

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PARAGUAY

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES A CARGO DEL MINISTERIO DE HACIENDA

(PR-L1158)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Waldo Tapia, Jefe de Equipo; Manuel Urquidí, Jefe Alterno; Mariano Bosch; Lukas Keller; Ethel Muhlstein; Andrea García (SCL/LMK); Dennis Sánchez (IFD/FMM); Jean Theinhardt (ICS/CPR); Claudia Piras (SCL/GDI); Fernando Glasman; Jorge Gonzalez (FMP/CPR); Horacio Mendoza (LEG/SGO); Gastón Pierri (SPD/SDV); y Alicia Cabrera (CSC/CPR).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, problemática y justificación	2
B. Objetivos, componentes y costo	13
C. Indicadores claves de resultados.....	16
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	16
A. Instrumentos de financiamiento	16
B. Riesgos ambientales y sociales.....	17
C. Riesgos fiduciarios.....	18
D. Otros riesgos y temas claves.....	18
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	19
A. Resumen de los arreglos de implementación	19
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados	20

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios
Anexo IV	Salvaguardias (SPF) y (SSF)

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	PEP y POA
EER#2	Plan de Monitoreo y Evaluación
EER#3	Plan de Adquisiciones

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Análisis Económico
EEO#2	Diagnóstico Caja Fiscal
EEO#3	Sistemas Informáticos Caja Fiscal
EEO#4	Pensiones No Contributivas
EEO#5	Reglamento Operativo del Programa
EEO#6	Diagnóstico Sistema de Pensiones
EEO#7	Aspectos de Diseño de Laboratorio de Ahorro Para el Retiro y Pilotos
EEO#8	Salvaguardias SPF SSF

ABREVIATURAS	
ALC	América Latina y el Caribe
CF	Caja Fiscal
DEE	Dirección de Estudios Económicos
DGIC	Dirección General de Informática y Comunicaciones
DGJP	Dirección General de Jubilaciones y Pensiones
DPNC	Dirección de Pensiones No Contributivas
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
GdP	Gobierno de Paraguay
IPS	Instituto de Prevención Social
JUPE	Sistema de Jubilaciones y Pensiones
LAR	Laboratorio de Ahorro para el Retiro
MH	Ministerio de Hacienda
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OE	Organismo Ejecutor
PC	Pensiones Contributivas
PNC	Pensiones No Contributivas
POA	Plan Operativo Anual
PLAC	Red de Pensiones de América Latina y el Caribe
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SEAF	Subsecretaría de Estado de Administración Financiera
SIPEN	Sistema de Pensiones No Contribuyentes
SJP	Sistema de Jubilaciones y Pensiones

RESUMEN DEL PROYECTO
PARAGUAY
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES
A CARGO DEL MINISTERIO DE HACIENDA
(PR-L1158)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario:			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)	
República de Paraguay			Plazo de amortización:	24 años
Organismo Ejecutor:			Período de desembolso:	6 años
Ministerio de Hacienda			Período de gracia:	6,5 años ^(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
BID (Capital Ordinario):	20.600.000	100	Comisión de crédito:	(c)
			Comisión de inspección y vigilancia:	(c)
			Vida Promedio Ponderada (VPP):	15,25 años
Total:	20.600.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
Objetivo/descripción del proyecto: El programa tiene como objetivo general mejorar la eficiencia y eficacia en el otorgamiento de beneficios a través del fortalecimiento en la capacidad institucional de los esquemas de pensiones administrado por el Ministerio de Hacienda. Los objetivos específicos son mejorar: (i) la eficiencia de la gestión operativa de la Caja Fiscal; (ii) la eficacia en la gestión operativa del esquema de la Dirección de Pensiones No Contributivas; y (iii) la eficiencia de la gestión estratégica del Ministerio de Hacienda en materia de política pensional.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: El Ministerio de Hacienda demostrará: (i) que haya creado la Unidad Coordinadora del Programa dentro de su estructura y que, al menos, ha seleccionado el coordinador del programa, el especialista en adquisiciones y el especialista fiduciario, en virtud de los términos de referencia acordados con el Banco; y (ii) que se haya aprobado y entrado en vigencia el Reglamento Operativo del Programa (ROP) , de conformidad con los términos previamente acordados con el Banco, incluidos los acuerdos de gestión fiduciaria, el Plan de Ejecución Plurianual, el plan financiero y el plan de ejecución 3.4 .				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(d):	SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
Temas Transversales^(e):	GD <input checked="" type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 Paraguay ha experimentado un importante desarrollo socioeconómico en las últimas décadas. Entre 2009 y 2018, el país experimentó un crecimiento económico anual promedio de 4,4%, lo cual más que duplica el promedio del 2% de América Latina y el Caribe (ALC)¹. El crecimiento económico se ha reflejado en mejores indicadores laborales y sociales. En ese periodo, el desempleo abierto disminuyó de 6,7% a 5,8% y la formalidad aumentó de 17,4% a 24,3%². Por otra parte, el porcentaje de la población viviendo bajo la línea de pobreza se redujo del 43,2% al 26,4% de la población total y la desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, disminuyó de 0,53 a 0,48³. Esta situación ha sido el resultado de la convergencia entre la reactivación económica y el despliegue de un conjunto de políticas públicas. Sin embargo, persisten importantes desafíos para encauzar a Paraguay en una senda de desarrollo sostenible⁴. Uno de ellos lo representa el Sistema de Jubilaciones y Pensiones (SJP).
- 1.2 **Marco institucional.** El SJP se compone de un esquema de pensiones contributivo obligatorio (PC) y un esquema de pensiones no contributivo (PNC). El contributivo reúne ocho cajas previsionales. Las más importantes son el Instituto de Previsión Social (IPS) y la Caja Fiscal (CF). Ambas representan el 96,4% del total de aportantes al SJP⁵. El resto de los participantes está distribuido en entidades pequeñas y sectoriales⁶. El IPS es una institución autónoma e independiente donde están obligados a cotizar todos los trabajadores asalariados del sector privado. El IPS también ofrece cobertura de salud y cubre riesgos de accidente y discapacidad. El aporte al IPS representa el 23% salario, de los cuales el 9% lo aporta el trabajador y el 14% el empleador. La CF es la institución encargada de la administración del sistema de jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos y la tasa de aporte representa el 16% del salario. El esquema contributivo tiene garantía estatal, donde el Estado asume el pago de pensiones ante la insuficiencia de recursos de las entidades previsionales. Paralelamente, el esquema de PNC incorpora un programa para adultos mayores en situación de vulnerabilidad⁷. La CF y el esquema de PNC son gestionados por el Ministerio de Hacienda (MH).
- 1.3 **El SJP presenta tres importantes desafíos.** En primer lugar, Paraguay es uno de los países de América Latina con menor cobertura pensional. Cifras de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2017 señalan que sólo el 21,7% del total

¹ Banco Mundial, 2019.

² Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (BID, 2019).

³ Banco Mundial, 2019. Datos para 2008-2017.

⁴ Paraguay: Rutas para el Desarrollo (BID, 2018a).

⁵ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, (2017).

⁶ El resto de las instituciones son: Caja Municipal; Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios; Caja de Empleados Bancarios; Caja del Personal de la Administración Nacional de Electricidad; Fondo del Poder Legislativo y Caja del Personal de la Itaipú Binacional. Cada una de estas instituciones se gestiona de manera independiente de acuerdo con su carta orgánica.

⁷ Ley No. 3728/2009.

de ocupados aporta al SJP, cifra menor al promedio latinoamericano (44%)⁸. Asimismo, sólo el 13,4% de la población mayor de 65 años recibe una pensión contributiva. La cobertura es marcadamente desigual entre quintiles de ingreso y por género. Menos del 3% de la población mayor de 65 años del quintil más bajo de ingresos recibe una pensión contributiva, comparada con el 28% del quintil más alto. En términos de género, la proporción de aportantes/ocupados dentro del sector privado es mayor para hombres que para mujeres (17,2% vs. 14,0%), debido, entre otros factores, a un menor conocimiento del sistema de pensiones con respecto a los hombres⁹. Según la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) 2017, el 79,7% de las mujeres desconoce la edad de jubilación y el 87,4% no saben la tasa de aporte (versus 73,4% y 80,3% para hombres). La baja cobertura representa un costo latente del SJP para el país, dado que, en los próximos años, el Estado no va a poder ignorar las demandas de un creciente porcentaje de la población sin cobertura pensional.

- 1.4 Otro desafío es la sostenibilidad del sistema. Esta situación es principalmente consecuencia que las PC y PNC son relativamente altas y que las PNC son cada vez más numerosas. El BID (2018b) señala que el SJP está entre los más generosos de la región, con tasas de reemplazo promedio que alcanzan el 98%, superior al promedio regional (64,7%)¹⁰. Asimismo, los beneficios del esquema de PNC están entre los más altos de la región¹¹. Así, la situación financiera del SJP representa un peligro para las finanzas públicas, ya que las transferencias de recursos del tesoro, que hoy representan cerca de 1% del PIB, seguirán creciendo en los próximos años.
- 1.5 El tercer desafío está dado por la baja capacidad institucional del SJP. Por una parte, la estructura organizacional de las entidades previsionales no está diseñada en función de la optimización de los procesos, originando problemas de eficiencia en la gestión. En la mayoría de las entidades, predominan los procesos manuales, favoreciendo la presencia de errores en el cálculo de beneficios, generando retrasos en el otorgamiento de beneficios e incrementando los costos transaccionales. Asimismo, las disposiciones normativas y legales de las entidades previsionales presentan gran heterogeneidad y no siguen las buenas prácticas internacionales¹². Finalmente, existe un déficit de información, que dificulta el monitoreo de resultados y la preparación de informes financieros. Estos elementos generan brechas de eficiencia y eficacia en el otorgamiento de beneficios e impiden la adopción de medidas correctivas y oportunas, pues los costos se conocen solamente cuando los riesgos se materializan, impactando negativamente el control del gasto en pensiones.
- 1.6 **La débil capacidad institucional representa un desafío inmediato para la implementación de medidas orientadas a avanzar sobre los dos primeros desafíos y fortalecer así el SJP.** Esta situación se presenta principalmente en los esquemas de pensiones administrados por el MH (es decir, CF y PNC) y requieren ser abordados cuanto antes, pues su baja capacidad institucional agrava los problemas de cobertura y sostenibilidad en el corto y mediano plazo.

⁸ Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe (BID, 2018b).

⁹ EPH, 2017.

¹⁰ Promedio regional de sistemas de beneficio definido.

¹¹ Mejores Pensiones, Mejores Trabajos (BID, 2013).

¹² Perspectivas del mercado de trabajo y las pensiones en Paraguay (Alaimo y Tapia, 2014).

