

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**PARAGUAY**

**PROGRAMA DE APOYO AL MINISTERIO DE HACIENDA EN EL  
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PENSIONES**

**(PR-T1265)**

**DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA**

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Waldo Tapia (SCL/LMK), Líder de equipo; Manuel Urquidi (SCL/LMK), Líder de equipo alternativo; Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Andrea García Valero (SCL/LMK); y Rodolfo Graham (LEG/SGO).

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

**PROGRAMA DE APOYO AL MINISTERIO DE HACIENDA EN EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL  
DEL SISTEMA DE PENSIONES**

**PR-T1265**

**CERTIFICACIÓN**

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo Social (SOC)**, de conformidad con la comunicación de fecha 01 de abril de 2019 suscrita por Mariana Mendoza (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$198,000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. 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.

Certificado por:	(Firmado) _____ Sonia M. Rivera Jefe Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento ORP/GCM	Mayo 31, 2019 _____ Fecha
------------------	--	---------------------------------

Aprobado por:	(Firmado) _____ Carmen Pages-Serra Jefe de División División de Mercados Laborales SCL/LMK	Junio 4, 2019 _____ Fecha
---------------	---	---------------------------------

## Documento de Cooperación Técnica (CT)

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Paraguay / CSC – Cono Sur
▪ Nombre de la CT:	Programa de apoyo al Ministerio de Hacienda en el fortalecimiento institucional del sistema de pensiones
▪ Número de CT:	PR-T1265
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Waldo Tapia (SCL/LMK), Líder de equipo; Manuel Urquidi (SCL/LMK), Líder de equipo alterno; Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Andrea García Valero (SCL/LMK); y Rodolfo Graham (LEG/SGO).
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo al cliente
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	1 de abril de 2019
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	Gobierno de Paraguay, a través del Ministerio de Hacienda (MH)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto (organización o entidad responsable de la ejecución del programa de CT) {Si es el Banco: entidad contratista} {Si es la misma que el Beneficiario, favor de indicar}	Banco Interamericano de Desarrollo, Sector Social, División de Mercados Laborales (SCL/LMK), Waldo Tapia, <a href="mailto:waldot@iadb.org">waldot@iadb.org</a>
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC, por sus siglas en inglés)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$198.000
▪ Contrapartida Local, si hay:	-
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	Mayo de 2019
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	División de Mercados Laborales (SCL/LMK)
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	División de Mercados Laborales (SCL/LMK)
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad & fortalecer la capacidad institucional

### II. Objetivos y Justificación de la CT

#### 2.1 El sistema de jubilaciones y pensiones (SJP) en Paraguay enfrenta importantes desafíos en términos de cobertura y sostenibilidad. En la actualidad, Paraguay pertenece al grupo de países dentro de América Latina con el menor porcentaje de la población que recibe una pensión contributiva.<sup>1</sup> A la vez, los beneficios que otorga el

<sup>1</sup> Según datos del Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS, por sus siglas en inglés) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el 13,4% de los paraguayos mayores a 65 años reporta recibir una pensión contributiva. El porcentaje promedio correspondiente de la población mayor a 65 en la región es de aproximadamente 37%. Véase SIMS 2018. Washington, DC: BID. Accesible en <https://www.iadb.org/en/sector/social-investment/sims/home>.

sistema de pensiones resultan generosos en relación al monto de los aportes realizados.<sup>2</sup> En un contexto de un acelerado envejecimiento de la población paraguaya, los altos beneficios que entrega el sistema generan presiones financieras que perjudican su sostenibilidad e implican una pesada carga sobre las futuras generaciones.<sup>3</sup>

**2.2 El SJP exhibe una alta fragmentación institucional.** El SJP se compone por un esquema contributivo y un no contributivo. El esquema contributivo reúne una serie de programas administrados por ocho cajas previsionales, de las cuales el Instituto de Previsión Social (IPS), que centraliza a empleados del sector privado, y la Caja Fiscal (CF), que agrupa a empleados públicos, son las de mayor tamaño.<sup>4</sup> El resto está fragmentado en numerosas instituciones pequeñas y sectoriales. El tamaño reducido de estas entidades incrementa los costos operativos y las hace vulnerables a presiones por mejores beneficios. Adicionalmente, las diferentes instituciones presentan una amplia heterogeneidad en cuanto a los parámetros existentes y las condiciones de otorgamiento de beneficios.

