

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PARAGUAY

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO AL SISTEMA DE PENSIONES DE PARAGUAY

(PR-T1173)

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

De conformidad con la Política de Acceso a la Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO AL SISTEMA DE PENSIONES EN PARAGUAY

PR-T1173

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por la Ventanilla I del Programa para Países Pequeños y Vulnerables (SVC), de conformidad con la comunicación de fecha 05 de septiembre de 2014 suscrita por Nadine Schiavi (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$602.073**, para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. **Recuerde que debe obtener la aprobación de esta operación antes del 17 de diciembre de 2014.** El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Sonia M. Rivera
Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

12/2/14

Fecha

APROBACIÓN

Aprobado: _____

Hector Salazar
Gerente de Sector
Sector Social
SCL/SCL

12/03/2014

Fecha

Visto bueno: _____

Carmen Page
SCL/LMK

Fecha: _____

DEC - 3 2014

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Paraguay
▪ Nombre de la CT:	Programa de Fortalecimiento al Sistema de Pensiones de Paraguay
▪ Número de CT:	PR-T1173
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Jefe de Equipo: Waldo Tapia (LMK/CPR); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Santiago Fretes (CSC/CPR); y Krysia Ávila (LEG/OPR).
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo al Cliente (CS)
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	5 de septiembre de 2014
▪ Beneficiario:	República de Paraguay, a través de los Ministerios de Hacienda, y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Banco Central de Paraguay
▪ Organismo Ejecutor y nombre de contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento Social, Unidad de Mercados Laborales (SCL/LMK), Waldo Tapia (waldot@iadb.org).
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Ventanilla I del Programa para Países Pequeños y Vulnerables (SVC)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$602,073
▪ Contrapartida Local, si hay:	0
▪ Período de Ejecución:	30 meses
▪ Periodo de Desembolso:	36 meses (diciembre 2014-noviembre 2017)
▪ Fecha de Inicio Requerido:	Diciembre 2014
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK
▪ Unidad Responsable de Desembolso (UDR):	SCL/LMK
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí (3.28 y 3.35)
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí (ver Ayuda de Memoria Acuerdo de Programación 2014 en anexos). ¹
▪ Prioridad Sectorial GCI-9:	<i>"Política social favorable a la igualdad y la productividad: mejor funcionamiento de los mercados de trabajo"</i> -Documento AB-2764, 3.14 (a).

¹ A través de la ayuda memoria firmada por el Ministro de Hacienda, el país está de acuerdo en llevar a cabo esta Cooperación Técnica. Se adjunta además, como anexo, la carta pidiendo que el Banco sea el Organismo Ejecutor. Por otro lado, las actividades propuestas están en consonancia con la estrategia y programa del Banco en Paraguay Ver párrafo 2.11.

