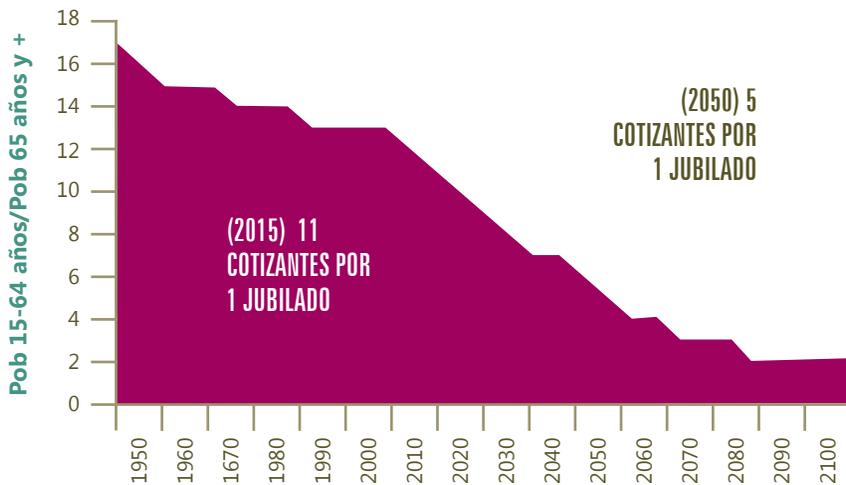


Fuente: CELADE – División de Población de la CEPAL. Revisión 2012.

En base a esta dinámica de la estructura poblacional, se puede estimar que hacia 2015 podría haber hasta 11 cotizantes por cada jubilado mientras que en 2050 sólo habrá 5 cotizantes por cada jubilado (ver Figura 2.9). Esta gran dependencia y sensibilidad del régimen de reparto a la situación poblacional, y las crisis de caja que tienden a generar en la medida que el envejecimiento poblacional se va materializando, es lo que ha motivado a emprender reformas que relacionen los beneficios que serán otorgados a los aportes reales que ha hecho cada cotizante. Si se conoce que el sistema no podrá funcionar adecuadamente en las décadas por venir, el incentivo a afiliarse y cotizar es, por lo menos, muy poco claro. En la medida que la población de Paraguay envejezca habrá una creciente demanda por reformar el sistema jubilatorio para hacerlo actuarial y financieramente más sostenible. Cuánto antes se realicen las reformas de fondo, menos costosas serán éstas. Sin embargo para que el sistema reformado pueda proporcionar los beneficios que se espera es necesario complementar las reformas con fortalecimientos en áreas concomitantes cruciales (Gill et al, 2004).

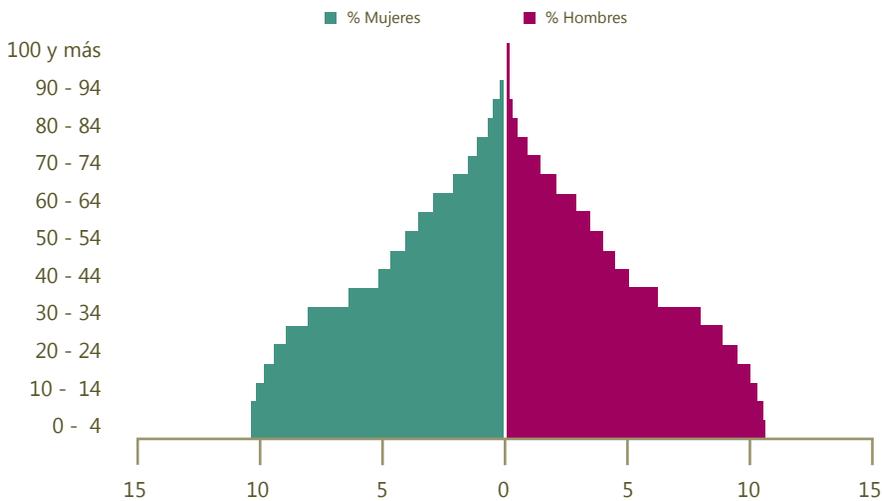
De acuerdo a proyecciones de CELADE (2012), la población mayor de 65 años aumentará de 6% en el 2015 a 14% en el 2050. En los estudios actuariales realizados para el IPS (Pallarés, 2003; Grushka, 2008; Arrighi et al, 2010) se pronostica una situación crítica del régimen de IPS, cuyo tiempo específico varía en los diferentes estudios, en esencia derivada de este proceso de envejecimiento de la población en los próximos 40 años y la reversión de su estructura joven, situación que se traducirá también en un deterioro de la relación entre contribuyentes y jubilados. El régimen de reparto en el que se asienta casi la totalidad del sistema jubilatorio del Paraguay es muy vulnerable ante este proceso de envejecimiento al que enfrentará el país en las décadas por delante.

**FIGURA 2.9. ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN DEL PARAGUAY DESDE 2015 HASTA 2100**



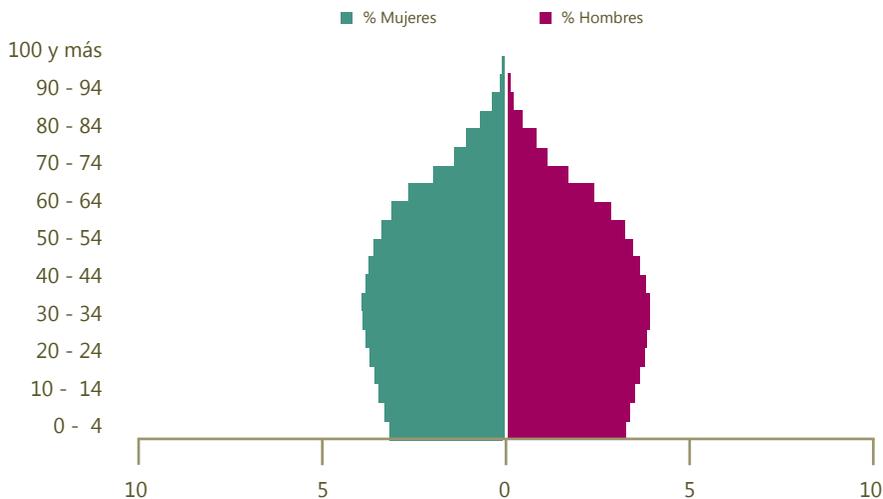
Fuente: CELADE – División de Población de la CEPAL. Revisión 2012.

**FIGURA 2.10. ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN DEL PARAGUAY EN 2015**



Fuente: CELADE – División de Población de la CEPAL. Revisión 2012.

**FIGURA 2.11. ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN DEL PARAGUAY EN 2050**



Fuente: CELADE – División de Población de la CEPAL. Revisión 2012.

En algunas proyecciones actuariales (Pallarés, 2003) la relación contribuyentes/jubilados que es de alrededor de 9 a 1 actualmente se ubicará en torno de 9 a 3 hacia 2050 y de 9 a 5 hacia el 2075. Ello irá gradualmente reduciendo la holgura financiera del sistema administrado por el IPS y podría requerir un ajuste en la tasa de contribución para poder equilibrarlo, lo que en el cálculo de Pallarés (2013) llega hacia el 2075 al 30%, elevándose desde el 12,5% actual.

---

## 2.4 DIFERENTES TIPOS DE MEDIDAS DE LA COBERTURA JUBILATORIA EN EL SISTEMA CONTRIBUTIVO

---

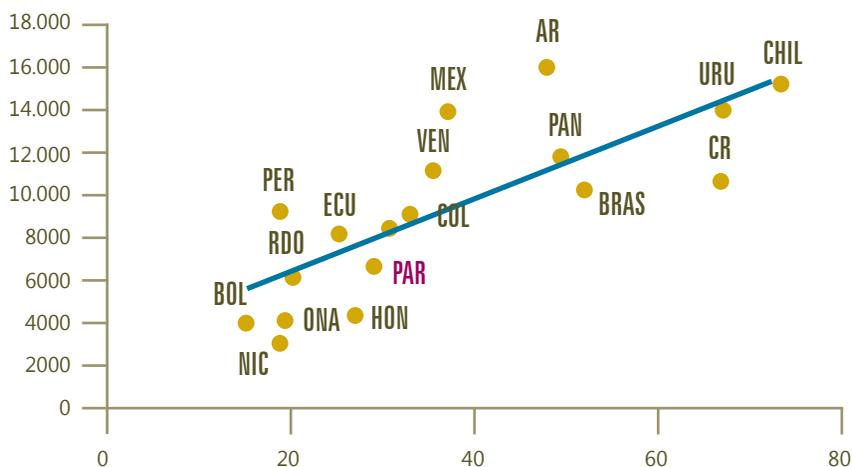
La cobertura jubilatoria está asociada a diversos factores explicativos, que cuando se aíslan y se consideran uno a uno, a la manera de configurar hechos explicativos estilizados, se pueden encontrar relaciones de cierta linealidad entre estos factores explicativos y la cobertura que se trata de explicar. Por ejemplo, típicamente se observa una clara asociación lineal positiva entre el nivel del ingreso per capita y la cobertura, y una asociación negativa entre ésta y el porcentaje del salario mínimo con respecto al salario promedio de la economía (ver Figuras 2.12 y 2.13). Se encuentran también asociaciones negativas de la cobertura con respecto a indicadores de pobreza (mayor pobreza, menor cobertura) y de informalidad (mayor informalidad, menor cobertura), como en Bernal (2013). No obstante, estas regresiones simples tienen el problema de no controlar las explicaciones por la presencia simultánea de contadas variables explicativas y, por lo tanto, las conclusiones de las relaciones simples de regresión deben tomarse con cautela. Para la explicación de los bajos niveles de cobertura, es preferible seguir un enfoque conceptual de explicación de múltiples capas como el desarrollado en Bosch et al (2013), por ejemplo, o con una regresión logística múltiple en la que la cobertura se explica con diversas variables, como en Gill et al (2004).

Varios estudios reconocen que el nivel del salario mínimo (y en general, las regulaciones gubernamentales del mercado laboral) puede tener un impacto importante en la decisión de cotizar o no, pues determina el nivel mínimo de ingreso de un trabajador formal (De Soto, 1986; Loayza, 1997). Si el salario mínimo es muy alto (respecto al salario promedio de la economía) puede dejar fuera de la formalidad a los trabajadores de bajos ingresos. En la Figura 2.13 puede observarse esta asociación negativa entre la co-

bertura y la razón del salario mínimo respecto al salario medio, para varios países de la región.

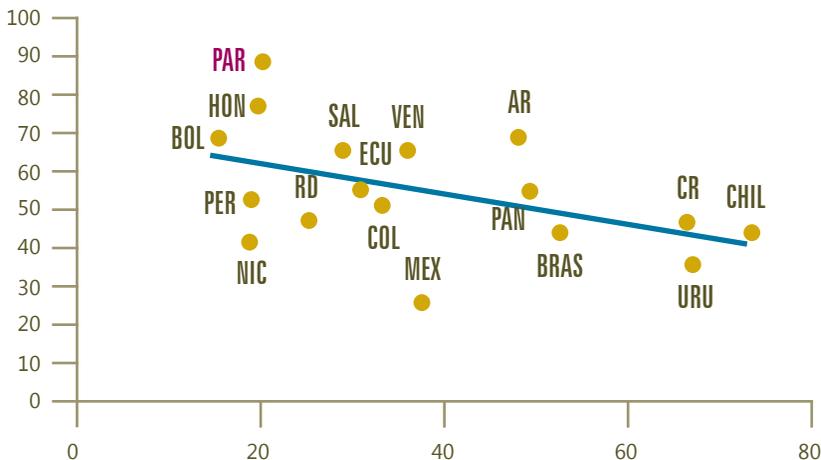
Dada la correlación positiva observada entre el PIB per cápita y la cobertura de la PEA ocupada, es de esperar que el crecimiento económico que experimenta actualmente el Paraguay va a generar una mejoría natural en el ahorro jubilatorio y en la cobertura, sobre todo si el crecimiento se mantiene en el contexto del largo plazo. Sin embargo, la elasticidad que tiene el crecimiento económico sobre la cobertura es muy baja (las estimaciones de la elasticidad varían entre 0,07 y 0,2, ver Bosch et al, 2013; Packard, 2001; Djankov et al, 2002; Loayza y Rigolini, 2011; Loayza et al, 2005). Si se considera que esta elasticidad es 0,2, como ha sido medida en esta literatura, esto significa que si Paraguay aumenta su PIB per cápita al doble, la cobertura jubilatoria crecerá del 20% al 40%.

**FIGURA 2.12. RELACIÓN ENTRE PIB PER CAPITA Y COBERTURA (COTIZANTES/PEA OCUPADA)**



Fuente: World Economic Outlook, FMI, 2013 y Rotman y Oliveri, 2012.

**FIGURA 2.13. RELACIÓN ENTRE SALARIO MÍNIMO/SALARIO PROMEDIO Y COBERTURA**



Fuente: ILO Global Wage Database 2012 y la EPH 2011 de la DGEEC.

Es decir, el crecimiento económico ayuda pero no alcanza a resolver por completo el problema, menos aún con los patrones de desigualdad del Paraguay, con la todavía alta predominancia de la población rural, que alcanza al 40%, y con la alta rotación entre empleos formales e informales en el sector urbano, que define una baja densidad de las cotizaciones. Como ya se ha mencionado más arriba, son características llamativas del Paraguay sus altos niveles de desigualdad y bajos niveles de productividad (Robles et al, 2013). Paraguay es uno de los 10 países con más desigualdad en el mundo (CIA, 2013) y el país de la región, después de Nicaragua, con más caída de la productividad en las últimas 3 décadas (Daude y Fernández, 2010; Robles, 2013). Ambos problemas están vinculados a la pobreza. Una desigualdad de ingresos alta significa que muchas personas con bajos recursos sub-invierten en las dimensiones esenciales del capital humano (educación, salud, nutrición, ahorros jubilatorios). Esto afecta la productividad, el crecimiento económico, la generación de empleos de calidad y la capacidad para obtener mejores ingresos (Galor, 2009), que son esenciales

para reducir sostenidamente la pobreza y aumentar la protección de la población ante los riesgos de la vejez.

Dada la alta desigualdad en la distribución del ingreso per cápita del hogar en el país así como la concentración de los sectores económicos, el crecimiento económico no alcanza a mejorar sustantivamente la cobertura jubilatoria. Además, considerando la falta de relación que el trabajador observa entre sus aportes y su jubilación futura en el régimen de reparto, las contribuciones son vistas no cómo tales sino como un impuesto al trabajo que se intenta evadir.

De acuerdo con el esquema de Rofman y Oliveri (2012), se utilizarán varias formas de medir la cobertura por parte del sistema contributivo. La cobertura en la edad económicamente activa se define como el porcentaje de la población con 20 años y más, que está actualmente trabajando o buscando activamente empleo, que está aportando actualmente a alguna Caja jubilatoria. La cobertura ocupacional modifica el denominador de la medida anterior, incluyendo sólo a los que efectivamente están trabajando. La cobertura legal representa la proporción de asalariados públicos o privados que están contribuyendo a un sistema de jubilaciones. La cobertura en la tercera edad es la proporción de personas con 65 años y más de edad que reciben actualmente algún tipo ingreso por jubilación o pensión contributiva. Una de las principales fuentes de datos de este estudio de cobertura es la Encuesta de Hogares de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), la que se realiza anualmente. En esta Encuesta, se realiza a cada miembro de la población económicamente ocupada la pregunta de ¿A cuál Caja de Jubilaciones aporta? Por lo que es posible inferir con los factores de expansión de cada dato<sup>35</sup> de la Encuesta, el número de contribuyentes a cada una de las principales Cajas Jubilatorias. En las Tablas 2 y 3 del

<sup>35</sup> La muestra de la Encuesta de Hogares se obtiene en dos etapas. Primero se seleccionan manzanas dentro de un esquema cartográfico poblacional y dentro de cada manzana se selecciona a hogares. Cada persona dentro del hogar tiene en consecuencia una probabilidad de ser elegida dentro de la muestra y el inverso de esta probabilidad es su factor de expansión a los efectos de realizar inferencias poblacionales.

Anexo, se reportan los cálculos de las anteriores definiciones de cobertura así como los contribuyentes declarados en la Encuesta durante los años 2011 y 2012.

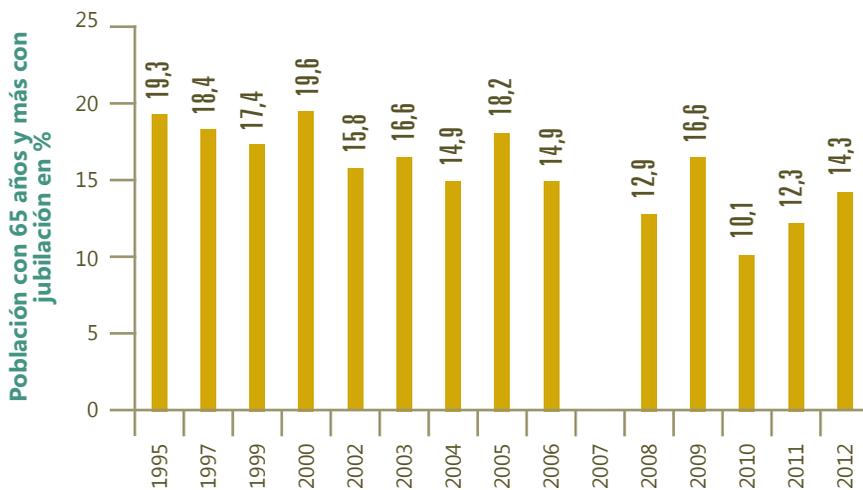
La población económicamente activa que tiene 20 años o más fue estimada en 2012 por la Encuesta de Hogares en alrededor de 2.960.000 personas, de las cuáles contribuían a una Caja jubilaria alrededor de 597.000 personas, esto es, un 20,2% de la población económicamente activa. Por otro lado, la población con 65 años o más que estuvo recibiendo en 2012 una jubilación era del 14,3%. Las diferentes mediciones de cobertura han permanecido prácticamente invariables durante la última década (ver Figuras 2.14 y 2.15).

Al hacer una comparación con los países de la región, se observa que Paraguay se encuentra en los rangos más inferiores en materia de cobertura del sistema jubilatorio contributivo (ver Figuras 2.16 y 2.17). El porcentaje de cotizantes por ocupados que en el 2010 era del 18% se encontraba por debajo de países como Guatemala y República Dominicana y era sustancialmente menor al porcentaje promedio latinoamericano (44%) (Bosch et al, 2013).

Esta forma de medir la cobertura (como la razón entre cotizantes actuales y la población económicamente activa ocupada) tiene severas limitaciones, ya que no es precisa al ignorar la función de densidad de las cotizaciones. En efecto, el trabajador alterna su vida laboral entre empleos formales e informales, de manera que no aporta en una forma continua al sistema jubilatorio. Por ello, es muy importante conocer la densidad de las cotizaciones, la que se estima a partir de las historias individuales de aportes de los cotizantes. La Figura 2.18 contiene el cálculo hecho por Arrighi et al. (2010) para esta función de densidad. Si se considera una vida de trabajo de 42 años, el requerimiento del marco legal actual del IPS de contar con 15 años de aporte, equivale a aportar durante el 36 por ciento de la vida laboral. De ser así, sólo el 38 por ciento de los que actualmente cotizan al

IPS estarían efectivamente alcanzando los requisitos de la jubilación ordinaria, conforme a la densidad de los aportes como está calculada en Arrighi et al (2010).

**FIGURA 2.14. PORCENTAJE DE ADULTOS MAYORES (+ 65) QUE RECIBE JUBILACIÓN**



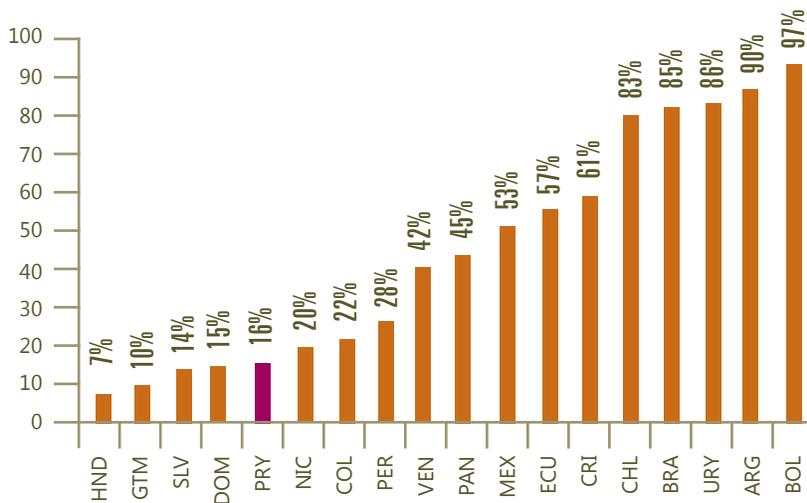
Fuente: Rofman y Oliveri 2012 y cálculos propios en base a la Encuesta de Hogares.

**FIGURA 2.15. PORCENTAJE DE COTIZANTES SOBRE PEA OCUPADA**



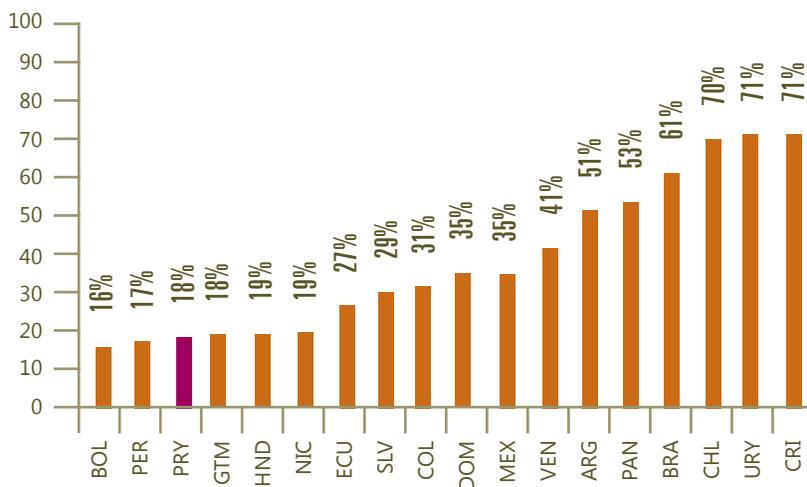
Fuente: Rofman y Oliveri 2012 y cálculos propios en base a la Encuesta de Hogares.

**FIGURA 2.16. PORCENTAJE DE ADULTOS MAYORES (+ 65) QUE RECIBE PENSIÓN, 2010**



Fuente: Bosch et al. (2013).

**FIGURA 2.17. PORCENTAJE DE COTIZANTES SOBRE OCUPADOS, 2010**



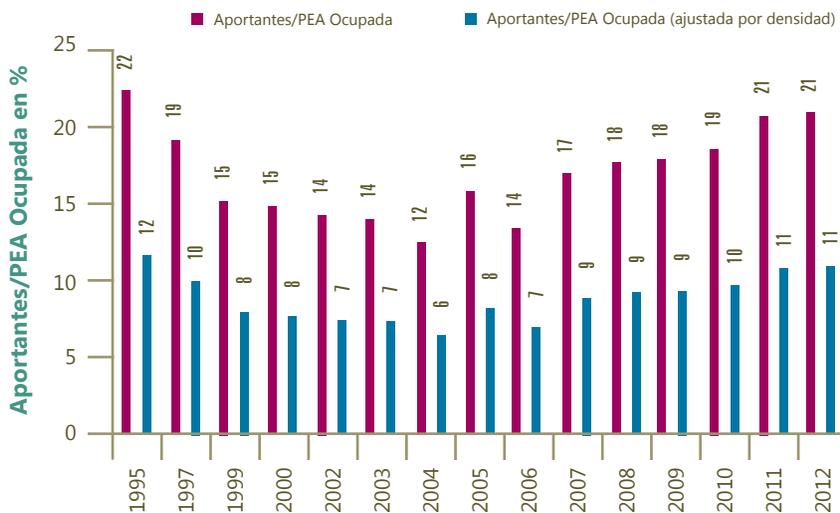
**Fuente:** Bosch et al. (2013).

**Nota:** incluye pensiones contributivas y no contributivas.

Con esta densidad de los aportes del IPS se hizo una estimación de la cobertura efectiva de la población por parte del sistema jubilatorio. El IPS tiene un poco más del 60 por ciento de los aportantes del sistema. La cobertura total calculada a través de la Encuesta de Hogares es del 20 por ciento de la PEA ocupada. Entonces se multiplica el 20 por ciento de la PEA ocupada por el 60 por ciento de las contribuciones del IPS por el 38 por ciento necesarios para obtener la cobertura efectiva del IPS (dado el mínimo de 15 años de aportes), dejando el 40 por ciento de las contribuciones restantes con un supuesto de densidad en el que todos pueden jubilarse. Consecuentemente, el 4,6 por ciento de la PEA ocupada está cubierta efectivamente por el IPS y el 8 por ciento por los otros sistemas. Así, se espera que solo el 12,6% las personas de 65 años y más, en el Paraguay, tienen una jubilación, cifra bastante próxima a la cobertura jubilatoria observada en la edad mayor a través de las Encuestas de Hogares. Sintetizando, sólo alrededor de uno de cada diez trabajadores activos actualmente podrán ahorrar a lo lar-

go de su vida laboral y contribuir al sistema jubilatorio como para obtener una jubilación. Se concluye entonces que un 7 por ciento de la PEA ocupada financia al 13 por ciento que efectivamente se jubila. El primer grupo está compuesto por los trabajadores más pobres y el segundo grupo está compuesto por los trabajadores de la élite. En esto consiste la regresividad introducida por la vieja idea bismarckiana en su versión paraguaya. Es un efecto directo de la segmentación del mercado laboral.

