

Resumen de Cooperación Técnica (CT)

I. Información Básica del proyecto

▪ 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 Rodolfo Graham (LEG/OPR).
▪ Tipo:	Apoyo al Cliente (CS)
▪ Referencia a la Solicitud: (IDBDOCS #)	IDBDOCS-#38982665-Memo Programación
▪ Fecha del Abstracto de CT:	11 de agosto de 2014
▪ Beneficiario:	Paraguay: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social y Banco Central de Paraguay
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto	Banco Interamericano de Desarrollo, Sector Social, Unidad de Mercados Laborales (SCL/LMK)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$ 600.000
▪ Contrapartida Local, si hay:	0
▪ Periodo de Ejecución:	24 meses
▪ Periodo de Desembolso:	30 meses
▪ Fecha de Inicio Requerido:	Noviembre 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):	Yes (3.28 y 3.35)
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Yes (ver arriba Ayuda de Memoria Acuerdo de Programación 2014)
▪ Prioridad Sectorial GCI-9:	Política social para la igualdad y la productividad: <i>Mercados laborales</i>

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 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 vejez, la baja institucionalidad y la debilidad financiera que presenta algunas instituciones previsionales.
- 2.2 El sistema de pensiones paraguayo muestra una alta fragmentación normativa con distintos programas administrados por ocho cajas previsionales que presentan una amplia heterogeneidad en cuanto a los parámetros existentes. 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. El resto está fragmentado en entidades pequeñas y sectoriales, con escasa capacidad para distribuir adecuadamente los riesgos.
- 2.3 Paraguay pertenece al grupo de países dentro de América Latina con la menor cobertura de su sistema de pensiones, sólo el 16% de los adultos mayores de 65 años recibe una pensión. Esta situación supone una deuda implícita hacia el país, dado que en los próximos años, el Estado no podrá ignorar las demandas de un creciente porcentaje de la población sin cobertura. Esta baja

cobertura no puede aislarse de los límites que impone un mercado laboral paraguayo. En la actualidad, menos de dos de cada diez trabajadores cotiza a alguna Caja Previsional (18%).

- 2.4 Desde el punto de vista financiero, el sistema muestra una frágil situación financiera que compromete la gestión de las finanzas públicas al afectar negativamente la capacidad de endeudamiento del Estado y establecer dudas sobre la sostenibilidad fiscal del país. Un reciente estudio actuarial a la Caja Fiscal (Larraín, Viteri, Zucal, 2012), muestra que la deuda implícita en valor presente de la Caja Fiscal se sitúa entre 40%-50% del PIB.
- 2.5 En términos institucionales, Paraguay no cuenta con una Dirección General de Seguridad Social responsable de coordinar y fijar los lineamientos de política en el área de pensiones. Adicionalmente, tampoco existe ninguna entidad que se encargue de supervisar el sistema de pensiones, estando las entidades reguladas por sus cartas propias orgánicas.
- 2.6 En este contexto, se requiere la implementación de reformas que permitan al sistema pensiones ajustarse a las nuevas necesidades y desafíos de la población. Estas reformas deben proporcionar un adecuado nivel de cobertura y al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad financiera. Paraguay cuenta con una ventana de oportunidades, pero se requiere del impulso de políticas públicas que permitan aprovecharlo.
- 2.7 En este contexto, los principales objetivos de esta cooperación técnica (CT) son: (i) mejorar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones; y (ii) fortalecer las funciones de formulación de políticas, supervisión, coordinación y evaluación del sistema de pensiones.
- 2.8 Esta CT es consistente 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. Esta CT se alinea con las prioridades del GCI-9, en cuanto 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 y resultados

- 3.1 Los recursos de esta CT estarán destinados principalmente a desarrollar 3 componentes.
- 3.2 **El primer componente apoyará la modernización y reforma a la caja Fiscal.** Este componente apoyará el diseño de una nueva arquitectura de la Caja Fiscal orientada en mejorar la sostenibilidad de corto y mediano plazo, fortalecer la institucionalidad y eliminar la inequidad existente. Este componente incluye: (i) apoyar el diseño de una nueva arquitectura de la CF y el desarrollo de un sistema de información, (ii) mejorar las capacidades técnicas de funcionarios del Ministerio de Hacienda en las áreas de finanzas, actuarial, contabilidad e inversiones; y (iii) apoyar el proceso de diseño, gestión y otorgamiento de pensiones no contributivas.
- 3.3 **El segundo componente apoyará el fortalecimiento de las capacidades Viceministerio de Empleo y Seguridad Social (VESS) para la coordinación formulación y evaluación de políticas previsionales.** Este componente incluye: (i) apoyar el desarrollo de un nuevo marco institucional del VESS; (ii) apoyar el diseño y puesta en uso de herramientas de análisis y planificación de políticas; (iii) apoyar el análisis del impacto de las políticas previsionales en poblaciones objetivo específicas; y (iv) capacitación del personal de la VESS en formulación y evaluación de políticas previsionales.
- 3.4 **El tercer componente favorecerá el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización y regulación del sistema.** Este componente apoyará la implementación de una Superintendencia de Pensiones (SP) como entidad especializada en la regulación y fiscalización del sistema de pensiones. Este componente incluirá: (i) apoyar el diseño de la estructura institucional de la SP; (ii) capacitación del personal en asuntos relativos a la regulación y fiscalización del sistema

previsional; (iii) desarrollo de estudios para la identificación de buenas prácticas en la regulación de entidades públicas; y (iv) apoyar el desarrollo de sistemas informáticos que faciliten la fiscalización y regulación.

IV. Presupuesto indicativo

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad/Componente	Descripción	Financiamiento BID	Contraparte	Financiamiento Total
1) Modernización y reforma a la Caja Fiscal (CF)	Consultor individual, Viajes, Otros	190.000	0	190.000
2) Fortalecimiento de las capacidades del VESS para la coordinación formulación y evaluación de políticas previsionales	Consultor individual, Viajes, Otros	190.000	0	190.000
3) Fortalecimiento de las capacidades de fiscalización y regulación del sistema	Talleres, Seminarios, Publicaciones	190.000	0	190.000
Imprevistos y administración (5%)		30.000	0	30.000
TOTAL		600.000	0	600.000

V. Agencia ejecutora y estructura de ejecución

5.1 El gobierno de Paraguay ha solicitado que el Banco ejecute esta cooperación técnica. El país reconoce los servicios de consultoría a ser financiados se beneficiarán de la experiencia del BID en 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 ser beneficiosa para este proyecto. La carta de solicitud está en proceso.

VI. Riesgos importantes

6.1 Los principales riesgos para la implementación de esta CT están relacionados con la baja capacidad institucional entre varias agencias del gobierno, que se debe principalmente a la debilidad institucional y la escasez de recursos humanos calificados. También podría haber dificultades para lograr el consenso político necesario para tomar decisiones de política pública relacionados con problemas de resistencia popular a medidas pertinentes, así como los problemas de mediación entre intereses divergentes. Estos riesgos serán mitigados por la experiencia SCL/LMK ha adquirido a través de sus esfuerzos en la implementación de propuestas similares en otros países de la región y con el componente 2 de coordinación. Esta CT 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.

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 [IDBDOCS-#38982657-v1-Safeguads_PRT1173.doc](#)