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 **Antecedentes y Justificación.** En los últimos 10 años, Paraguay ha realizado importantes modificaciones en su sistema de pensiones, que han estado enfocadas tanto a mejorar la sostenibilidad financiera como a aumentar la cobertura. A pesar de estos avances, las crecientes demandas sociales que han surgido en torno al sistema de pensiones paraguayo reabren el debate sobre la necesidad de avanzar de manera urgente en una revisión al sistema que fortalezca su institucionalidad y sostenibilidad en el largo plazo. Esta necesidad se hace aún más evidente dada la alta fragmentación del sistema, la escasa protección ante la vejez, la baja institucionalidad y la debilidad financiera que presentan algunas instituciones previsionales.
- 2.2 **Debilidad institucional del sistema de pensiones.** En Paraguay, el sistema de pensiones contributivo está conformado por la suma de distintos programas administrados por ocho Cajas Previsionales. Las Cajas Previsionales de mayor tamaño son el Instituto de Previsión Social (IPS) para empleados del sector privado y la Caja Fiscal (CF) que agrupa a empleados públicos. Ambas instituciones representan el 96% del total de aportantes al sistema². El resto está fragmentado en numerosas entidades pequeñas y sectoriales, con escasa capacidad para distribuir adecuadamente los riesgos³. Las diferentes instituciones presentan una amplia heterogeneidad en cuanto a los parámetros existentes, incluyendo tasa de contribuciones y condiciones de otorgamiento de beneficios. Estas diferencias dan muestra de la alta fragmentación normativa y la disparidad existente en el sistema de pensiones paraguayo.
- 2.3 **El desafío de las brechas de cobertura del sistema.** Paraguay pertenece al grupo de países dentro de América Latina con la menor cobertura de su sistema de pensiones. De acuerdo al BID (2013), en Paraguay sólo el 16% de los mayores de 65 años recibe una pensión, siendo significativamente menor entre los que viven en condiciones de pobreza. De acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2011, el 89% de los adultos mayores que reciben una pensión pertenecen a la categoría de no pobres, mientras que el 11% restante pertenece a la categoría de pobre y pobre extremo. La baja cobertura supone un costo latente o una deuda implícita del sistema de pensiones 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. De hecho, este costo latente se está comenzando a materializar por el creciente monto de recursos que se está destinando al pago de Pensiones no Contributivas (PNCs) para adultos mayores en situación de pobreza, que en 2013 representó el 0,3% del PIB.
- 2.4 **Alcances del esquema de PNCs plantea importantes desafíos institucionales y financieros.** Si bien la implementación de PNCs en Paraguay ha mostrado cierta efectividad para incrementar la cobertura del sistema, este esquema plantea importantes dudas sobre las consecuencias fiscales, económicas e institucionales en el largo plazo, especialmente por la falta de integración que existe con el sistema contributivo. Asimismo, en Paraguay, este esquema, al igual que otros que actualmente operan en la región, carece de reglas estrictas

² El resto de instituciones son: la 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.

³ Desde la promulgación de la Ley N° 3.856/2009, los trabajadores pueden sumar sus años de antigüedad en las diferentes Cajas a los efectos de acceder a la jubilación a prorrata.

de elegibilidad o mecanismos automáticos de actualización. Esta falta de institucionalidad puede provocar que las distintas fuerzas políticas compitan para ofrecer más y mejores pensiones. En el 2012 (año pre-electoral) el programa fue extendido a todos los adultos mayores indígenas de más de 65 años, sin necesidad de justificar su situación de pobreza, por lo que la cobertura de este programa se ha extendido notoriamente desde su implementación, desde 25.000 beneficiarios en 2011 a 94.000 a fines de 2013.

- 2.5 **Escasa participación en el sistema de pensiones.** El sistema de pensiones en Paraguay se apoya en el mercado laboral para forzar el ahorro de los trabajadores formales. De hecho, el sistema de pensiones exige de afiliación a los independientes, comisionistas, trabajadores familiares y trabajadores domésticos, los cuales constituyen en promedio más del 49% del empleo. Bajo este contexto, BID (2013) señala que menos de dos de cada diez trabajadores cotiza a alguna Caja Previsional (18%), cifra sustancialmente menor a la del promedio latinoamericano (44%). La participación al sistema de pensiones muestra marcadas diferencias entre el sector urbano y rural. Mientras en el sector urbano la cobertura es del 27%, en el sector rural alcanza el 7%. Asimismo, la cobertura es marcadamente regresiva, siendo mucho menor para los quintiles de más bajos ingresos. Menos del 1% de las personas en el quintil más pobre de ingresos cotiza a un sistema de pensiones. Esto se debe en buena parte a la informalidad del mercado de trabajo y la limitada capacidad de ahorro de segmentos masivos de la población que viven en condición de pobreza.
- 2.6 **Desde el punto de vista financiero, el sistema muestra una frágil situación en el corto plazo.** La Caja Fiscal muestra una situación financiera deficitaria, que compromete la gestión de las finanzas públicas, al afectar negativamente la capacidad de endeudamiento del Estado y dificultar la sostenibilidad fiscal del país. De acuerdo a un reciente estudio actuarial (Larraín, Viteri, Zucal, 2012), la deuda implícita en valor presente de la Caja Fiscal se sitúa entre 40%-50% del PIB. El estudio señala que la Caja Fiscal generará un déficit global que aumentará de 1,7% en 2017 a 2,7% en 2020 y 5,2% en 2025. El peligro de una crisis en la Caja Fiscal en el corto y mediano plazo queda latente, ya que los aportes y las reservas del sistema no serán suficientes para cumplir con los compromisos existentes, y el déficit actuarial representará una carga cada vez mayor para el Estado. Adicionalmente, la Caja Fiscal no cuenta con una institucionalidad mínima que le permita garantizar su estabilidad en el corto plazo, incluyendo la falta de un consejo de administración, la falta de registros contables adecuados y la inexistencia de un sistema de información que le permita contar con un historial de activos y registro de pasivos.
- 2.7 **Inexistencia de una entidad de supervisión centralizada y marco regulatorio incompleto.** No existe una entidad a cargo de la supervisión y regulación del sistema, lo cual ha conducido a que los cambios en el marco legal de las Cajas Previsionales siga un camino desordenado y orientado por intereses sectoriales. En la mayoría de los casos, las modificaciones a las Cartas Orgánicas han estado carentes de una visión sistémica y de análisis financiero de largo plazo. Por otra parte, tampoco se cuenta con un marco regulatorio integral sobre pautas de inversión, reglas contables y gobierno corporativo. La regulación de las inversiones incorporadas en las distintas leyes, se reducen a unos pocos artículos que no contienen los elementos mínimos de gestión de riesgos incluidas en las mejores prácticas y estándares internacionales. Adicionalmente, el recientemente creado Viceministerio de Empleo y Seguridad Social (VESS), creado a partir del 1 de enero de 2014, no cuenta con una institucionalidad mínima que le permita ser la entidad responsable de coordinar y fijar los lineamientos de política en el área de pensiones.