**FIGURA 2.18. COBERTURA JUBILATORIA, CONTRIBUYENTES ACTUALES/PEA OCUPADA, CONSIDERANDO LA DENSIDAD DE LAS COTIZACIONES**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, Rofman y Oliveri (2012) y estimaciones propias.

---

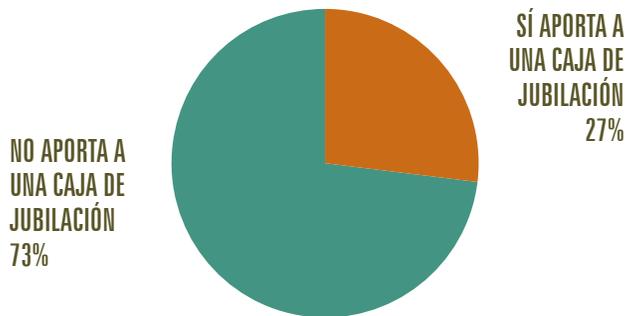
## 2.5 ¿QUIÉNES APORTAN Y QUIÉNES NO APORTAN AL SISTEMA JUBILATORIO?

---

### ZONAS RURALES VERSUS URBANAS DEL PARAGUAY

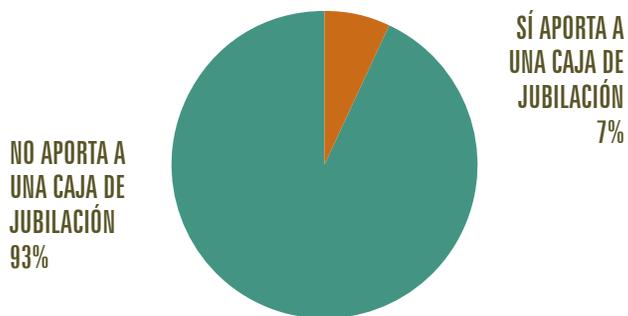
Las cifras promedios de cobertura para el país que se incluyen más arriba pueden ser engañosas, como todos los promedios esconden grandes varianzas en los grupos que pueden definirse dentro del conjunto total en el que los promedios fueron calculados. Hay marcadas asimetrías de cobertura para diferentes colectivos. Paraguay continúa siendo un país muy rural con cerca del 40% de su población radicada en esta zona (CELADE, 2012; EPH, 2012). La cobertura jubilatoria es marcadamente inferior en el área rural del país. En ésta área sólo el 7% de la PEA ocupada estaba aportando a una Caja jubilatoria durante 2012, mientras que en el área urbana lo hacía el 27% de la PEA ocupada. Si se ajustan estos porcentajes por las densidades de cotización en cada zona, se encuentra que el área rural está prácticamente desprotegida en materia de la generación de ahorros jubilatorios y de cobertura contra los riesgos de la vejez. Otra forma de ver esta situación, es que los mercados de trabajo en el área rural son, prácticamente en su totalidad, informales. Es de esperar entonces que en el área rural opere sobre todo el pilar cero de pensiones no-contributivas destinadas a evitar la pobreza extrema en la edad mayor.

**FIGURA 2.19. POBLACIÓN URBANA, PORCENTAJE DE LA PEA OCUPADA QUE APORTA ACTUALMENTE AL SISTEMA JUBILATORIO**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2012.

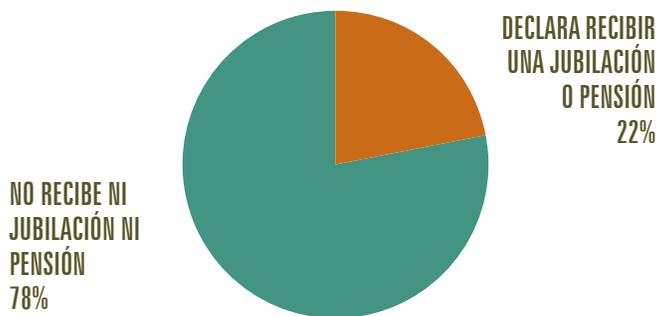
**FIGURA 2.20. POBLACIÓN URBANA, PORCENTAJE DE LA PEA OCUPADA QUE APORTA ACTUALMENTE AL SISTEMA JUBILATORIO**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2012.

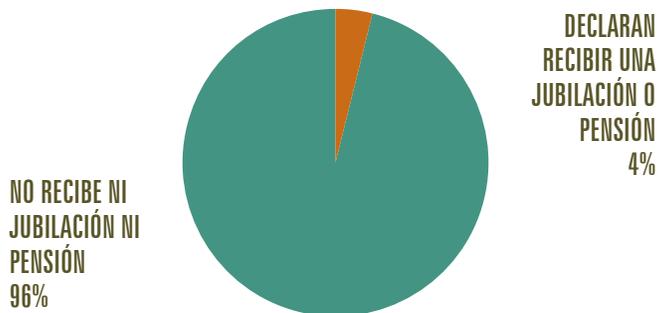
Esto se confirma con el contraste de la población con 65 años y más, correspondiente al sector urbano y al rural. El 22% de la población urbana situada en este rango de edad recibe una jubilación o pensión, de tipo contributivo, según la EPH 2012, mientras que sólo el 4% de la población rural está recibiendo una jubilación o pensión como beneficio por haber previamente contribuido. Es decir, que la población mayor rural en el país prácticamente depende en su totalidad del apoyo que puedan otorgar sus familias, la comunidad o el Estado para sobrevivir. Se concluye así que uno de los grupos desprotegidos por los esquemas contributivos lo constituyen los ciudadanos habitantes del área rural del Paraguay, que alcanza a alrededor del 40% de la población. En el área rural, de acuerdo con la estimación de la EPH 2012 se encuentran aproximadamente 180 mil personas con 65 años y más, de los cuales sólo alrededor de 8 mil tenían una jubilación o pensión contributiva. Se identifica, entonces que el potencial para la focalización para el programa de pensiones no contributivas es de alrededor de 172 mil personas con 65 años y más que viven en el sector rural del país.

**FIGURA 2.21. POBLACIÓN URBANA, CON 65 AÑOS Y MÁS QUE DECLARA RECIBIR UNA PENSIÓN O JUBILACIÓN CONTRIBUTIVA**



**Fuente:** Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2012.

**FIGURA 2.22. POBLACIÓN RURAL, CON 65 AÑOS Y MÁS QUE DECLARA RECIBIR UNA PENSIÓN O JUBILACIÓN CONTRIBUTIVA**



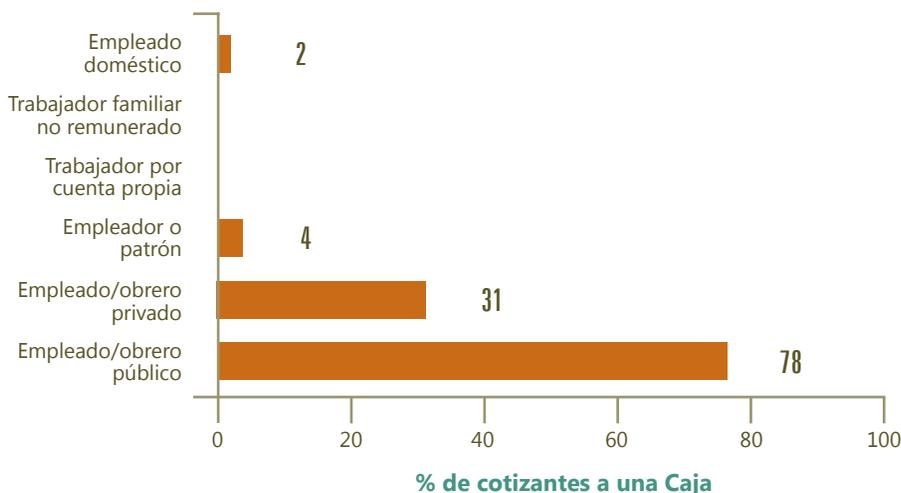
Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2012.

## LA COBERTURA POR CATEGORÍAS LABORALES

El número de empleados y obreros del sector es de casi un millón doscientos mil empleados, cifra prácticamente similar a la cantidad de trabajadores por cuenta propia. Estas dos son las principales categorías de la ocupación en el mercado ocupacional del país. Las coberturas de estos dos grupos principales de ocupación laboral en el país son sin embargo muy distintas. Los empleados u obreros privados tienen una tasa de cobertura del orden del 30% mientras que la de los trabajadores por cuenta propia es cercana a cero. Otras categorías laborales que tienen muy baja cobertura son las de empleador o patrón, trabajador familiar no remunerado y la de empleado doméstico. Por contraste, la de empleado u obrero público tiene una cobertura próxima al 80%. Una de las características del mercado laboral del Paraguay es la elevada presencia del subempleo, que supera a la tasa de desempleo abierto, la que muchas veces se disfraza en la categoría de trabajador por cuenta propia. No es extraño entonces que esta categoría tenga cobertura baja ya que sólo recientemente ha sido dictada una disposición legal que permite la incorporación voluntaria de los trabajadores

independientes al régimen del IPS<sup>36</sup>. Sin embargo, esta categoría incluye principalmente a auto-empleos precarios en los que resulta difícil sostener un flujo constante de cotizaciones para el ahorro de largo plazo destinado a la jubilación.

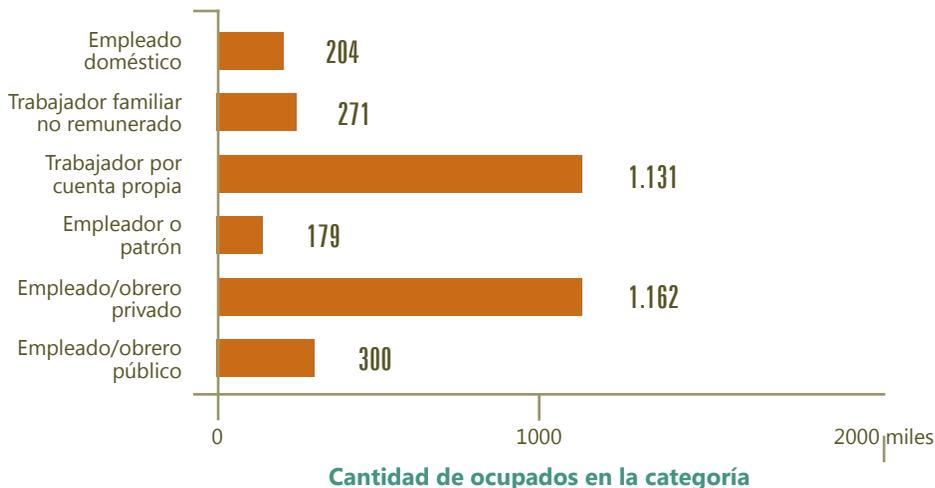
**FIGURA 2.23. PORCENTAJE DE OCUPADOS QUE APORTAN A UNA CAJA DE JUBILACIÓN POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN PRINCIPAL**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2012.

<sup>36</sup>Ley N° 4.933/2013.

**FIGURA 2.24. PORCENTAJE DE OCUPADOS QUE APORTAN A UNA CAJA DE JUBILACIÓN POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN PRINCIPAL**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2012.

## LA COBERTURA A LO LARGO DE LA FUNCIÓN DE DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS

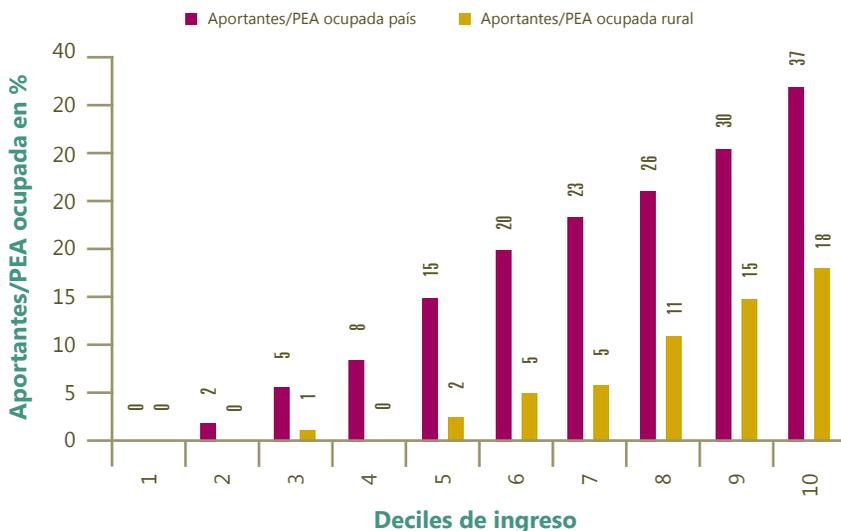
De acuerdo con Robles et al (2013), entre 2002 y 2011 la reducción de la pobreza (de 50 a 32%) e indigencia (de 24 a 18%) estuvo asociada básicamente al desempeño económico del país (el PIB aumentó 4,7% en promedio cada año en este período). En menor medida, se ha debido a los cambios en la distribución del ingreso (el coeficiente Gini solo se redujo en 1,3 puntos porcentuales). La pobreza aún afecta a la tercera parte de la población del Paraguay y su nivel sigue siendo la más alta en América del Sur, después de Bolivia (medida con la línea de 2,5 dólares per cápita por día). Reducir drásticamente la pobreza, en particular en las áreas rurales, en las que afecta al 40% de los habitantes, junto con la disminución de la desigualdad de la distribución de los ingresos (que se sitúa entre las más altas del mundo), son dos grandes retos que el país debe hacer frente en las próximas décadas. Es de esperar que la cobertura jubilatoria esté muy correlacionada

con la distribución del ingreso: entre los más pobres, la cobertura es prácticamente nula como puede observarse en la Figura 2.25. Esto implica que la mejora de la cobertura no sólo implicará más crecimiento económico sino también una reducción de los muy altos índices de desigualdad del país.

## LA COBERTURA POR TAMAÑO DE EMPRESA EN LA OCUPACIÓN PRINCIPAL

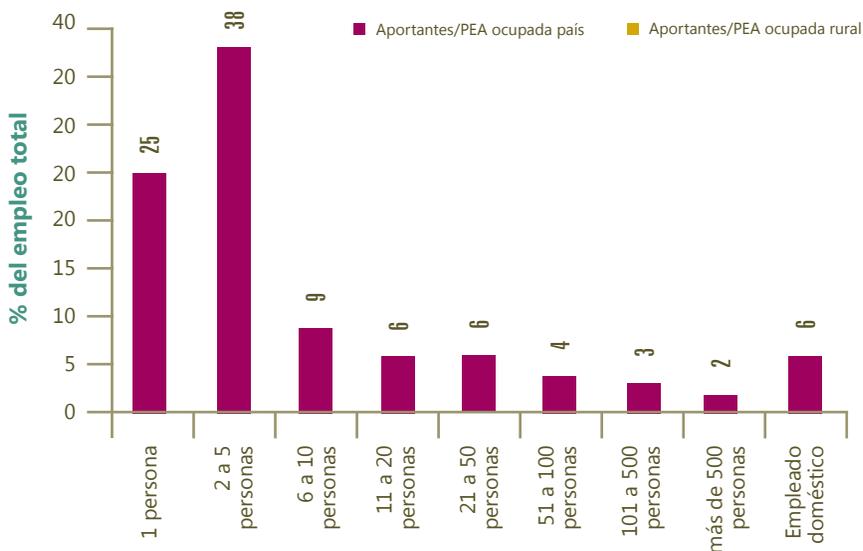
El empleo en el Paraguay está concentrado en las categorías de trabajador independiente y en pequeñas empresas. Cerca del 80% de la PEA ocupada trabaja solo, como empleado doméstico o en pequeñas empresas que tienen hasta 10 empleados. Y es precisamente en este estrato dónde la cobertura jubilatoria es muy baja. Los empleos de mayor calidad se encuentran en las empresas de mayor escala, con más de 10 empleados, y en ellas la cobertura jubilatoria es superior al 50%.

**FIGURA 2.25. COBERTURA JUBILATORIA, CONTRIBUYENTES ACTUALES/PEA OCUPADA, CONSIDERANDO LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, A NIVEL PAÍS Y SECTOR RURAL**



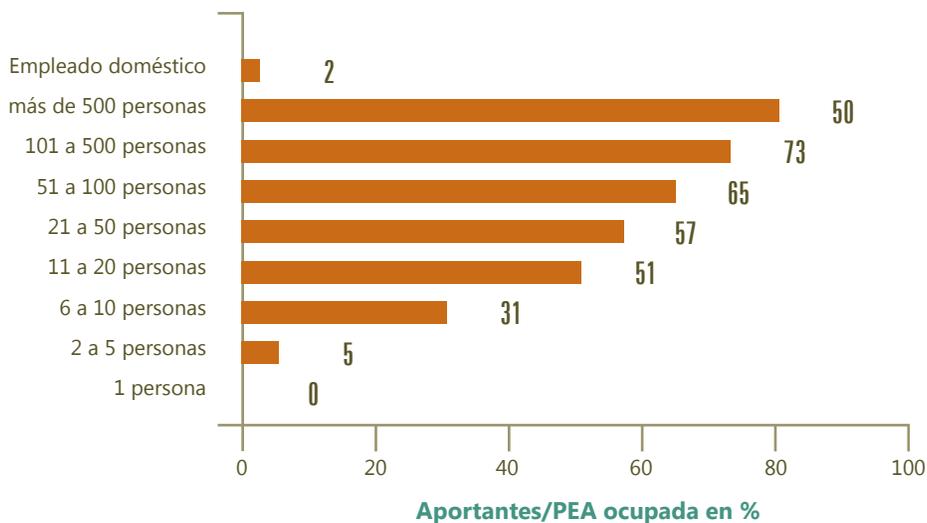
Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, 2012.

**FIGURA 2.26. PORCENTAJE DE EMPLEO GENERADO EN EMPRESAS DE DIFERENTE TAMAÑO**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2012.

**FIGURA 2.27. APORTANTES/PEA OCUPADA EN EMPRESAS DE DIFERENTE TAMAÑO**

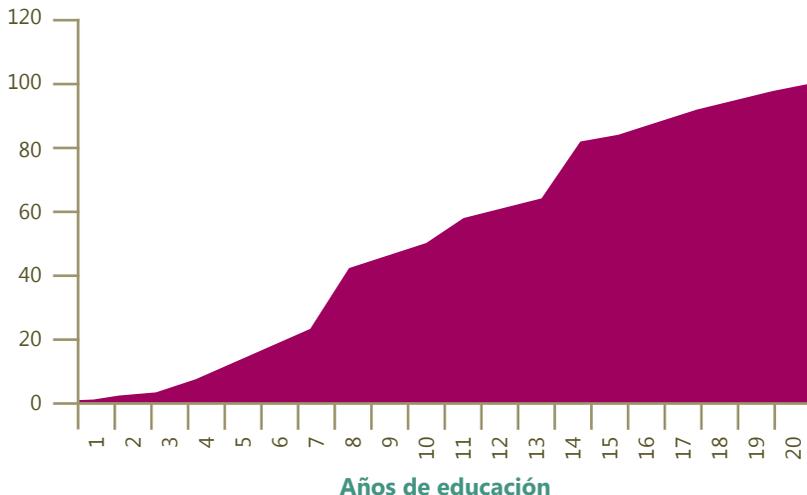


Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2012.

## COBERTURA SEGÚN NIVEL APROBADO DE EDUCACIÓN

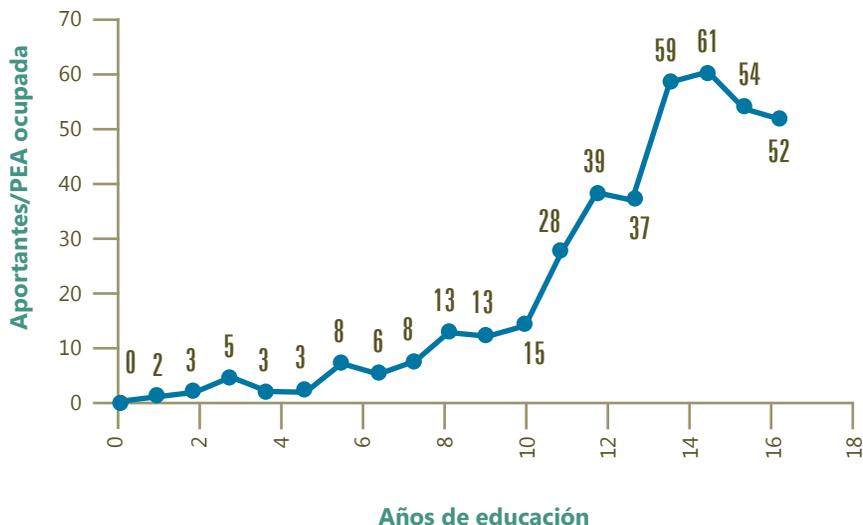
El grado de educación formal de la fuerza de trabajo del país es bajo. Más del 80% de la PEA ocupada tiene 12 años de educación o menos. Dado que existe una correlación positiva entre la posibilidad de encontrar un empleo de calidad y los años de educación, los estratos inferiores de formación tienen coberturas reducidas. Para aquellos que no concluyeron los primeros seis años de educación formal, la cobertura jubilatoria tiende a ser inferior al 3%.

**FIGURA 2.28. FUNCIÓN ACUMULADA DE EMPLEO EN % POR AÑOS DE EDUCACIÓN**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2012.

**FIGURA 2.29. CONTRIBUYENTES/PEA OCUPADA POR AÑOS DE EDUCACIÓN**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2012.

## COBERTURA POR RAMA DE ACTIVIDAD

En términos de ramas de actividad, la agricultura, los servicios comerciales y personales, son los principales generadores de empleo, al concentrar en conjunto el 75% de la ocupación. En términos de cobertura, el sector agrícola se encuentra prácticamente sin seguro jubilatorio. El otro sector que tiene muy baja cobertura con una alta participación de empleo informal es el de la construcción (5%).

**FIGURA 2.30. EMPLEO EN % POR SECTORES**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2012.

**FIGURA 2.31. CONTRIBUYENTES/PEA OCUPADA POR SECTORES**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2012.

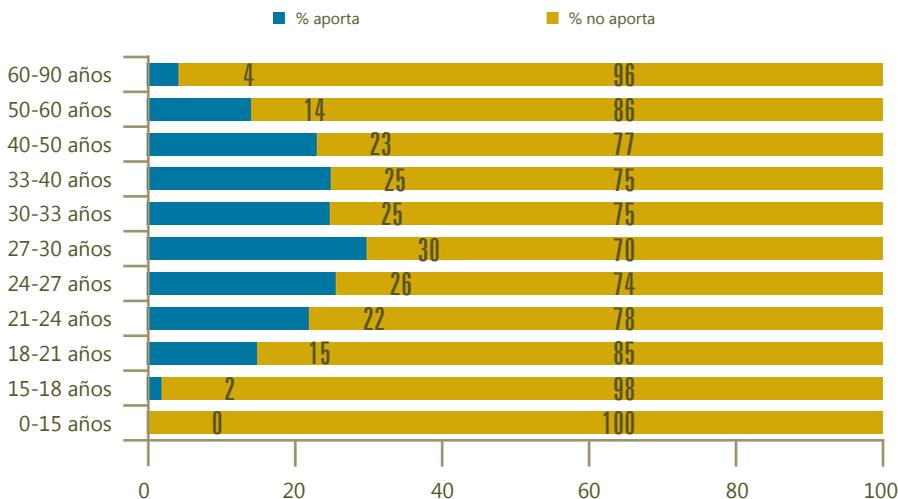
## COBERTURA POR EDADES

La cobertura jubilatoria es más baja en la edad joven hasta los 21 años. Por ejemplo, entre aquellos que tienen más de 15 años y hasta 18 años o menos y están ocupados, sólo el 2% aporta. Dada esta circunstancia algunos países han implementado subsidios a las contribuciones de los más jóvenes a los efectos de inducirlos a comenzar a aportar al sistema.

## COBERTURA POR SINDICALIZACIÓN

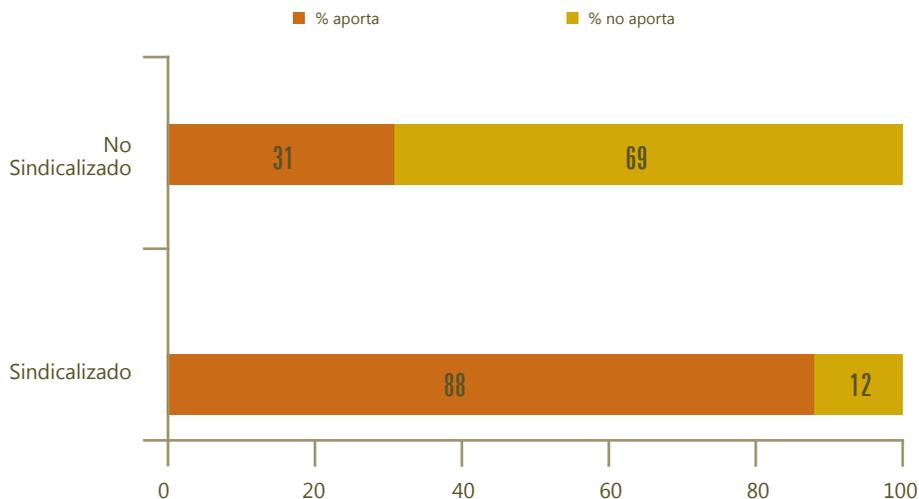
La fuerza de trabajo sindicalizada tiene tendencia a aportar en un mayor porcentaje al sistema jubilatorio en toda la región. En Paraguay, el 88% de la PEA ocupada que pertenece a un sindicato aporta también a una Caja de jubilación mientras que el no sindicalizado aporta sólo en un 31%.