En el corto plazo, al no existir instrumentos adecuados para una correcta focalización y control de beneficios, se generan deficiencias en el alcance de personas que deberían estar cubiertas (objetivo de cobertura), mientras que, simultáneamente, se producen fugas de beneficios hacia personas que no califican, afectando la situación financiera del sistema (objetivo de sostenibilidad). En el mediano plazo, la presencia de errores en el cálculo de beneficios y la falta de sistemas de información que permitan cuantificar la situación financiera, dificultan la implementación de políticas orientadas a: (i) aumentar los niveles de cobertura; y (ii) mitigar los riesgos sobre las finanzas públicas. Contar con una institucionalidad sólida es un pilar determinante y representa un prerrequisito para mejorar la situación financiera y la efectividad del sistema de pensiones. La evidencia empírica sustenta que una buena institucionalidad es esencial para el éxito de un sistema de pensiones y que una baja institucionalidad socava la confianza del público, eleva los costos administrativos y limita la capacidad del gobierno para mejorar el bienestar general de la población¹³. La evidencia sugiere que la transformación tecnológica, los procesos de digitalización y simplificación de trámites, y el uso de herramientas biométricas, favorecen la precisión en la focalización de beneficiarios (cobertura) y reducen los costos de filtraciones de beneficiarios “fantasma” (sostenibilidad), sin afectar la efectividad de los programas de pensiones y proveyendo mejores servicios a los ciudadanos¹⁴.

- 1.7 **La débil capacidad institucional en los esquemas de pensiones administrados por el MH se manifiesta en la existencia de brechas de eficiencia y eficacia en el otorgamiento de beneficios**¹⁵. La débil capacidad institucional se debe principalmente a: (i) la limitada eficiencia en la gestión operativa¹⁶ de la CF; (ii) la limitada eficacia en la gestión operativa del esquema de PNC; y (iii) la limitada eficiencia en la gestión estratégica del MH en materia de política pensional.

1. Limitada eficiencia en la gestión operativa de la CF¹⁷

- 1.8 La CF es gestionada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP), que depende administrativamente del MH¹⁸. La CF administra dos sectores: Civil y No Civil. El Civil está compuesto por cuatro programas: Administración Pública, Magisterio Nacional, Docentes Universitarios y Magistrados Judiciales. El No Civil está conformado por dos programas: Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales¹⁹. La CF cuenta con aproximadamente 60.000

¹³ *Persistence of power, elites, and institutions* (Acemoglu & Robinson, 2008); BID, 2013; Alaimo y Tapia, 2014; *Construyendo Gobiernos Efectivos* (Kaufmann et al., 2015).

¹⁴ *E-Government for developing countries* (Ndou, 2004); *Geographies of E-Government in Latin America and the Caribbean* (Warf, 2014); *Building State Capacity: Evidence from Biometric Smartcards in India* (Muralidharan et al., 2016); *Wait No More: Citizens, Red Tape, and Digital Government* (Roseth et al., 2018).

¹⁵ Se refiere a eficacia cuando se logran los objetivos propuestos, mientras que eficiencia a cuando se logran los objetivos haciendo uso de la mínima cantidad de recursos posibles. Estos componentes se reflejan en una baja cobertura. En 2017, sólo 44,2% de adultos mayores a 65 de menores ingresos recibieron una pensión no contributiva y sólo 1,8% contributiva, mientras países como Uruguay y Bolivia, esta cifra supera el 90%. Este programa busca cerrar esta brecha en al menos 1,3%.

¹⁶ Gestión operativa son procesos relacionados a la gestión administrativa y de beneficios. Gestión estratégica son procesos vinculados a la planificación, monitoreo y evaluación de políticas.

¹⁷ Ver [EEO#2](#) para más información de la CF.

¹⁸ La CF está regida por la Ley No. 2.345/2003.

¹⁹ Ver [EEO#2](#) y [EEO#6](#).

beneficiarios y cerró 2018 con un déficit del 0,4% del PIB, el cual es financiado con recursos del Tesoro²⁰.

- 1.9 **La CF presenta problemas de eficiencia en la gestión operativa que dificultan la implementación de acciones orientadas a mejorar la sostenibilidad.** Estos problemas han propiciado errores en la concesión de beneficios e inseguridad del monto de pensión concedido. Tres factores explican estas deficiencias: (i) el modelo de gestión y la estructura organizacional no están orientados a la optimización del desempeño operativo; (ii) los sistemas informáticos muestran obsolescencia tecnológica y funcional; y (iii) el centro de atención a usuarios presenta deficiencias en la provisión de información y resolución de trámites. A continuación, se detallan estos problemas:

a. Modelo de gestión y estructura organizacional

- 1.10 **La CF cuenta con un modelo de gestión operativa poco eficiente, que se manifiesta en una estructura organizacional desactualizada.** La estructura organizacional de la CF no está diseñada en función de la optimización de los procesos operativos, generando problemas de productividad y eficiencia²¹. La gestión operativa está orientada sólo al procesamiento y pago de beneficios y no incorpora elementos que permitan un adecuado control de los riesgos operativos, legales y financieros. El organigrama tampoco incorpora unidades de control interno que permitan generar la información requerida para monitorear la gestión de sus actividades.
- 1.11 **Se requiere incorporar nuevas capacidades técnicas para una adecuada gestión.** El personal de la CF realiza funciones eminentemente administrativas y no cuenta con la especialización requerida para enfrentar tareas más complejas relacionadas al control de gestión, generación de información, planificación financiera y análisis normativo²². Esta situación resulta de una desactualización en las definiciones de perfiles de cargo y funciones, las cuales se limitan sólo a una breve descripción en términos de competencias y características generales²³.
- 1.12 **La fragmentación normativa de la CF favorece la existencia de errores en la concesión de beneficios.** Navarro y Ortiz (2014) señalan que la heterogeneidad del marco normativo de la CF ha favorecido que existan errores de interpretación en la concesión de beneficios²⁴. Muchas de las disposiciones legales que regulan su funcionamiento son antiguas y no responden a los requerimientos técnicos establecidos en guías de buenas prácticas. Asimismo, el marco regulatorio existente resulta incompleto y no incorpora manuales ni procedimientos normativos complementarios para temas operacionales, inversiones, actuariales y manejo de información.

²⁰ Si bien el déficit resulta bajo respecto a otros países de la región (BID, 2018b), el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2017), señala que la deuda implícita en valor presente (a 50 años) representa aproximadamente 28% del PIB.

²¹ Apoyo al Fortalecimiento Institucional de la Caja Fiscal de Paraguay (Echeñique et al., 2015); Diagnóstico Institucional de la Caja Fiscal (Grafe, 2019).

²² Grafe, 2019.

²³ Grafe, 2019.

²⁴ El sistema de pensiones de Paraguay (Navarro y Ortiz, 2014).

- 1.13 **Los procesos de gestión de beneficios son manuales y no están respaldados por sistemas de información.** Echeñique et al. (2015) y Grafe (2019) señalan que los procesos operativos están basados en prácticas desactualizadas, generando retrasos y errores en la concesión de beneficios. Por ejemplo, la falta de sistematización y el carácter manual del procesamiento y pago de beneficios genera que el 90% de las solicitudes actuales de beneficios terminen en reprocesos, de los cuales el 44% se deben a errores de completitud de datos y/o de cálculo²⁵. Esto implica mayores tiempos de procesamiento, problemas de asignación de recursos y duplicación de funciones²⁶. Además, la actualización de la base de beneficiarios presenta serias deficiencias, ya que se realiza de manera manual a partir de publicaciones en la prensa y misiones de funcionarios a distintas reparticiones del Registro Civil²⁷.

b. Sistemas informáticos

- 1.14 **El sistema de información que da soporte a la CF muestra problemas de funcionalidad y obsolescencia tecnológica²⁸.** La CF cuenta con un sistema de gestión informática, denominado Jubilaciones y Pensiones (JUPE), que no permite dar un adecuado soporte a las transacciones que requiere su operativa diaria (Grafe, 2019). Por ejemplo, los procesos críticos de otorgamiento y cálculo de beneficios se hacen de forma manual, generando riesgos de inconsistencia y errores en la completitud de datos y concesión de beneficios. Los datos actualmente almacenados están definidos solo para la operativa de pagos, limitando la capacidad para emitir informes cualitativos y cuantitativos. El JUPE tampoco cuenta con sistemas ni protocolos de seguridad confiables y no se encuentra integrado con otras bases de datos relevantes del MH. Finalmente, el lenguaje de programación informático sobre el cual se estructuran las herramientas del JUPE, así como el software usado para la base de datos, quedarán sin respaldo técnico en los próximos años²⁹. El equipamiento informático con que se cuenta en la actualidad se encuentra en un estado obsoleto y sin sistemas de seguridad robustos³⁰.
- 1.15 **Inexistencia de una sistematización ordenada, completa y operativa de las historias laborales en medios digitales.** Esta situación impide la generación automática de la historia laboral y obliga a una reconstrucción manual de la misma, generando potenciales errores en la estimación de la pensión³¹. Los datos requeridos para el otorgamiento de los beneficios se obtienen de tres fuentes de información: (i) Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SINARH); (ii) archivo histórico de aportes; (iii) y planillas de instituciones

²⁵ Un reproceso ocurre cuando por problemas de inconsistencias de información se debe analizar una misma solicitud de jubilación de forma repetitiva.

²⁶ Una solicitud requiere 389 días para ser analizada y tramitada al interior de la CF, sólo el 10% surten este proceso una única vez (sin reproceso). Los demás casos, requieren surtir el trámite entre 2 y 5 veces.

²⁷ En promedio este proceso tarda 230 días por caso para ser detectado y arroja en promedio 600 casos identificados.

²⁸ Ver [EEO#3](#): Diseño de un nuevo sistema informático de gestión de la Caja Fiscal de Paraguay (Olmedo, 2019).

²⁹ La versión utilizada para la gestión de la base de datos quedará sin soporte técnico el 2020, y la herramienta de desarrollo el 2022.

³⁰ Olmedo, 2019.

³¹ Grafe, 2019.

descentralizadas, cada una de las cuales presenta problemas de completitud, confiabilidad y seguridad³².

c. Modelo de atención al usuario

- 1.16 **Los mecanismos de atención de la CF no están orientados hacia la oferta de un mejor servicio a los usuarios.** El modelo de atención al usuario se centra en una única oficina que atiende solicitudes de información, trámites de beneficios y reclamos. El principal canal de atención es presencial. El servicio de atención telefónica es incipiente y no existen mecanismos para trámites en línea. Tampoco hay canales de comunicación al usuario que permitan brindar información sobre reglas y procedimientos para tramitar una pensión. Además, existen deficiencias en la estructura física y el equipamiento informático que dificultan la atención a los usuarios y genera problemas de manipulación excesiva de los expedientes³³. Tampoco existe un sistema centralizado de atención que permita dar un servicio rápido, seguro y eficaz tanto a usuarios externos como internos. Además, el sistema de manejo de expedientes no permite la identificación y seguimiento del trámite de un beneficiario, generando retrasos durante el proceso. Adicionalmente, existen problemas con el manejo y consulta de los expedientes de los beneficios ya reconocidos (aproximadamente 66.200). Estos se encuentran almacenados en un edificio sin condiciones mínimas de conservación y están expuestos a altos riesgos de pérdida de la información³⁴.