- 2.8 **Los cambios demográficos tendrán importantes efectos sobre el sistema de pensiones paraguayo.** La dinámica demográfica que enfrentará Paraguay en los próximos años tendrá importantes efectos sobre el sistema de pensiones y plantea al mismo tiempo un importante conjunto de desafíos. A pesar de que el actual contexto demográfico es favorable, su población envejecerá considerablemente en los próximos decenios. De acuerdo a proyecciones de CELADE, la población mayor de 60 años aumentará de 7,7% en el 2010 a 19,6% en el 2050. Este fenómeno generará demandas sobre el sistema de pensiones de reparto simple, al disminuir el número de trabajadores activos en relación con los pensionados, lo que dificultará cada vez más la continuidad del esquema de transferencia y solidaridad intergeneracional. La existencia de un bono demográfico, sin embargo, ofrece una enorme oportunidad para fortalecer el sistema de pensiones, sin embargo, se requiere del impulso de políticas públicas que permitan aprovecharlo.
- 2.9 **Objetivos.** Esta cooperación técnica (CT) tiene como objetivo apoyar al Gobierno de Paraguay en el fortalecimiento de su sistema de pensiones. Específicamente financiará actividades para generar información sobre el diseño, reglamentación e implementación de medidas que conduzcan a mejoras en la cobertura, la equidad, la eficiencia y la sostenibilidad del sistema. En este contexto, el principal objetivo de esta CT es: contribuir al fortalecimiento de las instituciones del sistema de pensiones para una mejora de las funciones de formulación de políticas, supervisión, coordinación y evaluación.
- 2.10 Esta operación se complementa con el apoyo brindado por el Banco a través de la CT Plan de Reformas al Sistema de Pensiones (PR-T1144). Adicionalmente, esta operación complementa los esfuerzos que, con apoyo del Banco, viene realizando el Gobierno de Paraguay en fortalecer el sistema de pensiones mediante la consultoría “Análisis Actuarial y de Gobernanza de la Caja Fiscal y Caja Bancaria y apoyo a propuesta de Régimen de Inversiones”, que fue financiada con recursos de países C y D. Además, esta CT está alineada con un programa de préstamo acordado con el Gobierno de Paraguay para 2015 (PR-L1093), que tiene como objetivo mejorar la sostenibilidad financiera y fortalecer las funciones de fiscalización y regulación del sistema de pensiones.”
- 2.11 **Estrategia del Banco con el País (EBP) y el Noveno Aumento General de Capital (GCI-9).** Esta CT está de acuerdo con la Estrategia de país con Paraguay (2014-2018) (GN-2769), la cual propone como prioridades sectoriales controlar los pasivos contingentes de seguridad social y apoyar el establecimiento de un marco regulatorio de inversiones para las cajas previsionales y una superintendencia de pensiones (SP). Esta CT se alinea con las prioridades del GCI-9: Política social favorable a la igualdad y la productividad: mejor funcionamiento de los mercados de trabajo – documento AB-2764, ¶ 3.14 (a), ya que apoya en el diseño y financiamiento de sistemas de seguro social; más específicamente, en la ampliación del sistema de seguridad social.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