**FIGURA 2.32. PORCENTAJE DE LA PEA OCUPADA, POR EDADES, QUE DECLARA APORTAR A UNA CAJA**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2012, DGEEC.

**FIGURA 2.33. PORCENTAJE DE LA PEA OCUPADA QUE DECLARA APORTAR A UNA CAJA, POR PERTENENCIA O NO A UN SINDICATO**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2012, DGEEC.

## 2.6 SÍNTESIS DE LA COBERTURA

En el pilar cero, esto es la pensión alimentaria al adulto mayor, la cobertura alcanzó en 2012 a cerca del 20% de la población con edad mayor a 65 años. Alrededor del 14% de la población con 65 años y más recibía alguna jubilación o pensión y un 20% de esta población con edad mayor a 65 años indicó que recibieron en 2012 algún ingreso monetario en concepto de ayuda desde sus familias residentes en el país. Sumando los que reciben la pensión no contributiva y los que reciben una jubilación o pensión, se po-

dría afirmar que el 34% de la población con edad mayor a 65 años recibía algún ingreso de estos dos tipos excluyentes entre sí, de acuerdo con la legislación de la pensión alimentaria.

Con respecto a los pilares contributivos, obligatorio y voluntario, el porcentaje de la PEA ocupada que contribuye actualmente a alguna Caja es del orden del 20%. Si se ajusta este ratio por la densidad de las contribuciones al IPS, la cobertura efectiva se reduce a un poco más del 10%.

Al detallar los datos de cobertura en la Encuesta de Hogares, es posible encontrar los siguientes patrones:

- La cobertura es diferente en los distintos estratos de edad. En el estrato más bajo, entre los 15 años y hasta 18 años, los contribuyentes al sistema son porcentualmente muy pocos (sólo 2% en el caso de Paraguay), en términos relativos, por lo que algunos países han introducido incentivos para que estos estratos sean motivados para contribuir al sistema de jubilaciones (Bosch et al, 2013).
- La falta de cobertura está asociada en lo sustantivo al trabajo por cuenta propia, al trabajo familiar no remunerado y al trabajo en pequeñas empresas informales. Sólo el 0,8% de los trabajadores independientes, trabajadores familiares no remunerados y empleadores aportan a alguna Caja.
- En el área rural, la cobertura jubilatoria es sustancialmente menor, al alcanzar sólo el 7% de la población económicamente activa en contraste con el 27% obtenido en la población urbana.
- La cobertura es mucho mayor para los que tienen más educación formal. Se observan también grandes diferencias de cobertura jubilatoria por estratos educacionales del empleado; cuando el trabajador sólo completó la educación escolar básica su cobertura es del 8%, mientras que el trabajador con estudios universitarios tiene una cobertura del 52%.
- Las profesiones importan. El trabajador urbano del sector de la construcción no está cubierto así como tampoco lo está el trabajador agrícola.

- El trabajador sindicalizado está significativamente más cubierto que el no sindicalizado.
- El porcentaje de mujeres que cotiza a la jubilación en Paraguay es prácticamente igual a la de los hombres, según los datos de la Encuesta. Esto es similar a lo que ocurre en países como Argentina, Brasil y México, y similar al promedio de la región (Bosch et al, 2013). Sin embargo, dado que las mujeres participan menos en el mercado de trabajo (55% de las mujeres contra 85% de los hombres), el resultado arroja que las mujeres están más desprotegidas por su menor participación laboral.
- De acuerdo a estos datos, el perfil del descubierto sería el siguiente: **(i)** vive y trabaja en el sector rural o en el sector urbano donde trabaja por su cuenta, en el hogar sin recibir remuneración formal, o en el sector de la construcción; **(ii)** su educación es muy elemental; **(iii)** no está sindicalizado; **(iv)** si no trabaja por su cuenta, trabaja en un establecimiento pequeño, donde no se emite factura legal; **(v)** es muy joven; **(vi)** es mujer y **(vii)** pertenece a los deciles más bajos de ingreso laboral.

---

## 2.7 ¿A QUIÉNES LES GUSTARÍA Y A QUIÉNES NO LES GUSTARÍA APORTAR AL SISTEMA JUBILATORIO, Y A DÓNDE LES GUSTARÍA HACERLO?

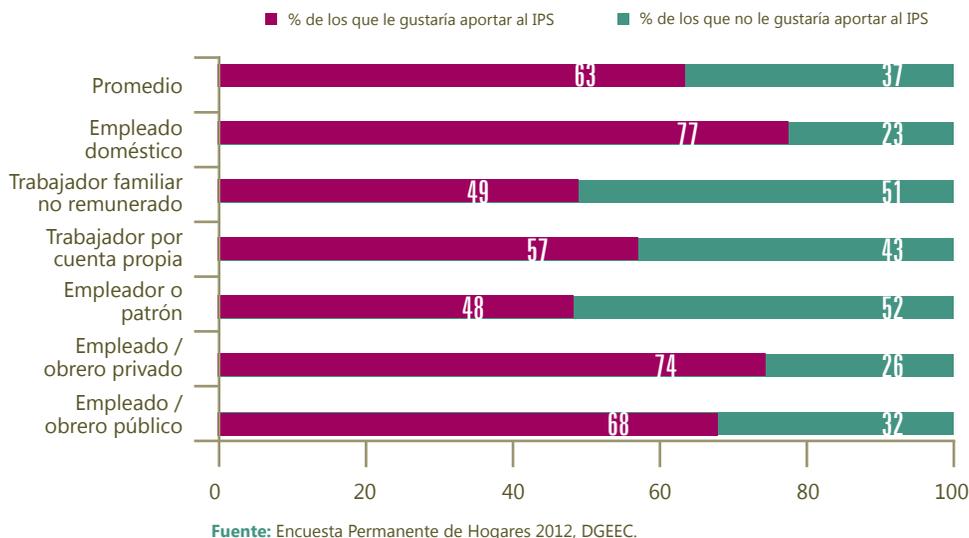
---

Una gran parte de los empleados no aportan al sistema jubilatorio porque trabajan en empleos informales en los que tienden a ganar menos que el salario mínimo regulado, las empresas para las que trabajan no realizan contribuciones al IPS o porque trabajan en forma independiente por su propia cuenta y riesgo. Cuando se pregunta a los trabajadores ocupados (muchos de los cuales son informales e independientes) si les gustaría aportar a alguna Caja de Jubilación, una gran mayoría de ellos responde afirmativamente, deseando aportar al IPS (casi el 65% de la PEA ocupada, Figura

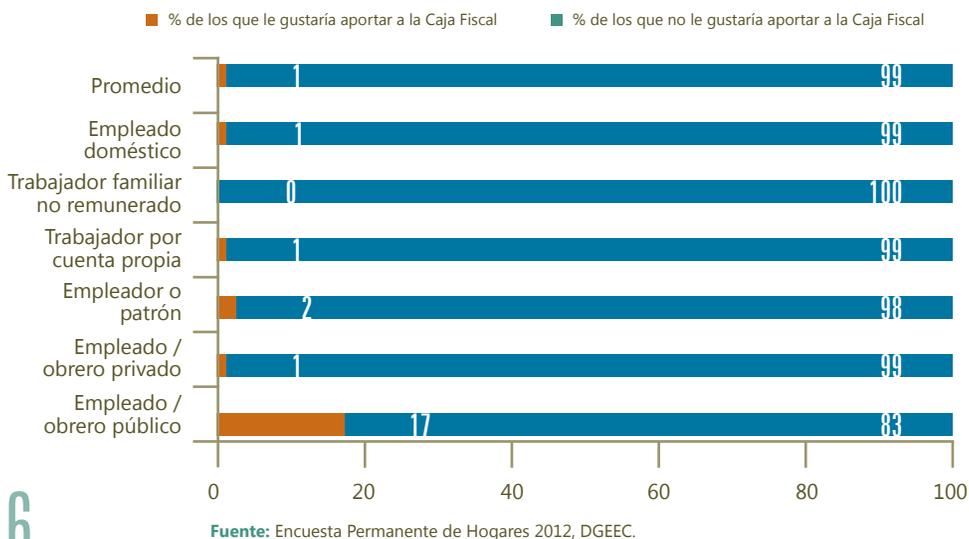
34). Casi nadie desea aportar a la Caja Fiscal (1% de la PEA ocupada, Figura 35) y un poco más (10% de la PEA ocupada, Figura 36) a una Caja de Jubilación Privada. El único problema, no menor, al interpretar estos datos es que el IPS es a la vez una Caja Jubilatoria, una Empresa Pública de Seguro Médico y una Empresa Pública de Cobertura de los Riesgos del Trabajo. De esta manera, es posible que aquellos que expresan deseos de aportar al IPS, requieren estar cubiertos en éstos tres campos de riesgo mediante una prima del orden del 10% del salario, lo que no es un mal negocio desde el punto de vista del ciudadano si se supone la garantía implícita del Estado.

De todas maneras, las cifras indican que hay un gran campo en el cual el IPS puede crecer en cobertura en todas las categorías si del interés de los trabajadores se tratara. No obstante, cómo el mecanismo de recolección forzosa de las contribuciones pasa por el mercado laboral y dado el gran predominio de empresas pequeñas (con menos de 5 empleados) y del autoempleo, se presenta un impedimento importante para obtener una mayor cobertura. Por ello, el incremento de la cobertura a través de las empresas implicará una mejoría de la productividad laboral que conduzca a una mayor formalización y al diseño de un producto diferenciado de seguro jubilatorio para el trabajador independiente. El problema de este último es que al incluir el seguro médico y el seguro contra riesgos del trabajo la prima puede resultar inaccesible para el trabajador independiente si se tratara de un esquema totalmente financiado. En realidad, puede estar ocurriendo que los trabajadores se dan cuenta que el seguro del IPS es barato considerando todas las prestaciones. Por ello quieren adherirse al régimen para obtener las ventajas de las bajas primas y de la garantía implícita que ofrece el Estado en el régimen de reparto.

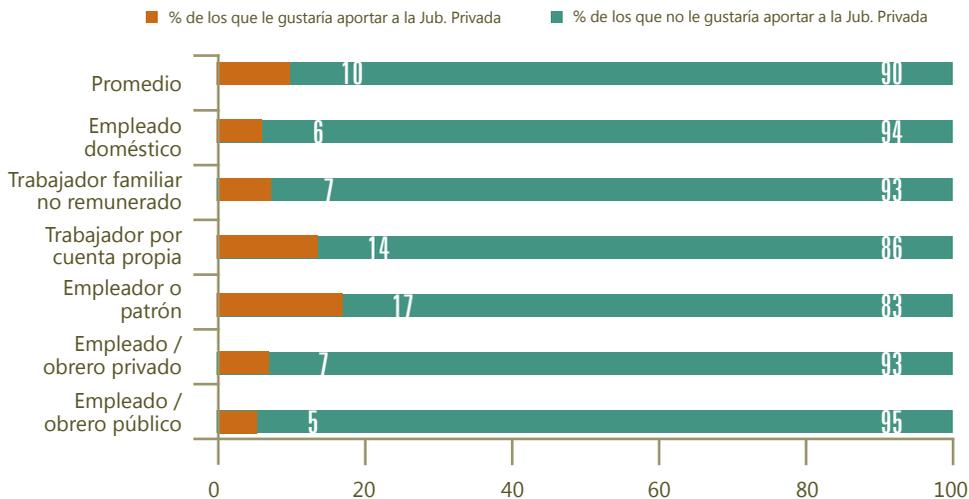
**FIGURA 2.34. PORCENTAJE DE LA PEA OCUPADA QUE DECLARA QUE LE GUSTARÍA APORTAR AL IPS**



**FIGURA 2.35. PORCENTAJE DE LA PEA OCUPADA QUE DECLARA QUE LE GUSTARÍA APORTAR A LA CAJA FISCAL**



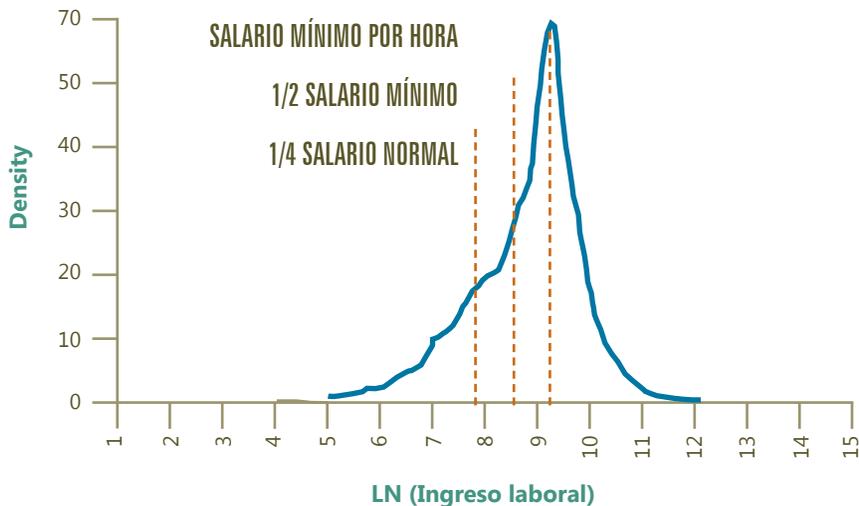
**FIGURA 2.36. PORCENTAJE DE LA PEA OCUPADA QUE DECLARA QUE LE GUSTARÍA APORTAR A UNA CAJA DE JUBILACIÓN PRIVADA**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2012, DGEEC.

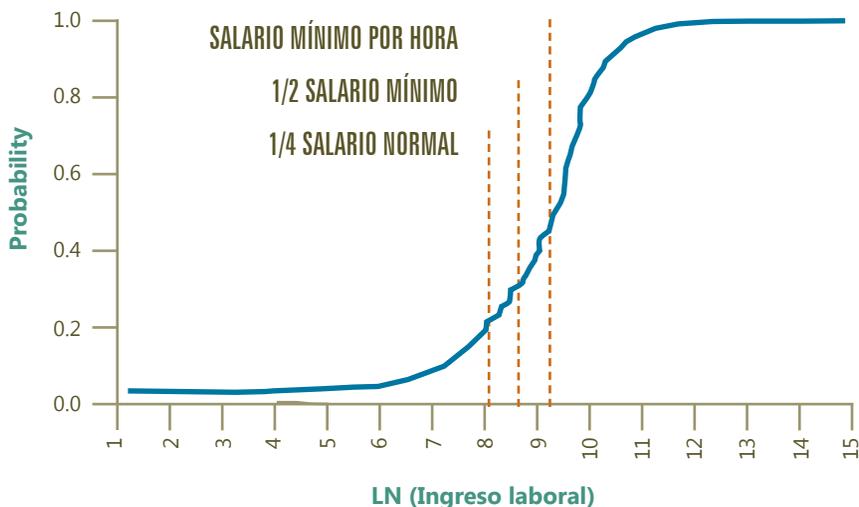
Una de las causas de este deseo del trabajador ocupado de asegurarse en el IPS se deriva de las características del mercado de trabajo en el Paraguay. Dado el esquema de regulación del salario mínimo en Paraguay, una gran mayoría de los trabajadores no alcanza a percibir el monto regulado ya sea porque trabaja en un empleo informal de baja calidad o porque trabaja en forma independiente. Alrededor del 63% de los ocupados (incluyendo a los trabajadores por cuenta propia y excluyendo a los empleados domésticos) reciben remuneraciones inferiores al salario mínimo, siendo también importante la proporción de trabajadores que ganan menos de la mitad del salario mínimo (33%) o de un cuarto de este salario (18%). Dada esta situación, el 63% de los ocupados que ganan menos que el salario mínimo tampoco están asegurados en el IPS.

**FIGURA 2.37. DENSIDAD DE KERNEL - LOGARITMO NATURAL DEL INGRESO LABORAL POR HORA EN LA ACTIVIDAD PRINCIPAL**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2012.

**FIGURA 2.38. DISTRIBUCIÓN ACUMULADA - LOGARITMO NATURAL DEL INGRESO LABORAL POR HORA EN LA ACTIVIDAD PRINCIPAL**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2012.

El porcentaje de asalariados que gana menos que el salario mínimo (excluyendo a los trabajadores por cuenta propia) es un poco menor al anterior. Aún excluyendo de la función de densidad salarial a los trabajadores independientes, más de la mitad (el 56%) de los asalariados perciben remuneraciones inferiores al salario mínimo. El 16% gana menos que la mitad del salario mínimo y un 4% de los asalariados gana menos que un cuarto del salario mínimo.

**FIGURA 2.39. DENSIDAD DE KERNEL - LOGARITMO NATURAL DEL INGRESO LABORAL POR HORA EN LA ACTIVIDAD PRINCIPAL, ASALARIADOS SIN INCLUIR AL TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2012.

**FIGURA 2.40. DISTRIBUCIÓN ACUMULADA - LOGARITMO NATURAL DEL INGRESO LABORAL POR HORA EN LA ACTIVIDAD PRINCIPAL, ASALARIADOS SIN INCLUIR AL TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2012.

## 2.8 UN ESTUDIO DEL PILAR NO CONTRIBUTIVO: LA PENSIÓN ALIMENTARIA AL ADULTO MAYOR

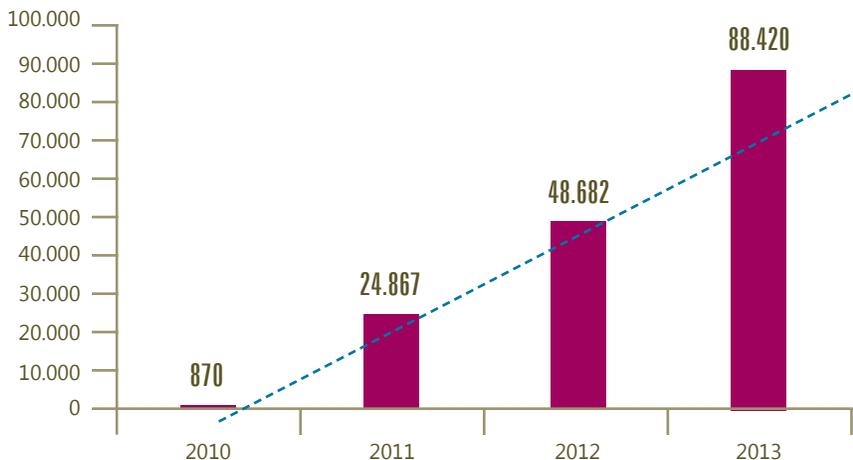
El sistema no contributivo de Paraguay, lo que se da en llamar pilar cero, está compuesto por el régimen para Veteranos de la Guerra del Chaco y sus herederos, las pensiones graciables otorgadas por el Congreso, la pensión de sobrevivencia para herederos de policías y militares muertos en servicio, y la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza. Estos dos últimos son regímenes relativamente nuevos y han sido introducidos por la Ley N° 4.622/12 y N° 3.728/09, respectivamente. Esta sección apunta a discutir particularmente este último régimen, por su importancia en el

presupuesto público y la tendencia a aumentar peligrosamente en muy poco tiempo. Adicionalmente porque su introducción como un pilar en el sistema de jubilaciones y pensiones del país fue hecho sin consideración de los incentivos negativos que puede tener sobre el sistema contributivo mandatorio para todos los trabajadores asalariados.

A efectos de paliar la escasa cobertura de la población mayor, por Ley N° 3.728/2009, se introdujo en el país el beneficio de una pensión de subsistencia no contributiva para adultos mayores en situación de pobreza, lo cual extiende la cobertura de la seguridad social a este grupo especialmente vulnerable. Tuvo su origen en un proyecto parlamentario que inicialmente no tuvo apoyo del Poder Ejecutivo debido a que no indicaba una fuente específica de financiamiento y tendría que financiarse con los recursos generales del Tesoro Público, además de su introducción al margen del resto del sistema jubilatorio. Esta ley dispuso que todo ciudadano paraguayo natural, con edad mayor a 65 años, residente en el país y que estuviera en situación de pobreza recibiera una pensión alimentaria equivalente a como mínimo una cuarta parte del salario mínimo legal vigente para el país. La recepción de este subsidio, intransferible e inembargable, está sujeto a la condición que el beneficiario no adeude al Estado y que no reciba ningún ingreso proveniente del sector público o privado en carácter de sueldo, jubilación, pensión y/o seguro social.

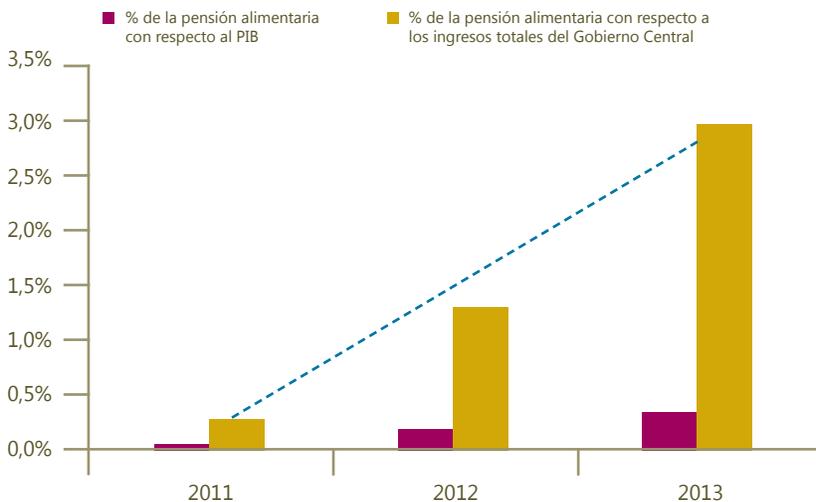
Su cobertura se fue extendiendo muy rápidamente, y para fines del año 2013 había alcanzado ya a cerca de 90 mil personas, más del 20% de las personas con 65 años y más. El gasto también fue creciendo, habiendo representado cerca del 0,3% del PIB y del 3% de los ingresos fiscales totales del Gobierno en 2013. La introducción de este pilar no contributivo tiene sus riesgos, ya que fácilmente tiende a usarse políticamente, pudiendo comprometer eventualmente la gestión fiscal, con indicios de desestimulo a las contribuciones en el sistema formal de jubilaciones (Bosch et al, 2013).

**FIGURA 2.41. PERSONAS CON MÁS DE 65 AÑOS CUBIERTAS POR LA PENSIÓN ALIMENTARIA AL ADULTO MAYOR**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

**FIGURA 2.42. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN LA PENSIÓN ALIMENTARIA AL ADULTO MAYOR COMO % DEL PIB Y DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El caso más ilustrativo de la solución rápida con pensiones no contributivas es el de Bolivia, donde el sistema es muy similar en cobertura al de Paraguay y no alcanza a cubrir al 20% de la población económicamente activa. Sin embargo, gracias a Renta Dignidad, una pensión no contributiva universal que está condicionada sólo a tener cierta edad, se proporciona pensiones al 97% de los adultos mayores. En otros países, la cobertura de la población mayor con pensiones no contributivas es también importante: 11% en Uruguay, 25% en Argentina, 26% en Chile y 36% en Brasil. A este grupo de países se unirá próximamente México, que acaba también de aprobar una reforma de acuerdo con la cual se extienden beneficios no contributivos para toda la población de 65 años o más que no tenga una jubilación obtenida luego de haber realizado contribuciones (Bosch et al, 2013).

Si bien es cierto que la implementación de un esquema no contributivo básico, ya sea para el segmento de menores recursos o incluso universal, es apoyado en el ámbito de los especialistas en el tema<sup>37</sup>, cabe hacer algunas advertencias para el caso paraguayo:

- La importancia de este beneficio como componente de lucha contra la pobreza está fuera de discusión. Pero alcanzar las metas para un país con una presión tributaria tan baja y con una base tributaria tan volátil y dependiente de pocos sectores, puede introducir severas restricciones para que el Estado pueda cumplir con sus otros fines, en especial si se incrementan los montos del subsidio o se amplía el universo de beneficiarios. Si se desea dar sostenibilidad a este beneficio, es necesario que el Paraguay piense seriamente en recaudar más y establecer mecanismos más sólidos de gestión fiscal. Es crucial el establecimiento de condiciones estrictas de responsabilidad fiscal, que generen ahorros importantes con respecto al PIB en épocas de auge que puedan ser usados

<sup>37</sup> Por ejemplo, Hayashi et al (2009), afirman que ante la evidencia generalizada de que los programas contributivos sólo protegen a una fracción de la fuerza de trabajo – trabajadores urbanos, formales y con niveles de ingreso medio altos – en especial en los países poco desarrollados, proponen como medida de mitigación la creación de redes de seguridad pública en la forma de pensiones básicas universales. Ver también Johnson y Williamson (2008) y Barrientos (2007).

en algún grado en épocas recesivas. La recientemente aprobada ley de "responsabilidad fiscal" carece de los elementos mínimos suficientes como para que pueda ser considerada verdaderamente como tal; entre otras cosas porque establece un límite al déficit público del 1% del PIB, bajo todas las fases del ciclo, lo que claramente es insuficiente en épocas de auge dónde el ahorro público debe actuar contracíclicamente para generar condiciones macroeconómicas positivas, entre ellas las de sostener niveles más competitivos del tipo de cambio real.