2. Limitada eficacia en procesos operativos del esquema de la DPNC

- 1.17 El esquema de PNC depende administrativamente de la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC) del MH y es financiado con recursos del Tesoro. Los beneficiarios de las PNC son: (i) adultos mayores en situación de pobreza; (ii) personas pertenecientes a pueblos indígenas en situación de vulnerabilidad; y (iii) excombatientes de la Guerra de Chaco y sus herederos³⁵.
- 1.18 El esquema de PNC ha crecido sostenidamente, alcanzando a 200.000 beneficiarios en 2018, un 52% mayor que en 2014. La pensión para adultos mayores representó el 95% del total. Las transferencias para el esquema de PNC alcanzaron el 0,5% del PIB en el 2018. Según la DPNC, el número de beneficiarios alcanzará las 239.000 personas en 2023. Conforme con BID (2013), el porcentaje de adultos mayores de 65 años sin derecho a una pensión contributiva puede alcanzar el 90% en el 2050, con lo cual el presupuesto público destinado a financiar este esquema podría alcanzar hasta 4% del PIB³⁶.
- 1.19 La brecha de eficacia en el esquema de PNC se refleja en problemas de selección y depuración de beneficiarios. Según el MH, en 2017, el 32,8% del quintil más pobre de la población adulta y el 47,1% del segundo quintil no recibieron una PNC, en tanto el 6,3% del quinto quintil sí lo recibió. Esto evidencia una limitada asignación de los beneficios hacia la población más vulnerable, mientras el sistema actual favorece las filtraciones de beneficiarios que no satisfacen las

³² Ver [EEO#3](#).

³³ Echeñique et al., 2015.

³⁴ Entre 2015 y 2019, 2.386 solicitantes no pudieron recibir beneficios de jubilación por falta de información.

³⁵ Ver [EEO#4](#) para requisitos y beneficios.

³⁶ BID, 2013.

condiciones requeridas, afectando la eficacia del esquema. Esta situación resulta principalmente de: (i) una estructura organizacional y modelos de gestión desactualizados; (ii) falta de mecanismos de información y cotejo para la concesión y monitoreo de los beneficios; y (iii) deficiencias en los canales de atención y provisión de información al beneficiario.

a. Estructura organizacional y modelos de gestión

- 1.20 **La estructura organizacional y modelo de gestión de la DPNC están definidos por manuales y procedimientos desactualizados.** Esta fue actualizada en el 2014 e incorpora una visión de procesos y funciones que no responde al volumen y necesidades de la DPNC para llevar una gestión eficaz. El manual vigente tiene un enfoque principalmente administrativo y no incorpora funciones de manejo de riesgos. Asimismo, la estructura organizacional se ha visto debilitada en tanto el número de beneficiarios de PNC aumentó un 51,9%, mientras el recurso humano se redujo en 24,3%³⁷. Esta situación ha desbordado la capacidad de la DPNC para realizar controles eficaces sobre las solicitudes de nuevos beneficiarios y el monitoreo de los beneficios otorgados. En 2018, menos del 10% de los beneficiarios fueron objeto de verificación de información y monitoreo de situación de pobreza. Esta labor es desempeñada por ocho funcionarios, quienes realizan visitas presenciales en los 255 municipios de Paraguay, y no cuentan con niveles de especialización, ni manuales de procedimiento, para realizar un cotejo eficaz de información.

b. Mecanismos de información y cotejo

- 1.21 **La DPNC no cuenta con los sistemas de información requeridos para enfrentar los problemas de focalización y control de beneficiarios.** Desde 2018, la DPNC cuenta con un sistema que gestiona todo el proceso de otorgamiento de beneficios, denominado Sistema de Pensiones No Contributivas (SIPEN). Esta herramienta no cuenta con mecanismos de validación automática ni de evaluación, tanto para los procesos de identificación de potenciales beneficiarios, como para controlar los beneficios ya otorgados. Por ejemplo, en la selección y determinación de elegibilidad de un potencial beneficiario, la falta de sistemas de información interoperables y de consulta con registros administrativos determina que la validación sea manual, lo cual introduce riesgos en la correcta selección de beneficiarios. Similarmente, la información de la DPNC para controlar y administrar los beneficios otorgados resulta limitada. La DPNC no cuenta con acceso directo a registros administrativos y depende del reporte de fallecimientos realizado por los municipios y de la notificación de los mismos familiares para dar de baja a un beneficiario. En 2018, se detectó que, ante la falta de información oportuna y automatizada, se estaba pagando PNC a un total de 11.507 titulares que ya habían fallecido, equivalente a US\$14,9 millones anuales en pagos indebidos.
- 1.22 Adicionalmente, el SIPEN no cuenta con información biométrica de los beneficiarios y tampoco con la capacidad para enfrentar los problemas de suplantación de identidad, doble identidad y falsificación de datos, con el fin de

³⁷ Diagnóstico institucional de la DPNC (DPNC, 2019).

reducir la posibilidad de fraude, tanto al momento de incorporación del nuevo beneficiario, como al momento de realizar el pago. Aunque se tiene conocimiento de estas situaciones, la falta de información y herramientas tecnológicas impide su detección y tratamiento de manera sistemática³⁸. Hasta ahora, sólo se han podido implementar algunas medidas de control preventivas, sin resultados exitosos en la detección y depuración.

c. **Modelo de atención al usuario**

- 1.23 **El modelo de atención al usuario presenta deficiencias en los canales de atención y provisión de información oportuna.** La atención al ciudadano se realiza bajo dos modalidades: atención personalizada y telefónica. La atención presencial se ofrece a través de la oficina en Asunción y convenios con municipios. Aunque la mayor parte de las consultas se realiza vía telefónica, la postulación de potenciales beneficiarios requiere que el ciudadano se acerque presencialmente a realizar esta solicitud³⁹. El carácter presencial de la solicitud de inscripción representa un obstáculo en la identificación y selección de potenciales beneficiarios en condición de vulnerabilidad, e incide en las estrategias de priorización y atención a los adultos mayores en zonas apartadas del país. Adicionalmente, los mecanismos de provisión de información a potenciales y actuales beneficiarios sobre las reglas y procedimientos para tramitar una pensión son muy limitados, lo que puede favorecer el riesgo de postulaciones y cobros indebidos. Además, existen deficiencias de estructura física en la oficina de atención y el equipamiento informático dificulta la atención a los usuarios.

3. Limitada eficiencia en la gestión estratégica del MH en materia de política pensional

- 1.24 Las únicas dependencias del Estado encargadas de realizar análisis y recomendaciones sobre el SJP son la Dirección de Estudios Económicos (DEE) del MH, y el Viceministerio de Empleo y Seguridad Social dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dadas las repercusiones fiscales asociadas al SJP y la importancia que representan los esquemas bajo la responsabilidad del MH, la DEE ha sido la dependencia que ha desempeñado un rol preponderante en la coordinación y evaluación de políticas vinculadas al sistema.
- 1.25 Los problemas de eficiencia en la gestión estratégica del MH quedan reflejados en las limitadas capacidades de la DEE para cumplir sus funciones de asesoría técnica en materia pensional. Esta situación genera retrasos en los tiempos de respuesta a consultas y proyectos de ley que tiene que analizar. Datos del MH señalan que, si bien el tiempo legal de respuesta a una consulta es de 15 días, en la práctica los pronunciamientos tardan más del doble. Lo anterior evidencia la falta de herramientas para evaluar y proponer lineamientos de reforma relacionados al futuro del SJP. Esta situación resulta principalmente de: (i) baja calidad y poca disponibilidad de información; (ii) ausencia de unidades estratégicas para una adecuada supervisión; y (iii) la falta de mecanismos de comunicación interna y de rendición de cuentas.

³⁸ DPNC, 2019.

³⁹ En 2018, 80% de las 79.000 consultas fueron telefónicas, pero todas las 20.000 solicitudes de inscripción se realizaron de forma presencial.

a. Disponibilidad y acceso a información

- 1.26 La DEE no cuenta con mecanismos y sistemas de información que permitan generar los indicadores requeridos para un adecuado análisis del SJP. No se dispone de metodologías ni protocolos que apoyen la generación sistemática de datos ni el intercambio de información con otras instituciones. Los principios sobre regulación de los sistemas de pensiones desarrollados por la OCDE (2016) señala que la disponibilidad de información es determinante para que reguladores y partes interesadas puedan evaluar el diseño y funcionamiento del sistema de pensiones.
- 1.27 La baja calidad y poca disponibilidad de información impide la creación de una instancia formal dentro de la DEE que permita generar evidencia y análisis rigurosos sobre la efectividad de medidas innovadoras orientadas a aumentar la cobertura en poblaciones tradicionalmente desvinculadas del SJP, como trabajadores informales y mujeres. Existe evidencia que la implementación de mecanismos innovadores puede tener un impacto positivo en la participación de estos grupos al sistema de pensiones. Lo anterior resulta relevante en Paraguay, donde la informalidad laboral supera el 60% y la tasa de aportantes de mujeres es menor que la de hombres.

b. Ausencia de unidades estratégicas para una adecuada supervisión

- 1.28 La DEE cumple las funciones de proyecciones actuariales y financieras de los contingentes fiscales del SJP, particularmente de la CF. Sin embargo, esta dirección no cuenta con una unidad especializada que le permita cumplir con este objetivo. Esto dificulta la realización de proyecciones sobre el impacto de cambios legales, demográficos y económicos sobre el SJP, debilitando la capacidad de respuesta de la DEE. Según BID (2013), resulta fundamental establecer una mínima institucionalidad que permita realizar estudios actuariales periódicos para evaluar las perspectivas del sistema de pensiones. La OCDE (2016) indica que el diseño de un sistema de pensiones debe revisarse periódicamente para determinar la idoneidad de sus parámetros actuariales.
- 1.29 La DEE tampoco cuenta con una unidad especializada que permita ejecutar una política de inversiones. Esto genera un conjunto de riesgos financieros con efectos potenciales sobre la sostenibilidad del sistema. Al depender del MH, esta situación resulta particularmente preocupante en la CF. Si bien existe un Comité de Inversiones, no se cuenta con mecanismos que permitan gestionar apropiadamente las reservas. La normativa vigente para la CF permite sólo la compra de bonos de la Agencia Financiera de Desarrollo. En el 2017, el 17% se invertía en estos instrumentos, y el 76% permanecían en cuentas de depósito en el Banco Central de Paraguay sin generar interés. OCDE (2018) señala que el sistema de pensiones debe ofrecer indicaciones claras sobre las inversiones, estableciendo niveles de inversión e imponiendo una diversificación adecuada.

c. Falta de mecanismos de comunicación y rendición de cuentas

- 1.30 La DEE carece de mecanismos de comunicación y rendición de cuentas sobre la situación actuarial del SJP. Esto le resta transparencia al sistema, pues los costos de los cambios que se han adoptado en los diversos programas pensionales no son conocidos ni comunicados a la población en general. Al respecto, OCDE

(2016) señala que las entidades de pensiones deben tener estructuras de control y comunicación adecuadas con el fin de fomentar una correcta toma de decisiones, la transparencia y la revisión periódica. Un ejemplo sobre mecanismos de rendición de cuentas es Barbados, donde el sistema de pensiones está obligado por ley a presentar los resultados de un estudio actuarial en el parlamento, permitiendo anticipar los principales retos que caracterizan a los sistemas públicos de reparto⁴⁰.

