

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PARAGUAY

PROGRAMA DE APOYO AL SISTEMA DE PENSIONES EN PARAGUAY

(PR-L1093)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Waldo Tapia, jefe de equipo; Manuel Urquidi (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Susana Medel (CPR/LMK); Pedro Garay, Alberto de Egea Pérez y Mariano Perales (CSC/CPR), Santiago Fretes (CSC/CPR); Alonso Chaverri-Suarez (LEG/SGO); Solange Berstein; Joaquin Echeñique; Augusto Iglesias; y Vicente Lazen (consultores).

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

PERFIL DE PROYECTO

PARAGUAY

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Apoyo al Sistema de Pensiones en Paraguay		
Número de Proyecto:	PR-L1093		
Equipo de Proyecto:	Waldo Tapia (CPR/LMK), Jefe de Equipo; Manuel Urquidi (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Susana Medel (CPR/LMK); Pedro Garay, Alberto de Egea Pérez y Mariano Perales (CSC/CPR), Santiago Fretes (CSC/CPR); Alonso Chaverri-Suarez (LEG/SGO); Solange Berstein; Joaquín Echeñique; Augusto Iglesias; y Vicente Lazen (consultores).		
Prestatario:	República del Paraguay		
Organismo Ejecutor:	La República del Paraguay, por intermedio del Ministerio de Hacienda para el Componente 1 y el Banco Central del Paraguay para el Componente 2.		
Plan Financiero:	BID (OC):	US\$	8 millones
	Local:	US\$	0
	Total:	US\$	8 millones
Salvaguardias:	Políticas activadas:	(OP-102), (B.01), (B.02), (B.06), (B.07), (B.17).	
	Clasificación:	C.	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Antecedentes y justificación.** El desempeño económico del Paraguay ha mejorado sustancialmente en la última década mostrando un crecimiento promedio del PIB de 5% durante el periodo 2005-2014, superior al promedio de los países del Mercosur para el mismo periodo (4%). No obstante, este crecimiento se ha caracterizado por un alto grado de volatilidad, que en gran medida esta explicado por el efecto de factores climáticos que afectaron al sector primario. Las últimas estimaciones de crecimiento del PIB para los años 2014 y 2015, muestran un ritmo estable de expansión de la economía en torno al 4,4% y 4,5% respectivamente. El buen desempeño que ha mostrado el país ha permitido que la pobreza total se haya reducido de 32,4% en 2011 a 23,9% en 2013.
- 2.2 **El sistema de pensiones exhibe una alta fragmentación normativa.** El sistema de pensiones se compone por un esquema contributivo y uno no contributivo. El esquema contributivo reúne una serie de programas administrados por ocho cajas previsionales que funcionan según la modalidad de reparto, con beneficios

definidos¹. Las cajas previsionales de mayor tamaño son el Instituto de Previsión Social (IPS), que centraliza a empleados del sector privado, y la Caja Fiscal, que agrupa a empleados públicos, que representan el 96% del total de aportantes al sistema². El resto está fragmentado en numerosas entidades 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 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. Bosch, Melguizo y Pagés (2013) señalan que en Paraguay sólo el 16% de los mayores de 65 años recibe una pensión, cifra menor a la del promedio latinoamericano (41%). La baja cobertura supone 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 cobertura³. Este costo latente se está materializando por el creciente monto de recursos que se está destinando al pago de Pensiones no Contributivas (PNCs), que en 2013 representó el 0,3% del PIB y que va en aumento.
- 2.4 **Esquema de PNCs plantea importantes desafíos institucionales y financieros.** En forma independiente al sistema contributivo, en el 2011 se implementó un esquema de PNCs para adultos mayores en situación de vulnerabilidad. Este esquema ha mostrado efectividad para incrementar la cobertura del sistema; sin embargo, 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, este esquema carece de reglas estrictas de elegibilidad o mecanismos automáticos de actualización. Desde su implementación, este esquema ha crecido desde 25.000 beneficiarios en 2011 a 94.000 en 2013, superando el número total de beneficiarios del sistema contributivo, que ese año alcanzó 93.000.
- 2.5 **Los beneficios del sistema de pensiones resultan generosos en relación al monto de los aportes realizados.** Un estudio publicado conjuntamente por el Banco Mundial, el BID y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2013), muestra que las tasas de reemplazo promedio en el sistema de pensiones paraguayo excede el 100%, cifra superior al que muestran los países de la región, que en promedio alcanzan el 62%. Por otra parte, de acuerdo a Ortiz y