- El régimen requiere que se cumpla con la condición de pobreza, lo cual es costoso para el Estado, tanto en tiempo como en recursos humanos, y aún así la capacidad de control es limitada. Esta dificultad se incrementa a medida que el universo se hace más grande. Por ello, Willmore (2006) aboga fuertemente por un esquema de beneficios universales, independiente de sus ingresos, activos o historia laboral, antes que por un esquema direccionado específicamente a un segmento poblacional. Expresa que si se deseara un esquema direccionado a un segmento en particular, esto se logra mejor mediante un esquema de recuperación ex post de otras fuentes de ingreso, antes que un esquema de verificación ex ante de elegibilidad, que es el esquema que implementa el Paraguay.
- Estos regímenes asistenciales suelen ser utilizados como instrumentos de propaganda y de generación de apoyos políticos durante las épocas pre-eleccionarias, lo que tiende a hacerlos más generosos<sup>38</sup> para ganar votos. Las presiones por mejores beneficios también pueden provenir de aquellos que se benefician de algún modo de las debilidades del sistema. Esta posibilidad está abierta en la Ley N° 3.728/09, pues al establecer el monto del beneficio afirma taxativamente que este debe ser "no menor a la cuarta parte del salario mínimo". Es decir, no hay un techo determinado por la ley. En estos casos, el Estado puede ir perdiendo paulatinamente

<sup>38</sup>México, por ejemplo, en el año 2007 comienza el programa abarcando a los individuos con 70 años o más, con la condición de vivir en localidades con menos de 2.500 habitantes. Para 2008, el programa se extendió a las localidades con menos de 20.000 habitantes, en el 2009 a las localidades con menos de 30.000 habitantes y para el 2012 ya se había extendido a todo el país.

el control sobre el gasto, por lo que es imperativo que este aspecto sea corregido, acotando explícitamente su monto.

- El régimen tal como está diseñado introduce incentivos negativos para los cotizantes del sistema contributivo que estarán excluidos de recibir transferencia alguna. Por ello, en algunos países (Chile, por ejemplo) las pensiones no contributivas fueron diseñadas para ser compatibles con la recepción de jubilaciones derivadas de cotizaciones hechas durante la vida laboral, hasta cierto límite, que acota la transferencia gratuita desde el Estado y mantiene al mismo tiempo los incentivos para continuar cotizando en el sector contributivo. Es decir, el pilar cero debe ser diseñado e implementado considerando el pilar uno de ahorros mandatorios para no afectar negativamente a los incentivos para ahorrar y trasladar el consumo desde la edad activa a la edad pasiva.
- La pensión alimentaria para adultos mayores no otorga precisamente el derecho a una jubilación, sino que constituye una transferencia, sujeto a la existencia de recursos fiscales. Es decir, el sistema no contributivo no da derecho a una renta vitalicia, lo que es característico y propio de una jubilación contributiva. Es bueno ver que conceptualmente son dos diferentes esquemas (Gill et al, 2004). Las pensiones contributivas son seguros donde deben resaltar las características del ahorro individual para alcanzar un consumo suficiente durante la edad mayor. Prima en este pilar la idea de seguro que traslada la capacidad de consumir desde la época activa hacia la inactiva. En el caso de las pensiones no contributivas, la idea es que el Estado agrupa y distribuye los riesgos de pobreza en la época inactiva, por lo que no sobresale en este pilar la idea de seguro sino de agrupación de riesgos. No está destinado a trasladar consumo sino que funciona como una línea de redistribución hacia los mayores que no han previsto y aportado contribuciones previendo la inactividad laboral de la edad mayor. Tienen bases conceptualmente distintas por lo que forman pilares complementarios pero separados.

## 2.9 LAS REFORMAS NECESARIAS PARA AUMENTAR LA COBERTURA

Como marco general, el sistema de pensiones de Paraguay debería adoptar como objetivo la transformación gradual hacia un genuino sistema multipilar. Podría ser la típica estructura de un pilar cero de pensiones no contributivas anti-pobreza edificado sobre sólidas bases fiscales y que no introduzca incentivos negativos para el pilar contributivo obligatorio. Este pilar podría ser universal o supeditado a la necesidad, dependiendo de los recursos disponibles y la capacidad de administrarlo que tenga el Estado. Un pilar de ahorro obligatorio que ofrezca beneficios razonables, sólidamente financiado, regulado y supervisado por el Estado. Y un pilar de ahorro voluntario, también regulado y supervisado por el Estado, pero totalmente financiado. En efecto, Bosch et al (2013) plantean una pensión antipobreza no contributiva para todos los ciudadanos. Esta pensión debe tener el objetivo de constituir un pilar universal orientado a eliminar la pobreza en la vejez y con estrictos requerimientos de elegibilidad en función de la edad, con una fuente estable de financiamiento, ser compatible con la percepción de una jubilación del esquema contributivo y contar con una fuerte institucionalidad fiscal a largo plazo con protección frente al ciclo político.

A este elemento básico se suman los siguientes:

- La incorporación paulatina de los grupos de trabajadores no asalariados que tradicionalmente han sido excluidos de la seguridad social. Esto requerirá diseñar esquemas contributivos adaptados a las particularidades de los no asalariados y otorgar flexibilidades para que puedan aportar en la transición hacia una incorporación plena al sistema.
- Subsidios al ahorro previsional en el mercado de trabajo. El Estado puede incentivar la contribución mediante subsidios a los aportes obligatorios de todos los trabajadores (asalariados y no asalariados), favoreciendo la incorporación de los trabajadores de ingresos medio-bajos con

el objetivo de reducir costos para el trabajo formal y ofrecer incentivos para que trabajadores y empresas participen en los sistemas de previsión social.

- Fiscalización, información y educación. El papel del Estado debe fortalecerse en la fiscalización y regulación adecuada del mercado de trabajo y la entrega de información continua y pertinente a los ciudadanos acerca de los resultados de sus contribuciones al sistema jubilatorio, así como de los futuros beneficios que se derivan de ellas.

Estos instrumentos pueden aplicarse dentro del nuevo sistema. El nuevo sistema tiene que ser diseñado de manera que incluya principios sólidos tales como: que sea sostenible financiera y actuarialmente en el largo plazo; que el sistema obligatorio resalte la idea de la responsabilidad compartida de contribuyentes, jubilados y pensionados, empleadores, el Estado y las futuras generaciones, en mantener la viabilidad del sistema en el largo plazo; que sea equitativo; que aumente el acceso; que permita elegir opciones libremente; que otorgue incentivos adecuados para participar y que combata la pobreza sobre una rígida disciplina fiscal (Gill et al, 2004; Rodrik, 2003). Aumentar la cobertura implica la construcción de un nuevo sistema con estas características, en el que se realice una ingeniería de las diferentes partes o pilares del sistema.



# PARTE III

---

## DISEÑO DE UN NUEVO SISTEMA DE PENSIONES EN PARAGUAY

---



En esta sección, el objetivo es realizar una revisión de la literatura existente sobre diseño de los sistemas de pensiones en el mundo, como se comparan o distribuyen los riesgos de cada uno de los esquemas, optimización del diseño, objetivos que debe alcanzar un sistema de pensiones y su influencia en el diseño óptimo, de modo a obtener lecciones útiles para la reforma de Paraguay. Se determinarán las características críticas de nuestro mercado, de modo a acotar al máximo las opciones más razonables de reforma. Más que pretender hacer una prescripción, lo que se intenta es que el lector maneje los conceptos, las opciones más aplicables para nuestro caso y los pros y contras de cada uno de ellos. La revisión de la literatura tampoco pretende ser exhaustiva, dada la gran cantidad de investigación que hay al respecto, ya desde la década de los 80s, sino que sólo se busca exponer lo suficiente como para tener una idea de los conceptos fundamentales en juego.

### 3.1 LOS OBJETIVOS DE UN SISTEMA DE PENSIONES

Un sistema de pensiones tiene 4 actores principales: los trabajadores activos, los retirados o jubilados<sup>39</sup>, los empleadores y el patrocinador, que en muchos casos es el Estado<sup>41</sup>. Cada uno de estos actores tiene sus intereses en cuanto al sistema de pensiones. Desde el punto de vista de los trabajadores y del Estado, el objetivo más importante es el de suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida. En efecto, el retiro de la vida laboral activa

<sup>39</sup> Los trabajadores activos y los retirados suelen ser denominados como los participantes.

<sup>40</sup> En los sistemas de pensiones donde son las empresas las responsables de proveer a sus trabajadores de un plan de pensiones, las mismas son las patrocinadoras y respaldan los planes de pensiones con sus propios activos o delegan esa responsabilidad a una entidad administradora. En un esquema donde es el Estado el que crea el sistema, las empresas sólo cumplen con su responsabilidad de inscribir a sus trabajadores al sistema, proveer información y contribuir si la ley lo exige.

produciría la caída brusca de los ingresos, lo cual, para una persona no previsor, llevaría a un drástico ajuste de cinturón, es decir, de su consumo. Si esto se multiplica por la cantidad de habitantes en situación de vejez, se daría una situación social muy delicada<sup>41</sup>. Así, el sistema de pensiones proveería de un esquema que permita ahorrar durante la vida laboral activa para dejar de hacerlo luego, durante la vida pasiva. A ese objetivo básico, los participantes agregan otros objetivos: asegurarse contra el riesgo de vivir más de lo previsto, o riesgo de longevidad (ver Barr y Diamond, 2009 y Barr, 2013), certidumbre y la estabilidad de los ingresos después del retiro y estabilidad en las tasas de contribución para los trabajadores activos.

Asimismo, los empleadores también están interesados en un sistema que tenga certidumbre en cuanto al costo para ellos, que el sistema provea de un esquema funcional de retiro para los empleados, pero que aliente a seguir trabajando a aquellos trabajadores altamente calificados. Finalmente, el Estado puede introducir otros objetivos, tales como: alivio de la pobreza en la tercera edad, redistribución del ingreso, capacidad de agrupar o combinar convenientemente los riesgos de un modo que no sería posible sin la intervención estatal, así como que el sistema de pensiones colabore con crecimiento y desarrollo económico, en particular a través de la formación de ahorros de largo plazo. No obstante, contribuir para el crecimiento económico es considerado como un objetivo secundario y sujeto a debate (ver Barr, 2013).

Esta diversidad de objetivos, muestra numerosos conflictos entre ellos. Por ejemplo, entre los principales se encuentra el de la estabilidad de ingresos para los trabajadores y la estabilidad de costos para los empleadores o patrocinadores y los trabajadores activos. Si se diseña un esquema con nula incertidumbre para los ingresos luego del retiro, entonces el costo que conlleva implicaría mucha incertidumbre en cuanto a las tasas de contribución

<sup>41</sup>Las familias siguen constituyendo hasta hoy una red de seguridad importante para los ancianos. Asimismo, en cierto grado, las asociaciones de mutualidades y los programas antipobreza del Estado también juegan un rol muy importante en este segmento de edad, pero de alcance focalizado.

para los empleadores o patrocinadores e incluso para los trabajadores activos.

La cuestión de multiplicidad de objetivos también se observa en la literatura desde el punto de vista de un decisor de política pública que intenta evaluar planes de pensiones o propuestas de reforma mediante un conjunto de principios o criterios básicos de evaluación que el sistema debe satisfacer. En el conjunto de principios más conocidos se encuentra el de Holzmann et al (2005 y 2008), utilizado por el Banco Mundial. Estos autores han definido los siguientes principios o criterios de evaluación primarios:

- **Adecuación:** Proveer beneficios suficientes para evitar la pobreza en vejez y un medio adecuado para suavizar el consumo.
- **Financiable:** Un esquema que está dentro de las posibilidades de los individuos y la sociedad, que no desplace otras necesidades sociales importantes o tenga consecuencias fiscales negativas.
- **Sostenible:** Financieramente saludable y que puede mantenerse en el largo plazo.
- **Equitativo:** Redistribuye ingresos desde los ricos hacia los pobres, sin imponer costos al resto de la sociedad que está fuera del sistema de pensiones y que provea el mismo beneficio por la misma contribución.
- **Predecible:** Que el beneficio esté protegido contra la discrecionalidad de políticos o administradores, inflación y tasa de interés.
- **Robusto:** Capaz de absorber shocks, incluso aquellos económicos, demográficos o políticos.

**Serían criterios de evaluación secundarios:** contribuir con el producto y el crecimiento económico a través de la reducción de las distorsiones del mercado del trabajo, y contribuir con el ahorro y el desarrollo de mercado financiero.

Otros autores agregan otros principios no presentes en esta lista como el de la equidad generacional (vg, AAA, 2014). Sin embargo, este criterio al parecer se inclina más hacia la doctrina de que cada generación debe proveer

para sí misma, criterio sujeto a debate<sup>42</sup>. Holzmann et al (2008) también consideran que entre estos criterios pueden surgir conflictos, y que cada país, o patrocinador, debería evaluar y resolver estos conflictos, en busca de un adecuado balance, de acuerdo a su propia realidad. Estos conflictos entre los criterios primarios mismos, da la pauta de lo complejo que es organizar un sistema de pensiones que pretenda satisfacer objetivos tan diversos, y es quizás una de las razones de tantos esquemas diferentes en el mundo, reflejo de las diferentes ponderaciones que se otorgan a los objetivos perseguidos.

## 3.2 LOS RIESGOS DE LOS PLANES DE PENSIONES

Es necesario entender muy bien cuáles son los riesgos que afectan a los planes de pensiones y como éstos se comparten o distribuyen entre los diferentes actores, pues esto introduce críticas diferencias entre los planes, tanto en cuanto a su clasificación como en cuanto a su atractivo como soluciones a los objetivos citados en la sección precedente. Si bien es cierto que existe toda una variedad de riesgos, los más frecuentemente citados suelen ser el riesgo de inversión, tasa de interés, inflación y longevidad – ver Turner (2014) y Blake (2010) – o un subconjunto de éstos – vg. ver Fuerst (2006).

**Riesgo de inversión:** Los fondos de pensiones se invierten en activos, financieros y no financieros, a los efectos de ganar una rentabilidad e incrementar así los recursos disponibles. Esto es clave en los esquemas de contribuciones definidas, pues los beneficios se calculan en base al capital acumulado en las cuentas individuales, y también es importante en los esquemas de beneficios definidos parcialmente financiados, pues esto contribuye con

<sup>42</sup>Para entender cómo ha estado evolucionando el debate sobre el principio de equidad generacional, ver Williamson y Watts-Roy, 1999 y 2009.

la sostenibilidad del sistema. Así, este riesgo se refiere a la posibilidad de un pobre desempeño de estas inversiones (bajas tasas de interés), o incluso pérdidas de capital, en los casos de inversiones no recuperables. De acuerdo al sistema elegido, este riesgo se puede asignar totalmente al patrocinante, a los trabajadores o participantes, o ser distribuido entre los dos de alguna forma.

**Riesgo de tasa de interés:** En el cálculo de las rentas vitalicias, la tasa de interés futura es una variable muy importante, pues durante toda la vigencia del beneficio, lo que resta del fondo sigue siendo invertido. Si la tasa que se usa en el cálculo de la anualidad es alta, entonces el beneficio será alto, y viceversa. Estos riesgos están presentes en los esquemas donde existen rentas vitalicias que se calculan en base al capital acumulado, pero no está presente para el participante en los esquemas de beneficios definidos. Pero igual, la baja tasa de interés puede afectar al patrocinante.

**Riesgo de inflación:** La inflación puede afectar de varias maneras al participante. Por un lado, puede reducir el valor real del salario base, en los esquemas de beneficios definidos, cuando en su cálculo no se corrige por el índice de precios del consumidor. Cuántos más años ingresan al cálculo del salario base, más afectado estará por la inflación. Por otro lado, puede afectar el valor real del beneficio, cuando esté no está indexado.

**Riesgo de longevidad:** Es el riesgo de un aumento de la expectativa de vida. Dado que los beneficios, en la forma de una renta vitalicia, se calculan en base a una expectativa de vida, exceder esta estimación requiere que la continuidad del beneficio sea financiada de alguna forma. Este riesgo puede referirse a la persona en particular, o puede ser una situación sistémica o grupal. Ambos tipos de riesgos tienen características diferentes y se pueden distribuir de diferente forma.

Bloommestein et al, 2008, agregan el riesgo de bancarrota/insolvencia del patrocinador, pues su estudio enfoca a los planes privados de pensiones,

donde la insolvencia del empleador es una posibilidad. Asimismo, el riesgo de longevidad lo dividen en dos tipos, aquellos atribuibles a la persona, que se conoce como riesgo de longevidad micro idiosincrático o micro, y aquellos asociados con toda la población o cohorte, que se denominan riesgos de longevidad agregados o macro. Pugh y Yermo (2008) incorporan una categoría amplia que denominan riesgos operacionales y que incluyen riesgos de fallas en el diseño o en el manejo del plan de pensiones, incluidos los errores de procedimiento y fraudes.

### 3.3 CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

En el mundo hay una gran diversidad de formas de organizar un sistema de pensiones, es más, se podría decir que no existen dos que sean exactamente iguales. Esta gran variedad se presenta porque los sistemas de pensiones pueden diferir en un gran número de dimensiones que pueden combinarse dando como resultado esquemas con características únicas<sup>43</sup>. Clasificar a los sistemas de pensiones es un desafío precisamente por las variadas formas de organización que muestran los países y por la controversia que genera el intentar encasillar algunos esquemas dentro de una categoría en particular. Por ejemplo, la definición usual de un plan ocupacional lo relaciona a aquellos planes que tienen vinculación con el trabajo en un sector en particular, y que son ofrecidos por el empleador. En el caso de Paraguay, queda claro que los planes de la Caja Médica y la de Despachantes de Aduanas, son ocupacionales, pero es menos claro que el esquema administrado por

<sup>43</sup>Por ejemplo, se puede combinar un esquema de financiamiento sobre la marcha, con un plan de contribuciones definidas, es lo que se llama sistema de contribuciones definidas nocionales (CDN). Los sistemas híbridos muestran muchas formas de combinar ciertas características.

la Caja Municipal sea o no ocupacional, pues es iniciativa del Estado, pero está relacionado al empleo en un sector específico.

Lo mismo ocurre al dividir los planes en públicos y privados, pues esta subdivisión depende de la definición de público y privado. Yermo (2002), destaca las dificultades con esta clasificación, pues el término "privado" puede referirse a por lo menos 6 diferentes aspectos: que los afiliados sean del sector privado, que las instituciones que manejan el plan sean del sector privado, que los flujos financieros no están controlados por el gobierno, que el régimen de inversión apunte hacia instrumentos del sector privado, que las regulaciones sean aquellas que rigen para el sector privado, que los compromisos por el manejo del fondo o cualquier otra garantía, caigan sobre el sector privado. Con respecto al término "beneficios definidos", la legislación de algunos países pueden definir un esquema, de naturaleza híbrida o mixta, como de beneficios definidos, mientras que otros países pueden definirlo como de contribuciones definidas. Tal es el caso de los Planes Colectivos de Contribuciones Definidas, que son de CD en Holanda, pero de BD en los Estados Unidos (Turner 2014).

No obstante, tener una clasificación puede ordenar mejor las cuestiones de política y, en nuestro caso, evaluar las tipologías u opciones que mejores características tengan para cumplir con nuestros objetivos.

Yermo (2002) introduce la siguiente clasificación para los planes de pensiones<sup>44</sup>:

- Dependiendo de si existe o no la obligación de la afiliación, pueden ser: obligatorios o voluntarios.
- Dependiendo de si el pago de los beneficios está administrado por el

<sup>44</sup> Esquema contractual que pretende servir al objetivo de proveer a sus participantes de una fuente de ingreso después de retiro. En algunos casos, este esquema contractual toma la forma de una ley, donde el Estado establece una entidad que administrará un plan de pensión para un segmento en particular o para toda la población. En otros casos, los empleadores son los responsables de establecer un plan de pensión para sus trabajadores (plan ocupacional).

gobierno central, local, entes autónomos, u otras entidades diferentes: público o privado.

- Dependiendo de si el plan está o no vinculado a un empleo en particular: ocupacionales o personales<sup>45</sup>. Estos a su vez pueden ser obligatorios o voluntarios.
- Dependiendo de la forma de establecer el beneficio: de beneficios definidos (BD) o contribuciones definidas(CD).
- Dependiendo de si existen o no activos dedicados que garanticen los beneficios: fondeados o no fondeados. Los esquemas no fondeados financian los beneficios con los aportes recibidos y son llamados comúnmente de financiamiento-sobre-la-marcha (FSLM)<sup>46</sup>.

Es muy común observar que se relacionen los planes de beneficios definidos y el sistema de financiamiento sobre la marcha no fondeado (FSLM) y el plan de contribuciones definidas con un esquema totalmente financiado. La clasificación dada arriba entre los planes de BD y los de CD esconde en realidad una gran cantidad de planes que no caen precisamente en uno u otro extremo. Así, en una clasificación más amplia Pugh y Yermo (2008) hacen la siguiente clasificación:

- Planes tradicionales o puros de BD.
- Planes híbridos de BD.
- Planes de CD protegidos, incluidos aquellos planes de CD colectivos.
- Planes de CD puros, no protegidos.

Los llamados planes híbridos incluyen una gran variedad de planes que combinan elementos de BD con CD. Sin embargo, hay que advertir que en muchos casos se los define como aquellos planes que involucran alguna forma de

<sup>45</sup>En los planes ocupacionales, el plan de pensión puede estar establecido por la empresa misma, por un grupo de empresas o asociación de industrias, por una asociación laboral o profesional (el patrocinante). A su vez, el plan puede estar administrado por el patrocinante mismo o por una entidad independiente.

<sup>46</sup>La clasificación entre fondeado o no fondeado es controversial. Los planes del tipo FSLM, aunque no sean totalmente financiados, pueden tener fondo de reservas, y se les llama en esos casos de financiamiento parcial.

compartir riesgos. En ese caso, los planes puros serían aquellos donde una de las partes absorbe los 4 riesgos citados, es decir, el patrocinante en el esquema de BD y el retirado en el de CD. Pugh y Yermo (2008) clasifican, a su vez, los sistemas híbridos en 4 categorías:

- **Planes de beneficio condicional:** Los beneficios se calculan de acuerdo a los planes de BD tradicionales, pero existen elementos de condicionalidad que tienen que ver con el desempeño del fondo<sup>47</sup> o las expectativas de vida.
- **Planes de saldo en efectivo:** Son planes en los que los beneficios son calculados en base a una cuenta individual virtual que gana una tasa de interés virtual fija o basada en algún benchmark<sup>48</sup>. Se denomina virtual porque la cuenta individual no existe más que como una información en la base de datos y los instrumentos en los que realmente se invierten los fondos pueden ser diferentes a aquellos del benchmark.
- **Secuenciales**<sup>49</sup>: Los planes son de CD hasta cierta edad y luego se transforman en BD.
- **Planes “piso y desplazamiento”**<sup>50</sup>: El beneficio es el mayor entre uno de CD o uno de BD.

Otra contribución interesante es la de Broeders et al (2012) que plantean una clasificación más compacta en base a tres dimensiones: el beneficio, el financiamiento y el nivel de distribución de riesgo:

- **De acuerdo al beneficio:** pagos garantizados (beneficios definidos puros) y no garantizados (el resto, incluidos los de contribuciones definidas).
- **De acuerdo al método de financiamiento:** fondeado y financiamiento sobre la marcha (reparto).

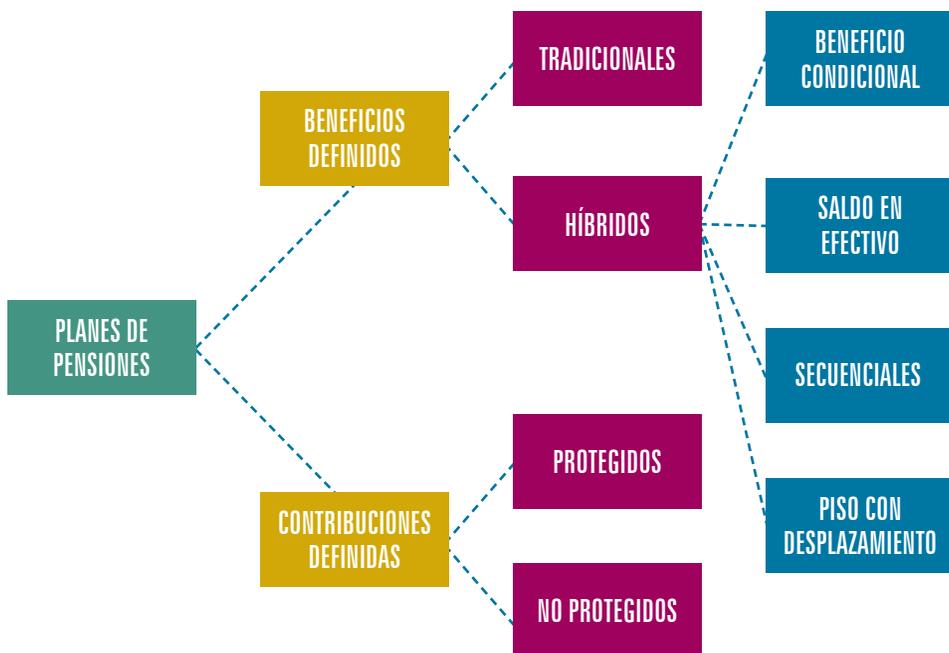
<sup>47</sup> Para ajustar los salarios nominales del pasado o la indexación de los beneficios, que así se constituyen en variables de ajuste.

<sup>48</sup> Se denomina “benchmark” a la tasa de alguna cartera de referencia o conjunto de carteras.