**2.3 El SJP presenta una baja capacidad institucional que compromete su gestión de mediano plazo.** Esta situación es especialmente preocupante en la CF, donde los problemas institucionales han favorecido una creciente transferencia de recursos del Tesoro para el pago de pensiones. La CF depende del Ministerio de Hacienda (MH) y cuenta con aproximadamente 60.000 beneficiarios. Para fines de 2018, la CF cerró el año con un déficit equivalente al 0,4% del PIB, lo cual compromete la gestión de las finanzas públicas del país.<sup>5</sup> La débil capacidad institucional de la CF es el resultado principalmente de los siguientes factores: (i) una estructura organizacional que le permite a la CF desarrollar las tareas operativas recurrentes, pero no le habilita a enfrentar tareas más complejas relacionadas al control de gestión y a la planificación de largo plazo de su operación; y (ii) la falta de un sistema de información que permita un adecuado control de gestión y evaluación de su situación financiera.

**2.4 Asimismo, la débil institucionalidad no permite enfrentar los desafíos de cobertura, equidad y solvencia del SJP.** La alta dispersión en el SJP sin la existencia de una supervisión centralizada y un marco regulatorio integral es una barrera importante para avanzar en los desafíos que enfrenta el sistema de pensiones. El sistema se encuentra hoy desfinanciado, con baja cobertura, con profundas inequidades, y con importantes debilidades en la gestión de riesgos de inversión. En la actualidad, la Dirección de Estudios Económicos (DEE) es la instancia dentro del MH encargada de evaluar los diferentes riesgos asociados a la gestión del sistema de pensiones, incluyendo en temas como la sostenibilidad financiera, gestión de inversiones y marco regulatorio. Sin embargo, no cuenta con la institucionalidad

---

<sup>2</sup> En promedio, estos beneficios corresponden al 98% del último salario, cifra muy superior a la que muestran los países de la región, que en promedio alcanzan el 64%. Véase Bosch et al. (2018): Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe. Washington, DC: BID. Porcentajes suponen cotizaciones por toda la vida laboral de un trabajador promedio.

<sup>3</sup> De acuerdo con proyecciones de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), el porcentaje de la población con más de 60 años aumentará del 14,8% en 2015 al 23,1% en 2040.

<sup>4</sup> En su conjunto, la CF y el Instituto de Previsión Social reúnen al 94% de la población total que está en algún régimen de jubilación y pensión. La CF está regida por la Ley N° 2.345/2003 y su modificatoria la Ley N° 4.252/2010.

<sup>5</sup> Un estudio realizado en 2012 (Larraín, Viteri, Zucal), muestra que la deuda implícita en valor presente de la CF se sitúa entre 40%-50% del Producto Interno Bruto (PIB).

requerida que le permita ser la entidad responsable de coordinar y fijar los lineamientos de política en el área de pensiones.