- 1.31 **Justificación del programa.** Los desafíos que enfrenta el SJP ponen de relieve la necesidad urgente de implementar nuevas intervenciones para mejorar la eficiencia y eficacia del sistema de pensiones. Estas acciones permitirán estratégicamente en el mediano plazo enfrentar los problemas de cobertura y sostenibilidad del SJP, mejorando la capacidad de análisis económico del MH y potenciando su acción de coordinación, articulación y evaluación de políticas vinculadas al SJP. El presente programa está alineado con las prioridades del actual Gobierno de Paraguay (GdP) en el área de seguridad social. El Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto del GdP incorpora entre sus compromisos la revisión del actual sistema de seguridad social, debido al déficit que presentan las entidades previsionales, que ponen en peligro la sostenibilidad del sistema y el otorgamiento de prestaciones futuras⁴¹. Adicionalmente, el programa se alinea con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual enfatiza la importancia de restaurar la sostenibilidad del sistema de pensiones⁴² y con la OCDE, que, dentro del Estudio Multidimensional de Paraguay (2018), identifica como una de las prioridades reformas en el ámbito de protección social.
- 1.32 **Lecciones aprendidas.** El Banco posee experiencia a nivel regional en el diseño y ejecución de las actividades del Programa, destacando el Programa de Fortalecimiento de la Gestión e Información del Sistema de Pensiones de Chile (1882/OC-CH) que promueve una gestión eficiente del sistema de pensiones; el Programa de Apoyo para una Mejor Gestión del Sistema de Protección Social de Uruguay (2109/OC-UR) que busca fortalecer la capacidad de formulación y ejecución de políticas sobre seguridad social; el Programa de Fortalecimiento al Sistema de Pensiones de Paraguay (ATN/OC-14763-PR) que busca generar información para la implementación de medidas orientadas a mejora cobertura, equidad, eficiencia y sostenibilidad del sistema; el Programa de Fortalecimiento Fiscal para el Crecimiento Inclusivo de El Salvador (4542/OC-ES) que busca el fortalecimiento institucional del sistema de pensiones para lograr su sostenibilidad de largo plazo; y el Programa de Apoyo a la Agenda Digital de Paraguay (4650/OC-PR), que busca mejorar la calidad de los servicios públicos mediante un mayor uso de Tecnologías de la Información y Comunicación. La experiencia acumulada ha sido incorporada en los Componentes I y II, en particular en: (i) la importancia de fortalecer el sistema de pensiones en lo referente a su marco legal, aspectos operativos, sistemas de monitoreo y sistema de información; y (ii) lo fundamental que resulta mejorar la gestión de beneficios contributivos y no contributivos mediante una mayor integración, eficiencia y transparencia de los sistemas de información. Ambos componentes incorporan actividades de mejoramiento de la gestión operativa, estructura organizacional, y modernización

⁴⁰ BID, 2014.

⁴¹ Gobierno de Paraguay, 2018.

⁴² Consultación del Artículo IV (FMI, 2019).

de los sistemas de información. Los proyectos mencionados también resaltan la importancia de implementar actividades que permitan fortalecer la capacidad de formulación y ejecución de políticas de seguridad social. Así, el Componente III incorpora actividades para fortalecer las funciones de generación de información, análisis y formulación de políticas del SJP⁴³.

- 1.33 De manera transversal, el programa utiliza los aprendizajes generados a través de dos programas regionales del Banco: (i) “Red de Pensiones en América Latina y el Caribe” (Red PLAC) (RG-T3105; ATN/OC-16485-RG); y (ii) “Laboratorio de Ahorro para el Retiro” (LAR) (RG-M1277; ATN/ME-15065-RG). La Red PLAC ha promovido la necesidad de fortalecer la capacidad institucional y desarrollar buenas prácticas en materia de supervisión y regulación⁴⁴. El proyecto LAR ha generado evidencia para la implementación de mecanismos innovadores para promover la participación al sistema de pensiones⁴⁵.
- 1.34 **Alineación estratégica del programa.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de Inclusión Social e Igualdad por medio de los objetivos de: (i) erradicar la pobreza extrema; (ii) crear una política fiscal más distributiva; y (iii) fortalecer la capacidad del Estado. El programa se alinea con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho por medio del objetivo de mejorar la institucionalidad del sistema de pensiones para mitigar los riesgos de sostenibilidad fiscal sobre las finanzas públicas del país. El programa se alinea con el área transversal de Igualdad de Género y Diversidad al proponer acciones orientadas a fortalecer las instituciones encargadas de identificar y reducir las inequidades al interior del sistema, así como revestirlas de las capacidades y conocimientos necesarios para implementar políticas destinadas a tratar las desigualdades halladas. El programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) mediante el indicador agencias gubernamentales beneficiadas con instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos. Es consistente con la prioridad sectorial de acceso a sistemas de seguridad social adecuados y sostenibles (sección V, dimensión 3) del Documento de Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-7) y es consistente con el principio de fortalecer las capacidades institucionales del sector público como estrategia para efectuar una gestión fiscal más efectiva y eficiente (sección V, dimensión 5.1, inciso a) del Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8). El programa responde a la Estrategia del Grupo BID con Paraguay, 2019-2023 (GN-2958), en el área de Gestión Pública e Instituciones, que menciona la necesidad de contar con marcos institucionales adecuados y recursos suficientes, alineándose con los objetivos de: (i) fortalecer la capacidad de gestión pública para el desarrollo con énfasis en sistemas de información y capacidad de servicio civil; (ii) mejorar la eficiencia y efectividad en la gestión de recursos públicos; y (iii) apoyar el fortalecimiento del sistema de pensiones, con énfasis en diseños de gestión y gobernanza que aseguren la sostenibilidad financiera del mismo. Finalmente, el programa se encuentra incluido en la actualización del Anexo III del informe sobre el Programa de Operaciones de 2019 (GN-2948-2).

⁴³ Ver ¶1.41.

⁴⁴ <https://www.iadb.org/es/sectores/trabajo-y-pensiones/red-plac/home>.

⁴⁵ <https://www.iadb.org/es/trabajo-y-pensiones/inicio-laboratorio-de-ahorro-para-el-retiro>.

- 1.35 **Género.** El programa busca promover la igualdad de género favoreciendo una mayor participación de mujeres en el SJP. El programa utilizará las lecciones aprendidas en el LAR para el diseño e implementación de un proyecto piloto que busca aumentar el conocimiento de las mujeres sobre el SJP y de aspectos sobre planificación financiera⁴⁶.
- 1.36 **Ciberseguridad.** El programa contempla actividades de seguridad informática que mitigan los riesgos y debilidades computacionales identificados en el diagnóstico del sistema informático de la CF (Olmedo, 2019), incluyendo la implementación de protocolos de seguridad, mecanismos de respaldo de información, protección contra virus, regulación de acceso a redes, uso de hardware confiable y mecanismos de monitoreo para asegurar la confiabilidad de la información almacenada⁴⁷.
- 1.37 **Innovación.** Para mejorar la eficiencia y eficacia en el otorgamiento de beneficios de los sistemas de pensiones a cargo del MH, el programa prevé apoyar la adopción de diferentes innovaciones de gestión pública. Destacan: (i) la aplicación de los aprendizajes de la economía del comportamiento para favorecer la participación voluntaria en el SJP; y (ii) la sistematización de información y capacitación de personal que permitirán análisis predictivos del sistema de pensiones basados en datos masivos (Big Data).

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.38 **Objetivos.** El programa tiene como objetivo general mejorar la eficiencia y eficacia en el otorgamiento de beneficios a través del fortalecimiento en la capacidad institucional de los esquemas de pensiones administrados por el MH. Los objetivos específicos son mejorar: (i) la eficiencia de la gestión operativa de la CF; (ii) la eficacia en la gestión operativa del esquema de la DPNC; y (iii) la eficiencia de la gestión estratégica del MH en materia de política pensional. Se han identificado los siguientes componentes:
- 1.39 **Componente I: Mejorar la eficiencia en la gestión operativa de la CF (US\$12,5 millones).** El objetivo es mejorar los procesos de gestión operativa, la modernización de los sistemas de información y los mecanismos de atención al usuario mediante los siguientes subcomponentes:
- i. **Subcomponente I.1: Mejoramiento de los procesos de gestión operativa y estructura organizacional.** Este subcomponente promueve la incorporación de mecanismos que favorezcan una adecuada estructura organizacional y un modelo de gestión eficiente. Se realizarán las siguientes acciones: (i) readecuación de la estructura organizacional y de recursos humanos⁴⁸; (ii) incorporación de una unidad estratégica en las áreas de riesgos y fortalecimiento de las áreas de control interno y administración financiera; (iii) sistematización del marco jurídico y desarrollo de normativas complementarias; (iv) mejora de los procesos de

⁴⁶ Para más información sobre programa piloto ver [EEO#7](#).

⁴⁷ Para más información sobre los aspectos de seguridad informática ver [EEO#3](#).

⁴⁸ El programa incluye actividades de capacitaciones, de gestión de cambio y contratación de consultorías para generar capacidades en el MH. No se contempla actividades de contratación ni de desvinculación del personal existente.

gestión de beneficios en términos de procesos e implementación de mecanismos para el control de beneficiarios; y (v) actividades de capacitación y de gestión de cambio enfocadas en mejorar el desempeño organizativo.

- ii. **Subcomponente I.2: Modernización e integración de los sistemas de información.** Este subcomponente promueve el fortalecimiento de la gestión informática y la modernización e integración de los sistemas de información. Se ejecutarán las siguientes acciones: (i) diseño de una estrategia tecnológica para la gestión integral de la CF, incluyendo el diseño de un nuevo modelo de arquitectura del sistema de información; (ii) desarrollo e implementación de un nuevo sistema informático integrado que permita contar con información en línea para los procesos de elegibilidad, concesión y pago de beneficios; (iii) sistematización y desarrollo de una base de datos única de historias laborales; (iv) desarrollo de un sistema de inteligencia que apoye las labores de monitoreo y conducción; (v) modernización de la infraestructura tecnológica (hardware) de los sistemas y acondicionamiento de un Centro de Datos independiente que deberá albergar los equipos informáticos en condiciones de seguridad física; (vi) capacitación a usuarios de los nuevos sistemas a ser desarrollados; y (vii) preparación de un plan de mantenimiento tecnológico que incluya la mitigación de los riesgos de obsolescencia.
- iii. **Subcomponente I.3: Mejora de los mecanismos de atención al usuario.** Este subcomponente propone mejorar los servicios de atención a los usuarios, diversificando los canales de información, facilitando los trámites en línea y ofreciendo una información integral acerca de los servicios ofrecidos. Se ejecutarán las siguientes actividades: (i) diagnóstico de los servicios de atención, incluyendo un diagnóstico de la infraestructura física, equipos tecnológicos y recursos humanos; (ii) diseño de un nuevo modelo de atención a los usuarios basado en los resultados de las actividades de los dos subcomponentes anteriores; (iii) implementación y mantenimiento de una oficina móvil con equipamiento para la atención de beneficiarios en localidades del interior del país; (iv) implementación de un sistema de Atención al Cliente integrado tanto en forma presencial, vía telefónica e Internet; (v) diseño de la imagen corporativa del centro de atención; (vi) remodelación física y equipamiento informático del centro de atención; y (vii) capacitación a los usuarios de los nuevos mecanismos de atención.