<sup>49</sup> Conocidos como “nursery plans” en los Estados Unidos.

<sup>50</sup> Conocido como planes “underpin” en el Reino Unido.

FIGURA 3.1. CLASIFICACIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES



Fuente: Basado en Pugh y Yermo (2008).

- **De acuerdo a como se distribuyen los riesgos:** sin distribución de riesgo<sup>51</sup> vs compartir riesgos entre las distintas partes interesadas<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Sólo una parte asume todos los riesgos.

<sup>52</sup> Las partes interesadas son: participantes actuales, participantes futuros, y el patrocinante. El patrocinante puede ser una empresa o grupo de empresas (planes ocupacionales) o puede ser un ente autónomo que cuente o no con garantía del Estado, como en los casos de los sistemas públicos de pensiones.

Estas 6 variantes dan lugar a 8 formas de organizar un régimen de pensiones:

CLASIFICACIÓN	1	2	3	4	5	6	7	8
• Garantizado	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO
• Financiamiento	F	R	F	R	F	F	R	R
• Distribución de riesgos	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO
• Ejemplo	BD	CDN	CDG	SPP	CDC	DC		

**Fuente:** Broeders et al (2012)

**Acronismos:** F: Fondeado; R: Reparto; BD: Beneficios definidos; CD: Contribuciones definidas; CDN: Contribuciones definidas nocionales; CDG: Contribuciones definidas garantizadas; SPP: Sistema de puntos; CDC: Contribuciones definidas colectivas.

Esta clasificación también tiene sus limitaciones, pues en algunos casos la respuesta no es binaria, como lo admiten los autores, y no hace más que demostrar la dificultad de encasillar muchos planes de pensiones. Por ejemplo, los autores encasillan al sistema de BD como con garantía de beneficios, fondeado y con distribución de riesgos. Sin embargo, el sistema de beneficios definidos suele ser de financiamiento sobre la marcha, es decir no fondeado, y el patrocinante puede o no asumir todos los riesgos. Esto modificaría la clasificación en la grilla a 2 o 4. En cuanto al sistema de CDN no hay dudas que funciona con el mecanismo de reparto, porque no hay cuentas individuales, y se comparten los riesgos porque la tasa que gana la cuenta virtual es administrada, ¿pero como considerar si el beneficio está garantizado o no?. Si se piensa que el beneficio no depende de los años de servicio y del salario de la persona, entonces no está garantizado. Sin embargo si se considera que en el proceso de acumulación de capital se elimina el riesgo de inversión, entonces se lo tiene como garantizado. Por lo tanto podría estar tanto en la casilla 2 como en la 7. Sin embargo, Broeders et al descartan la posibilidad de la casilla 7, pues consideran improbable que no esté garantizado el beneficio pero que si se compartan los riesgos.

## 3.4 ¿QUE SON LOS PILARES EN UN SISTEMA DE PENSIONES?

Otros han intentado clasificar a los planes de pensiones de acuerdo a como definen sus pilares<sup>53</sup> de protección a la vejez, aunque hay que reconocer que la descripción de estos pilares, sean prescriptivas o no, ha estado evolucionando. En particular, OCDE (2005b) plantea que clasificar a los sistemas de pensiones de acuerdo a cómo definen sus pilares ha generado algunos problemas por las diferencias existentes entre los organismos internacionales. Expresan que "...cualquier clasificación de los sistemas de pensiones en tres pilares, puede esconder más de lo que revela..." a la hora de hacer comparaciones. Asimismo, sostiene que las mismas antes que servir sólo a efectos de clasificación, proponen modelos a ser logrados e ignoran los planes ocupacionales y personales, muy importantes en algunos países.

La Tabla 3.1 muestra una comparación entre los pilares descritos en 4 conocidas publicaciones: Holzmann et al (2005), Banco Mundial (1994), OCDE (2005a) y OIT (2000). Como se observa, existen diferencias importantes entre ellas, pero nuevamente, como opciones dentro de cada uno de los pilares, se encuentran las figuras ya mencionadas más arriba. La forma en que la OECD (2005<sup>a</sup>) presenta los pilares es interesante pues parece complementarse a la descripción de Yermo (2002), pues agrega el pilar antipobreza, y sus diferentes esquemas, mientras que el segundo pilar es de ahorro para la vejez.

Es también interesante saber cómo los países han seguido la recomendación de construir sistemas multipilares. Según Pallarés-Miralles (2012), de 193 países sobre los cuales se tiene información, 81 tienen un pilar de prevención de la pobreza, 151 tienen un pilar de ahorro obligatorio y 32 tienen un pilar de ahorro complementario obligatorio manejado privadamente. Sin lugar a dudas, hay una gran diversidad en cuanto a pilares.

<sup>53</sup> Aquí se usan como sinónimos los términos "pilares" y "niveles", aunque hay algunos autores que piensan que denominar "niveles" captura mucho mejor lo que se describe en estos sistemas de protección a la vejez. Uno de los autores que defienden el término "niveles" es Barr (2001). El término "pilares" fue difundido por la importante publicación del Banco Mundial, *Averting the Old Age Crisis*, de 1994.

**TABLA 3.1 ORGANIZACIÓN DE LOS TRES PILARES DE PENSIONES**

DESCRIPCIÓN	PILAR CERO	PRIMER PILAR	SEGUNDO PILAR
<b>HOLZMANN ET AL (2005) PUBLICACIÓN DEL BANCO MUNDIAL</b>	Pensión básica o social, o al menos asistencia social. Puede ser universal o supeditado a la necesidad. Enfocado principalmente a los pobres.	Público y obligatorio. Puede ser de BD o CDN. Enfocado al sector formal.	Obligatorio. Planes de pensiones ocupacionales o personales. De beneficios definidos totalmente financiados o de contribuciones definidas totalmente financiadas. Enfocado al sector formal.
<b>OCDE (2005A)</b>	No	Redistributivo. Red de seguridad de Prevención de la pobreza en la vejez. Todos son obligatorios y proveídos por el Estado. Pueden ser de 4 diferentes tipos. Asistencia Social, Programas de Retiro Focalizados, Esquemas Básicos de Pensiones y Esquemas de Pensión Mínima.	Son obligatorios y son esquemas que buscan asegurar contra los riesgos de vejez. Aquí entran todas las categorizaciones ya vistas antes, es decir, públicas o privadas, de beneficios definidos, contribuciones definidas o híbridos.
<b>BANCO MUNDIAL (1994)</b>	No	Redistributivo. Pensión mínima supeditada a la necesidad o pensión básica. Financiado con impuestos	De ahorro y coaseguro. Plan de ahorro personal u ocupacional. Totalmente financiado y administrado privadamente. Regulado.
<b>OIT (2000)</b>	No	Antipobreza y supeditado a la necesidad. Financiado con impuestos.	Plan de FSLM obligatorio. Tasa de sustitución moderada (50 a 60%).

## OCDE, BANCO MUNDIAL, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

DESCRIPCIÓN	TERCER PILAR	CUARTO PILAR
<b>HOLZMANN ET AL (2005) PUBLICACIÓN DEL BANCO MUNDIAL</b>	Voluntario. Planes de pensiones ocupacionales o personales. Total o parcialmente financiados de beneficios definidos o CD totalmente financiados. Enfocados tanto al sector formal como al informal.	Voluntario. Acceso a apoyo informal (familia), otros programas de asistencia social (programas de salud), y otros activos individuales financieros y no financieros. Enfocado principalmente a los sectores de pobres y los que están en el sector informal.
<b>OCDE (2005A)</b>	No	No
<b>BANCO MUNDIAL (1994)</b>	Ahorro y coaseguro. Plan de ahorro personal u ocupacional. Totalmente financiado.	No
<b>OIT (2000)</b>	Plan de contribuciones definidas. Obligatorio.	Ahorro voluntario y complementario. Contribuciones definidas.

---

## 3.5 DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS DE LOS PRINCIPALES PLANES DE PENSIONES

---

En esta sección se pretende discutir brevemente sobre las características de cada uno de los planes más conocidos en el mundo, y sobre cómo se distribuyen los riesgos en cada uno de ellos. Se parte de los planes de BD y CD puros, que se consideran como extremos. Conforme a la clasificación de Pugh y Yermo (2008), entre estos dos extremos existirían una multitud de planes que se enumeran a continuación.

### PLANES EXTREMOS O PUROS

Se denomina esquema de beneficios definidos puro, aquel en el cual el beneficio está establecido de antemano en una fórmula que suele tomar en consideración la edad, los años de servicio y el salario base, para calcular el beneficio. No se toma en consideración el total de aportes realizados por la persona, ni la tasa de interés que han ganado las inversiones a lo largo de sus años de trabajo. El beneficio toma la forma de una pensión vitalicia indexada a la inflación y el salario base se calcula en base al último salario. La tasa de aporte está establecida en la ley, pero en teoría es la variable de ajuste del sistema. De ésta manera, los riesgos de inversión, longevidad, tasa de interés e inflación son asumidos por el patrocinador. Este tipo de plan de BD puro no es común, pues llegan a introducir variantes que trasladan en algún grado los riesgos hacia los participantes.

En el esquema de contribuciones definidas puro lo que se establece de antemano es el porcentaje sobre el salario que será aportado periódicamente por los trabajadores y, en algunos casos, el empleador. En este caso, la variable de ajuste es el beneficio, que se calculará mediante una fórmula actuarial en la que se considera el monto total que en su cuenta individual tiene acumulado el participante al momento de su retiro, incluidas las

rentabilidades que ha generado a lo largo de los años, y la expectativa de vida. En este tipo de planes los 4 riesgos fundamentales son asumidos por el participante. Así, el empleador con aportar su parte ya cumple con su responsabilidad. Los ejemplos más conocidos en nuestra región son los beneficios otorgados por el sistema de capitalización individual de Chile y aquellos países que han usado este sistema como modelo.

Cualquier variante de dichos extremos, donde los riesgos se distribuyen de alguna manera diferente a la descrita serían así llamados planes híbridos. En algunos casos los cambios introducidos los colocan más cerca de un extremo que el otro, mientras que en otros casos es difícil identificarlos con ninguno de ellos en particular.

## PLANES HÍBRIDOS

De ninguna manera se pretende hacer una lista exhaustiva, pues los mismos son numerosos para los alcances de este trabajo. Es más, además de aquellos planes en uso, existen otras variantes de planes que han sido propuestos por numerosos trabajos de investigación. La definición usual de planes híbridos es que son aquellos planes que combinan de alguna forma características de los planes de BD con las de los planes de CD. Algunos autores, para ser más precisos, los definen como aquellos que distribuyen los riesgos de alguna forma, diferenciándose así de aquellos planes extremos descritos, que no distribuyen los riesgos. La lista que sigue se basa en Turner (2014), complementado con otros planes que merecen ser tenidos en cuenta. Se inicia la lista con aquellos planes que introducen sólo pequeñas variantes al plan de BD, pero con consecuencias relevantes en cuanto a los riesgos:

- i) **Definición del salario base:** la inflación puede afectar notoriamente el beneficio del asegurado cuando el salario base es el promedio de un periodo largo y no involucra el ajuste por el IPC de los salarios nominales como parte del cálculo. Esto es más relevante cuando mayor sea el número de años que se consideran en el cálculo. Se ha extendido en el

mundo la metodología de calcular el salario base como el promedio de lo percibido durante toda la carrera laboral<sup>54</sup>. En Holanda se sigue esta metodología<sup>55</sup>, condicionando la indexación a que nivel de mejora llega el plan fondeado. En este caso se comparten los riesgos con los participantes. En nuestro caso, la mayoría de los esquemas toman el promedio de los últimos 2 a 5 años, sin ajuste de inflación, por lo que hay mucho espacio para introducir mecanismos de condicionalidad de ajuste. Según la clasificación OCDE, estos planes son del tipo híbridos de beneficio condicional.

**ii) Indexación de los Beneficios:** si los beneficios están totalmente indexados a la inflación, entonces el patrocinador asume el riesgo de inflación, como en el caso de la Caja Fiscal y el IPS. Pero si el beneficio se ajusta discrecionalmente por el patrocinante o sólo si el desempeño del fondo es satisfactorio, entonces parte de los riesgos de inversión y de inflación son transferidos al asegurado, como en el caso de la Caja Bancaria, Caja Municipal y la Caja Ferroviaria. El riesgo de ajuste de los beneficios por variaciones del costo de vida o riesgo de inflación después del retiro, se denominará, en adelante, ACV. Según la clasificación OCDE, estos planes son del tipo híbridos de beneficio condicional.

**iii) Posibilidad de la reducción nominal de los beneficios:** Implica un paso más en transferir riesgos al descrito en el numeral ii), pues si las reglas existentes permiten la reducción de los beneficios nominales en caso de dificultades, entonces los participantes están asumiendo una mayor parte de los riesgos<sup>56</sup>. Aunque en este caso, es dudoso que el esquema siga llamándose de beneficios definidos. Se observan en Japón y Portugal (Turner 2014).

<sup>54</sup> En inglés “career average”. En algunos casos se excluyen los peores años.

<sup>55</sup> El caso de Holanda, merece ser citado, pues ocupa el segundo lugar entre los mejores sistemas de pensiones en el mundo, detrás de Dinamarca. Este ranking proviene del “Melbourne Mercer Global Pension Index”, que toma en cuenta los parámetros de adecuación de los beneficios, sostenibilidad de largo plazo e integridad (regulación y gobernanza).

<sup>56</sup> El caso de la Caja Bancaria es notorio en este sentido, pues la reducción de los beneficios hasta en un 57%, trasladó hacia los retirados, parte importante de los riesgos.

Existen una variedad de otros esquemas híbridos que ya se alejan de los beneficios definidos tradicionales, y son los siguientes:

**iv) Contribuciones definidas nocionales:** Este esquema funciona como un financiamiento sobre la marcha – es decir que no está totalmente fondeado – pero calcula los beneficios en base a lo acumulado en una cuenta individual virtual, que gana una tasa de interés estatutaria<sup>57</sup>, por lo que el patrocinante asume el riesgo de inversión. Asimismo, el beneficio toma en cuenta la expectativa de vida de la cohorte al retiro, por lo que el participante asume parte del riesgo de longevidad. Este el caso de los países que utilizan el esquema conocido como esquema de contribuciones definidas nocionales: Suecia, Rusia, Polonia, Italia y Latvia. Es el único plan híbrido mencionado como alternativa en la definición del pilar de ahorro obligatorio en la Tabla 3. 1, lo que da la pauta de su grado de aceptación. Asimismo, es un plan que ha generado mucha discusión y debate<sup>58</sup>.

**v) Planes de saldo en efectivo:** El beneficio prometido es el saldo de la cuenta individual<sup>59</sup>. Al igual que en los planes de CDN, las cuentas individuales en estos planes son virtuales o nocionales, pero difieren de los planes de CDN en que los planes de saldos en efectivo están fondeados, por la naturaleza del beneficio prometido. En efecto, si la tasa de rentabilidad es igual o mayor que la tasa de rentabilidad prometida, ésta estaría fondeada sin la necesidad de contribuciones adicionales por parte del empleador<sup>60</sup>. En la realidad las contribuciones y sus rentabilidades ingresan a un fondo común de donde se pagan todos los beneficios, por lo que el plan hace uso extensivo de las ventajas de agrupar o combinar riesgos, lo cual abarata los costos de administración. El fondo nacional

<sup>57</sup> La tasa interna de retorno de los esquemas CDN es la tasa de crecimiento de la economía, es decir, la suma de la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo más la tasa de crecimiento de la productividad.

<sup>58</sup> Para un exhaustivo análisis sobre esta modalidad de plan híbrido, ver Banco Mundial (2006).

<sup>59</sup> El beneficio devengado para el trabajador en cualquier momento del tiempo, es el saldo de su cuenta.

<sup>60</sup> Por el contrario, si la tasa lograda es menor a la prometida, el empleador debe contribuir más. Ver Elliott y Moore (2000).

gana una tasa que puede ser fija o variable. Si el participante retira su saldo, que es lo más usual, entonces absorbe el riesgo de longevidad, y aún cuando adquiera una anualidad, se tiene en cuenta la expectativa de vida y la tasa de interés al retiro. Este tipo de plan es popular en los Estados Unidos, y se usan en algún grado en Canadá, Japón y Suiza. Su atractivo radica en la plena portabilidad de los activos, en que está fondeado y tiene una tasa de retorno garantizada. Está clasificada en la misma categoría que los planes de CDN.

- vi) El plan de puntos de pensiones:** Según Whitehouse (2007), es utilizado en 6 países: Alemania, Francia<sup>61</sup>, Noruega, Croacia, Estonia y Eslovaquia. Cada año de contribución, sobre un salario medio, gana un punto de pensión. Las contribuciones sobre salarios por debajo o encima del promedio, ganan menos o más puntos. Al momento del retiro, se suman los puntos y se multiplica por el valor vigente de cada punto. Este valor es una variable y de acuerdo a OCDE (2013), es ajustado anualmente en relación al crecimiento del salario bruto como punto de partida. Es ajustado por dos factores: el “factor de contribución”, que toma en cuenta los cambios en la tasa de contribución al esquema obligatorio y al voluntario, y el “factor de sostenibilidad”, que toma en cuenta la relación entre contribuyentes y beneficiarios, conocido como razón de dependencia. Según Turner (2014), el valor de los puntos se ajusta para mantener el balance del sistema.
- vii) Planes “piso y desplazamiento”:** Combinan CD con BD. La parte de BD provee de un beneficio básico o piso. Solo entra a operar cuando la parte de CD no llega a alcanzar dicho nivel piso. Es decir, en éstos el jubilado está protegido contra los riesgos que lo lleven a beneficios muy bajos, pero se beneficia de los buenos tiempos en la inversión de sus fondos. En el Reino Unido recibe el nombre de planes “underpin”.
- viii) Planes de Capital de Pensiones:** Es un tipo de plan de BD porque lo que se promete es un capital a la edad de retiro, que se calcula en base

<sup>61</sup>Planes ARRCO (Association for Supplementary Retirement Plans for Employees) y AGIRC (Federation of Association for Corporate Supplemental Retirement Plans).

a un índice que depende de la edad y los años de servicio, y que se aplica al promedio de salarios finales para obtener el capital prometido. Premia los años de servicio con porcentajes crecientes. Difiere de los planes de saldos en efectivo en que en éste caso no hay créditos por intereses en una cuenta virtual, sino que se calcula el capital recién cuando el trabajador se retira. En caso que el trabajador decida por una anualidad, éste asume los riesgos inherentes a la anualidad, pero el empleador asume los riesgos de inversión. Es usado en los Estados Unidos y en el Reino Unido, frecuentemente en combinación con planes de beneficios definidos tradicionales o planes de saldo en efectivo.

**ix) Planes de Objetivo de Pensión:** Se establece un objetivo de pensión y se calculan las tasas de contribución para empleados y empleadores en base a este objetivo. Operan como un plan de CD, pero sin cuentas individuales – dado que los fondos se combinan, pero los beneficios están fondeados. Se parece a los planes de CD en que las tasas de aporte son fijas o existe un rango, pero los riesgos son compartidos mediante el ajuste de los beneficios, es decir, los beneficios están vinculados a los fondos disponibles. Una vez que el empleador hace su aporte, su responsabilidad termina allí. Tanto los riesgos de inversión como los de longevidad, se distribuyen entre todos los participantes. Son muy parecidos a los planes de CD colectivos. Se usan en los Estados Unidos y en Canadá.

## PLANES DE CD PROTEGIDOS:

**x) Contribuciones definidas colectivas:** Están dentro de la categoría de los planes de CD protegidos y los beneficios se financian mediante el fondo que se constituye para dicho propósito. Se apunta a una tasa de retorno en particular o un nivel de beneficio, pero si el plan está subfondeado, no hay reclamos automáticos al patrocinador. Calcula los beneficios en base a un promedio de salario del trabajador durante toda su carrera, pero el empleador no asume todos los riesgos, como en uno de beneficios definidos. Esto es porque cuando el fondo queda sub

fondeado, pueden aumentar los aportes de los trabajadores, pueden suspenderse los ajustes de beneficios o incluso pueden reducirse los beneficios, por lo que los beneficios ya no son tan predecibles. A pesar que los riesgos de inversión y longevidad se pasan al participante, tiene la ventaja que al no haber cuentas individuales, los riesgos pueden distribuirse entre todo el conjunto de participantes del fondo (compartir riesgos). No hay riesgo de tasa de interés al retiro porque el beneficio se establece de manera similar a BD. Asimismo, dado que los fondos son colectivos, existe economías de escala y menores costos operativos. La principal desventaja se refiere a la distribución de riesgos entre generaciones, que bajo ciertas circunstancias golpea mucho a los estratos de menores ingresos. Estos esquemas son utilizados en Holanda, Dinamarca e Islandia, con diferencias.

### RECUADRO 3.1 LOS CASOS DE DINAMARCA Y HOLANDA

Según la “Melbourne Mercer Global Pension Index”, estos países ocupan el primer y segundo lugar en el ranking internacional de sistemas de pensiones, respectivamente. Este ranking está elaborado por la Australian Centre for Financial Studies y por la Mercer de los Estados Unidos, y cuenta con el apoyo del gobierno local de Victoria, Australia. Comenzó a elaborarse en el 2009 con 9 países y alcanza hoy a 20 países. El ranking se elabora evaluando tres parámetros que son la adecuación de los beneficios, la sostenibilidad de largo plazo y la integridad, que tienen relación con la regulación y la gobernanza. Asimismo, el sistema ATP de Dinamarca ganó los premios al mejor fondo de pensiones europeo y a la mejor estrategia de inversiones de largo plazo de la IPE (Investment&Pensions Europe) en el 2011. Ahora bien, el ranking en que están ubicados Dinamarca y Holanda justifica evaluar, aunque sea brevemente, sus sistemas de pensiones. Chile es el país latinoamericano mejor ubicado, en el 8º lugar.

## DINAMARCA

De acuerdo a Guardiancich (2010), Dinamarca cuenta con un esquema de tres pilares. El primer pilar tiene a su vez dos niveles. Un pilar antipobreza, supeditado a la necesidad y financiado con impuestos, que tiene dos componentes, uno llamado Pensión Pública Básica (folkepension), que ofrece beneficios que representan alrededor del 17% de los salarios medios del sistema; mientras que el otro es un complemento o Pensión Suplementaria que sólo va dirigido a los más pobres. El segundo nivel es de ahorro obligatorio y ocupacional, llamado planes ATP, y está basado en cuentas individuales de CD totalmente financiadas. Sin embargo, de acuerdo a Sorensen y Dengsoe (2011), no son CD tradicionales, sino que un híbrido con BD. Se negocian con los contratos colectivos de trabajo y la cobertura es casi total. Los beneficios se otorgan en forma de una anualidad, aunque también se permite el retiro del saldo en efectivo. Este cubre a todos los asalariados y los beneficiarios de la seguridad social. Se puede decir que es prácticamente universal. El segundo pilar está constituido por las pensiones ocupacionales voluntarias, pero que se hacen obligatorias por contrato colectivo. Casi todas ellas funcionan bajo el esquema de CD totalmente fondeadas, clasificadas como híbridos por Sorensen y Dengsoe (2011). Son administradas por compañías específicas a la empresa o compañías que ofrecen dicho servicio para toda la industria. El tercer pilar son esquemas voluntarios suplementarios y manejados por bancos y compañías de seguros. En todas ellas, la edad mínima para retirarse es de 65 años, que iría aumentando hasta 67 años. La tasa de reemplazo teórica, considerando todas las fuentes de ingreso, sería de alrededor del 64%. Se le otorgó el primer lugar por lo adecuadamente fondeado que está el sistema, altos niveles de activos y contribuciones, la provisión de adecuados beneficios y un sistema privado de pensiones bien regulado.

## HOLANDA

De acuerdo a VB y OPF (2008), tiene tres pilares. El primer pilar es la pensión estatal básica (AOW) que opera como FSLM y se otorga a partir de los 65 años. Sólo ofrece beneficios definidos como fracción del salario mínimo (50 al 70%). El segundo pilar es privado ocupacional y en su gran mayoría relacionado al ingreso (BD). No existe obligación pero en la realidad la cobertura es de alrededor del 91% de los todos los empleados, a través de acuerdos. El 88% son planes que dependen del salario, el 5% son de CD y el resto es una variedad de esquemas híbridos del tipo piso y desplazamiento y CDC. La mayoría de estos planes ofrecen tasas de remplazo de alrededor del 70% para una carrera completa de 40 años (ver OCDE, 2013). Algunos beneficios son actualizados de acuerdo a la tasa de incremento de los salarios del sector, mientras que otros lo son por la tasa de incremento de los precios. En todos los casos la edad mínima para acceder a un beneficio jubilatorio es de 65 años, que irá aumentando hasta 67 años. Son considerados fondeados porque en caso de dificultad, todos contribuyen a restaurar el equilibrio, ya sea a través de incrementos de la tasa de contribución, se limita la indexación de los salarios y los beneficios, e incluso la reducción nominal de los beneficios. Son administrados por fondos de pensiones independientes de las empresas que pueden estar o no abiertas a toda la industria. La mayoría son entidades sin fines de lucro y ofrecen planes estándares de bajo costo. El tercer pilar es individual privado para aquellos cuentapropistas o que trabajan en sectores sin esquemas colectivos de pensiones, además para aquellos que desean mejorar sus pensiones.

