

***Autores:** Cecilia Cardozo, Alexandre Lucena, Rebeca Escobar.*

***Editora:** Gabriela Espínola.*

Febrero, 2026

Caja Fiscal en Paraguay: sostenibilidad, déficit y reforma.

El sistema de jubilaciones en Paraguay está al borde del abismo. Durante más de veinte años, el país postergó una reforma que hoy resulta urgente e inevitable. Lo que en 2003 parecía un problema lejano hoy es una realidad preocupante: los aportes de los trabajadores activos ya no alcanzan para pagar las jubilaciones vigentes. ¿Qué costo estamos pagando, y cuál asumimos en el futuro, por haber demorado tanto tiempo una transformación estructural?

La evolución del conflicto: ¿Cómo llegamos a este punto?

Desde principios de la década de 2000, el sistema jubilatorio paraguayo se organiza en múltiples regímenes dentro de la Caja Fiscal, diferenciados por sector –funcionarios civiles, docentes, fuerzas armadas y policías–, cada uno con reglas propias sobre edad mínima, años de servicio y cálculo del haber. Esta estructura sectorial es uno de los rasgos centrales del sistema y ha condicionado su evolución normativa a lo largo del tiempo.

En este contexto se promulgó la Ley N° 2345/2003, que introdujo una reorganización relevante al establecer normas generales de jubilación, fijar el aporte del 16% del salario, definir el cálculo del haber como promedio de los últimos años de servicio, ordenar la contabilidad por sectores y regular las pensiones a familiares, manteniendo al mismo tiempo la estructura sectorial existente.

Tras esta reforma, el Estado paraguayo pasó casi una década realizando ajustes al sistema: se corrigieron errores de cálculo en 2008, se incorporaron beneficios específicos para docentes en 2009 y se permitió la unificación de aportes provenientes de distintas cajas.

Todas estas leyes funcionan como herramientas orientadas a mejorar la administración y otorgar mayor precisión al sistema de pagos. Sin embargo, la estructura de fondo no se transformó, dejando pendientes los problemas de sostenibilidad que hoy enfrenta la caja fiscal.

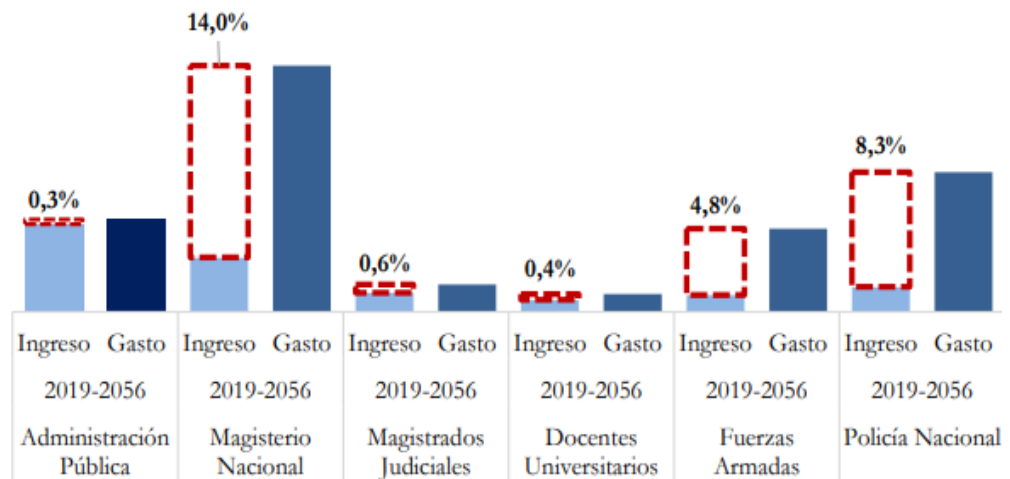
Radiografía de la crisis: ¿Por qué las cuentas ya no cierran?

Actualmente, la Caja Fiscal se divide en dos grandes programas:

- *Programa Civil:* Administración Pública, Magisterio Nacional, Docentes Universitarios, Magistrados Judiciales y otros sectores.
- *Programa No Civil:* Fuerzas Armadas y Policía Nacional

El problema financiero radica en que solo el sector de la Administración Pública presenta un leve superávit. En los demás sectores, el gasto supera a los aportes, obligando al Estado a cubrir la diferencia con recursos del presupuesto. Además, se estima que el fondo de reserva se agotará en 2027 y que, a partir de 2028, las jubilaciones dependen completamente de impuestos y aportes corrientes.