1.40 **Componente II: Mejorar la eficacia de la gestión operativa del esquema de la DPNC (US\$3,8 millones).** El objetivo es mejorar el modelo de gestión operativa, los procesos de otorgamiento de beneficios y los mecanismos de atención al usuario mediante los siguientes subcomponentes:

- i. **Subcomponente II.1: Mejoramiento de la gestión operativa y monitoreo de beneficiarios.** Este subcomponente permitirá mejorar la gestión operativa de la DPNC. Se realizarán las siguientes acciones: (i) readecuación de la estructura organizacional y de recursos humanos, incluyendo un análisis de las competencias y perfiles profesionales requeridos; (ii) desarrollo e implementación de un modelo de planificación actuarial, financiero y de gestión de riesgos; (iii) revisión de marco jurídico y desarrollo de normativas complementarias; (iv) mejoramiento de los

procesos administrativos generales de soporte a la gestión de beneficios; y (v) actividades de capacitación y de gestión de cambio enfocadas en mejorar el desempeño organizativo. Adicionalmente, se incluirán actividades para favorecer las acciones de focalización, exclusión y depuración de beneficiarios: (vi) diseño, implementación y levantamiento de un sistema de registro biométrico para enfrentar el problema de suplantación de identidad; (vii) desarrollo de un sistema de captura de información en línea para mitigar los riesgos de pérdida de información durante el relevamiento de potenciales beneficiarios; y (viii) actualización de los instrumentos de focalización para una mejor selección de beneficiarios.

- ii. **Subcomponente II.2: Mejoramiento de la atención a beneficiarios.** Este subcomponente propone mejorar, rehabilitar y adecuar la estructura de atención a beneficiarios. Se ejecutarán las siguientes actividades: (i) diagnóstico, diseño e implementación de un plan de mejoramiento de la atención a beneficiarios, incluyendo protocolos de atención, estándares de servicio, tiempos de respuesta e indicadores de calidad; (ii) diseño e implementación de mecanismos de inscripción y postulación de beneficiarios en línea; (iii) diseño e implementación de un plan de comunicación, visibilidad y acceso de información al ciudadano; y (iv) remodelación física y el equipamiento informático del centro de atención.

- 1.41 **Componente III: Mejorar la eficacia en la gestión estratégica del MH en materia de política pensional (US\$2,0 millones).** Este componente busca fortalecer las funciones de generación de información, análisis y formulación de políticas del SJP, aportando mayor consistencia a su conducción y mayor articulación a su funcionamiento. Se ejecutarán las siguientes actividades: (i) desarrollo de un modelo de planificación estratégica del SJP; (ii) diseño y desarrollo de un sistema de información para el seguimiento y toma de decisiones del sistema; (iii) diseño e implementación de un modelo actuarial, financiero y de gestión de inversiones; (iv) desarrollo de estrategias para la ampliación de la cobertura y la densidad de cotizaciones (piloto experimental basado en economía de comportamiento y nuevas tecnologías, para trabajadores informales, con énfasis en mujeres⁴⁹; (v) implementación de mecanismos de comunicación del SJPs; y (vi) actividades de capacitación y asesoramiento a funcionarios del MH.
- 1.42 Adicionalmente, el programa considerará actividades para la administración, evaluación, auditoría e imprevistos (US\$ 2,2 millones).
- 1.43 **Beneficiarios clave.** Los beneficiarios del Componente I serán al menos los 59.904 beneficiarios y 242.719 aportantes a la CF. Los beneficiarios del Componente II serán los 200.000 beneficiarios del esquema de PNC. Del Componente III, el beneficiario directo será la DEE, dependiente del MH.

⁴⁹ Utilizando los aprendizajes del LAR, el primer piloto tendrá como objetivo aumentar la tasa de participación entre empleados del sector público que actualmente no contribuyen al SJP. El segundo piloto estará enfocado en aumentar la participación de mujeres al sistema de pensiones. Ver [EEO#7](#).

C. Indicadores claves de resultados

- 1.44 **Resultados esperados.** Para medir los impactos y resultados de las acciones del programa, se elaboró una Matriz de Resultados. Estos resultados serán monitoreados y evaluados de común acuerdo con el prestatario. El principal impacto esperado es el aumento en la eficiencia y eficacia en el otorgamiento de beneficios de los esquemas de pensiones administrados por el MH, medido mediante tres indicadores: (i) tiempo promedio anual entre radicación de solicitud de jubilación y de resolución en la CF; (ii) tiempo promedio anual entre censo de relevamiento y notificación de elegibilidad PNC; y (iii) porcentaje anual de la población mayor a 65 años del menor quintil de ingreso recibiendo pensiones no contributivas. Asimismo, para el Objetivo Específico 1, se medirán los siguientes indicadores: (i) porcentaje de solicitudes recibidas que terminan en reprocesos; y (ii) porcentaje de beneficiarios atendidos por vía presencial. Para el Objetivo Específico 2, se incluirán los siguientes indicadores: (i) porcentaje de beneficiarios de PNC con cobros indebidos detectados; y (ii) porcentaje de nuevos solicitantes de PNC con riesgo de usurpación de identidad detectados. Para el Objetivo Específico 3 se medirá el indicador relacionado con el: (i) tiempo de respuesta a requerimientos solicitados ante el MH que incorporan un análisis de proyección de impacto fiscal empleando nuevos modelos actuariales; y (ii) porcentaje de conceptos de impacto fiscal emitidos por la DEE que incluyen un análisis de impacto fiscal basado en modelos actuariales.
- 1.45 **Análisis económico.** Se realizó un Análisis Costo Beneficio *ex ante* del programa para estudiar su factibilidad económica. Para un horizonte de evaluación de 10 años, el Valor Presente Neto (VPN), calculado con una tasa de descuento del 9%, que es la que emplea el Sistema Nacional de Inversión Pública del Paraguay, asciende a US\$4.393.321 y la Tasa Interna de Retorno (TIR) es positiva del 23%. El análisis de sensibilidad realizado, empleando técnicas de simulación de Monte Carlo, señala que el VPN esperado es positivo y alcanza los US\$3.459.017, obteniendo valores positivos en más del 97% de las iteraciones realizadas.⁵⁰

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 El monto total del programa, que consistirá en un préstamo de inversión de modalidad específica, es de US\$20,6 millones, provenientes del Capital Ordinario (CO) del Banco. La operación no tendrá contrapartida local.

⁵⁰ Empleando una tasa de descuento del 12%, el VPN estimado es de US\$2.866.895. Ver [EEO#1](#).

Cuadro 1. Costos estimados del Programa (US\$)⁵¹

Componentes	BID	%
Componente I. Mejorar la eficiencia en la gestión operativa de la CF	12.525.000	60,8
- Subcomponente I.1: Mejoramiento de los procesos de gestión operativa y estructura organizacional	3.108.800	15,1
- Subcomponente I.2: Modernización e integración de los sistemas de información	7.401.200	35,9
- Subcomponente I.3: Mejora de los mecanismos de atención al usuario	2.015.000	9,8
Componente II. Mejorar la eficacia en la gestión operativa del esquema de la DPNC	3.846.000	18,6
- Subcomponente II.1: Mejoramiento de la gestión operativa y monitoreo de beneficiarios (incluyendo evaluación de impacto)	2.933.000	14,24
- Subcomponente II.2: Mejoramiento de la atención a beneficiarios	913.000	4,43
Componente III. Mejorar la eficacia en la gestión estratégica del MH en materia de política pensional	2.000.000	9,7
Administración y otros gastos contingentes	2.229.000	10,8
- Administración	1.370.000	6,6
- Evaluación intermedia y final	200.000	1,0
- Auditorías externas	200.000	1,0
- Imprevistos	459.000	2,2
Total	20.600.000	100

- 2.2 Los desembolsos serán realizados en un plazo de seis⁵² años a partir de la fecha de la firma del contrato de préstamo, según la programación de desembolsos del Cuadro 2.

Cuadro 2: Desembolsos (US\$)

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6
BID	305.100	3.620.873	6.295.280	6.147.278	2.750.909	1.480.560
Total	305.100	3.620.873	6.295.280	6.147.278	2.750.909	1.480.560
%	1,5	17,6	30,6	29,8	13,4	7,2

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.3 De acuerdo con las orientaciones de la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente (OP-703) del Banco, la operación fue clasificada con Categoría “C”, considerando que el programa no financiará ninguna inversión (obra civil) física

⁵¹ Los montos previstos en el cuadro de costos incluyen impuestos locales, de conformidad con las Políticas del Banco.

⁵² El plazo de desembolso de seis años se basa en el desempeño histórico de la cartera de Paraguay; las características técnicas de diseño del presente programa; y la recomendación de OVE (2017) de internalizar en el diseño de las operaciones de Paraguay los tiempos adicionales requeridos para la aprobación y ejecución.

de envergadura, por lo que no se prevé tener impactos ambientales negativos significativos.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.4 Sobre la base de la evaluación de riesgos efectuada, se identificó un riesgo medio en los procesos de gestión de adquisiciones debido a personal con poco manejo de las políticas del BID. Para mitigar este riesgo se consideran las siguientes medidas: (i) fortalecimiento del equipo fiduciario del programa con la contratación de dos consultores con competencia y conocimiento en políticas de adquisiciones del BID; (ii) capacitación por medio del Banco sobre políticas de adquisiciones; y (iii) contratación de una Firma de Apoyo a la Gestión (FAG) que dará soporte técnico y fiduciario⁵³. Asimismo, se identificó un riesgo medio en los procesos de gestión financiera por la falta de un sistema contable y financiero en la Dirección de Planificación y Estudios que permita el registro de las transacciones. El mismo será mitigado por medio de la compra de un sistema contable y financiero.

D. Otros riesgos y temas claves

- 2.5 **Gestión pública y gobernabilidad.** Se identificó como riesgo medio un cambio de las autoridades del GdP durante la ejecución del programa, lo cual podría disminuir el apoyo al proyecto y generar retrasos en la finalización del Contrato de Préstamo. Para mitigar este riesgo se contempla: (i) la socialización permanente de actividades y beneficios del programa; (ii) realizar reuniones trimestrales sobre la situación del proyecto; y (iii) escoger al MH como ejecutor por su capacidad y autoridad para liderar la convocatoria y garantizar el cumplimiento de las actividades.
- 2.6 **Desarrollo.** Se identificó como riesgo medio la falta de una adecuada supervisión técnica respecto de las actividades relacionadas con la modernización del sistema de información de la CF, que podría generar demoras en la ejecución del Componente 1. Este riesgo será mitigado mediante la contratación de una firma consultora de apoyo a la gestión informática. Se identificó como riesgo medio la falta de un adecuado plan de implementación de cambios institucionales al interior de la CF y DPNC, lo que podría generar resistencia en la implementación de las acciones de apoyo institucional. Para esto se tiene contemplado implementar dentro de los Componentes I y II actividades de gestión del cambio y de socialización permanente de los beneficios del programa.
- 2.7 **Sostenibilidad.** Si una vez finalizado el programa existe una falta de compromiso de continuar con la implementación de acciones orientadas en fortalecer el SJP, se podrían generar problemas de sostenibilidad de las acciones implementadas. Para mitigar este riesgo se escogió al MH como OE por las siguientes razones: (i) es la institución responsable de gestionar la CF y el esquema de PNC; (ii) tiene la capacidad de continuar la implementación de acciones para fortalecer el SJP, una vez finalizado el proyecto; y (iii) tiene la capacidad de coordinar las distintas instituciones del Estado en materia de pensiones. Respecto a la sostenibilidad de

⁵³ Las funciones de la Firma de Apoyo a la Gestión (FAG) serán definidas en el Reglamento Operativo del Programa (ROP).