¹ Un sistema de reparto es aquel en el cual las contribuciones de los aportantes al sistema se destina a pagar las pensiones presentes de los adultos mayores. El sistema de pensiones paraguayo cuenta con un marco legal extremadamente fragmentado. Hay un número inmenso de disposiciones normativas que rigen a las diferentes Cajas Previsionales.

² Las instituciones que restan son la Caja Municipal, la Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios, la Caja de Empleados Bancarios, la Caja del Personal de la Administración Nacional de Electricidad, el Fondo del Poder Legislativo y la Caja del Personal de la Itaipú Binacional.

³ De acuerdo con proyecciones de Celade, la cantidad de habitantes con más de 60 años aumentará del 7,7% en 2010 al 19,6% en 2050.

Navarro (2012), los beneficios recibidos por los asegurados al sistema son superiores a los que los participantes podrían adquirir en el mercado con sus capitales acumulados. En este contexto, los altos beneficios que entrega el sistema generan presiones financieras que perjudican su sostenibilidad e implican una pesada carga sobre las futuras generaciones. Asimismo, el sistema de pensiones resulta altamente inequitativo, ya que menos del 20% de los participantes podrán cumplir con los requisitos mínimos para acceder a una pensión, cifra que disminuye de modo significativo entre los que viven en condiciones de pobreza.

- 2.6 **La Caja Fiscal muestra una frágil situación financiera que compromete la gestión de las finanzas públicas.** Un estudio realizado en 2012 (Larraín, Viteri, Zucal), muestra que la deuda implícita en valor presente de la Caja Fiscal, que depende del Ministerio de Hacienda (MH), se sitúa entre 40%-50% del PIB. Esta situación neutraliza por completo los esfuerzos que puedan hacerse en materia de aplicación de una ley de responsabilidad fiscal. Por otra parte, la baja capacidad de gestión y debilidad institucional de la Caja Fiscal refuerza aún más los problemas financieros de corto plazo. La falta de un consejo de administración y de registros contables impacta tanto en la eficiencia como en la transparencia de la institución. Además, no se cuenta con un sistema de información, y tampoco con un historial de activos y registro de pasivos, lo cual dificulta el proceso de toma de decisiones y la realización de estudios actuariales.
- 2.7 **Inexistencia de una entidad de supervisión centralizada y un 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 hayan sido desordenados y orientados por intereses sectoriales. En la mayoría de los casos, las modificaciones han estado carentes de un análisis financiero de largo plazo. Por otra parte, no se cuenta con un marco regulatorio de inversiones y de gobierno corporativo. La regulación actual de inversiones no incluye los elementos mínimos de gestión de riesgos contenidas en las mejores prácticas y estándares internacionales.
- 2.8 **Solicitud del Gobierno.** El Plan Económico del Gobierno, incorpora en uno de sus ejes estratégicos, la necesidad de atender la problemática de los sistemas jubilatorios y mejorar la regulación e inversión de las reservas previsionales y la sostenibilidad de las finanzas públicas⁴. En este contexto, el Gobierno de Paraguay ha solicitado apoyo al Banco para la creación de una Superintendencia de Pensiones (SP), así como para reforzar la gestión de la Caja Fiscal y las PNCs. Todo ello permitirá crear la institucionalidad requerida para futuras reformas estructurales al sistema de pensiones, enfocadas en cobertura, institucionalidad y equidad.
- 2.9 **Objetivo.** El objetivo del programa es apoyar al Gobierno de Paraguay y al Banco Central del Paraguay en la generación de la institucionalidad necesaria para promover un sistema de pensiones sostenible, equitativo y eficiente. El objetivo del Componente 1 es mejorar la capacidad de gestión de la Caja Fiscal y las

⁴ Ñande Paraguay: Visión Social y Económica del País, Plan de Gobierno, Ejes Estratégicos.