## LECCIONES ÚTILES

Ambos sistemas de pensiones constan de tres pilares, con un esquema estatal básico universal con el objetivo de programa antipobreza

y de asegurar un nivel mínimo. El segundo pilar está constituido por planes ocupacionales administrados privadamente, pero regulado y supervisado por el Estado. Son planes totalmente financiados o fondeados, ya sea mediante planes del tipo CD o BD, pero no tradicionales sino híbridos con mecanismos de autocorrección. La edad de retiro es de 65 años de edad o más, pero incluyen mecanismos que alientan a permanecer en la fuerza de trabajo. El tercer pilar es voluntario y complementario. Tienen coberturas casi universales y, dada su estructura multipilar, la sustitución de ingreso proviene de diferentes fuentes, aunque sus tasas de reemplazo son relativamente bajas pero sostenibles, y se distribuyen los riesgos convenientemente. Si el sistema de pensiones de Paraguay fuera evaluado por la Melbourne Mercer Global Pension Index, tendría una nota muy baja por los serios problemas de cobertura, débil sostenibilidad financiera, y pobre regulación y reglas de gobierno corporativo.

### 3.6 LA CRISIS DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES

Hoy día sorprenden noticias tales como: "...se pronostican que las pensiones del Estado valgan menos del 10% del promedio de los salarios para el 2050...hasta dos tercios de todos los esquemas de pensiones basados en el salario final están ahora cerrados a nuevos miembros..."<sup>62</sup>, "...entre 2009 y 2012, 45 estados han aprobado alguna clase de reforma de pensiones...", "...en muchos lugares los costos de las pensiones están devorando grandes porciones del presupuesto...los fondos de pensiones de Nueva Jersey y California están en un profundo agujero..."<sup>63</sup>. Hay casos semejantes, en países desarrollados, como los mencionados, así como en países en desarrollo. ¿Qué está ocurriendo con los sistemas de pensiones alrededor del mundo?

<sup>62</sup>Mail Online, [www.dailymail.co.uk](http://www.dailymail.co.uk)

<sup>63</sup>Surowiecki, J. (2013), *Deadbeat Governments*, The Financial Page, The New Yorker, [www.newyorker.com](http://www.newyorker.com)

El sistema de Beneficios Definidos sigue siendo el más utilizado en el mundo, en particular en los esquemas administrados por el Estado. Según Pellarés-Miralles (2012) alrededor del 66% de todos los sistemas de pensiones obligatorios en el mundo son de Beneficios Definidos (BD), mientras que alrededor del 70% de todos los sistemas de pensiones obligatorios son administrados públicamente. El 27% son totalmente financiados por Contribuciones Definidas (CD), 25% parcialmente financiados y 48% no fondeados. Desde la década de los 80s, el panorama de las pensiones ha ido sufriendo constantes modificaciones, y casi la totalidad de los 34 países miembros de la OCDE han hecho una o más reformas. Ha habido un movimiento mundial hacia esquemas multipilares, donde los esquemas de BD se han ido reduciendo y aquellos con esquemas de CD han ido creciendo. Los países con un esquema obligatorio totalmente financiado de CD han pasado de 1 a más de 30 actualmente<sup>64</sup>. En general, las crisis económicas se convierten en los detonantes de las oleadas de reformas en el mundo, por las consecuencias en las finanzas de los patrocinadores. Tal es el caso ocurrido después de la crisis de los 80s, y de la crisis financiera del 2009.

En la conocida publicación del Banco Mundial, *Envejecimiento sin Crisis*, de 1994, se afirmaba que los sistemas destinados a proveer seguridad en la vejez estaban en una situación difícil en todo el mundo y se estimaban costos crecientes. Los problemas que resaltaba este trabajo eran: envejecimiento de la población, tanto por caída de la fertilidad como por aumento de la expectativa de vida; altos costos administrativos; elevados impuestos sobre la nómina con tendencia a crecer aún más; beneficios no indexados; elevado gasto estatal por este concepto que impide al Estado cumplir con otros objetivos igualmente importantes; altos retornos para las primeras generaciones, pero bajos retornos e incluso negativos para las generaciones futuras y regresividad de los sistemas<sup>65</sup>. Esta publicación impulsó en-

<sup>64</sup>En algunos casos, el paso hacia sistemas totalmente financiados de CD han sufrido retrocesos como en Argentina, Bolivia y Hungría.

<sup>65</sup>Al aumentar la expectativa de vida de las capas de mayores ingresos ricos, los beneficios son mas altos para esta capa en detrimento de las capas pobres en el sistema de pensiones.

cendidos debates al proponer un mayor rol para los esquemas totalmente financiados, como se ha mencionado más arriba.

Disney (1999), afirmaba que los programas públicos de pensiones en los países de la OCDE se encontraban en dificultades: que con una población que estaba envejeciendo y con una caída en la participación de personas en edad de retiro en los trabajos pagados, los esquemas de pensiones existentes probablemente serían insostenibles en el futuro en muchos de los países ricos de la OCDE. Sin embargo, el envejecimiento de la población por se parecía no explicar las variaciones entre países en los compromisos por pensiones y en el deterioro futuro de las posiciones fiscales. Por otro lado, según Holzmann e Hinz (2005), la reforma de pensiones en la mayoría de los casos era el resultado de las presiones fiscales de un sistema público insostenible. Estas presiones fiscales, que tienden a emerger con las crisis económicas, se vinculan a los gastos explosivos que resultan del deterioro de la razón de dependencia del sistema<sup>66</sup>. Además suelen estar acompañados de altos niveles de beneficios, aumento de la informalidad de la fuerza de trabajo, problemas en la recaudación de las contribuciones y bajo retorno de las inversiones. Estos temas de corto plazo predominan en detrimento del abordaje de los problemas de largo plazo.

Según OCDE (2013), entre los objetivos principales de la oleada de reformas pos crisis financiera del 2009, se encontraban la sostenibilidad financiera, incentivos en el trabajo<sup>67</sup> y adecuación de los beneficios<sup>68</sup>. Se podría decir que la sostenibilidad financiera es el más importante, y el envejecimiento de la población europea juega un rol crítico en este desarrollo. La tendencia ha sido reformar los sistemas de BD elevando la edad de retiro e introdu-

<sup>66</sup>La razón entre los beneficiarios y los contribuyentes al sistema.

<sup>67</sup>Incentivos para extender la vida activa, es decir, demorar el retiro. Estas modificaciones apuntan a retribuir la permanencia en el trabajo después de haber cumplido ya requisitos para el retiro.

<sup>68</sup>Se refiere a cambios que apuntan a mejorar la tasa de reemplazo, en particular en aquellos segmentos de menores ingresos. Este objetivo colisiona con el de sostenibilidad financiera, pero mejora la sostenibilidad social del régimen.

ciendo mecanismos de ajuste automático y diferentes reglas de indexación. Asimismo, subsiste la tendencia de abandonar BD e ir hacia esquemas totalmente financiados. Los beneficios prometidos han ido cayendo para las nuevas generaciones por lo que se estima que la sostenibilidad social y la adecuación de los beneficios se constituirán en grandes desafíos.

América Latina no ha estado ajena a esta tendencia. Según BBVA (2010), en las dos últimas décadas sus sistemas de pensiones – mayoritariamente de financiamiento sobre la marcha y de beneficios definidos – también han experimentado cambios radicales. Doce países han realizado reformas, siguiendo el modelo de Chile de los 80s. Las razones que impulsaron las reformas son iguales a las ya mencionadas para el bloque de OCDE: vulnerabilidad de las finanzas públicas, los cambios demográficos, eficiencia de la administración pública y el mayor desarrollo de los mercados financieros.

### **3.7 ¿CUÁL ES EL MEJOR MODELO DE PENSIONES?**

Antes de entrar a analizar los hallazgos en cuanto a diseños de sistemas de pensiones, se debe destacar que existe cierto consenso en que ningún sistema es intrínsecamente mejor que otro. En efecto, el problema radica en que existen múltiples formas de organizar el sistema de pensiones, frente a múltiples objetivos del mismo. De igual manera, los que determinan las políticas económicas pueden otorgar diferentes ponderaciones a dichos objetivos. Algunos esquemas son buenos para lograr un objetivo y otros son buenos en otros aspectos. Cada opción tiene pros y contras, lo que impide una clara respuesta. Asimismo, en la elección de la mejor alternativa, tiene mucha importancia las características de cada país, lo que termina reduciendo el conjunto de opciones factibles.

## ¿VOLUNTARIO U OBLIGATORIO, ESTATAL O PRIVADO?

Los esquemas voluntarios se asocian generalmente con esquemas privados, así como los esquemas obligatorios con el Estado. Sin embargo, aunque los fondos de pensiones se administren por entidades privadas, o los esquemas de protección puedan estar organizados sobre la base de planes ocupacionales, el Estado siempre tiene un rol muy importante en garantizar el funcionamiento del sistema para el bienestar de los participantes y las empresas que en ella participan.

En general, tanto el pilar antipobreza como el de ahorro básico, son obligatorios, mientras que el pilar de ahorro complementario es voluntario. Aunque hay casos en que aún el pilar de ahorro complementario es obligatorio, como en los modelos propiciados por la OIT. Bovenberg y Ewijk (2011) clasifican a los sistemas de pensiones de acuerdo a dos dimensiones: opción individual o mandatoria, y organizado por el Estado o privadamente. Se discute sobre el mejor modelo en base a como distribuye los riesgos y como resuelve algunos problemas comunes que surgen en estos esquemas, como ser selección adversa y heterogeneidad de los asegurados. Argumentan que los esquemas obligatorios abordan mejor el problema de la selección adversa, pero los esquemas privados con opciones individuales enfrentan mejor la heterogeneidad de los clientes. Se considera importante la capacidad de distribuir riesgos inter generacionalmente, y los esquemas organizados por el Estado pueden hacerlo de mejor manera, pues tienen el poder coercitivo. Los sistemas privados enfrentan mejor los riesgos de inversión o financieros, pues tienen portafolios de inversión mayores que el Estado.

Brown (2010), coincide sobre el principal argumento en contra de un esquema voluntario, al introducir este la posibilidad de conductas indesea-

das o incentivos perversos por parte de los trabajadores y empleadores<sup>69</sup>. Un sistema voluntario sería menos eficiente, pues sería más costoso, por los problemas antes mencionados<sup>70</sup>. Así, un esquema obligatorio puede eliminar la selección adversa, porque todos estarán obligados a participar de ella, lo cual asegura la heterogeneidad de la población cubierta.

En general, para Barr y Diamond (2009), el Estado es un participante esencial en cualquier sistema de pensiones. Es un error fundamental considerar que al introducir a entidades privadas como administradoras de un sistema obligatorio, se deja de lado al Estado. Dadas las imperfecciones de mercado, los esquemas totalmente privados para el aseguramiento y la suavización del consumo, no existirían o serían ineficientes. El Gobierno tiene un rol crítico en hacer cumplir el compromiso de contribuir al sistema, en regular y supervisar tanto el sistema de pensiones como el sistema financiero y mantener la estabilidad macroeconómica. Su intervención provee de ciertas garantías para el funcionamiento del sistema. Bovenberg y Ewijk (2011) afirman que una inversión de ciclo de vida óptima – la función más importante de un sistema de pensiones – involucra intercambios de riesgos entre generaciones de jóvenes y viejos. Los mercados financieros sólo pueden lograr parcialmente este objetivo, por lo que es necesaria la labor del gobierno para que la distribución intergeneracional sea óptima.

<sup>69</sup> Lo que se conoce como selección adversa y riesgo moral. Habría selección adversa si la población asegurada exhibe altos riesgos similares, como cuando en un sistema de salud, los únicos que se afilian son aquellos que están enfermos, lo cual implica una selección adversa a la sostenibilidad del sistema. Existe riesgo moral cuando por la forma en que está configurado el sistema existen incentivos a comportarse de una manera que implica correr mayores riesgos.

<sup>70</sup> Por ejemplo, el sistema mostraría un sesgo hacia aquellos participantes con expectativas de vida larga (siempre suponen eso), lo cual haría al sistema más costoso.

## EL DEBATE SOBRE BENEFICIOS DEFINIDOS VS CONTRIBUCIONES DEFINIDAS

Este debate ha estado presente ya hace un buen tiempo, primero en el campo teórico y luego como respuesta a la tendencia de transformación de los sistemas de BD hacia CD. Bodie et al (1988) exponían que la principal ventaja de los planes de BD era que proveían a los trabajadores de una tasa de reemplazo estable al momento del retiro. El empleador, a su vez, puede diversificar el riesgo que asume, pues tiene la potestad de ajustar las tasas de contribución. Como se nota, dado que el empleador o el Estado tienen más formas de diversificar este riesgo que los trabajadores<sup>71</sup>, esta manera de distribuir el riesgo es vista como una característica positiva del sistema de BD. Por otro lado, en cuanto a los efectos de una inflación inesperada sobre los beneficios, los planes de CD muestran ventajas sobre los de BD. La mayor parte de los esquemas de BD no incorporan la indexación de los beneficios, o lo incorporan de forma parcial<sup>72</sup>, por lo que así como pueden garantizar un beneficio nominal, al momento del retiro, éste es en términos reales muy volátil<sup>73</sup>, lo que debilita la capacidad de garantizar estabilidad de los ingresos en la vejez. Por otro lado, los esquemas de CD tienen la habilidad de invertir en carteras protegidas contra la inflación, dada la naturaleza de estos esquemas<sup>74</sup>, lo que los coloca en una mejor posición. Finalmente, los trabajadores pueden calcular mucho más fácilmente el valor presente de sus beneficios futuros con CD, mientras que esto para BD es mucho más difícil<sup>75</sup>, lo cual puede conducir a valorar erróneamente la compensación que recibe.

<sup>71</sup> Si ellos asumen el riesgo, no tienen con quien compartir el costo que implica la variabilidad de sus ingresos, por lo que lo asumen en su totalidad.

<sup>72</sup> La masa salarial sobre la que se aporta no necesariamente evoluciona en línea con los precios. Aunque los salarios se ajusten con algún rezago, la inflación inesperada genera pérdidas que son totalmente absorbidas por los trabajadores.

<sup>73</sup> Deducida la variación del índice de precios del consumidor.

<sup>74</sup> Los beneficios están respaldados por fondos.

<sup>75</sup> Es difícil calcular el flujo futuro de ingresos en términos reales.

Según Hemming (1998), los esquemas totalmente financiados del tipo CD son comunes en el sector privado por dos razones: por un lado, a los efectos que los reclamos de los participantes en tal esquema de pensiones no vayan contra los activos de la empresa sino contra los activos de un fondo separado; de otro modo, si quiebra la empresa también desaparecería el plan de retiro establecido por ella; por otro lado, por las ventajas fiscales de este tipo de ahorro. Aparte de esto, no existen otras causas evidentes de este sesgo. En el caso de un sistema administrado por el sector público, estos argumentos no corren, porque el Estado no quiebra<sup>76</sup> y no paga impuestos. ¿Existen otras razones para el Estado debiera adoptar un esquema de CD?. Los argumentos que se citan son que: el esquema de CD requeriría de menores tasas de contribución que el de BD, para un nivel dado de beneficio; puede ser más justo en términos de distribución intertemporal; representa una señal más clara sobre el costo futuro de las pensiones, por lo que podría alentar una mayor disciplina; puede ser más apropiado para enfrentar los riesgos demográficos, y las CD estarían asociadas a mayores tasas de ahorro. Sin embargo, estos argumentos están sujetos a debate.

**Menores costos:** DC sería menos costoso si la tasa de interés fuera mayor que la suma de la tasa de crecimiento de los salarios (o la productividad) y la tasa de crecimiento de la población<sup>77</sup>. En general, esto suele ser así, pero no siempre.

**Distribución intertemporal:** La tasa de retorno en los sistemas de BD iría disminuyendo con el tiempo, pues la población va creciendo a tasas cada vez menores, es decir, va envejeciendo, lo cual generaría menores beneficios para las generaciones futuras. Esto es peor si durante las etapas tempranas de los sistemas de BD se pagan beneficios muy generosos. En CD,

<sup>76</sup>En realidad los Gobiernos no quiebran a causa de un sistema de pensiones, no porque sus recursos sean ilimitados sino porque pueden transformar el sistema de pensiones, transferir las responsabilidades o simplemente no cumplirlas.

<sup>77</sup>La tasa de interés es una variable clave en los sistemas de CD, así como la tasa de crecimiento de los salarios y la tasa de crecimiento de la población son variables claves para un esquema de financiamiento sobre la marcha, al indicar la tasa de retorno implícita en estos esquemas.

al estar cada persona pagando su propio retiro, el problema mencionado no existe. Sin embargo, hay que tener también en cuenta la volatilidad de las tasas de interés.

**Futuros costos de las pensiones:** Es cierto que al estar las pensiones en CD vinculadas a las contribuciones, da una señal más clara sobre los costos, mientras que en este sentido, con BD, los costos futuros no son claros. Sin embargo, el sistema de CDN, como un esquema híbrido, ofrece una mejor señal, sin abandonar el sistema de financiamiento sobre la marcha. **Riesgos demográficos:** Las consecuencias del envejecimiento de la población son más evidentes en los sistemas de BD, pero los sistemas CD tampoco son inmunes si esta tendencia se hace extrema.

**Mayor tasa de ahorro:** Este es un tema controversial. Ni en la teoría ni en la evidencia empírica disponible existen razones suficientes para sostener tal afirmación.

En cuanto a distribución de riesgos entre trabajadores y pensionados, BD provee de mayor seguridad en los ingresos, pero el riesgo es asumido por los trabajadores (reparto puro-no fondeado) y por el gobierno o el empleador (parcialmente financiado). La indexación agrega otro factor. En los casos en que la indexación del beneficio no esté asegurada, parte del riesgo de ingreso también es asumido por el pensionado, en estos casos, por lo que el beneficio ya no es tan definido. Por otro lado, el sistema de CD puro tiene como principal desventaja el hecho que el riesgo de inversión es enteramente asumido por el pensionado. El esquema de BD puede distribuir este riesgo más ampliamente, principalmente entre trabajadores y los contribuyentes. En CD se puede reducir este riesgo mediante ciertas políticas de inversión, pero permanece el riesgo en los casos de crisis financieras internacionales.

Este trabajo también concluye que si bien existe alguna ventaja en los sistemas de contribuciones definidas, esta no es abrumadora, por lo que la decisión de mantener los beneficios definidos u optar por un esquema

totalmente financiado no es una decisión fácil. Para los países en desarrollo la prioridad debería ser el pilar 1, en el sentido de desarrollar una red de seguridad para los grupos menos favorecidos.

Heller (1998), argumenta que existen significativos riesgos, limitaciones y complicaciones asociadas con la adopción de un sistema obligatorio de CD, como el pilar dominante, por lo que sostiene que la principal fuente de apoyo a los ingresos en la vejez debe provenir de un sistema de BD obligatorio, público y bien formulado. Las CD podrían jugar un rol como un pilar complementario. Sus principales argumentos son los siguientes: las ventajas del esquema de CD se obtienen a expensas de un alto riesgo en los beneficios futuros de los participantes<sup>78</sup>. El sistema de CD no puede redistribuir riesgos inter generacionalmente o proveer de redes de seguridad. Si el Estado intenta reducir estos riesgos, implicaría cargas para el Estado que hay que tener en cuenta a la hora de comparar los regímenes. Finalmente, si el esquema de CD es manejado por el sector privado, tanto el manejo de la política fiscal como la evaluación del impacto económico de los instrumentos fiscales serían más difíciles. Ello, como resultado de la subestimación de la magnitud potencial de la futura deuda pública<sup>79</sup>, subdeclaración de la verdadera carga de impuestos y contribuciones a la seguridad social requerido por el gobierno, y los obstáculos para tener una visión exacta del impacto macroeconómico de la política fiscal sobre la economía.

Broeders et al (2012) afirman que los sistemas del tipo financiamiento-sobre-la-marcha (FSLM), típicamente de beneficios definidos, dependen mucho del apoyo político que tengan y son relativamente sensibles a los cambios demográficos y macroeconómicos. Por otro lado, los sistemas fondeados están expuestos a los riesgos de inflación y de inversión. Asimismo, la ex-

<sup>78</sup>Incertidumbre desde el punto de vista de un trabajador activo con respecto al beneficio al que tendrá derecho al momento del retiro.

<sup>79</sup>De la misma manera que se suelen subestimar los compromisos cuasi fiscales que emergen de las operaciones de agencias autónomas del gobierno, o de garantías estatales, pero que siguen siendo en último término deudas del gobierno.

perencia de muchos casos ha demostrado que los sistemas de beneficios definidos han fallado en realizar los ajustes necesarios a tiempo, mientras que los esquemas de contribuciones definidas puras tienen el inconveniente de generar beneficios inadecuados.

Almeida y Forna (2008), van un paso más allá en defensa de los planes de BD, al afirmar que pueden proveer el mismo beneficio que los planes de CD, pero supuestamente a mucho menor costo. Los ahorros provienen de tres fuentes principales. En primer lugar, pueden abordar mejor el riesgo de longevidad por la posibilidad de combinar los riesgos de toda la población cubierta, sin la necesidad de tener que generar un sobre ahorro, propios de los esquemas de CD, ante la necesidad de no quedar sin fondos. En segundo lugar, los planes de BD no envejecen, pues como todas las inversiones están constituidas por una combinación de personas de diferentes edades, no requieren liquidar los activos al momento del retiro o pasar a un portafolio más conservador al aproximarse el retiro, como es normal en los planes de BD. Los planes de BD pueden tomar ventaja de esta característica y lograr mejores retornos que se derivan de un portafolio más balanceado en largos periodos de tiempo. En tercer lugar, los planes de BD pueden obtener mejores retornos de sus inversiones, porque sus costos operativos son menores, por economías de escala. Se ha calculado que el primer punto mencionado lograría ahorros del 15%, el segundo del 5% y el tercero del 26%, por lo que el ahorro total sería cercano al 50%.

Sin embargo, Ambachtsheer (2012) demuestra que los argumentos esgrimidos por Almeida y Forna (2008) son debatibles. La disponibilidad de un seguro de longevidad y el acceso a él no son atributos exclusivos del plan de BD, pues también pueden ser incorporados en los planes de CD. Los planes de BD también envejecen, pues el coeficiente de retirados a activos ha estado aumentando y se estima una continuación de esa tendencia. El mayor retorno de inversión de los planes de BD es sólo aparente, pues una revisión más cercana revela que la diferencia se debe sólo a diferencias en la estrategia de inversión y no a una razón estructural. De hecho los costos administrativos en los planes de CD han sido más bajos.

Es preciso reconocer una particularidad del esquema de BD que consiste en que generalmente se toma como un hecho que las primas de riesgo<sup>80</sup> de este esquema se cobrarán. Sin embargo, la multiplicación de los casos de planes de BD en quiebra técnica, deben llamar la atención sobre la existencia de algún supuesto que funciona en los papeles pero no en la realidad. Concluyen en que el debate BD vs CD es disfuncional y debe tomar otro rumbo. Se alienta a no perder más tiempo en el debate descrito, y trabajar en la búsqueda de nuevos y mejores diseños de planes de pensiones.

## SON LOS SISTEMAS HÍBRIDOS LA SOLUCIÓN?

En un trabajo reciente y muy completo, Turner (2014) explica cuidadosamente los principales planes híbridos utilizados en el mundo, y elabora un índice de riesgo, tanto para participantes como para el empleador. Para elaborar el índice de riesgos, además de los riesgos citados en la sección 2, agrega otros 8 tipos de riesgos, que son:

- **Riesgo de portabilidad:** que el aportante reciba menores beneficios debido a que ha cambiado de trabajo.
- **Riesgo de errores de decisión del participante:** que el participante tome una decisión errada en un plan del tipo CD que lo conduce a tener pensiones insuficientes.
- **Riesgo de nivel salarial:** que las variaciones de su salario al aproximarse la edad de retiro, afecten negativamente su pensión.
- **Riesgo fiduciario:** afectación por mal asesoramiento o por fraude en el manejo del plan.
- **Riesgo relacionado al patrocinante:** que este último no cumpla sus compromisos con el plan.
- **Riesgo político:** que los cambios en las leyes y las regulaciones afecten los costos de la pensión o la distribución de los riesgos.
- **Riesgo sobre el momento del retiro:** Riesgo en que se incurre cuando voluntariamente o forzadamente, el trabajador se retira antes de lo esperado.

<sup>80</sup> En el lenguaje del seguro, prima de riesgo es el monto que se debe pagar para asegurar la sostenibilidad del seguro.

- **Riesgo de invalidez:** Para CD significa el cese de las contribuciones a su cuenta. En los planes de BD a menudo la persona inválida sigue ganando derechos pensionales, aún después de la invalidez.

En base a los riesgos citados, éste autor elaboró el siguiente cuadro con los índices de riesgos para cada tipo de plan.

**TABLA 3.2: ÍNDICES DE RIESGOS DE LOS PARTICIPANTES Y PATROCINANTES PARA DIFERENTES TIPOS DE PLANES DE PENSIÓN**

TIPO DE PLAN	NOMBRE DEL PLAN	ÍNDICE DE RIESGO PARA TRABAJADORES	ÍNDICE DE RIESGO PARA EL PATROCINANTE	TIPO DE RIESGO ASUMIDO POR EL PARTICIPANTE
BD	BD	6,0	6,0	Portabilidad, ACV, relacionado al empleador, político, salario, momento del retiro.
HÍBRIDO	BD indexado a la expect. de vida (propuesto)	5,5	5,5	Portabilidad, ACV, relacionado al empleador, mortalidad (compartido), político, salario, momento del retiro.
HÍBRIDO	Plan Piso	4,5	4,5	ACV, inversión (compartido), mortalidad, tasa de interés, político, salario, momento del retiro, invalidez.
HÍBRIDO	Saldo en Efectivo	3,5	3,5	ACV, relacionado al empleador, inversión (compartido), mortalidad, tasa de interés, político, salario, momento del retiro.
HÍBRIDO	Capital de Pensiones	4,0	4,0	Portabilidad, ACV, relacionado al empleador, mortalidad, tasa de interés, político, salario, momento del retiro.
HÍBRIDO	Objetivo de Beneficio	0	0	ACV, inversión (combinado), mortalidad, tasa de interés, fiduciario, político, salario, momento del retiro.
CD	CD	0	0	ACV, inversión, mortalidad, tasa de interés, decisiones del empleado, fiduciario, político, salario, momento del retiro e invalidez.