las inversiones en tecnología, el programa contempla la preparación de un plan de mantenimiento de las tecnologías que especifique medidas de mitigación de los riesgos de obsolescencia tecnológica⁵⁴. Adicionalmente, como parte del "Plan Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)", existe el compromiso del GdP para el mantenimiento de la infraestructura tecnológica en las Instituciones del sector público⁵⁵. Finalmente, el programa también contempla actividades permanentes de socialización y la preparación de una Nota Técnica sobre lecciones aprendidas.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor.** El prestatario y organismo ejecutor (OE) es la República del Paraguay, a través del MH. La ejecución del proyecto será a través de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SEAF), quien creará una Unidad Coordinadora del Programa (UCP/PR-L1158) con estatus de Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) y Unidad de Administración y Finanzas (UAF). Al frente de la UCP estará un Coordinador General (CG), quien será el responsable de la ejecución del programa.
- 3.2 La UCP estará conformada mínimamente por un coordinador, un especialista de adquisiciones y un especialista fiduciario. La descripción detallada del esquema de ejecución se incluirá en el Reglamento Operativo del programa (ROP). Los integrantes de la UCP podrán ser consultores contratados con cargo al programa y/o funcionarios designados quienes podrán recibir gratificaciones con cargo a recursos del MH.
- 3.3 **Reglamento Operativo del Programa (ROP).** Las normas de ejecución serán detalladas en el ROP, que será aprobado por el OE y acordados con el Banco. El ROP definirá, entre otros: (i) integrantes, roles y funciones de la UCP; (ii) ámbitos de responsabilidad; (iii) procedimientos fiduciarios; (iv) mecanismos de rendición de cuentas y control de la ejecución; y (v) coordinación con otras instituciones.
- 3.4 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento.** El MH demostrará: (i) que haya creado la UCP dentro de su estructura y que, al menos, ha seleccionado el coordinador del programa, el especialista en adquisiciones y el especialista fiduciario, en virtud de los términos de referencia acordados con el Banco; y (ii) que se haya aprobado y entrado en vigencia el [ROP](#), de conformidad con los términos previamente acordados con el Banco, incluidos los acuerdos de gestión fiduciaria, el Plan de Ejecución Plurianual, el plan financiero y el plan de ejecución. La primera condición se considera esencial para asegurar al Banco que el OE estará preparado con un equipo adecuado para iniciar la ejecución de la operación. La segunda condición se justifica pues el ROP es indispensable para iniciar la operatividad de las distintas actividades y garantizar la adecuada ejecución y coordinación del programa.

⁵⁴ Ver ¶1.39 (ii) para las actividades concretas.

⁵⁵ Ver: https://www.mitic.gov.py/application/files/3815/6338/4889/DECRETO2145_hzqgx67f.PDF.

- 3.5 **Adquisiciones y contrataciones.** Las adquisiciones de obras y bienes y la selección de servicios de consultoría se realizarán de acuerdo con las Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el BID (GN-2349-9) y con las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9); ambas aprobadas en marzo de 2011 o sus actualizaciones posteriores. El Banco verificará la pertinencia del gasto de cada proyecto a ser financiado. El Directorio del Banco aprobó el uso de los subsistemas de los convenios marco hasta el umbral establecido para Licitación Pública Nacional US\$250.000 así como el mecanismo de compras menores hasta US\$50.000 (GN-2538-11), lo cual puede variar a medida que el Banco apruebe mayores niveles de uso. El Plan de Adquisiciones (PA) contiene el detalle de las compras que se implementarán durante la ejecución.
- 3.6 **Flujo de desembolsos.** El BID transferirá los recursos a una cuenta exclusiva para el programa en una entidad financiera, que deberá ser abierta por el MH. Los desembolsos se realizarán con base en anticipos que cubran las necesidades de liquidez, según el respectivo Plan Financiero para un período de hasta 180 días y se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% de los recursos acumulados pendientes de justificación. También, se podrán hacer reembolsos de pagos o pagos directos a los proveedores.
- 3.7 **Estados financieros y auditoría externa.** Se solicitarán estados financieros del proyecto en forma anual, auditados por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso.
- B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados**
- 3.8 **Monitoreo.** El OE, a través de la UCP, presentará al Banco reportes de progreso semestrales indicando el cumplimiento y el progreso de los indicadores contenidos en la matriz de resultados, así como el Plan de Ejecución Plurianual ([PEP](#)) y Plan Operativo Anual ([POA](#)) y el Plan de Adquisiciones ([PA](#)), según lo descrito en el Plan de Monitoreo y Evaluación ([PME](#)). Este último describe los recursos previstos para monitoreo y evaluación.
- 3.9 **Evaluación.** Se propone realizar una evaluación intermedia y una evaluación final del programa que analizará la obtención de los indicadores de impacto y resultados contemplados en la matriz de resultados. Se prevé realizar una evaluación de impacto sobre el efecto de la introducción de herramientas biométricas en la identificación de beneficiarios y la reducción de cobros indebidos por beneficiarios no elegibles. Esta última será una evaluación experimental empleando el método aleatorio de diseño por etapas como se indica en [PME](#). Esta evaluación permitirá aportar nueva evidencia empírica para la región sobre la efectividad del uso de herramientas biométricas como estrategia de focalización y depuración de beneficiarios de pensiones⁵⁶.

⁵⁶ Para más información ver ([EER#2](#)).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		PR-L1158
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Equidad de Género y Diversidad -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2958	(i) fortalecimiento de la capacidad pública de procesamiento de datos, (ii) administración de recursos públicos y (iii) fortalecimiento de los sistemas de jubilación y pensiones, con énfasis en diseños de gestión de gestión y gobernanza que aseguren la sostenibilidad financiera.
Matriz de resultados del programa de país	GN-2948-2	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2019.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.0
3.1 Diagnóstico del Programa		2.0
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0
4. Análisis económico ex ante		9.0
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		3.0
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		3.0
4.3 Supuestos Razonables		0.0
4.4 Análisis de Sensibilidad		2.0
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		1.0
5. Evaluación y seguimiento		10.0
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5
5.2 Plan de Evaluación		7.5
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Bajo
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		C
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)		
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

Nota de valoración de la evaluabilidad: Esta nota tiene por objeto presentar una valoración global de la evaluabilidad del proyecto sobre la base de las normas descritas en las directrices sobre evaluabilidad, y permitir al Directorio entender por qué se asignaron o no puntuaciones al proyecto.

Esta es una operación de US\$20,6 millones orientada al fortalecer la capacidad institucional de los esquemas de pensiones administrados por el Ministerio de Hacienda. El Sistema de Jubilaciones y Pensiones (SJP) de Paraguay enfrenta desafíos de baja cobertura (sólo el 13,4% de la población mayor a 65 años recibe una pensión contributiva, menos del 3% en el quintil inferior de ingresos); sostenibilidad (lo que puede representar una presión futura sobre las demandas de transferencias del tesoro); baja capacidad institucional (alta preponderancia de procesos manuales, con errores en procesamiento de beneficios y altos costos transaccionales); y gran déficit de información que afecta la toma de decisiones. El proyecto se concentrará en mejorar la eficiencia de la gestión operativa de la Caja Fiscal (sistema de pensiones contributivas de los empleados públicos); mejorar la eficacia de la gestión operativa del esquema de Pensiones No Contributivas (PNC); y en mejorar la eficiencia de la gestión administrativa del Ministerio de Hacienda. La obtención de estos objetivos se medirá con la mejora de indicadores de tiempo de procesamiento de trámites jubilatorios, el aumento en la cobertura de las PNC en el quintil más bajo de la distribución de ingresos; la disminución de trámites innecesarios; el fortalecimiento de la atención no presencial a beneficiarios; la disminución de pagos indebidos; la disminución del fraude; y la agilización y mejora de capacidad de análisis actuariales del Ministerio de Hacienda.

El análisis económico ex-ante de la intervención, es apropiado, con supuestos razonables y estándar para este tipo de proyectos, y con análisis de sensibilidad razonables. El valor presente neto del proyecto es US\$4,4 millones, y la tasa interna de retorno esperada es del 23%.

El plan de evaluación del proyecto propone realizar una evaluación intermedia y una evaluación final del programa que analizará la obtención de los indicadores de impacto y resultados contemplados en la matriz de resultados. Adicionalmente, se prevé realizar una evaluación de impacto experimental sobre el efecto de la introducción de herramientas biométricas en la identificación de beneficiarios y la reducción de cobros indebidos por beneficiarios no elegibles. Esta evaluación, permitirá aportar nueva evidencia empírica para la región sobre la efectividad del uso de herramientas biométricas como estrategia de focalización y depuración de beneficiarios de pensiones.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	Mejorar la eficiencia y eficacia en el otorgamiento de beneficios a través del fortalecimiento en la capacidad institucional de los esquemas de pensiones administrados por el MH. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la eficiencia de la gestión operativa de la CF; (ii) mejorar la eficacia de la gestión operativa del esquema de la DPNC; y (iii) mejorar la eficiencia de la gestión estratégica del MH en materia de política pensional.
-------------------------------	---

IMPACTO ESPERADO

Impacto: Mejorar la eficiencia y eficacia en el otorgamiento de beneficios						
Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Final del Proyecto	Medio de Verificación	Comentarios
Tiempo promedio anual entre radicación de solicitud de jubilación y radicación de resolución en CF.	Días hábiles entre ingreso de solicitud y carga de resolución en Sistema Mesa Entrada (SIME)	50	2019	15	Reporte seguimiento técnico ¹	
Tiempo promedio anual entre censo de relevamiento y notificación al ciudadano del resultado de elegibilidad PNC.	Días hábiles entre censo y divulgación de resultados en SIPEN	21	2019	7	Reporte Sistema Pensiones No Contributivas (SIPEN) ²	
Porcentaje anual de población mayor a 65 años en quintil 1 de ingreso, recibiendo PNC.	Porcentaje	44,2%	2017	45,52%	Encuesta Permanente Hogares (EPH) ³	Personas con 65 años o más del quintil 1 de ingreso recibiendo PNC / total personas con 65 años o más del quintil 1.

¹ Meta conforme mapas de procesos, CF.

² Meta conforme mapas de procesos, DPNC.

³ Conforme Bruno (2019) descontando movilidad entre quintiles, una mejor focalización aumentaría cobertura en 3% sobre nivel base, esto es 1,32 puntos porcentuales.

RESULTADOS ESPERADOS

Objetivo específico I: Mejorar la eficiencia de la gestión operativa de la CF						
Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Final del Proyecto	Medio de Verificación	Comentarios
Porcentaje anual de solicitudes recibidas en CF que terminan en reprocesos.	Porcentaje	90%	2019	15%	Informe SIME-JUPE	Total solicitudes de jubilación tramitadas más de 1 vez/ total solicitudes de jubilación recibidas.
Porcentaje anual de beneficiarios atendidos presencialmente con relación al total de beneficiarios atendidos.	Porcentaje	100%	2019	77%	Informe seguimiento técnico ⁴	Total beneficiarios atendidos por vía presencial/ total de beneficiarios atendidos ⁵ . Se medirá en año 6 del proyecto.

⁴ La meta propuesta es alcanzar uso de canales no presenciales similar a otros países de la región según Warf (2014).

⁵ Si un beneficiario es atendido al menos 2 veces al año por vía no-presencial (teléfono, portal web), se contará como atención no-presencial. En otro caso, se cuenta como atención presencial. Este indicador se medirá al año 6 del proyecto.