- 2.5** Ante este contexto, la CT propuesta tiene como objetivo general contribuir a los esfuerzos del Gobierno de Paraguay (GdP) de fortalecer la institucionalidad del SJP con el fin de mejorar su gestión y control. Los objetivos específicos de la CT son: (i) apoyar a la CF en mejorar su capacidad institucional y sostenibilidad financiera a través de un fortalecimiento de áreas estratégicas de gestión interna; y (ii) apoyar al MH en la generación de la institucionalidad requerida para cumplir de mejor manera con sus funciones de formulación de políticas pensionales.
- 2.6** La operación está alineada con la Estrategia Institucional Actualizada (UIS, por sus siglas en inglés) 2010-2020 del Banco (AB-3008), en particular con el objetivo estratégico de política de promover la inclusión social y la igualdad y con el objetivo transversal de fortalecer la capacidad institucional. Adicionalmente, el programa se alinea a la Segunda Versión Revisada del Marco de Resultados Corporativos (CRF, por sus siglas en inglés) 2016-2019 (GN-2727-6) en su indicador de contexto regional “eficacia gubernamental” y su producto “agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos”. Además, la CT está en línea con las prioridades sectoriales de acceso al empleo formal (sección V, dimensión 1) y acceso a sistemas de seguridad social adecuados y sostenibles (sección V, dimensión 3) del Documento de Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-7). La CT también está consistente con los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1), en particular con sus objetivos i (incrementar la pertinencia, la calidad y el volumen del financiamiento del Banco dirigidos a apoyar al sector social) y ii (fortalecer los esfuerzos realizados por las instituciones públicas para ser más eficaces y eficientes en sus programas sociales, la focalización en grupos específicos y la ejecución de los proyectos del sector social) y con la Estrategia del Grupo BID con Paraguay, 2019-2023 (CP-3559), en el área de Gestión Pública e Instituciones, que menciona la necesidad de contar con marcos institucionales adecuados y recursos suficientes. Finalmente, la CT está alineada con otras actividades del Banco, realizadas a través de SCL/LMK, para fortalecer los sistemas de pensiones de los países de la región, entre ellas la “Red de pensiones en América Latina y el Caribe” (Red PLAC) (RG-T3105) y “Fortalecimiento Institucional de los Sistemas de Pensiones a cargo del Ministerio de Hacienda” (PR-L1158). Respecto a esta última operación, actualmente en diseño, se buscarán sinergias en los resultados a través de análisis de complementariedad de las actividades financiadas por cada uno de los proyectos.
- 2.7 Sustentabilidad.** Se espera que las actividades financiadas a través de esta operación tengan un impacto sostenible en el sistema de pensiones de Paraguay. Por una parte, las actividades de la CT están alineadas con las prioridades políticas del nuevo GdP, el cual ha manifestado su compromiso de revisar el 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 futuras a los afiliados y jubilados<sup>6</sup>. Por otra parte, se pretende fomentar la capacidad del MH y la CF de operativizar los aprendizajes generados a través de esta CT

---

<sup>6</sup> Cuarto Plan de acción de Gobierno Abierto. 2018-2020. Ver [http://www.gobiernoabierto.gov.py/sites/default/files/PAGA%20-%20Cuarto%20A%C3%B1o\\_WEB.pdf](http://www.gobiernoabierto.gov.py/sites/default/files/PAGA%20-%20Cuarto%20A%C3%B1o_WEB.pdf)

mediante actividades de capacitación y difusión diseñados específicamente para este propósito.

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 Componente 1: Fortalecimiento de áreas estratégicas de gestión interna de la Caja Fiscal (US\$88,000).** El objetivo de este componente es apoyar a la Caja Fiscal en fortalecer su capacidad institucional y mejorar su sostenibilidad financiera a través de un fortalecimiento de áreas estratégicas de gestión interna. Este componente financiará las siguientes actividades: (i) la elaboración de un estudio de un diseño de un nuevo modelo de gestión interna de la CF, con el objetivo de contar con una estructura al servicio de los procesos optimizados, nuevas funciones de gestión financiera y objetivos estratégicos de la institución; (ii) la elaboración de un estudio de un diseño de un modelo de sistemas informáticos que le permitan a la CF generar información confiable sobre su situación financiera; y (iii) la realización de un taller con expertos internacionales sobre buenas prácticas relacionadas al fortalecimiento institucional de sistemas de pensiones.
- 3.2 Componente 2: Apoyo al MH en la generación de la institucionalidad requerida para cumplir de mejor manera con sus funciones de formulación de políticas pensionales (US\$100,000).** Este componente apoyará a la DEE del MH a mejorar su capacidad de realizar y establecer procedimientos estandarizados para el análisis de gestión de riesgos, inversiones y actuarial del sistema de pensiones. Este componente financiará los siguientes productos y actividades: (i) el fortalecimiento de la capacidad actuarial de la DEE, incluyendo a través de un apoyo a la realización de un estudio actuarial de la situación de la CF y una nota técnica de un modelo de diseño de una Unidad Actuarial incorporada a la CF o la DEE; (ii) un estudio para la identificación de buenas prácticas internacionales en la formulación de políticas pensionales; y (iii) un taller de capacitación y difusión en asuntos relativos a la formulación de políticas pensionales.

#### Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento (SOC)	Contrapartida Local	Financiamiento Total
C1: Fortalecimiento de áreas estratégicas de gestión interna de la Caja Fiscal	Firmas y consultores individuales, viajes	88,000	-	88,000
C2: Apoyo al MH en la generación de la institucionalidad requerida para cumplir de mejor manera con sus funciones de formulación de políticas pensionales	Consultores individuales, logística y servicios para eventos	100,000	-	100,000
Imprevistos		10,000	-	10,000
<b>TOTAL</b>		<b>198,000</b>	<b>-</b>	<b>198,000</b>

- 3.3** Para fines de supervisión de la CT propuesta, Waldo Tapia (Especialista Sectorial Senior, líder de equipo) y Manuel Urquidi (Especialista de Operaciones Líder, líder de equipo alternativo) estarán a cargo de asegurar el buen desarrollo de los estudios y análisis y de supervisar las actividades para el logro de los resultados previstos. La

CT será monitoreada y evaluada de acuerdo con las políticas aplicables del Banco y a través de la Matriz de Resultados. Los informes anuales y el informe final se prepararán según lo requerido por el documento OP-1385-2 aprobado por OPC .

#### **IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución**

- 4.1** Por solicitud del Gobierno de Paraguay, el Banco administrará y ejecutará los recursos de la presente CT. Se hará cargo de esta tarea la División de Mercados Laborales (SCL/LMK) mediante el especialista sectorial, Waldo Tapia. Esta ejecución se justifica por la experiencia del Banco en el desarrollo de los instrumentos operativos y técnicos planteados para este tipo de operaciones, ventajas en términos de capacidad técnica e institucional requerida para ejecutar las actividades planteadas bajo esta operación y por la orientación de la CT hacia el apoyo al desarrollo de las medidas de política promovidas por otras operaciones en el ámbito de pensiones SCL/LMK.
- 4.2 Adquisiciones y gestión financiera.** Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo III) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-1 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-20.

#### **V. Riesgos importantes**

- 5.1** El principal riesgo está relacionado con la posibilidad de que no se implementen las opciones de política que surgen como recomendaciones de las actividades de la CT. Este riesgo será mitigado por la experiencia de SCL/LMK en la implementación de operaciones similares destinadas a asesorar a los gobiernos de América Latina en la modernización de sistemas de seguridad social. El riesgo mencionado también será mitigado al participar en diálogos continuos con los tomadores de decisiones en los niveles superiores del gobierno para garantizar que la importancia y las lecciones aprendidas de esta CT sean internalizadas por los funcionarios a cargo de implementar los cambios propuestos.

#### **VI. Excepciones a las políticas del Banco**

- 6.1** La cooperación técnica propuesta no anticipa ninguna excepción a las políticas del Banco.

#### **VII. Salvaguardias Ambientales**

- 7.1** Debido a la naturaleza de esta operación, no se esperan impactos sociales o medioambientales negativos significativos. Con base en la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) la cooperación técnica propuesta se clasifica como categoría C. (Ver [SPF](#) y [SSF](#)).

##### **Anexos Requeridos:**

- [Solicitud del cliente](#)
- [Matriz de Resultados](#)
- [Términos de Referencia para actividades a ser adquiridas](#)
- [Plan de Adquisiciones](#)