PNCs, aportando una mayor articulación en su funcionamiento. El objetivo del Componente 2 es crear una entidad de supervisión, regulación y evaluación del sistema de pensiones, a través de la implementación de una Superintendencia de Pensiones (SP).

- 2.10 **Componente 1: Proyecto para la Gestión de la Caja Fiscal y las PNCs (US\$ 3,5 millones).** Este componente apoyará al MH a optimizar la gestión de la Caja Fiscal y del esquema de PNCs. El componente incluirá: (i) puesta en uso de una nueva arquitectura institucional; (ii) implementación de registros contables y mejora de la suficiencia y calidad de las bases de datos; (iii) desarrollo de un sistema de información que permita contar con un historial de activos y registro de pasivos; (iv) implementación de un nuevo modelo de administración gerencial; (v) optimización de los sistemas operacionales; (vi) implementación de un sistema actuarial; (vii) mejora-miento de las capacidades técnicas de funcionarios del MH en las áreas de finanzas, actuarial y políticas públicas relacionadas con el sistema de pensiones; (viii) mejoramiento en el diseño y gestión del esquema de PNCs.
- 2.11 **Componente 2: Proyecto para la Creación de la Superintendencia de pensiones (US\$ 4,5 millones).** Este componente apoyará la implementación de una SP como entidad especializada en la regulación y fiscalización del sistema de pensiones⁵. Este componente incluirá: (i) implementación de un modelo de supervisión y puesta en uso de normas y procesos para la efectiva fiscalización y regulación del sistema; (ii) capacitación del personal en asuntos relativos a regulación y fiscalización; (iii) implementación de sistemas informáticos que faciliten las labores de fiscalización y regulación; (iv) estudios para identificación de buenas prácticas en regulación de entidades públicas; (v) sistematización de la normativa relativa a las diferentes caja previsionales; y (vi) implementación de un plan para mejorar el régimen de inversiones.
- 2.12 **Resultados esperados.** El programa permitirá crear la institucionalidad requerida para realizar el tipo de reforma que el Gobierno considera necesario. Adicionalmente, el Programa incluirá la preparación de los análisis técnicos necesarios que faciliten la toma de decisiones. Los resultados esperados son: (i) una mayor eficiencia en la gestión de la Caja Fiscal y del esquema de PNCs, promoviendo su sostenibilidad en el mediano plazo; (ii) la generación de un marco normativo adecuado y de una fiscalización constructiva que permita un mejor funcionamiento del sistema de pensiones; y (iii) un mayor número de funcionarios públicos dedicados al diseño e implementación de políticas públicas en el área de las pensiones. Los beneficiarios directos son el MH y los participantes del Sistema de Pensiones.
- 2.13 **Alineamiento.** El programa está alineado 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 de una SP. El programa se encuentra alineado con el Documento de Marco Sectorial del BID de

⁵ La Superintendencia cumplirá su rol para todas las cajas previsionales que componen el sistema de pensiones.