Fuente: Turner (2014)

Concluye que los planes de BD han ido perdiendo terreno tanto en los Estados Unidos como en el Reino Unido y que los planes híbridos son de particular interés porque pueden proveer de una opción más atractiva para los patrocinantes que los tradicionales planes de BD, mientras que todavía preservan alguna protección de riesgos para los participantes.

Blommestein et al (2009) ponen a prueba varios tipos de planes de pensiones: sistema de beneficios definidos con indexación incondicionada<sup>81</sup>, plan individual de contribuciones definidas<sup>82</sup>, y algunos de los considerados híbridos tales como el plan de beneficios definidos con indexación condicionada<sup>83</sup>, plan de saldos en efectivo<sup>84</sup> y un plan de contribuciones colectivas definidas<sup>85</sup>. Los esquemas de beneficios definidos, a pesar de tener mayor seguridad de los beneficios, tiene el inconveniente de exhibir alta volatilidad de las tasas de aporte, que es su variable de ajuste. Por otro lado, en los esquemas de contribuciones definidas, a pesar de tener mayor estabilidad de las tasas de aporte, exhiben una alta volatilidad de los beneficios, que es su variable de ajuste. Los dos criterios para evaluar las características de distribución de riesgos de un plan privado de pensiones, desde la perspectiva del participante, son la razón de fondeo como indicador de solvencia (activos/compromisos) y la tasa de remplazo (beneficio/salario). Se realizaron simulaciones estocásticas<sup>86</sup> tomando en consideración sólo el riesgo de inversión. Los resultados muestran que los planes híbridos pueden ofrecer eficientes y sostenibles formas de distribuir riesgos. De los tres planes híbridos puestos a prueba, el de indexación condicional parece tener el mayor potencial como formas sostenibles de distribución de riesgos. La alta seguridad de los beneficios para los retirados se obtiene a costa de una alta inseguridad de ingresos para los trabajadores.

<sup>81</sup> Beneficios definidos, con salario base y beneficios indexados a la tasa de incremento salarial.

<sup>82</sup> Contribuciones definidas individuales a tasas de mercado, pero la tasa de contribución aumenta progresivamente.

<sup>83</sup> Los beneficios se ajustan dependiendo del fondeo del plan.

<sup>84</sup> Se establece una tasa de interés a ser acreditada a las cuentas. Esta tasa también se aplica a los beneficios. La tasa es la tasa esperada de incremento de los salarios.

<sup>85</sup> Los beneficios se calculan de acuerdo a la historia laboral de la persona, pero están expuestos a recortes si el nivel de fondeo está por debajo del 95%.

<sup>86</sup> Simulaciones Monte Carlo.

**TABLA 3.3: ¿CUÁN ATRACTIVOS SON EN TÉRMINOS DE COMPARTIR RIESGOS 5 DIFERENTES PLANES PUNTO DE VISTA DEL PARTICIPANTE?**

PLAN DE PENSIONES	NIVEL Y PREDECIBILIDAD DE LA TASA DE REPLAZO	RIESGO DE TASAS DE CONTRIBUCIÓN MÁS ALTAS	RIESGO DE ALTAS TASAS DE FONDEO
• BD (Indexación incondicional)	++++	----	----
• BD (Indexación condicional)	++	-	----
• Saldo en Efectivo	+++	---	---
• CD Colectivo	+	-	-
• CD Individual	0	0	0

Fuente: Blommestein et al (2009).

Estos resultados no deben sorprender, pues las soluciones híbridas se han estado utilizando en el mundo desde hace mucho tiempo, como los planes de puntos de pensión en Alemania y Francia, y los planes de saldos en efectivo en los Estados Unidos. Incluso muchos de los planes de BD que existen en el mundo ya contienen modificaciones que lo colocan en el campo de los planes híbridos y no son precisamente BD puros. El principal atractivo es que se convierte en una alternativa a un plan extremo que coloca todos los riesgos en empleador/patrocinador o en el jubilado.

### LA IMPORTANCIA DE UN SISTEMA MULTIPILAR

El Banco Mundial (1994) había instalado fuertemente la idea sobre la necesidad de converger hacia sistemas multipilares. Esta publicación argumentaba que dados los objetivos básicos de suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida, redistribuir ingresos desde los que tienen más hacia los pobres y asegurar contra eventos que afectan al sistema financiero, demografía o macroeconómico, los gobiernos deben alcanzarlos, pero con roles diferentes en cada uno de ellos para el Estado, es decir, el sistema debe descansar

sobre pilares múltiples. Combinar todas estas funciones en un solo pilar resultaba difícil por razones de eficiencia y de distribución<sup>87</sup>, no importa si éste se organiza como de BD o de CD.

Los sistemas de BD son vulnerables a los generosos beneficios, y no existe una relación entre aportes y los beneficios. Aún cuando su variable de ajuste es la tasa de contribución, estos ajustes no se han realizado con la frecuencia requerida. Las primeras generaciones reciben más de lo que han aportado y las generaciones futuras, que deben soportar el peso del ajuste, reciben menos de lo que aportan. Como estos planes muchas veces funcionan mediante el mecanismo de FSLM, o con alguna reserva parcial, el país se priva de fondos de largo plazo y del desarrollo de los mercados de capitales. Por otro lado, los esquemas de CD-TF, no redistribuyen hacia los de menores ingresos, e incluso son regresivos en algunos aspectos. Por ese motivo se recomendaba separar el rol redistributivo del de ahorro y colocarlos en pilares diferentes, el primero obligatorio y público, financiado con impuestos, el otro totalmente financiado y administrado por el sector privado y suplementado por un pilar de ahorro voluntario.

Holzmann (1997) afirma que mantener el esquema de BD presenta dificultades, pues las reformas paramétricas tardan en concretarse por razones políticas y suelen darse sólo parcialmente. Incluso si se adopta un esquema híbrido con el de CDN, seguirían pendientes de solución algunos problemas del esquema de BD, como ser el de formación de ahorro y capital. Por otro lado, el paso hacia un esquema de CD-TF, tiene también problemas, como ser, la deuda pública que se genera con los jubilados y los derechos adquiridos por los que han estado aportando al esquema de BD; la estructura financiera, regulatoria y política necesaria para sostener este régimen; y los efectos de tasa de interés y el riesgo de inversión sobre los beneficios. Estos riesgos siguen presentes en un esquema multipilar, pero se ven reducidos o diversificados.

<sup>87</sup> A quien beneficio y a quien perjuicio, de la manera en que está organizado el sistema de pensiones, en particular los que más tienen vs los que menos tienen.

Holzmann e Hinz (2005) analizan mejor estos elementos y afirman que los sistemas multipilares, a través de una mejor diversificación de riesgos, pueden proveer pensiones más efectivas y eficientemente. El argumento detrás de esta afirmación es que los factores que afectan a cada pilar no están perfectamente correlacionados<sup>88</sup> y, en algunos casos, tienen una asociación mínima o incluso negativa, por lo que un nivel dado de ingresos, o retorno, después del retiro puede ser obtenido por un sistema multipilar con menor riesgo debido a la diversificación. El ejemplo que mencionan es el caso de un beneficio basado en el salario final (BD) y uno que depende del capital acumulado. En el primer caso el beneficio depende del crecimiento de los salarios y en el segundo depende del retorno de los activos, que no están perfectamente correlacionados.

En otros casos – sin entrar a discutir el rol antipobreza que el Estado debe ejercer – algunos afirman que los esquemas híbridos presentan una alternativa a la opción de establecer pilares separados para BD y CD. En efecto, OIT (2000) afirma que dos alternativas se proponen para resolver la necesidad de una relación más directa entre contribuciones y beneficios y el objetivo de dividir los riesgos más equitativamente entre contribuyentes y pensionados. Por un lado se puede financiar la pensión de una serie de diferentes fuentes que combinan beneficios definidos y contribuciones definidas y que constituyen los pilares del sistema de pensiones. Por otro lado se puede directamente construir un plan de pensión que combine internamente las características de BD y CD, y en particular menciona el esquema de CDN.

## DE VUELTA A LO BÁSICO AL DEFINIR EL MODELO A SEGUIR

Muchos otros trabajos de investigación han preferido reevaluar las opciones de reforma desde el punto de vista de su capacidad para cumplir los objetivos básicos de un sistema de pensiones. Aquí se resumirán las principales conclusiones de algunos de estos trabajos en esta línea.

<sup>88</sup>Que no se mueven igual.

Ambachtsheer (2012) afirman que es necesario enfocar en adecuación y asequibilidad. Los temas a discutir deberían ser: el diseño crítico de un buen pilar 1, antipobreza; qué nivel de tasa de remplazo es razonable para el pilar 2, tomando en consideración el Pilar 1; cuánto están los trabajadores y empleadores dispuestos a pagar; cuál es una razonable tasa de retorno para los fondos; qué tantos años de aportes y retiro se pueden esperar introducir en los planes; en qué grado y cómo las incertidumbres deben ser mitigadas respecto a tasa de retorno, inflación y longevidad; y si el plan ofrece garantías, como se valorizan (precio) dichas garantías y como se controla su cumplimiento.

Por otro lado, Modigliani y Muralidhar (1998), analizan cuidadosamente ciertos aspectos críticos y llegan a las siguientes conclusiones:

**Contribución al ahorro nacional:** los esquemas del tipo FSLM no generan mucho ahorro, pero los esquemas totalmente financiados si pueden hacerlo, y mejor si es dentro de un marco de contribuciones obligatorias. Sostenibilidad: un sistema es sostenible cuando sus egresos guardan relación con sus ingresos, respaldado por un patrocinador con recursos como para suavizar la volatilidad intertemporal, y el gobierno es el mejor suavizador en términos intertemporales. Los esquemas con cuentas individuales y garantías del gobierno son opciones atractivas. Sin embargo, el sistema de BD incorpora la posibilidad de agrupar los riesgos intergeneracionalmente y si se construye apropiadamente es capaz de resistir shocks de corto plazo.

**Riesgo político:** se menciona que una manera de reducir los riesgos políticos es adoptar esquemas de cuentas individuales; sin embargo, las cuentas individuales no necesariamente implican un esquema de CD o manejo privado de los activos.

**Certidumbre de los ingresos finales:** una manera de reducir los riesgos de variabilidad de los ingresos es instituir un beneficio mínimo supedita-

do a la necesidad. Garantizar un retorno sobre los activos también ayuda a reducir la variabilidad de los ingresos después del retiro. Los arreglos individuales con aseguradoras para protegerse contra el riesgo de longevidad resultan más costosos que los arreglos que implican agrupar el riesgo.

**Altos retornos con respecto a las contribuciones:** los esquemas individuales, si se acreditan apropiadamente el retorno de los activos, probablemente tendrán altos coeficientes si se invierten apropiadamente. Esto generalmente implica la ausencia de elementos redistributivos.

**Suavizar el consumo:** debe existir la posibilidad de adecuar el esfuerzo de ahorro a los objetivos individuales de ahorro. En lugar de flexibilizar la decisión de oferta de trabajo se puede adoptar una política de flexibilidad de contribuciones. Las opciones individuales mejoran el bienestar de los participantes y pueden incluir: seleccionar activos, monto a contribuir, objetivo de riqueza y esquema de salida transitoria del sistema durante la fase de acumulación (tax holiday). Se ha propuesto también la posibilidad de obtener préstamos contra los activos acumulados en las cuentas individuales.

**Costos de administración:** una clara desventaja de los esquemas de CD es su alto costo administrativo. Los arreglos que implican agrupar los riesgos ofrecen una mejor estructura de costos que los esquemas del tipo individual, y no solo costos, sino que son mejores también desde el punto de vista de compartir riesgos y afrontar riesgos.

Modigliani y Muralidhar (1998) terminan sugiriendo un esquema con cuentas individuales virtuales, con un esquema de BD que aproveche la posibilidad de agrupar los riesgos. Los beneficios objetivos deben ser modestos y con un esquema de pensión mínima manejada por el Estado. El sistema sería total o parcialmente fondeado. El beneficio sería calculado en base al capital acumulado que ganaría una tasa asegurada, pero variable en el tiempo. Los participantes deberían obtener préstamos de sus activos acu-

mulados. Los activos serían agrupados e invertidos de acuerdo a alguna regla pasiva.

Brown (2010), hace un análisis teórico de los siguientes aspectos básicos de una reforma de pensiones, y que coincide en muchos aspectos con el estudio anterior:

**Fondeado vs FSLM:** el esquema de financiamiento sobre la marcha (FSLM) puro – sin reservas – no es recomendable porque introduciría alta volatilidad en las tasas de aporte, por lo que se recomienda que sea parcialmente financiado (reservas parciales). El fondeo mayor o menor depende si la tasa de crecimiento de la base salarial es menor o mayor que la tasa de rendimiento de las inversiones. Un esquema totalmente fondeado (TF) no es intrínsecamente más estable que uno no fondeado, pues es igual de difícil predecir la tasa de fertilidad que las tasas de interés. Ni un sistema de financiamiento sobre la marcha ni uno totalmente fondeado, son inmunes a los cambios demográficos y a los riesgos políticos.

**Muchas de las reformas estuvieron muy influidas por cuestiones tales como:** ¿incrementar el fondeo, aumenta o nó el ahorro nacional?; ¿el método de financiamiento genera o no más un mejor sistema bancario, mercado de valores y mayor crecimiento económico?. Según el autor no hay una respuesta clara a estos interrogantes, por lo que se debe enfocar al objetivo número 1 de un sistema de pensiones que es el de suavizar el consumo de los trabajadores.

**Pensión mínima:** un buen sistema de pensiones debería tener un mecanismo que asegure una pensión mínima, y es aconsejable que sea financiado con impuestos antes que con aportes, manteniendo así una separación entre estos dos objetivos. El diseño óptimo es un tema muy complejo, pues puede introducir distorsiones y efectos perversos. Se recomienda que existan requisitos exigentes para calificar al subsidio.

**Progresivo vs regresivo:** alguna redistribución del ingreso suele ser objetivo de los Estados, por lo que las tasas de reemplazo se calculan de acuerdo a los estratos salariales<sup>89</sup>. Los sistemas TF son regresivos, pues los ricos tienen una expectativa de vida mayor que los pobres y esta diferencia no se refleja en los mercados de anualidades. Este problema empeora si se eleva la edad de jubilación. Si existe un pilar antipobreza, el pilar de ahorro puede no necesitar una progresividad. La progresividad tiene un límite y es que los beneficios tienen que ser razonables.

**Cuentas individuales vs combinar riesgos:** para cada uno de los riesgos que afectan a la seguridad de los ingresos de la vejez, los esquemas que permiten combinar los riesgos son muy superiores, algunos por la ley de los grandes números y otros por economías de escala. Además que dichos riesgos puedan ser distribuidos entre todos, también puede existir una distribución intertemporal de los riesgos. Las economías de escala se pueden obtener gracias al tamaño que puede lograr un esquema estatal monopólico, que así podrían lograr bajos costos en el manejo de fondos.

**Mecanismos de autocorrección:** los países con sistemas de beneficios definidos han estado introduciendo algunos mecanismos de autocorrección ante situaciones que crean un desbalance o afectan la sostenibilidad. Estos mecanismos pueden involucrar el aumento automático de los aportes, reducción de los beneficios o una combinación de ambos. Aquí radica una gran diferencia con el esquema de CD, pues allí la única variable de ajuste es el beneficio y no hay posibilidad de distribución intertemporal, por lo que todo el impacto lo sufre el jubilado.

**Diversificación de los riesgos:** aquí también se aplica el principio de diversificar los riesgos. Dado que el objetivo básico es suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida, entonces diversificar las fuentes de ingresos para el jubilado es una buena idea, por ello el autor aboga por aquellos sistemas con un pilar antipobreza financiado con impuestos. Para la parte corres-

<sup>89</sup> Los estratos de bajos ingresos tienen tasas de reemplazo más altas.

pondiente al pilar de ahorro, también se debe diversificar, es decir, en parte BD y en parte CD.

Finalmente, es importante considerar en este análisis la conclusión a la cual llega Nicholas Barr (2000). Para Barr, la condición esencial para un buen sistema de pensiones es un gobierno efectivo. Los roles críticos que el gobierno juega en los sistemas de pensiones hace imposible considerarlos fuera de esta actividad. Si se asume un gobierno efectivo, y dado que un determinado conjunto de objetivos pueden ser alcanzados de diferentes formas, la diferencia entre poseer un sistema del tipo FSLM o TF, es de segundo orden. Sin embargo, esto no implica que cada país pueda elegir y combinar las posibilidades a voluntad. Aquellos países con grandes e insostenibles sistemas del tipo FSLM tienen pocas opciones. La única solución es hacer sostenible el sistema de FSLM, ya sea que se desee o no encaminarse hacia un sistema TF. La escasa capacidad administrativa también reduce considerablemente las opciones factibles.

---

## 3.8 EL CAMINO DE LA REFORMA

---

El Banco Mundial reconoce (ver Holzmann e Hinz, 2005) la necesidad de diseñar sistemas, así como el camino crítico que debe seguir la reforma, que reflejen las condiciones y el contexto de cada país en particular, pero también reconoce la necesidad de adherirse a un conjunto básico de objetivos y criterios, como los observados en la Sección 1. Antes que prescribir un modelo en particular, considera la naturaleza única de cada reforma, y la existencia de un rango de posibles opciones, donde muchos aspectos de implementación de la reforma dependerán de las circunstancias.

Barr y Diamond (2009) coinciden en lo anterior al afirmar que no existe un mejor sistema de pensiones, pues al perseguir los objetivos de suavizar el consumo, aseguramiento, alivio de la pobreza y redistribución, enfrenta una serie de restricciones: capacidad fiscal, capacidad institucional, el valor empírico de los parámetros de conducta, la distribución del ingreso. Los hacedores de política asignan diferentes valores a cada uno de los objetivos, las restricciones citadas varían de país a país, el proceso político que determina lo que es alcanzable y lo que no, así como las instituciones históricas que influyen sobre los valores y la política. En ésta línea, Barr (2014) alienta a evitar errores que pueden comprometer el éxito de la reforma: no reformar de manera fragmentaria y en apuros; no elegir opciones que estén fuera de la capacidad de implementación; no introducir esquemas obligatorios basados en los ingresos, hasta alcanzar una capacidad suficiente de mantener registros; no introducir cuentas individuales totalmente financiadas hasta obtener suficiente capacidad de regular las inversiones, la acumulación y el mercado de anualidades; no subestimar como los costos administrativos se acumulan a lo largo de la vida; y no subestimar los costos de la transición que pueden comprometer el equilibrio fiscal.

En efecto, en el caso de Paraguay en particular, algunas características pueden condicionar lo ambicioso de una reforma del sistema de pensiones: tanto la capacidad fiscal como institucional es limitada<sup>90</sup>; el mercado de pensiones privadas está muy poco desarrollado, así como el mercado de capitales; el número de posibles participantes es pequeño<sup>91</sup>; los esquemas ocupacionales como iniciativa de las empresas casi no existen y no existe un regulador y supervisor del sistema.

<sup>90</sup> Existen serias dificultades para administrar reformas muy complejas.

<sup>91</sup> Es decir, el mercado es pequeño.

---

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

---

Entre las opciones que existen, los dos planes de pensiones tradicionales tienen problemas como mecanismos únicos para lograr los múltiples objetivos de un sistema de pensiones. El esquema de beneficios definidos tradicional está expuesto a la insolvencia del patrocinante y exhibe una baja prioridad de los participantes en caso de quiebra, en particular en los casos de planes ocupacionales. Además de limitada portabilidad de beneficios ante la existencia de reservas parciales, pobre diversificación de los riesgos, volatilidad de las tasas de aporte y escasa formación de fondos de largo plazo. Por otro lado, el esquema de contribuciones definidas tiene la desventaja de los altos costos administrativos, pobre diversificación de los riesgos, volatilidad de las tasas de sustitución y alto grado de dificultad en la transición de un plan de BD con FSLM, en particular para los países con escasa capacidad fiscal para acomodar el alto costo de la transición.

Es altamente recomendable que el Paraguay se mueva hacia un sistema multipilar, con un pilar básico financiado con impuestos, un pilar de ahorro obligatorio y un pilar de ahorro voluntario. Esto permitiría diversificar los riesgos, diversificando las fuentes de ingresos para los jubilados. El rol del Estado en el sistema es crítico, para fortalecer el sistema de pensiones e ir incluyendo a aquellos grupos que hoy están desprotegidos y que implican demandas futuras. El rol básico y más importante del Estado, dados los recursos escasos con que cuenta, es reducir la pobreza entre los ancianos, por lo que el pilar básico o pilar cero, debe constituir una prioridad. Este pilar debe ser financiado con recursos fiscales e independientes del resto del sistema. Si es que se crean pilares básicos diferentes para los ancianos pobres extremos y para los que aportan al sistema de pensiones, hay que cuidar que ambos esquemas se encuentren bien coordinados. Con respecto al pilar de ahorro, es crítico su rol de regulador y supervisor. Dada la

inexistencia de planes ocupacionales, el Estado debe mantener y fortalecer su rol de organizador del sistema de pensiones. Se considera urgente que el país pueda crear e ir desarrollando su capacidad de regular y supervisar el sistema de pensiones.

En cuanto al diseño del pilar de ahorro obligatorio, se deben priorizar esquemas simples de administración y con bajos costos, que distribuyan los riesgos de la manera más amplia posible. Por ello, antes que adoptar esquemas donde una de las partes absorbe todos los riesgos – BD y CD tradicionales – es recomendable explorar la posibilidad de adoptar esquemas híbridos que distribuyan los riesgos entre los participantes y el patrocinante. Asimismo, el rol del Estado para distribuir entre generaciones, también es visto como algo que debe ser preservado. La adopción de fondos colectivos – es decir, no individuales – que al mismo tiempo reduzcan los costos de administración y diversifique los riesgos, es importante y aconsejable. El objetivo de tasa de sustitución debe ser bajo, es decir 50 o 60%, de modo a permitir el surgimiento un mercado de pensiones voluntarias del tipo TF. El mercado de pensiones voluntarias puede incluso estar parcialmente administrado por las Cajas del Estado, en un esquema de aportes voluntarios para mejorar los niveles de pensiones, pero este componente debe ser TF.



---

# REFERENCIAS

---



- Ambachtsheer, K. (2012). "The Dysfunctional DB vs. DC Pension Debate: Why and How to Move Beyond It". *Rotman International Journal of Pension Management*, Volume 5, Issue 2, 2012.
- American Academy of Actuaries (2014) "Objectives and Principles for Funding Public Sector Pension Plans". AAA Issue Brief, February 2014.
- Arenas de Mesa, A. (1997). *Learning from the Privatization of the Social Security Pension System in Chile: Macroeconomic Effects, Lessons and Challenges*. Tesis doctoral. Universidad de Pittsburgh, 1997.
- Arrighi, W., Bione, E., Bourquin, M. y Gómez, R. (2010). "IPS. Elaboración de estudios y proyecciones actuariales del régimen de jubilaciones y pensiones". Informe Actuarial Final. Organización Ibero-americana de Seguridad Social.
- Banco Mundial (1994). "Averting the Old Age Crisis: Policies to protect the old and promote growth", World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, 2004
- Banco Mundial (2004). "Paraguay: Definiendo una Estrategia para la Política de Protección Social", Informe Nro. 27352, febrero del 2004.
- Banco Mundial (2006). *Pension Reform: Issues and Prospects for Non Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Robert Holzmann y Edward Palmer (eds.), The World Bank, 2006.
- Barr, N. (2013). *The pension system in Finland: Adequacy, sustainability and system design*. Finnish Centre for Pensions, 2013.
- Barr, N. (2014). "The role of the public and private sectors in ensuring adequate pensions – theoretical considerations". En Clements, B., Eich, F. and Gupta, S. (Eds), *Equitable and Sustainable Pensions: Challenges and Experience*, Washington DC: International Monetary Fund, 2014.
- Barr, N. y Diamond, P. (2009). "Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions". *International Social Security Review*, Vol. 62, 2/2009.
- Barrientos, A. (2007). "Nuevas estrategias de seguridad del ingreso en la vejez para los países de bajos ingresos", *Comisión Técnica del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes*, Foro Mundial de la Seguridad So-

- cial, Moscú, Septiembre de 2007.
- Bernal, N. 2013. "Análisis de la cobertura de pensiones en El Salvador". Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo.
  - BID (2010). La era de la productividad. ¿Cómo transformas las economías desde sus cimientos? Pagés, C. (Ed.) Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.
  - Blake, D. (2010). "Longevity Risk in Pension Plans: Measuring, Modeling and Managing". Sixth International Longevity Risk and Capital Markets Solutions Conference, 9-10 September 2010, Sydney, Australia.
  - Blanchard, O. y Fisher, S. (1989). Lectures on Macroeconomics. MIT Press, 1989.
  - Blanco, Gastón M. (2008). "Red de Protección Social". Nota 5 del documento Paraguay: Opciones de Desarrollo Económico y Social: Desafíos y Prioridades para un Crecimiento con Equidad y Buen Gobierno. Banco Mundial, Setiembre de 2008.
  - Blommestein, H., Janssen, P., Kortleve, N. y Yermo, J. (2008). Evaluating Risk Sharing in Private Pension Plans, Financial Markets Trend. ISSN 1995-2864, OCDE 2008.
  - Blommestein, H., Janssen, P., Kortleve, N. y Yermo, J. (2009). "Moving Beyond de DB vs. DC Debate: The Appeal of Hybrid Pension Plans". Rotman International Journal of Pension Management, Volumen 2, Issue 2, 2009.
  - Bodie, Z., Marcus, A. y Merton, R. (1988). "Defined Contribution versus Defined Contribution Pension Plans: What are the real trade offs?" En Pension in the US Economy, Bodie, Shiven y Wisen (eds.), University of Chicago Press, 1988.
  - Bosch, M., Melguizo, Á. y C. Pagés. 2013. Mejores Pensiones, Mejores Trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
  - Bovenberg, L. y Van Ewijk, C. (2011). "Designing the pension system: Conceptual framework, Network for Studies of Pension, Aging and Retirement". (NETSPAR), DP 09/2011-080, Setiembre de 2011.