Objetivo específico II. Mejorar la eficacia de la gestión operativa del esquema de la DPNC						
Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Final del Proyecto	Medio de Verificación	Comentarios
Porcentaje anual de beneficiarios PNC detectados recibiendo cobros indebidos del total de beneficiarios activos al cierre de 2018.	Porcentaje	5,7%	2018	6,3%	Reporte SIPEN ⁶	Total beneficiarios con cobros indebidos detectados anual / total beneficiarios activos al cierre 2018 ⁷ .
Porcentaje anual de nuevos solicitantes PNC con riesgo de usurpación de identidad detectados con herramientas de control biométrico.	Porcentaje	0%	2019	100%	Reporte de gestión	Total nuevos solicitantes detectados con riesgo de usurpación de identidad/ total nuevos solicitantes. Se medirá desde año 4 del proyecto ⁸ .

⁶ Siguiendo Gelb y Clark, 2013, y Muralidharan et al., 2016, se propone incrementar 11% la capacidad de detección de cobros indebidos.

⁷ Cobros indebidos: realizados por ciudadanos sin cumplir requisitos de pobreza y/o falsifican información para ser elegibles (Ficha Hogar).

⁸ Nuevo solicitante: ciudadanos postulantes no registrados en bases de beneficiarios de DPNC.

Objetivo específico III. Mejorar la eficacia en la gestión estratégica del MH en materia de política pensional						
Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Final del Proyecto	Medio de Verificación	Comentarios
Días promedio anual de respuesta DEE sobre proyectos de regulación que contienen proyecciones de impacto fiscal empleando modelos actuariales desarrollados en el marco del proyecto.	Días hábiles entre solicitud en sistema y emisión concepto con informe de impacto fiscal.	30	2018	15	Reporte técnico, DEE	Para identificar proyecciones de impacto fiscal se considerarán sólo respuestas generadas por Unidad de Estudios Actuariales.
Porcentaje anual de conceptos de respuesta emitidos por DEE que contienen un análisis de impacto fiscal basado en modelos actuariales desarrollados en el marco del proyecto.	Porcentaje	0%	2018	100%	Reporte técnico, DEE	Conceptos de impacto fiscal con modelos actuariales /Conceptos de impacto fiscal emitidos.

PRODUCTOS ESPERADOS

Componente I: Mejorar la eficiencia en la gestión operativa de la CF											
Productos	Línea de base	Unidad de medida	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Final del Proyecto	Medio de Verificación
Producto 1: Nuevos modelos de gestión para CF implementados	0	Informe	2019	0	1	2	0	0	0	3	Informe aprobado por CF presentando evidencia de implementación.
Hito 1.1 Nueva estructura institucional diseñada	0	Manual	2019	1	0	0	0	0	0	1	Manual procesos diseñado
Hito 1.2 Modelos de gestión diseñados	0	Documento	2019	0	3	0	0	0	0	3	Documento con nuevo esquema gestión diseñado
Producto 2: Marco jurídico revisado	0	Informe	2019	0	0	1	0	0	0	1	Informe aprobado por CF presentando evidencia de revisión del marco jurídico
Hito 2.1. Aplicación web integrando compendio de leyes desarrollada	0	Aplicación web	2019	0	1	0	0	0	0	1	Aplicación aprobada
Hito 2.2. Normas y manuales de procedimientos desarrollados	0	Manuales	2019	0	2	2	0	0	0	4	Normas y manuales aprobados
Producto 3: Procesos de gestión de beneficios mejorado.	0	Informe	2019	0	0	1	0	0	0	1	Informe aprobado por CF presentando evidencia de nuevo esquema de gestión
Hito 3.1. Proceso de captura de información biométrica y caracterización de beneficiarios diseñado	0	Informe	2019	0	1	0	0	0	0	1	Proceso aprobado
Producto 4: Sistema Informático Integrado funcionando en red implementado	0	Software	2019	0	0	0	1	0	0	1	El software será considerado implementado cuando al menos un usuario lo haya utilizado y comprobado correcto funcionamiento

Componente I: Mejorar la eficiencia en la gestión operativa de la CF											
Productos	Línea de base	Unidad de medida	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Final del Proyecto	Medio de Verificación
Hito 4.1. Sistema de información diseñado	0	Informe	2019	0	1	0	0	0	0	1	Diseño aprobado
Producto 5: Normas y estándares internacionales certificados	0	Certificación	2019	0	0	0	1	0	0	1	Documentos acreditando certificación
Producto 6: Nuevo modelo de Gestión de TIC implementado	0	Informe	2019	0	0	0	0	1	0	1	Informe CF presentando evidencia de implementación
Hito 6.1. Unidad de TIC implementada	0	Informe	2019	0	0	0	1	0	0	1	Informe presentando evidencia de implementación de la Unidad
Producto 7: Mecanismos de atención al usuario mejorados	0	Planes (de Mejora y de Comunicación)	2019	0	0	0	1	1	0	2	Informe CF presentando evidencia de implementación del modelo de atención al usuario
Hito 7.1. Nuevo modelo de atención al usuario desarrollado	0	Informe	2019	0	0	1	0	0	0	1	Informe de nuevo esquema de atención aprobado
Hito 7.2. Estrategia de comunicación implementada	0	Informe	2019	0	0	1	1	0	0	2	Estrategia aprobada
Producto 8: Infraestructura y adecuaciones físicas de la CF mejoradas	0	Acta	2019	0	0	0	1	0	0	1	Acta de aceptación CF de servicios de adecuaciones
Hito 8.1. Modelo de mejoras de infraestructura diseñados	0	Informe	2019	0	1	0	0	0	0	1	Informe de mejoras infraestructura aprobado

Componente II: Mejorar la eficacia de la gestión operativa del esquema de la DPNC											
Productos	Línea de base	Unidad de medida	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Final del Proyecto	Medio de Verificación
Producto 9: Nuevos modelos de gestión para PNC implementado	0	Informe	2019	0	0	1	2	0	0	3	Informe DPNC presentado evidencia de implementación
Hito 9.1. Modelo de estructura organizacional diseñado	0	Informe	2019	0	1	0	0	0	0	1	Informe nueva estructura diseñada
Hito 9.2. Departamentos de planificación implementados (actuarial y gestión de riesgos)	0	Departamentos	2019	0	2	0	0	0	0	2	Informe implementación de departamentos
Producto 10: Procesos de gestión de beneficios de DPNC mejorado	0	Informe	2019	0	0	0	1	0	0	1	Informe DPNC presentado evidencia de implementación de procesos de gestión
Hito 10.1. Sistema de registro biométrico diseñado	0	Informe	2019	0	1	0	0	0	0	1	Sistema aprobado
Producto 11: Mecanismos de atención al usuario de PNC mejorados	0	Informe	2019	0	0	1	0	0	0	1	Informe DPNC presentado evidencia del uso nuevo modelo de atención
Hito 11.1. Modelo de atención al usuario implementado	0	Informe	2019	0	1	0	0	0	0	1	Informe de diseño del nuevo esquema de atención al usuario terminado
Producto 12: Infraestructura y adecuaciones físicas de la PNC mejorados	0	Acta	2019	0	0	1	0	0	0	1	Acta de aceptación DPNC de servicios de adecuaciones
Hito 12.1. Modelos de mejoras de infraestructura diseñados	0	Informe	2019	0	1	0	0	0	0	1	Informe de mejoras infraestructura propuestas

Componente III: Mejorar la eficacia en la gestión estratégica del MH en materia de política pensional											
Productos	Línea de base	Unidad de medida	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Final del Proyecto	Medio de Verificación
Producto 13: Estrategia del sistema de pensiones desarrollada	0	Informe	2019	0	0	1	0	0	0	1	Informe MH presentando evidencia de implementación
Hito 13.1. Modelo de planificación estratégica implementado	0	Informe	2019	0	1	0	0	0	0	1	Informe de esquema planificación terminado
Producto 14: Nuevos modelos de gestión para pensiones mejorado ⁹	0	Informe	2019	0	2	1	0	0	0	3	Informe MH presentando evidencia de implementación
Hito 14.1. Estudios de resultados pruebas piloto finalizados	0	Informe	2019	0	2	0	0	0	0	2	Informes aprobados

⁹ Incluye modelos de (i) supervisión del SJP; (ii) gestión de inversiones; y (iii) planificación actuarial.

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

País: Paraguay
Nombre del proyecto: Programa de Fortalecimiento Institucional de los Sistemas de Pensiones a cargo del Ministerio de Hacienda
Número del proyecto: PR-L1158
Organismo Ejecutor (OE): Ministerio de Hacienda (MH)
Preparado por: Fernando Glasman, Jorge Seigneur y Jorge Luis González (Especialistas Fiduciarios)

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 La evaluación institucional para la gestión fiduciaria fue realizada entre el equipo fiduciario del Banco y funcionarios de las áreas administrativo-financieras y de adquisiciones del Ministerio. Se complementó con los hallazgos de la Evaluación de Capacidad Institucional (SECI) del MH de julio de 2019 y la matriz de riesgos del programa. Como resultado se han elaborado los Acuerdos Fiduciarios.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL PAÍS

- 2.1 En términos generales, los sistemas nacionales de gestión financiera tienen un nivel de desarrollo medio. Sin embargo, estos requieren ser complementados para efectos de la ejecución de los proyectos que financia el Banco. Los reportes financieros específicos se ejecutan mediante sistemas contables auxiliares. Las herramientas de control financiero como el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Sistema de Contabilidad (SICO) y otros subsistemas, permiten a los ejecutores gestionar vía Banco Central del Paraguay (BCP) las transferencias de los pagos a los proveedores en condiciones aceptables. La integración de estos permitirá en un futuro contar con los EFAs del programa o proyecto elaborados desde el SIAF; mientras se apoya en sistemas paralelos. El control externo se realiza a través de firmas auditoras privadas.
- 2.2 En cuanto al Sistema Nacional de Contrataciones Públicas, se han registrado grandes avances en materia de eficiencia y transparencia a raíz de la creación de su ente rector, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), que ha posibilitado la implementación de una plataforma transaccional de compras con procedimientos electrónicos como la Subasta a la Baja Electrónica (SBE), un sistema de proveedores y el Sistema de Información Estadística (SIE). En las operaciones financiadas por el Banco, se viene usando el Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP), así como los subsistemas nacionales de SBE y Licitación por Concurso de Ofertas (LCO) para aquellos montos y categorías que están establecidos en el Acuerdo de Uso suscrito entre el país y el Banco el 17 de junio de 2014.

III. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 3.1 El OE será el MH a través de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF), se creará la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) dependiente de la SSEAF quien trabajará en forma articulada con las direcciones beneficiarias del

proyecto (Dirección General de Caja Fiscal, Dirección General de Pensiones No Contributivas y Dirección de Estudios Económicos). Más detalle del mecanismo de ejecución formará parte del Reglamento Operativo del Programa.

- 3.2 Durante la preparación de la operación se realizó la evaluación de la capacidad institucional del MH en: Capacidad de Programación y Organización (CPO); Capacidad de Ejecución de las actividades programadas y organizadas (CE), que incluye los sistemas de administración de personal, bienes y servicios y financiera; y capacidad de control (CC). Según la evaluación, el MH cuenta con competencias técnicas en materia fiduciaria. El resultado consolidado de las capacidades de MH evaluadas por SECI, presenta un grado de desarrollo satisfactorio y riesgo bajo.