Gráfico 4. Escenario Vigente (2019 - 2056): Valor Presente del Déficit por Sector (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (Actualización del análisis actuarial, 2019)

Más allá de los números, el sistema agrupa realidades laborales muy distintas bajo un mismo esquema jubilatorio. Sectores con trayectorias laborales más breves o tareas de mayor exigencia física, consideran inequitativo recibir el mismo tratamiento que otras áreas del Estado.

Palabras claves: Caja fiscal, sistema previsional paraguayo, reforma jubilatorio, sostenibilidad fiscal, sistema de pensiones, finanzas públicas, equilibrio actuarial, seguridad social, gasto público.

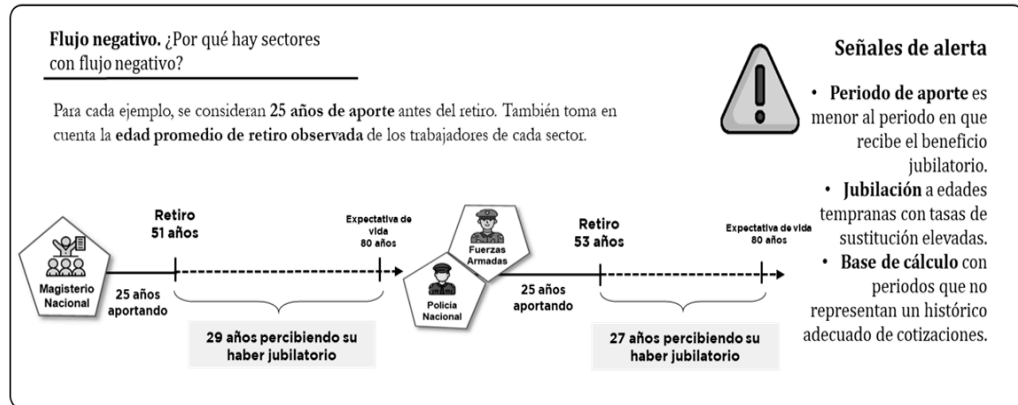
El sistema se financia principalmente con los aportes de los trabajadores activos, cuya tasa vigente es del 16% del salario. Actualmente existen entre 2,9 y 3 aportantes por cada jubilado; sin embargo, bajo los parámetros actuales, se requerirían al menos cinco para alcanzar un equilibrio sostenible en el largo plazo.

Derecho social vs. sostenibilidad de la Caja Fiscal

Sectores estratégicos como el Magisterio Nacional, los Docentes Universitarios y las Fuerzas Públicas (policías y militares) no cuentan con una edad mínima de jubilación. El gremio docente manifestó su rechazo al proyecto de reforma, argumentando que se discute sin suficiente análisis técnico ni un debate amplio. También reclaman mayor transparencia en los datos actuariales y participación efectiva de los sectores involucrados.

Sin embargo, la realidad financiera es crítica. El sector docente cubre apenas la mitad de sus compromisos jubilatorios. En las Fuerzas Públicas, el problema radica en el costo unitario, muchos se retiran percibiendo la totalidad de su último salario. A esto se suma el mecanismo de equiparación, que traslada automáticamente a los jubilados cualquier aumento salarial otorgado a los efectivos activos. Estas diferencias, al no ser autofinanciadas por sus propios sectores, deben cubrirse con recursos del Tesoro.

Este escenario es el resultado de decisiones postergadas durante años, que ampliaron beneficios sin estimar adecuadamente su costo de largo plazo ni constituir reservas suficientes. El desequilibrio se profundiza cuando personas de 32 años o menos dejan de aportar y pasan a ser beneficiarios, obligando al Estado a financiar jubilaciones durante décadas.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, agosto 2019.

Reforma 2025: ¿Qué propone el nuevo proyecto de ley?

