

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la formalización laboral y fortalecimiento del sistema de pensiones en Panamá
▪ Número de CT:	PN-T1324
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Silva Porto Diaz, Maria Teresa (SCL/LMK) Líder del Equipo; Adriana Almonacid (SCL/LMK); Casco, Mario A. (ITE/IPS); Corriols Diaz, Leonor Odilie (VPC/FMP); Gaston Ferrin (SCL/LMK); Gonzalez Herrera, Beatriz Maria (SCL/LMK); Landazuri-Levey, Maria C. (LEG/SGO); Libertad Siccha (SCL/LMK); Moreno Saldana, Menfis (CID/CPN); Nitzia Castrellon (VPC/FMP); Orellana, Miguel Angel (VPC/FMP); Rivera Herrera, Sergio Andres (SCL/LMK); Yicel Vasquez (VPC/FMP)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	17 Feb 2023.
▪ Beneficiario:	Caja de Seguro Social (CSS)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social(W2E)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$100,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Mayo 2023
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CPN-Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 **Objetivo de la CT.** El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) es apoyar y contribuir a la formalización del mercado laboral y fortalecer a los actores del sistema de pensiones en Panamá a través del apoyo a la mejora de la gestión operativa y estratégica de la Caja de Seguro Social (CSS), para contribuir a la sostenibilidad social y financiera del sistema de pensiones. Para ello, esta CT prestará apoyo técnico a la subdirección general de la CSS y financiará acciones que apoyen a la CSS para: (i) mejorar la capacidad de gestión operativa del sistema de pensiones, en particular del componente de cuentas individuales, con un enfoque de transformación digital; (ii) Implementar la nueva estructura funcional y operativa de la Unidad Técnica Especializada de Inversiones de la CSS; y (iii) Obtener un diagnóstico y recomendación de nueva estructura funcional y operativa del Centro de Préstamo de la CSS.

- 2.2 El sistema de pensiones de Panamá presenta importantes desafíos de sostenibilidad financiera y de cobertura. En materia de sostenibilidad financiera, el Subsistema Exclusivo de Beneficio Definido (SEBD) de la Caja del Seguro Social (CSS) de Panamá enfrenta el riesgo de quedar insolvente para el pago de pensiones en los próximos años. De materializarse este riesgo, las pensiones tendrían que ser pagadas por medio del presupuesto nacional, lo cual podría afectar la estabilidad macroeconómica del país en un futuro cercano. A diferencia de otros países, los problemas financieros de la CSS no son causados por el cambio demográfico, pues Panamá aún posee un bono demográfico, aunque se tenderá a disipar en el futuro (OIT, 2019). Más bien, el desfinanciamiento del sistema de pensiones de la CSS se debe a la preexistencia de beneficios muy bondadosos del SEBD, pues al ser un régimen de reparto y a pesar de que fue reformado, no se consideró el costo de la transición de los nuevos afiliados hacia el Subsistema Mixto (SM). Esto ha provocado que el SEBD se vaya quedando sin cotizantes activos, lo cual estará generando presiones sobre el gasto en pensiones sin que existan ingresos suficientes para financiar las pensiones otorgadas. Por su parte, si bien el SM es un esquema joven, su número de cotizantes crece y se espera que los pagos de beneficios por vejez empiecen a ser significativos hasta después del 2030, es importante fortalecerlo. Mejoras en el retorno de sus inversiones y eficiencias operativas permitirán pagar mejores pensiones. En materia de cobertura de acuerdo con datos de la encuesta de propósitos múltiples de octubre 2021, 60,2% de los trabajadores ocupados cotizaba al régimen de IVM de la CSS (INEC, 2021). El sistema de pensiones en Panamá debe fortalecer la afiliación de los empleados por cuenta propia, que en 2021 representaron el 32% de la población ocupada (INEC, 2021). Adicionalmente, un elevado número de trabajadores, particularmente aquellos empleados en micro, pequeñas y medianas empresas no cotizan al sistema de pensiones cuando por ley debieran hacerlo.
- 2.3 **La modernización en la gestión estratégica y operativa de la CSS puede contribuir a mejorar su sostenibilidad financiera y social.** La adecuación de los procesos y la utilización de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) permitiría la reducción de costos mediante eficiencias operativas, control de fraude, y mejora de la gestión de historias laborales, así como la ampliación de la cobertura por la incorporación de mayor cantidad de trabajadores, lo que sería posible al brindar una mejor atención, agilidad en los procesos para la afiliación y otorgamiento de prestaciones económicas. Específicamente disponer y generar la información oportunamente, incide en la adecuada evaluación de los fondos administrados y contribuye al proceso de toma de decisiones. Por otro lado, la mejora en los procesos para la administración de la cartera de activos financieros del IVM, llevado a cabo por la Unidad Técnica Especializada de Inversiones y el Centro de Préstamos personales a asegurados, pensionados y jubilados, así como también préstamos hipotecarios, optimizaría la generación de ingresos por estas vías.
- 2.4 **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) y estratégicamente con el desafío de: (i) Inclusión Social e Igualdad al promover servicios inclusivos para el acceso al mercado laboral y fortalecer a los actores del sistema de pensiones en Panamá; (ii) Productividad e innovación, al apoyar reformas institucionales que contribuyen al uso más eficiente de los factores de producción a través de un sistema de pensiones que promueve el empleo formal; y (iii) Capacidad institucional y estado de derecho, al tratarse de estudios que apoyarán una reforma que busca mejorar el funcionamiento y