IV. EVALUACIÓN DE LOS RIESGOS FIDUCIARIOS Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 4.1 De las evaluaciones efectuadas podemos determinar que las oportunidades de mejoras deben estar concentradas en:
- a. Implementación de un plan de capacitación del equipo de la UCP, que estará a cargo de la gestión y ejecución del programa;
 - b. Implementación del ROP;
 - c. Diseño y desarrollo de los perfiles de los cargos de la UCP e implementación de las recomendaciones realizadas en el SECI;
 - d. Fortalecimiento de las áreas de contabilidad y control interno en políticas de gestión financiera del Banco mediante cursos y capacitaciones sobre las mismas;
 - e. Fortalecimiento del área de adquisiciones en políticas de adquisiciones del Banco.
- 4.2 **Gestión de adquisiciones.** Según el SECI, la evaluación específica CE, que involucra el Sistema de Administración de Bienes y Servicios, arroja un grado de desarrollo satisfactorio y un nivel de riesgo medio. No obstante, atendiendo las recomendaciones de la Matriz de Riesgos, es necesario que la UEP se fortalezca mediante: contratación de (i) personal con competencia y conocimiento en políticas de adquisiciones del BID; y (ii) cursos y talleres específicos sobre las políticas de adquisiciones que serán proporcionados por el BID. Contratación de una firma de Asesoramiento y Apoyo a la Gestión que dará soporte técnico y fiduciario.
- 4.3 **Gestión financiera.** Se ha identificado como riesgo medio que la Subsecretaría de Estado de Administración y Finanzas del Ministerio de Hacienda carece de un sistema contable y financiero que permita el registro de las transacciones. El mismo será mitigado por medio de la compra de un sistema contable y financiero.

V. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DEL CONTRATO

- 5.1 Se incluye a continuación aquellos acuerdos y requisitos que deberán ser considerados en las estipulaciones especiales:
- a. Para efectos de lo estipulado en el Artículo 4.10 de las Normas Generales, las Partes acuerdan que la tasa de cambio aplicable será la indicada en el inciso (b)(i) de dicho Artículo. La tasa de cambio acordada será la tasa de cambio efectiva en la fecha de conversión de la Moneda de Aprobación o moneda del desembolso a la Moneda Local del país del Prestatario. Para determinar la equivalencia de gastos incurridos en Moneda Local con cargo al Aporte Local, la tasa de cambio acordada será la tasa al momento del pago en que el MH o cualquier otra persona natural o jurídica a quien se le haya delegado la facultad de efectuar gastos, efectúe los pagos respectivos en favor del contratista, proveedor o beneficiario. Para efectos de determinar la equivalencia del reembolso de gastos con cargo al préstamo, la tasa de cambio acordada será la tasa de la fecha de la solicitud de reembolso.
 - b. Los estados financieros anuales del programa deberán presentarse 120 días después del cierre del ejercicio económico, y los estados financieros finales a los 120 días después de la fecha de último desembolso.

VI. ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 6.1 Las Políticas de Adquisiciones que aplican para este préstamo son la GN-2349-9 y la GN-2350-9, y las actualizaciones que se den a futuro. Asimismo, el Directorio del Banco aprobó (GN-2538-11) el uso de los subsistemas de SBE y LCO del Sistema de Contrataciones Pública de Paraguay (Ley 2051/03). El uso de otros sistemas nacionales que se aprueben con posterioridad a la aprobación del proyecto será de aplicación automática.

A Ejecución de las Adquisiciones

- 6.2 **Adquisiciones de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría.** Los contratos de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría¹ sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DELs) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de Licitación Nacional acordados con el Banco. La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones es responsabilidad del especialista sectorial. No se prevén contrataciones directas.

¹ Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco (GN-2349-9) párrafo 1.1: Los servicios diferentes a los de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

- 6.3 **Selección y contratación de consultores.** Los contratos de servicios de consultoría se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEPs) emitida o acordada con el Banco. La revisión de los términos de referencia es responsabilidad del especialista sectorial.
- 6.4 **La selección de los consultores individuales.** De acuerdo con las políticas de adquisiciones GN-2350-9 o sus actualizaciones posteriores.
- 6.5 **Capacitación.** Se realizarán talleres de adquisiciones.
- 6.6 **Uso de sistema nacional.** Conforme a la GN-2538-11 de octubre 2013, el uso de los subsistemas de SBE y LCO del Sistema de Contrataciones Públicas de Paraguay (SCSP) en las operaciones financiadas por el Banco será aplicable:
- i. A todos los contratos de bienes y servicios diferentes a los de consultoría afectos al uso de SBE según lo dispone el SCSP, cuyo monto sea menor al límite establecido por el Banco para la aplicación del método de comparación de precios (CP) para bienes comunes (referencialmente US\$250.000).
 - ii. A todos los contratos de obras cuyo monto sea menor al límite establecido por el Banco para la aplicación del método de CP para obras no comunes (referencialmente US\$250.000), y contratos de bienes y servicios diferentes de consultoría hasta el monto establecido por el Banco para la aplicación del método de CP para bienes y servicios no comunes (referencialmente US\$50.000).
 - iii. Los contratos por montos iguales o superiores a los antes mencionados se regirán por las Políticas del Banco (GN-2349-9 o sus actualizaciones posteriores).
- 6.7 Se mantendrá la aplicabilidad de la Sección 1 de las Políticas del Banco GN-2349-9 en todos los contratos que se ejecuten independientemente de su monto o modalidad de contratación. Cualquier sistema o subsistema que sea aprobado con posterioridad será aplicable a la operación. El plan de adquisiciones de la operación y sus actualizaciones indicará qué contrataciones se ejecutarán a través de los sistemas nacionales aprobados².

Cuadro 1. Procedimientos de adquisiciones a aplicar según el monto límite

Tipo de contratación	Monto límite (en US\$ miles)	Método
Obras	≥ 3.000	Licitación Pública Internacional (LPI)
	Entre 250 y 3.000	Licitación Pública Nacional (LPN) o Comparación de Precios (CP)*
	< 250	CP o Uso de Sistemas Nacionales (USN)**
Bienes y Servicios diferentes a consultoría	≥ 250	LPI
	Entre 50 y 250	LPN- o CP* o USN***
	< 50	CP o USN****

² En caso que el Banco valide otro sistema o subsistema, éste será aplicable a la operación, de acuerdo con lo establecido en el Contrato de Préstamo.

Tipo de contratación	Monto límite (en US\$ miles)	Método
Consultoría – Firma Consultora	≥ 200	Lista Corta de seis firmas con amplia representación geográfica (publicidad internacional y nacional)
	< 200	Lista Corta de seis firmas que podrán ser nacionales (publicidad nacional)
Consultoría Individual		3CV
<p>* CP cuando se trate de obras, bienes o servicios comunes. ** USN para obras consideradas no comunes cuando se use LCO. *** USN para bienes y servicios distintos a consultorías considerados comunes cuando se use SBE. **** USN para bienes y servicios distintos a consultorías consideradas no comunes.</p>		

Cuadro 2. Adquisiciones por categorías

Categorías	Montos totales (US\$)
Obras	742.000
Bienes	3.850.000
Servicios de no consultoría	842.500
Firmas Consultoras	10.746.400
Consultores Individuales	3.660.100
Total Plan de Adquisiciones	19.841.000

- 6.8 **Supervisión de adquisiciones.** Todos los procesos regidos bajo las Políticas de Adquisiciones GN-2349-9 y la GN-2350-9, serán revisados por el Banco en forma ex ante, teniendo en cuenta la posición del Ministerio de Hacienda al respecto. La supervisión de todos los procesos regidos bajo los subsistemas de SBE y LCO del SCSP (GN-2538-11), se llevará a cabo por medio del sistema del país.
- 6.9 **Registros y archivos.** Para la preparación y archivo de los reportes del proyecto se deberán utilizar los sistemas, formatos o procedimientos que el Banco disponga, o los que se acuerden con el BID.

VII. ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS PARA LA EJECUCIÓN FINANCIERA

A. Gestión Financiera

- 7.1 **Programación y presupuesto.** El responsable del proceso de formulación y programación del presupuesto anual del programa es el MH por medio de la UCP. No se anticipan dificultades para el manejo presupuestario o atrasos del sistema que afecten la ejecución del programa.
- 7.2 **Contabilidad y sistemas de información.** El principio contable utilizado por el país es de caja modificado; sin embargo, para el proceso de rendición de cuentas de los proyectos financiados por el BID se trabaja con base de caja.

- 7.3 **Sistemas de información.** La UCP contará con acceso al SIAF; los sistemas nacionales no emiten los reportes necesarios para el Banco, los cuales son elaborados por medio de sistemas diferentes, lo que implica un trabajo adicional para la DP.
- 7.4 **Desembolsos y flujo de caja.** Los desembolsos serán realizados normalmente mediante anticipos, los cuales deberán ser corroborados por medio de un plan financiero detallado mensualmente por un período de hasta seis meses y otro de larga duración, permitiendo determinar la demanda real del programa que se desprende del PEP, POA y el PA. El segundo y siguientes desembolsos estarán sujetos a la justificación de por lo menos el 80% del anticipo otorgado. También se podrán efectuar Pagos Directos al Proveedor o Reembolsos de Pagos Efectuados si así fuera solicitado.
- 7.5 **Tipo de cambio.** El tipo de cambio acordado con el ejecutor para la rendición de cuentas será el de monetización, a menos que el Ministerio de Hacienda en su carácter de Prestatario decida lo contrario durante la negociación del préstamo.
- 7.6 **Control interno y auditoría interna.** En el ámbito del control interno, el SECI establece un nivel avanzado en esta área.
- 7.7 **Control externo e informes.** El ejecutor, deberá presentar informes anuales de auditoría del programa, de acuerdo con los términos de referencia previamente aprobados por el Banco. Los EEFF del proyecto incluyen: estado de flujos de efectivo, estado de inversiones acumuladas, las notas a dichos EEFF y la declaración de la Gerencia del Proyecto (OE). El informe de auditoría incluirá la evaluación del sistema de control interno.
- 7.8 El proyecto requerirá la selección de una FAI de nivel Elegible.
- 7.9 Las auditorías externas serán cubiertas con recursos del préstamo, estimados en US\$200.000 por los 6 años previstos para la ejecución del préstamo.
- 7.10 **Plan de supervisión financiera.** La supervisión financiera podrá ser ajustada según la ejecución del proyecto y los informes de auditoría.

Cuadro 3. Plan de Supervisión Financiera

Naturaleza/alcance	Frecuencia
Revisión ex post de desembolsos	1 por año
Auditoría financiera y presentación de EEFF	Anual
Revisión de solicitudes de desembolsos e informes anexos	2 a 3 por año
Visita de inspección/análisis de controles internos y ambiente de control en el OE	Anual

- 7.11 **Mecanismo de ejecución.** La ejecución del proyecto será a través de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SEAF), quien creará una Unidad Coordinadora

del Programa (UCP/PR-L1158) con estatus de Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) y Unidad de Administración y Finanzas (UAF). Al frente de la UCP estará un Coordinador General (CG), quien será el responsable de la ejecución del programa.

- 7.12 La UCP estará conformada mínimamente por un coordinador, un especialista de adquisiciones y un especialista fiduciario. La descripción detallada del esquema de ejecución se incluirá en el Reglamento Operativo del programa (ROP). Los integrantes de la UCP podrán ser consultores contratados con cargo al programa y/o funcionarios designados quienes podrán recibir gratificaciones con cargo a recursos del MH.