El proyecto busca unificar criterios de acceso y financiamiento entre regímenes que históricamente operaron con reglas diferenciadas, con el objetivo de reducir brechas internas y ordenar el sistema previsional. Entre las principales medidas se plantean:

- Revisión de jubilaciones anticipadas y regímenes especiales.
- Incorporación de una edad mínima de jubilación de 57 años en sectores que no contaban con esa condición.
- Disponer que el cálculo de la remuneración final se realice tomando como parámetro el promedio de los últimos 5 años de aporte, a diferencia del sistema actual, en el que los criterios varían según el sector.
- Fijar una tasa de aporte total del 22% sobre la remuneración imponible (19% a cargo del trabajador y un 3% por el Estado).
- Limitaciones o redefinición del mecanismo de equiparación automática de salarios; se revisa la regla que traslada a los jubilados los aumentos salariales de los funcionarios en actividad, con el fin de moderar el crecimiento del gasto previsional.

Palabras claves: Caja fiscal, sistema previsional paraguayo, reforma jubilatorio, sostenibilidad fiscal, sistema de pensiones, finanzas públicas, equilibrio actuarial, seguridad social, gasto público.

- Replantear el mecanismo de actualización de las jubilaciones. Se busca ajustar la fórmula general de reajuste para preservar el valor del haber sin afectar la sostenibilidad financiera del sistema.
- Ajustes en el régimen de pensiones derivadas (viudez y orfandad).
- Fortalecimiento de controles administrativos y evaluaciones actuariales periódicas.
- Disposiciones transitorias y aplicación gradual para quienes están próximos a jubilarse, evitando un cambio abrupto de reglas.

Estas medidas introducen ajustes estructurales en el régimen previsional público, combinando cambios en los requisitos de acceso y en las reglas de financiamiento con mecanismos de transición para mitigar su impacto. El propósito es redefinir el marco normativo vigente y establecer reglas más uniformes para su funcionamiento en los próximos años.

Los sistemas previsionales no se desequilibran de un día para otro: el problema surge cuando las reglas permiten que los beneficios no estén respaldados por aportes suficientes y el contexto demográfico cambia. La Caja Fiscal enfrenta hoy esa tensión entre compromisos asumidos y capacidad de financiamiento.

La reforma 2025 modifica variables centrales –edad de retiro, tasa de aporte, fórmula de cálculo y mecanismos de ajuste– que determinan el equilibrio del sistema. El debate, sin embargo, no es solo técnico: también involucra criterios de equidad y distribución de cargas entre sectores. En última instancia, el desafío consiste en definir cómo sostener el sistema sin comprometer su viabilidad futura.

Referencias bibliográficas:

H. Cámara de Diputados del Paraguay. (s. f.).

<https://diputados.gov.py/noticias/noticias/1399>

Leyes | Ministerio de Economía y Finanzas. (s. f.).

<https://www.mef.gov.py/es/dependencias/viceministerio-de-administracion-financiera/gerencia-de-gestion-administrativa-del-estado/direccion-general-de-jubilaciones-pensiones/leyes>

Ministerio de Economía enfatiza que sin una edad mínima de jubilación la Caja Fiscal es insostenible. (s. f.-a). Ministerio de Economía y Finanzas.
<https://www.mef.gov.py/es/institucional/sala-de-prensa/noticias/ministerio-economia-enfatiza-que-una-edad-minima-jubilacion>

Reforma de la Caja Fiscal | Ministerio de Economía y Finanzas. (s. f.).
<https://www.mef.gov.py/es/reforma-de-la-caja-fiscal>

Reforma de la Caja Fiscal: Autoridades del MEF y docentes universitarios analizaron propuesta presentada por el sector. (s. f.). Ministerio de Economía y Finanzas.
<https://www.mef.gov.py/es/institucional/sala-de-prensa/noticias/reforma-caja-fiscal-autoridades-del-mef-docentes>

Situación de la Caja Fiscal | Ministerio de Economía y Finanzas. (s. f.).
<https://www.mef.gov.py/es/situacion-caja-fiscal>

Consejo Nacional de Educación Superior (CONES). (2025, enero). Ley 6834 que modifica el artículo 251 de la ley de organización administrativa.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2023). Situación del Sistema de Jubilaciones y Pensiones en Paraguay.

CEPALSTAT Portal de datos y publicaciones Estadísticas. (s. f.).
<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=2&lang=es>

Palabras claves: Caja fiscal, sistema previsional paraguayo, reforma jubilatorio, sostenibilidad fiscal, sistema de pensiones, finanzas públicas, equilibrio actuarial, seguridad social, gasto público.