- Bovenberg, L. y Van Ewijk, C. (2011). "The future of multipillar pension systems". NETSPAR Discussion Paper, DP 09/2011-079, Setiembre de 2011.
- Broeders, D., Kortleve, N., Peisser, A. y Wijckmans, J. (2012). "The design of European supervision of pension funds", NETSPAR Design Paper 06, febrero del 2012.
- Brown, R. (2010). "Criteria for the Optimal Design of a Social Security Retirement System". Waterloo Research Institute in Insurance, Securities and Quantitative Finance, Working Paper Series, 2010-03.
- CELADE (2012). "Estimaciones y proyección de población a largo plazo 1950-2100". Revisión 2012. Santiago de Chile: CEPAL.
- Central Intelligence Agency (CIA) (2009). The World Factbook – Distribution of family income – Gini Index.
- Cimoli, M., Primi, A. y Pugno, M. (2006). "A low growth model: Informality as a structural constraint", CEPAL Review 88, 2006.
- Coeymans, J.E. 2009. "Determinantes de la productividad total de factores en el Paraguay. ¿Factores de corto plazo o de largo plazo?" Documento de Trabajo N° 359, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía.
- Daude, C. y Fernandez-Arias, E. (2010). "On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean," Research Department Publications 4653, Inter-American Development Bank, Research Department.
- De Soto, Hernando (1986). El Otro Sendero: La Revolución Informal. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- DGEEC (2005). "Paraguay: Proyección de la población por sexo y edad 2000-2050". Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos, diciembre del 2005.
- DGEEC (2012). "Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2012". Documento elaborado por la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos en base a datos del 2012.
- DGEEC (2011 y 2012). "Principales Resultados de la Encuesta de Hogares". Encuesta Continua de Empleo (2010-2012).

- Dirección de Pensiones No Contributivas (2012). "Balance Anual de Gestión Pública del 2012". Ministerio de Hacienda.
- Disney, R. (1999). "OCDE Public Pension Programmes in Crisis: An Evaluation of the Reform Options", The World Bank Social Protection Discussion Paper Series Nro. 9921, Agosto de 1999.
- Djankov, S., R. La Porta, F. López-de-Silanes y A. Shleifer. 2002. "The Regulation of Entry." The Quarterly Journal of Economics, Vol. 117(1):1-37, Febrero, MIT Press.
- Dutch Association of Industry-wide Pension Funds (VB) y Dutch Association of Company Pension Funds (OPF) (2008). The Dutch Pension System: An overview of the key aspects.
- Elliott, K. y Moore, J. (2000). "Cash Balance Pension Plans: The New Wave, Compensations and Working Conditions". Bureau of Labor Statistic, United States Department of Labor, Summer 2000.
- Fehr, H. y Uhde, J. (2013). "On the optimal design of the pension systems". NETSPAR.
- FMI (2013). World Economic Outlook. Fondo Monetario Internacional.
- Franks, J., Mercer-Blackman, V., Sab, R. y Benelli, R. (2005). Paraguay: Corruption, Reform and the Financial System. Fondo Monetario Internacional.
- Friedman, M. (1999). "The Biggest Ponzi Scheme on Earth," Hoover Digest 1999 no. 2, <http://www.hoover.org/publications/hoover-digest/article/7523>.
- Fuerst, Donald E. 2006. "Risk Allocation in Retirement Plans: A Better Solution." Journal of Applied Corporate Finance 18(1), Winter: 95-104.
- Galor, O. (2009), "Lawrence R. Klein Lecture—Comparative Economic Development: Insights from Unified Growth Theory." Working Papers 2009-10. Brown University, Department of Economics.
- Gill, I., Packard, T. y Yermo, J. (2004). Keeping the promise of social security in Latin America. Stanford University Press, World Bank, 2004.
- Grushka, C. (2008). "Evaluación actuarial del régimen de jubilaciones y pensiones administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS) de la República del Paraguay". Ministerio de Hacienda.

- Grushka, C. y Altieri, D. (2003). "Evaluación Actuarial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones Administrado por el IPS". Proyección 2000-2050, Organización Internacional del Trabajo.
- Guardiancich, I. (2010). "Denmark Current pension system: first assessment of reform outcomes and output". Country Report. European Social Observatory, Mayo 2010.
- Hayashi, Chiemi, Heli Olkkonen, Bernd Jan Sikken y Juan Yermo (2009). "Transforming Pensions and Healthcare in a Rapidly Ageing World: Opportunities and Collaborative Strategies". World Economic Forum/Mercer/OECD, World Scenario Series, 2009.
- Heller, P. (1998), "Rethinking Public Pension Reform Initiatives", FMI Working Paper WP/98/61, abril de 1998.
- Hemming, R. (1998). "Should Public Pensions be Funded?" IMF Working Paper WP/98/35, Marzo de 1998.
- Holzmann, R, Hinz, R. P. y Dorfmann, M. (2008). "Pension System and Reform Conceptual Framework" . Social Protection Discussion Paper Nro. 824, The World Bank, Junio de 2008.
- Holzmann, R. (1997). "A World Bank Perspective on Pension Reform". Mimeo. Documento preparado para el Workshop conjunto ILO-OECD sobre Desarrollo y Reforma de los Esquemas de Pensiones, Paris, Francia, Diciembre 15-17, 1997
- Holzmann, R. e Hinz, R. (2005). Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension System and Reform. The World Bank, Washington DC, 2005.
- Iglesias, A. y S. Valdez-Prieto (1995). "Conclusiones del Diagnóstico al Sistema de Jubilaciones y Pensiones en Paraguay y Propuesta de Reforma". Documento preparado para el Ministerio de Hacienda, Programa Sectorial de Inversiones, Febrero de 1995.
- International Organization of Pension Supervisors, (2006). "IOPS Principles of Private Pension Supervisors".
- Jencks, C. (1993). Rethinking Social Policy: Race, Poverty, and the Underclass. Harvard University Press, 1992. Primera edición de Harper Perennial, 1993.

- Jiménez, L. F. y Cuadros, J. (2003). "Ampliación de la Cobertura de los Sistemas de Pensiones en América Latina". Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) N° 29, pp. 117-132.
- Johnson, J. y Williamson, J. (2008), "Universal Non-Contributory Pension Schemes for Low-Income Countries: An Assessment." en Social Protection in an Ageing World, International Series on Social Security, Volume 13.
- Krugman, P. (1997), "What Consensus?", Boston Review, Enero de 1997.
- Larraín, G., Viteri, A. y Zucal, I. (2013). "Análisis actuarial y de gobernanza de la Caja Fiscal y Caja Bancaria y apoyo a propuesta de ley de inversiones". Mimeo elaborado en el marco del apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo al Ministerio de Hacienda, mayo 2013.
- Loayza, Norman (1997). "The economics of the informal sector: A simple model and some empirical evidence from Latin America". Policy Research Working Paper 1727, Banco Mundial. 1997.
- Loayza, N. V., A. M. Oviedo y L. Servén (2005). "The Impact of Regulation on Growth and Informality. Cross-country Evidence." Documento de trabajo de investigación de políticas Nro. 3623. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Loayza, N. y J. Rigolini. 2011. "Informal Employment: Safety Net or Growth Engine?", World Development, Vol. 39(9), setiembre, Elsevier.
- Modigliani, F. y Muralidhar, A. (1998). "A Taxonomy of Pension Reform Issues: The Case of Social Security". MIT Sloan School Working Paper, 1998.
- Mokyr, J. (1990). The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress. Oxford University Press, 1990.
- Myners, Paul (2001). Institutional Investment in the United Kingdom: A Review. Marzo del 2001.
- OCDE (1998). Maintaining Prosperity in an Ageing Society, Organization of Economic Cooperation and Development, 1998.
- OCDE (2005). "OCDE Guidelines for Pension Fund Governance: Recommendation of the Council".

- OCDE (2005a). Pensions at a Glance 2005: Public Policies across OCDE Countries. OCDE Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2005-3-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2005-3-en)
- OCDE (2005b). "Private Pensions: OCDE Classification and Glossary". OCDE Publishing.
- OCDE (2009). OCDE Guidelines for Pension Fund Governance. 2009.
- OCDE (2013). Pensions at a Glance 2013: OCDE and G20 Indicators. OCDE Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en).
- OIT (2000). Social Security Pensions: Development and Reform. Gillion, C. (Ed.). Organización Internacional del Trabajo.
- OIT, (2010). Tendencias mundiales del empleo juvenil.
- Ortiz, E. y B. Navarro (2012). Trabajos de Investigación no publicados y elaborados para el BID, en el marco del programa de Fondos Concurables. Los temas investigados fueron: "La protección de la población paraguaya por los sistemas jubilatorios", "Características paramétricas de los sistemas jubilatorios del Paraguay", "Financiamiento de las entidades del sistema de jubilaciones y pensiones del Paraguay", y "Regulación y supervisión del sistema de jubilaciones y pensiones del Paraguay". Diciembre de 2012.
- Packard, T. (2001). "Is there a positive incentive effect from privatizing social security? – Evidence from Latin America", World Bank Policy Research Working Paper 2719, Noviembre de 2001.
- Palacios, R., (2003). "Pension Reform in Latin America: Design and Experiences". En: Pension Reforms: Results and Challenges, Santiago, Chile, Federación Internacional de Administradoras de Fondo de Pensiones.
- Pallares, M. 2003. "Projection Methodology, Assumptions, and Summary of Projection Results and Key Issues." Informe de Consultoría. Proyecto "Paraguay: Defining a Strategic Approach to the Social Protection Policy. " Washington, DC. Banco Mundial.
- Pallares-Miralles, M., Romero, C. y Whitehouse, E. (2012). "International Patterns of Pension Provision II: A worldwide overview of facts and figures". The World Bank Social Protection and Labor Discussion Paper Nro. 1211, 2012.

- Pugh, C. y J. Yermo (2008), "Funding Regulations and Risk Sharing", OCDE Working Paper on Insurance and Private Pensions, Nro. 17, OCDE Publishing.
- Rodrik, D. (2003). "Growth Strategies". NBER Working Paper Series, Working Paper 10050, National Bureau of Economic Research, Octubre de 2003.
- Rofman, R. y Oliveri, M.L. (2008-2012). "Pension coverage in Latin America: Trends and Determinants". The World Bank. Social Protection and Labor Discussion Paper N° 1217.
- Samuelson, P. (1967), "Social Security Is a Ponzi Scheme that Works," Newsweek, February 13, 1967.
- Schneider, B. R. (2013). Hierarchical Capitalism in Latin America - Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development. Cambridge University Press, Septiembre de 2013.
- Sinha, T. y Yanes, M. (2008). "A decade of government mandated privately run pension in Mexico: What have we learned?". en Stephen J. Kay y Tapen Sinha (eds.). Lessons From Pension Reform in the Americas. Oxford University Press, 2008.
- Sorensen, O. y Dengsoe, C. (2011). Balancing the Security and Affordability of Funded Pension Schemes – The Netherlands.
- Stewart, F. y J. Yermo (2008). "Pension Fund Governance: Challenges and Potential Solutions". OCDE Working Papers on Insurance and Private Pensions, N° 18, OCDE.
- Titelman, D., C. Vera y E. Perez Caldentey, (2008). "The Latin American Experience in Pension System Reform: Coverage, Fiscal Issues and Possible Implications for China". Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper 13730, Noviembre.
- Turner, J. (2014). "Híbridos pensiones: Risk sharing arrangements for pension plan sponsor and participants", Society of Actuaries, 2014.
- Whitehouse, E. (2007). Pension Panorama: Retirement Income Systems in 53 Countries. The World Bank, 2007.

- Williamson, J. y Watts-Roy, D. (2009). "Aging Boomers, Generational Equity and Framing the Debate Over Social Security". En *Boomer Bust? Economic and Political Issues of the Graying Society*, Robert B. Hudson Ed., Praeger Publishers, 2009.
- Williamson, J.B. y Jessica K. M. Johnson (2008). "An assessment of the importance and feasibility of universal non-contributory pension schemes for low-income countries". En *Social Protection in an Ageing World, International Studies on Social Security, Volume 13*, Peter A. Kemp y Karel van dan Bosch (Eds.). Antwerp, Belgium: Intersentia.
- Williamson, J. y Watts-Roy, D. (1999). "Framing the generational equity debate". En J. Williamson, E. Kingson y D. Watts-Roy (Eds.). *The Generational Equity Debate*, New York, Columbia University Press.
- Willmore, Larry (2006). *Non-contributory Pensions: Bolivia and Antigua in an International Context*. Publicación de la CEPAL / GTZ, Santiago de Chile, 2006.
- Yermo, Juan (2002). "Revised Taxonomy for Pension Plans, Pension Funds and Pension Entities", OCDE, Octubre de 2002.

---

**ANEXOS**  
**ESTADÍSTICOS**

---



**TABLA 1: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR EDADES 2015 Y 2050**

AMBOS SEXOS	2015 / 6 992 949	2050 / 9 422 378
0 - 4	737 680	560 883
5 - 9	732 572	585 187
10 - 14	718 859	609 228
15 - 19	697 140	631 290
20 - 24	666 137	651 020
25 - 29	623 092	668 368
30 - 34	558 624	680 865
35 - 39	443 015	682 335
40 - 44	356 109	670 855
45 - 49	323 528	647 495
50 - 54	285 030	615 295
55 - 59	244 441	575 073
60 - 64	202 332	520 885
65 - 69	146 966	442 494
70 - 74	104 028	320 561
75 - 79	72 490	223 051
80 - 84	42 122	162 457
85 - 89	25 608	101 521
90 - 94	10 258	51 181
95 - 99	2 590	18 949
100 y más	328	3 385

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL. Revisión 2012.

HOMBRES	2015 / 3 521 701	2050 / 4 683 334	MUJERES	2015 / 3 471 248	2050 / 4 739 044
0 - 4	375 838	286 125	0 - 4	361 842	274 758
5 - 9	372 815	298 132	5 - 9	359 757	287 055
10 - 14	365 675	310 239	10 - 14	353 184	298 989
15 - 19	354 090	321 021	15 - 19	343 050	310 269
20 - 24	337 180	330 202	20 - 24	328 957	320 818
25 - 29	313 791	337 790	25 - 29	309 301	330 578
30 - 34	280 600	342 908	30 - 34	278 024	337 957
35 - 39	221 930	342 306	35 - 39	221 085	340 029
40 - 44	177 177	335 416	40 - 44	178 932	335 439
45 - 49	161 283	322 430	45 - 49	162 245	325 065
50 - 54	142 760	304 768	50 - 54	142 270	310 527
55 - 59	122 869	282 834	55 - 59	121 572	292 239
60 - 64	102 144	253 777	60 - 64	100 188	267 108
65 - 69	73 538	213 387	65 - 69	73 428	229 107
70 - 74	50 906	152 163	70 - 74	53 122	168 398
75 - 79	34 394	102 991	75 - 79	38 096	120 060
80 - 84	18 975	73 100	80 - 84	23 147	89 357
85 - 89	10 690	44 121	85 - 89	14 918	57 400
90 - 94	4 009	21 124	90 - 94	6 249	30 057
95 - 99	926	7 288	95 - 99	1 664	11 661
100 y más	111	1 212	100 y más	217	2 173

**TABLA 2: INDICADORES DE COBERTURA JUBILATORIA EN EL PARAGUAY**

AÑO	APORTANTES/ PEA	APORTANTES/ PEA OCUPADA	APORTANTES/ ASALARIADOS	APORTANTES/ EMPLEADORES Y TRABAJADORES INDEPENDIENTES	BENEFICIARIOS/ POBLACIÓN DE 65 +
1995	21,5	22,3	38,5	2,2	19,3
1997	17,9	19,1	33,2	1,2	18,4
1999	14,4	15,2	30,9	1,3	17,4
2000	13,9	14,8	32,5	0,0	19,6
2002	12,9	14,2	30,9	1,2	15,8
2003	13,0	13,9	29,5	1,3	16,6
2004	11,6	12,4	27,3	0,5	14,9
2005	15,0	15,8	32,8	0,4	18,2
2006	12,8	13,5	28,5	0,2	14,9
2007	16,2	17,0	33,7	0,5	n.d.
2008	16,9	17,7	34,5	0,3	12,9
2009	16,9	17,9	36,1	0,1	16,6
2010	17,8	18,6	35,8	n.d.	10,1
2011	19,7	20,7	38,5	0,7	12,3
2012	20,2	21,0	35,7	0,8	14,3

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de la DGEEC para los años 2010-2012. Hasta el 2009, los datos fueron tomados de Rofman y Oliveri (2012). n.d.: no disponible.

**TABLA 3: APORTES A LAS CAJAS POR ÁREA DE RESIDENCIA 2011 Y 2012**

¿A CUÁL CAJA APORTA?	AÑO 2011 / ÁREA DE RESIDENCIA			AÑO 2012 / ÁREA DE RESIDENCIA		
	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL
IPS	275.379	33.746	309.125	334.349	52.809	387.158
Caja Fiscal	176.996	36.772	213.768	163.223	32.428	195.651
Caja Bancaria	5.955	0	5.955	5.471	441	5.912
Caja Municipal	7.102	1.461	8.563	8.744	373	5.871
Caja Privada	9.859	3.800	13.659	5.573	298	5.871
Otra	0	656	656	1.619	941	2.560
<b>Total</b>	<b>475.291</b>	<b>76.435</b>	<b>551.726</b>	<b>518.979</b>	<b>87.290</b>	<b>603.023</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de la DGEEC 2011 y 2012.

**TABLA 4: COMPARACIÓN: INDICADORES DE COBERTURA EN PAÍSES DE LA REGIÓN**

PAÍSES	APORTANTES/ PEA	APORTANTES/ ASALARIADOS	BENEFICIARIOS/ POBLACIÓN DE 65 +
Argentina (2010)	47,5	66,8	90,43
Bolivia (2007)	15,0	35,7	17,2
Brasil (2009)	52,0	74,0	86,3
Chile (2009)	73,1	89,8	57,2
Colombia (2009)	32,7	59,7	23,0
Costa Rica (2008- 2009)	66,5	80,1	41,0
Ecuador (2009)	30,4	46,2	20,3
El Salvador (2009)	28,6	50,8	13,4
Guatemala (2006)	26,8	46,2	15,4
Honduras (2009)	19,1	42,0	5,1
México (2010)	37,0	50,6	25,2
Nicaragua (2005)	18,5	37,5	18,7
Panamá (2009)	49,1	75,1	46,0
Paraguay (2011)	19,7	38,5	12,3
Perú (2010)	18,5	40,9	25,9
Rep. Dominic. (2009)	25,0	55,4	11,1
Uruguay (2010)	66,8	83,7	85,7
Venezuela (2006)	35,3	63,8	31,3

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de la DGEEC para el año 2011 para Paraguay. Los demás datos fueron tomados de Rofman y Oliveri (2012).

**TABLA 5: COSTO Y NÚMERO DE PERSONAS CUBIERTAS POR LA PENSIÓN ALIMENTARIA AL ADULTO MAYOR**

DESCRIPCIÓN	2011	2012	2013
Pensión alimentaria al adulto mayor (gasto total en millones de guaraníes corrientes)	36.576	181.168	439.863
Pensión alimentaria al adulto mayor (gasto total en millones de guaraníes constantes base 2007)	29.931	142.990	338.096
Total de personas cubiertas por la pensión	24.867	48.682	88.420
Ingresos totales del Gobierno Central (en millones de guaraníes corrientes)	13.210.790	13.870.656	14.790.448
Ingresos totales del Gobierno Central (en millones de guaraníes constantes base 2007)	10.810.794	10.947.637	11.368.523
PIB en millones de guaraníes corrientes	97.368.303	100.083.175	128.896.358
PIB en millones de guaraníes constantes base 2007	21.248.075	20.823.410	24.040.717
% de la pensión alimentaria con respecto al PIB	0,04%	0,18%	0,34%
% de la pensión alimentaria con respecto a los ingresos totales del Gobierno Central	0,28%	1,31%	2,97%

**Fuente:** Balance Anual de Gestión Pública del Ministerio de Hacienda e Informe Económico de diciembre 2013 del BCP.

**TABLA 6: ESTRUCTURA DE LA PEA OCUPADA POR TIPO DE OCUPACIÓN PRINCIPAL EN %**

DESCRIPCIÓN	AÑO 2011 / ÁREA DE RESIDENCIA			AÑO 2012 / ÁREA DE RESIDENCIA		
	HOMBRE	MUJER	TOTAL	HOMBRE	MUJER	TOTAL
Empleado / obrero público	13	16	14	14	16	15
Empleado / obrero privado	55	32	45	57	31	46
Empleador o patrón	9	6	8	12	4	8
Trabajador por cuenta propia	20	27	23	15	25	19
Trabajador familiar no remunerado	1	3	2	2	5	3
Empleado doméstico	2	16	8	1	18	8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: ECE, DGEEC, 2011 Trimestre 2, 2013 Trimestre 4.

**TABLA 7: INFORMALIDAD % SEGÚN CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS, 2013, TRIMESTRE 4**

DESCRIPCIÓN	NO APORTA A UNA CAJA DE JUBILACIÓN	SIN CONTRATO LABORAL
<b>Total de asalariados*</b>	<b>56</b>	<b>28</b>
<b>Por género</b>		
Hombre	52	35
Mujer	63	17
<b>Por edad</b>		
15 a 19 años	87	66
20 a 24 años	47	34
25 a 29 años	44	24
30 a 34 años	39	18
35 a 39 años	41	25
40 a 44 años	37	22
45 a 49 años	21	12
50 a 54 años	25	15
55 a 59 años	54	37
60 y más	54	45
<b>Por nivel de educación</b>		
Menos que el secundario completo	67	55
Secundario completo	45	27
Nivel superior	28	11
<b>Por tamaño del establecimiento</b>		
Hasta 5 trabajadores	87	79
Entre 6 y 50 trabajadores	53	38
Más de 50 trabajadores	24	5
<b>Por sector de actividad</b>		
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca (no representativo por el carácter urbano de la ECE)	11	11
Industrias Manufactureras	37	33
Electricidad, Gas y Agua	43	22
Construcción	92	88
Comercio, Restaurantes y Hoteles	52	40
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	43	27
Finanzas, Seguros, Inmuebles	35	15
Servicios Comunes, Sociales y Personales	34	7

Fuente: ECE, DGEEC, 2013, Trimestre 4.

\*No incluye empleados domésticos.

**TABLA 8: NO ESTUDIA Y NO TIENE TRABAJO, %, AÑO 2013, TRIMESTRE 2**

DESCRIPCIÓN	NO ESTUDIA Y NO TIENE TRABAJO	NO ESTUDIA NI TIENE TRABAJO (EXCLUIDO EL TRABAJADOR DOMÉSTICO)
Total jóvenes de 18-29 años	14	11
Hombres	6	6
Mujeres	22	16

Fuente: ECE, Timestre 2, 2013, DGEEC.

**TABLA 9: PROBLEMA TOTAL DEL EMPLEO, 2013, TRIMESTRE 2**

DESCRIPCIÓN	PERSONAS	% DE LA PEA
Desempleo abierto 2° vez o más	93.156	7
Desempleo abierto 1° vez	15.975	1
Desempleo abierto total	109.131	8
Desempleo oculto	125.228	9
Sub-empleo visible	77.121	6
Sub-empleo invisible	158.430	12
Sub-empleo total	235.551	17
PEA	1.356.143	
PEA ocupada	1.011.461	75
Problema total de falta de empleo	469.910	35
Inactivos totales	741.257	
Inactivos verdaderos	616.029	

Fuente: ECE, Timestre 2, 2013, DGEEC.



Con un elevado bono demográfico, el sistema de pensiones en el Paraguay, sin embargo, presenta una baja cobertura y excesiva fragmentación, para un mercado muy pequeño. Varias instituciones adolecen de déficits actuariales, graves deficiencias en regulación y control y marcada heterogeneidad de parámetros, lo que genera inequidades significativas. La reforma del sistema de pensiones en el Paraguay requiere un papel más activo del Estado para aumentar la cobertura y hacer frente a demandas futuras. Requiere, asimismo, de un pilar básico financiado con impuestos, de un pilar de ahorro obligatorio y de otro pilar de ahorro voluntario.