



INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

ANÁLISIS DEL REGIMEN DE SEGURO SOCIAL DEL IPS Y PROPUESTAS PARA LA ESTRUCTURACION DE UN NUEVO MODELO DE ASEGURAMIENTO

1. Marco.

1.1. La Organización Internacional del Trabajo, en un documento publicado en 1991 denominado "Administración de la seguridad social", definió la seguridad social como:

“La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”

1.1. El objetivo del seguro social o la previsión social, es poner a los individuos a cubierto de los riesgos que les privan de la capacidad de generar ganancia, cualquiera fuere su origen: desocupación, maternidad, enfermedad, invalidez y vejez, y que pudieran extenderse y amparar a determinados familiares del trabajador en caso de muerte del mismo y que pueden contemplar la asistencia sanitaria.

1.2. En la Constitución Nacional se establece que *"El sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por ley, y se promoverá su extensión a todos los sectores de la población"*.

2. Contexto.

2.1. La cobertura de la Seguridad Social no puede aislarse de los límites que impone un mercado laboral que se caracteriza por su alto grado de informalidad y por los altos índices de movilidad, subempleo y precariedad. En la actualidad son los trabajadores asalariados los que principalmente contribuyen a la Seguridad Social, por lo que la cobertura se expande sólo si el mercado laboral asalariado también se expande. En este contexto, los problemas laborales y de Seguridad Social deben analizarse en forma conjunta, ya que el funcionamiento del mercado laboral está altamente relacionado con el funcionamiento de la economía y su capacidad de generar crecimiento, y con las leyes y normas que regulan las instituciones laborales y de Seguridad Social.

2.2. El Seguro Social en Paraguay administrado por el Instituto de Previsión Social (Salud, Pensiones y Riesgos Laborales) se apoya en el mercado laboral de los trabajadores formales dependientes (asalariados). De hecho, la legislación exige de afiliación obligatoria a los independientes, comisionistas, trabajadores familiares y trabajadores domésticos (para pensiones), los cuales constituyen en promedio más del 49% del empleo.

La participación al Sistema de Pensiones muestra marcadas diferencias entre el sector urbano y rural. Mientras en el sector urbano la cobertura es del 27%, en el sector rural alcanza el 7%. Asimismo, la cobertura es marcadamente regresiva, siendo mucho menor para los quintiles de más bajos ingresos. Y similares características presenta el Seguro de Salud.

- 2.3. Las demandas sociales crecientes que han surgido en torno al Seguro Social paraguayo reabren el debate sobre la necesidad de avanzar de manera urgente en una revisión al sistema que fortalezca su institucionalidad y sostenibilidad en el largo plazo. Esta necesidad se hace aún más evidente dada la baja asistencia de sistemas no contributivos.
- 2.4. Los cambios demográficos tendrán importantes efectos sobre el sistema de pensiones paraguayo y la demanda en servicios de salud. La dinámica demográfica que enfrentará Paraguay en los próximos años tendrá importantes efectos y plantea al mismo tiempo un importante conjunto de desafíos. A pesar de que el actual contexto demográfico es favorable, su población envejecerá considerablemente en los próximos decenios. De acuerdo a proyecciones de CELADE, la población mayor de 60 años aumentará de 7,7% en el 2010 a 19,6% en el 2050. La existencia de un bono demográfico, sin embargo, ofrece una enorme oportunidad para fortalecer el Seguro de Salud, sin embargo, se requiere del impulso de políticas públicas que permitan aprovecharlo.
- 2.5. El Instituto de Previsión Social o IPS fue creado por Decreto Ley N° 18.071 del 18 de febrero de 1943 en el gobierno de Higinio Morinigo. Posteriormente fue promulgado el Decreto Ley N° 1.860 del 1 de diciembre de 1950, por el cual fue modificado el Decreto Ley que le dio origen, siendo ampliados sus servicios a los Asegurados. Siendo su primer presidente el entonces Ministro de Salud Pública y Previsión Social el Dr. Gerardo Boungermini en los años 1943 y 1946.
- 2.6. El IPS fue creado con el propósito de proteger la salud de los trabajadores asalariados del Paraguay. Considerando que "es función propia del estado asegurar al ciudadano los medios que le pongan a cubierto de los azares de la vida en lo que respecta a la enfermedad, maternidad, invalidez, accidentes de trabajo".
- 2.7. Actualmente, el Seguro Social IPS administra un (1) Seguro General Obligatorio o Régimen General Obligatorio (Trabajadores Dependientes); cinco (5) Seguros de Salud o Regímenes Especiales para Salud (Trabajadores Domésticos, Docentes Públicos, Ministerio Público, Docentes Jubilados, Docentes Universitarios Jubilados); un (1) Régimen Especial Voluntario para Jubilaciones (Independientes, Amas de Casa y Empleadores); y un (1) Régimen No Contributivo (Veteranos y familiares).



INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

3. Objetivo

- 3.1. Habiendo transcurrido 23 años de la última reforma, se requiere el estudio del diseño, reglamentación e implementación de medidas que conduzcan a mejoras en la cobertura, la equidad, la eficiencia y la sostenibilidad del Seguro Social administrado por el Instituto de Previsión Social.
- 3.2. Es un compromiso de este Gobierno revisar el actual Seguro Social (Pensiones, Seguro de Salud, Seguro de Riesgos Laborales) a fin de realizar un diagnóstico acerca de su funcionamiento y elaborar alternativas de solución frente a las deficiencias que se encuentren, con especial énfasis en mejorar la cobertura, la calidad de los beneficios y servicios.
- 3.3. La propuesta de reforma debe incluir medidas para aumentar la densidad de cotización de los afiliados, promover la incorporación de los trabajadores independientes al sistema previsional, eliminar discriminaciones contra los trabajadores de menores ingresos y elevar el rendimiento de las cotizaciones efectuadas por los trabajadores.
- 3.4. Las propuestas deben ser relevantes, concretas, eficaces, eficientes y viables, mantener una coherencia interna de todas ellas, precisando la gradualidad para su cumplimiento. Así mismo deberá velar porque ellas cuenten con viabilidad financiera, política e institucional.

4. Metodología de Trabajo

- 4.1 Teniendo como referencia la experiencia de otros países que tuvieron la tarea de realizar reformas a sus sistemas previsionales, se estableció como línea de base una instancia de participación de todos los sectores incidentes en el Seguro Social administrado por el Instituto de Previsión Social.
- 4.2 Analizando cual sería el mecanismo adecuado de participación, se decidió hacerlo a través de la presentación de documentos con los análisis, diagnósticos, reflexiones y propuestas de las organizaciones de la sociedad civil, representantes del mundo laboral y empresarial (gremios de trabajadores, empleadores y jubilados), a quienes se les cursó una invitación a iniciar este proceso.
- 4.3 El día lunes 23 de febrero de 2015 se realizará la presentación de la metodología de trabajo y cronograma de actividades, así como responder a cualquier consulta que se presente sobre el proceso.
- 4.4 Se debe aclarar que no existe un borrador o proyecto de Ley elaborado o sobre el cual trabajar. Por lo que se requiere la participación de los distintos sectores (gremios de

trabajadores, empleadores y jubilados) para conocer la percepción que tienen sobre las fortalezas, debilidades y expectativas del Seguro Social.

- 4.5 ¿Qué se espera de los participantes? Se espera un “diagnóstico” y “propuestas” viables de implementación.

Por diagnóstico se entiende como el planteamiento de las necesidades, limitaciones, deficiencias y desafíos del Seguro Social, desde el requerimiento de ciertas coberturas hasta el análisis de por qué actualmente no se encuentra adecuadamente satisfecha una necesidad. El diagnóstico no precisa ser extenso ni tener un carácter técnico-académico, pero si requiere ser bien claro en el planteamiento del problema o situación.

Por propuestas se entiende como el planteamiento de alternativas orientadas a resolver las principales deficiencias planteadas en el diagnóstico. Pudiendo ser desde una idea, hasta la redacción de un proyecto de ley basado en un análisis técnico de su viabilidad.

- 4.6 Una vez recibidas las propuestas, se procederá a agruparlas por tema de interés (gobierno corporativo, sistema de afiliación, recaudación, beneficios, etc.) y se realizarán presentaciones agrupando a los gremios por sector, con la finalidad de exponer los puntos en común y las diferencias existentes.
- 4.7 El proceso de presentación por sectores durará aproximadamente 3 semanas y luego se realizará una presentación general, para que todos los sectores conozcan que puntos en común y diferentes tienen.
- 4.8 Posteriormente, durante 4 semanas consecutivas se organizarán seminarios, en los que serán convocados connotados expertos internacionales, a fin de conocer las principales tendencias a nivel comparado en materia de Pensiones, Seguros de Salud y Riesgos Laborales, aprovechando dicha instancia para resolver interrogantes sobre aspectos específicos (gobierno corporativo, seguro de salud, pensiones y riesgos laborales).
- 4.9 Finalmente se elaborará un borrador o propuesta de proyecto de Ley que será puesto a consideración de la sociedad en general.
- 4.10 Ninguna idea por más simple que parezca en principio será desechada, pero se debe tener en claro, que las propuestas se analizarán considerando su viabilidad financiera, política e institucional para que sea considerada en el borrador final. Por lo que cuanto más precisa sea la propuesta y un tenga respaldo técnico que lo sustente, mayor será la probabilidad de incluir en el proyecto de Ley.



INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

- 4.11 Para dar la mayor transparencia al proceso, el IPS ha habilitará en su página web, un enlace donde se irán detallando las actividades realizadas, y donde cualquier ciudadano o institución, podrán hacer llegar sus propuestas, comentarios y observaciones.
- 4.12 Como alternativa, las personas o instituciones que no se encuentren representadas por ninguno de los gremios invitados, podrán hacer llegar sus propuestas a corele@ips.gov.py
- 4.13 A efectos de coadyuvar a la formulación del Diagnóstico y las Propuestas, se provee en el **Punto 6** una “*Guía de Preguntas*” puramente enunciativas con algunos puntos relevantes a ser considerados.

5. Cronograma de Actividades

El presente cronograma sirve como guía de las actividades y podrá sufrir variaciones de acuerdo al volumen de trabajo, en cuyo caso serán notificadas las partes involucradas con la debida antelación.

Día	Fecha	Tema
		Socialización
	lun,16-feb	Envío de Nota a Gremios de: Trabajadores Empleadores Jubilados
0	lun,23-feb	Presentación de Metodología de Trabajo y Cronograma
45	jue,09-abr	Fecha Límite Recepción de Comentarios
67	vie,01-may	Taller Aportes Sector 1
74	vie,08-may	Taller Aportes Sector 2
81	vie,15-may	Taller Aportes Sector 3
88	vie,22-may	Taller Aportes General
95	vie,29-may	Seminario Gobierno Corporativo / Gobernanza
102	vie,05-jun	Seminario Riesgos Laborales
109	vie,12-jun	Seminario Pensiones
116	vie,19-jun	Seminario Salud
176	mie,19-ago	Presentación de Borrador

6. Guía de Preguntas

Las siguientes preguntas son puramente enunciativas y sirven como guía sobre los temas que deberían ser considerados en el diagnóstico, como en las propuestas a ser presentadas. No necesariamente deben responder estas preguntas ni tampoco abarcar todos los temas, con

alcanzar los temas que su gremio o sector considere fundamental ya será de gran valor el aporte.

1. ¿Considera que la actual estructura de gobierno y administración del IPS es la adecuada? De no ser así. ¿Cuál considera que debería ser la adecuada?
2. ¿Considera que la actual metodología de elección de autoridades del IPS es la adecuada? De no ser así. ¿Cuál considera que debería ser la metodología adecuada?
3. ¿Quiénes considera deberían estar incluidos en el Seguro Social? Ej. Empleadores, Independientes, Asalariados.
4. Para los trabajadores que actualmente no se encuentran cubiertos por el IPS ¿La afiliación debe ser obligatoria o voluntaria? Si su respuesta es afirmativa. ¿Cuál debería ser la base imponible?
5. ¿Las penas por evasión deberían ser más severas? ¿Deberían incluir penas carcelarias?
6. ¿Debería haber una edad mínima y/o edad obligatoria de jubilación? ¿Cuál es la edad de jubilación que considera adecuada?
7. ¿Cómo se debería determinar la jubilación que considera adecuada?
8. ¿Cuánto considera debería ser el aporte adecuado para recibir la jubilación que considera adecuada?
9. ¿Se debería pagar una Beneficio Adicional Anual (aguinaldo) a los jubilados? De ser así. ¿Cómo sugiere financiarlo?
10. ¿Qué servicios debería cubrir el Seguro de Salud? ¿Cuál debería ser el paquete de Servicios? Emergencias, Ambulatorio, Operatorio, Medicamentos, etc.
11. ¿Cuánto considera es el precio o aportes adecuado para el Paquete de Servicios que ha elegido?
12. ¿A quiénes debería cubrir el Seguro de Salud? Ej. Titular, cónyuge, hijos, ascendientes.
13. ¿Considera que si tienen más integrantes como beneficiarios, debería pagar un diferencial?
14. ¿Estaría dispuesto a realizar un pago adicional por cobertura de alta complejidad, por incluir a más familiares, por tener acceso a medicamentos más caros?
15. ¿Los que tuvieron accidentes en infracción de la Ley (alcoholizados, en un ilícito) deberían ser cubierto por el Seguro de Salud?
16. ¿El Seguro del IPS debería cubrir el riesgo desempleo? En caso afirmativo ¿Cómo se debe financiar?



INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

17. ¿El IPS debería de incluir dentro de su canasta de beneficios el pago de asignaciones familiares? En caso afirmativo, ¿Cómo se debe financiar?

7. Contactos

Comité de Reformas Legales

corele@ips.gov.py

Tel. 223 112

Asesoría Actuarial

vmolinas@ips.gov.py

Tel. 208 913