financiamiento del sistema de pensiones. Se alinea al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) mediante el incremento de instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas. Es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Trabajo (GN 2741-12) y la prioridad sectorial de acceso a sistemas de seguridad social adecuados y sostenibles. La CT es consistente con los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14), en particular con la Ventanilla 2 y los objetivos de: (i) mejorar la relevancia, calidad y volumen de los préstamos del Banco que apoyan al sector social; y (ii) fortalecer los esfuerzos de las instituciones públicas para ser más efectivos y eficientes en la programación social, focalización de grupos y ejecución de proyectos del sector social. Adicionalmente, se alinea con otras actividades del Banco, realizadas a través de SCL/LMK, para fortalecer los sistemas de pensiones en la región, como la “Red de Pensiones en América Latina y el Caribe” (Red PLAC) (ATN/OC-16485-RG) y el “Apoyo a políticas públicas para aumentar la cobertura, sostenibilidad y adecuación de sistemas de pensiones en la región” (ATN/OC-16361-RG). Así mismo esta CT está alineada con la Estrategia del Grupo BID con Panamá 2021-2024 (GN-3055) específicamente con las áreas prioritarias a través de objetivos acordes a generar mayor eficiencia en gestión pública los esfuerzos de modernización de la gestión pública, priorizando el aumento en la efectividad de la administración tributaria y la transformación digital de la administración pública para preservar los recursos financieros.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 El costo total de la CT es US\$100.000, que estarán financiados por el OC SDP ventanilla 2 – Desarrollo Social (W2E) con carácter no reembolsable. La CT no prevé contrapartida local. El beneficiario será la CSS. El periodo de desembolso y de ejecución será de 24 meses. Estos fondos serán utilizados en los siguientes componentes:
- 3.2 **Componente I: Apoyar la mejora de la Gestión Operativa de la CSS (US\$50.000).** Este componente tiene el objetivo de desarrollar un plan de acción sobre cómo el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) puede contribuir a mejorar la gestión de la información, en particular la gestión de historias laborales y estados de cuenta del componente de capitalización individual del sistema mixto, para así contribuir a lograr una mejor gestión operativa del sistema de pensiones. Financiará las siguientes actividades:
 - i. Identificar las mejores prácticas para la gestión del componente de cuentas individuales de sistemas mixtos de pensiones,
 - ii. Analizar la estructura de información actual, haciendo un análisis de estado presente e ideal futuro, y
 - iii. Proponer un mecanismo funcional y herramienta tecnológica para gestionar la información de cuentas individuales, con el fin de poder reportar estados de cuenta a los afiliados a la CSS en el sistema mixto.
- 3.3 **Componente II: Apoyar la mejora de la Gestión Estratégica de la CSS (US\$50.000).** Este componente tiene el objetivo de mejorar las capacidades de gestión de riesgo e inversiones de la CSS, para contribuir a la sostenibilidad social y financiera del sistema de pensiones. Financiará las siguientes actividades:

- i. Proponer un reglamento para la gestión de inversiones y riesgo, así como modificaciones a la Ley 51, Establecer la Hoja de Ruta para realizar las modificaciones necesarias para la estructura funcional y operativa de la Unidad Técnica Especializada de Inversiones, y
- ii. Realizar un diagnóstico y recomendaciones para mejorar la gestión del Centro de Préstamos.

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente I: Apoyar la mejora de la Gestión Operativa de la CSS	Diseño y ruta de implementación para mecanismo funcional y herramienta tecnológica para gestionar la información de cuentas individuales de los afiliados a la CSS en el sistema mixto	US\$50.000	US\$50.000
Componente II: Apoyar la mejora de la Gestión Estratégica de la CSS	Propuesta de mejora de la gestión estratégica de la CSS que incluya: Proyecto de reglamento para la gestión de inversiones y riesgo, proyecto para la modificación de la Ley 51, y Hoja de Ruta para realizar las modificaciones necesarias para la estructura funcional y operativa de la Unidad Técnica Especializada de Inversiones	US\$50.000	US\$50.000
	Diagnóstico y recomendaciones para mejorar la gestión del Centro de Préstamos		
Total		US\$100.000	US\$100.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 A Solicitud del Beneficiario, se propone que el Banco realice la contratación de los consultores previstos en esta CT. La Agencia Ejecutora será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de la División de Mercados Laborales (SCL/LMK).
- 4.2 La Agencia Ejecutora será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según lo solicitado por el beneficiario, de conformidad con los lineamientos y requisitos establecidos en la Política de Cooperación Técnica (GN-2470-2) y en los procedimientos para la tramitación de operaciones de cooperación técnica y asuntos conexos (OP-619-4), a través de su División de Mercados Laborales (SCL/LMK). Este proceder se justifica por la experiencia del Banco en el desarrollo de los instrumentos operativos y técnicos para este tipo de operaciones, ventajas en términos de capacidad técnica e institucional requerida para ejecutar las actividades planteadas y por la orientación de la CT hacia el apoyo al desarrollo de medidas de política promovidas por otras operaciones de pensiones en SCL/LMK, lo cual permitirá asegurar una ejecución oportuna y el cumplimiento de los objetivos previstos en la CT.
- 4.3 En este sentido, la Jefa de Equipo a cargo para la administración y ejecución de esta CT, es María Teresa Silva-Porto (mariasil@iadb.org).

- 4.4 **Adquisiciones y gestión financiera:** Las adquisiciones a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Se identificó un riesgo de sostenibilidad debido a que en 2024 se realizarán elecciones nacionales. Se mitiga este riesgo con un diálogo técnico permanente con los cuadros técnicos y la alta dirección de la CSS. A ello se suma que al tratarse de una CT que produce exclusivamente documentos de informes y estudios, los cuales serán realizados mediante consultorías individuales y firmas contratadas por el Banco, no se identificaron riesgos sustanciales de carácter fiduciario, macroeconómico, de gestión política o rendición de cuentas.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 Ninguna.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Esta CT no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos ni estudios ambientales y sociales asociados a estos; por lo tanto, esta CT no cuenta con requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - PN-T1324](#)

[Matriz de Resultados - PN-T1324](#)

[Términos de Referencia - PN-T1324](#)

[Plan de Adquisiciones - PN-T1324](#)