3.1 **COMPONENTE 1: Análisis de política de seguridad social y apoyo en el diseño institucional (US\$ 430,000).**

Este componente incluye las siguientes actividades:

- (i) Colaboración en el rediseño de una estructura institucional del Viceministerio de Empleo y Seguridad Social (VESS), Caja Fiscal (CF) e Instituto de Previsión Social (IPS). Estas actividades están orientadas a mejorar la sostenibilidad de corto y mediano plazo

- de las cajas previsionales, fortalecer la institucionalidad y apoyar la coordinación, formulación y evaluación de políticas previsionales.
- (ii) Apoyar el diseño e implementación de una Superintendencia de Pensiones (SP) como entidad especializada en la regulación y fiscalización del sistema de pensiones. Adicionalmente, se favorecerá el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización y regulación del sistema.
 - (iii) Apoyar el diseño y puesta en uso de herramientas de análisis y planificación de políticas de seguridad social, incluyendo la elaboración de propuestas para el desarrollo e implementación de sistemas de información que faciliten el seguimiento, fiscalización y regulación en la CF, SP e IPS.
 - (iv) Apoyar al Ministerio de Hacienda, VESS y Banco Central del Paraguay en el seguimiento de las reformas implementadas y la generación de conocimiento que retroalimente las decisiones de política. Adicionalmente, se favorecerá la generación de evidencia y desarrollo de propuestas sobre políticas de seguridad social y la evaluación de viabilidad de un sistema de pensiones no contributivas.

3.2 **COMPONENTE 2: Fortalecimiento de capacidades técnicas, de coordinación y comunicación (US\$172,073).**

Este componente incluye las siguientes actividades:

- (i) Capacitación de los funcionarios del gobierno en políticas previsionales y en las áreas de finanzas y actuariales. Se tiene prevista la realización de viajes para el intercambio de experiencias en sus reformas a los sistemas de pensiones.
- (ii) Desarrollo de estudios para la identificación de buenas prácticas y coordinación en la regulación de entidades públicas.
- (iii) Desarrollo de una estrategia de socialización (talleres de diseminación, seminarios, etc.) y desarrollo de indicadores de avance del proyecto.

Matriz de Resultados Indicativa

RESULTADO	Unidad de medida	2015	2016	2017	Fecha estimada de termino	Fuente de verificación
# de estudios técnicos en políticas de seguridad social	# de estudios	1	2	2	Octubre 2017	Informes y documentos validados BID y gobierno
# de funcionarios capacitados en políticas previsionales	# de funcionarios	10	10	10	Octubre 2017	Informe con resultados de las capacitaciones
# de veces que el gobierno utiliza las propuestas y recomendaciones de los diseños y análisis apoyados por esta CT.	# de veces	1	2	2	Octubre 2017	Informes de las instituciones
# de talleres de socialización y comunicación	# de talleres	1	2	1	Enero 2017	Informes de avances

- 3.3 El valor total de la CT es de US\$602,073, que será financiada por el BID con recursos de la Ventanilla del Programa para Países Pequeños y Vulnerables (SVC). Los recursos serán utilizados para pagar consultores, viajes y viáticos y gastos logísticos relacionados con la organización de reuniones y material impreso. Esta cooperación técnica no contará con fondos de contrapartida local.

Presupuesto (en US\$)

Actividad / Componente	Descripción	Fondo (SVC)	TOTAL
Actividades i-vii	a. Contratación de consultores (senior/junior) internacionales (Ítems del Plan de Adquisiciones: 1, 2, 3, 4, 5)	330,000	330,000
	b. Fortalecimiento de capacidades técnicas (Ítems del Plan de Adquisiciones: 7 y 8)	50,000	50,000
	c. Contratación de Consultor local en Paraguay (Ítems del Plan de Adquisiciones: 9)	60,000	60,000
	d. Comunicación, taller de expertos y diseminación (Ítems del Plan de Adquisiciones: 10 y 12)	60,000	60,000
	e. Desarrollo de notas de política pública y discusión (Ítems del Plan de Adquisiciones: 6)	30,000	30,000
	f. Viajes intercambio experiencias (Ítems del PA: 13)	50,000	50,000
	Monitoreo y seguimiento (Ítems del Plan de Adquisiciones: 11)	22,073	22,073
TOTAL:		602,073	602,073

- 3.4 **Supervisión.** El Jefe de equipo de proyecto será responsable del monitoreo y evaluación del cumplimiento de los objetivos, indicadores y metas del programa, así como de la ejecución financiera de la operación, con base en el Plan de Ejecución del Proyecto (PEP) de la operación, que será presentado cada año. La supervisión fiduciaria, junto a los especialistas fiduciarios, se realizará al menos una vez al año.

IV. Organismo Ejecutor y estructura de ejecución

- 4.1 El Organismo Ejecutor será el BID, a solicitud del Gobierno de Paraguay (ver anexo), ya que existen limitaciones en el ámbito de capacidad institucional, además de que el cumplimiento de requisitos internos del beneficiario podría demorar la ejecución de la CT, comprometiendo que se alcance el objetivo. El país reconoce que los servicios de consultoría a ser financiados se beneficiarán de la experiencia del BID con el fin de proporcionar opciones para financiar la extensión de la cobertura de la seguridad social y de superar las debilidades institucionales. Además, el Gobierno de Paraguay reconoce que el Banco tiene una amplia experiencia en otros países de la región, que resultará muy

beneficioso para este proyecto. El responsable de la ejecución será el Departamento Social, Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK).

- 4.2 **Adquisiciones.** El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco.

V. Riesgos importantes

- 5.1 El principal riesgo asociado a esta CT es la baja capacidad institucional de varias agencias del gobierno, debido principalmente a la escasez de recursos humanos calificados. Otro riesgo está relacionado con la posibilidad de que las opciones de política que surjan del análisis no se trasladen directamente a la práctica y que el impacto esperado disminuya. Por otra parte, debido al volumen de actividades previstas y el número de instituciones públicas que serán consultadas, podría aumentar el riesgo de que surjan demoras en la elaboración y entrega de los productos que impacten en el ritmo de ejecución de la CT y, eventualmente, en las reformas del sector a mediano plazo. Por otro lado, podría haber dificultades para lograr el consenso político entre los diversos actores involucrados en la toma de decisiones asociados a la implementación de reformas en el área de pensiones. Para lograr un trabajo coordinado y lograr el consenso entre las partes, las consultorías apoyarán en todo el proceso para lograr un mayor fortalecimiento institucional. Concretamente, el desarrollo de una estrategia de socialización será clave para evitar las dificultades en la toma de decisiones y para agilizar los procesos.
- 5.2 Estos riesgos serán mitigados por la experiencia que SCL/LMK ha adquirido a través de sus esfuerzos en la implementación de propuestas similares en otros países de la región; asimismo, estos riesgos se mitigarán con el desarrollo de la estrategia de socialización y comunicación que apoyará el proceso de reforma. La CT propuesta reducirá estos riesgos involucrando a las distintas instituciones, mediante el desarrollo de estrategias que permitan superar las debilidades institucionales con el fin de obtener el apoyo y la participación en la formulación de políticas y los procesos de generación de conocimiento. Adicionalmente, se prevé recoger experiencias de buenas prácticas de otros países de la región en sus procesos de reforma a los sistemas de pensiones (como Chile y Uruguay).

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Clasificación C. Debido a la naturaleza de este proyecto, se estima que no tendrá un impacto ambiental negativo o social que sea significativo. Ver salvaguardias en [=38982657](#).

Anexos Requeridos:

- Solicitud del cliente memo programación Paraguay 2014 [=38982665](#)
- Carta solicitud financiamiento / BID ejecutor [=39257727](#)
- Términos de Referencia [=39182837](#)
- Plan de Adquisiciones [=39182805](#)