Trabajo (GN-2741-3), el cual enmarca dentro de la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y a la Productividad (GN-2588-4). El programa es consistente con las prioridades de financiamiento del Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (GCI-9) (AB-2764) de reducción a la pobreza, aumento de la equidad y apoyo a países pequeños y vulnerables; y, de política social favorable a la igualdad y la productividad mediante el mejor funcionamiento de los mercados de trabajo—documento.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 Para el diseño del programa se tendrá en cuenta las cooperaciones técnicas “Plan de Reformas al Sistema de Pensiones” (PR-T1144) y “Fortalecimiento al Sistema de Pensiones de Paraguay” (PR-T1173). Asimismo, el equipo se beneficiará de las publicaciones “Mejores Pensiones Mejores Trabajos” (BID, 2013) y “Panorama de las Pensiones en América Latina y el Caribe” (Banco Mundial, BID, OCDE, 2015).
- 3.2 El instrumento de financiamiento será un préstamo de inversión con un periodo de ejecución de 5 años. No se prevé reconocimiento de gastos a cargo de la contrapartida o financiamiento retroactivo. El Componente 1 será ejecutado por el MH y el Componente 2 por el Banco Central de Paraguay (BCP). Dada la estructura del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de Paraguay, el Gobierno solicitó que el programa se estructurará bajo dos contratos de préstamo. En este contexto, los componentes 1 y 2 del programa son considerados proyectos. Durante el diseño de la operación, se acordará con el Gobierno un esquema institucional sustentable para la implementación de la Superintendencia de Pensiones.
- 3.3 **Temas críticos.** En el diseño del programa se prestará atención a: (i) garantizar la adecuada administración de los proyectos bajo el programa y su sostenibilidad en el tiempo; (ii) diseñar mecanismos de comunicación para promover el consenso político entre los diversos actores involucrados con la implementación de reformas en el área de pensiones; y (iii) identificar prácticas para apoyar la capacidad institucional de los organismos ejecutores.

IV. FILTRO DE SALVAGUARDIAS Y FIDUCIARIO

- 4.1 De acuerdo a la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente del Banco (OP-703), la clasificación del programa es Categoría “C”. Ver salvaguardias [en 39467958](#).

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 Se prevé distribución del POD a QRR el 4 de junio del 2015 y la aprobación por el Directorio el 23 de septiembre del 2015. Los costos de preparación se estiman en US\$109,695 (US\$82,500 en consultorías y US\$27,195 en misiones). El personal requerido será de 1,503 FTE (ver Anexo V).

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	SOCIAL INVESTMENT-PENSIONS & SOCIAL SECURITY
Type of Operation	Investment Loan
Additional Operation Details	
Investment Checklist	Institutional Development Investment
Team Leader	Tapia Troncoso, Waldo Andres (WALDOT@iadb.org)
Project Title	Support Program Paraguayan Pension System
Project Number	PR-L1093
Safeguard Screening Assessor(s)	Medel Galvez, Susana (smedel@IADB.ORG)
Assessment Date	2015-04-14

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
Type of Operation	Loan Operation	
Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy– OP-102
	The operation is in compliance with environmental, specific women’s rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
	Consultations with affected parties will be performed equitably and inclusively with the views of all stakeholders taken into account, including in particular: (a) equal participation of women and men, (b) socio-culturally appropriate participation of indigenous peoples and (c) mechanisms for equitable participation by vulnerable groups.	(B.06)
	The Bank will monitor the executing agency/borrower’s compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
	Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)

Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	
Name of person who completed screening:	Medel Galvez, Susana (smedel@IADB.ORG)
Title:	
Date:	2015-04-14

COMMENTS
No Comments

SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	SOCIAL INVESTMENT-PENSIONS & SOCIAL SECURITY
Type of Operation	Investment Loan
Additional Operation Details	
Country	PARAGUAY
Project Status	
Investment Checklist	Institutional Development Investment
Team Leader	Tapia Troncoso, Waldo Andres (WALDOT@iadb.org)
Project Title	Support Program Paraguayan Pension System
Project Number	PR-L1093
Safeguard Screening Assessor(s)	Medel Galvez, Susana (smedel@IADB.ORG)
Assessment Date	2015-04-14

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY		
Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
		Comments:
Conditions/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> • No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. • Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.). • The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports. 	

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	
Identified Impacts/Risks	Potential Solutions

DISASTER RISK SUMMARY	
Disaster Risk Category: Low	
Disaster/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> • No specific disaster risk management measures are required.

ASSESSOR DETAILS	
Name of person who completed screening:	Medel Galvez, Susana (smedel@IADB.ORG)
Title:	
Date:	2015-04-14

COMMENTS
No Comments

Estrategia Ambiental y Social

- 1.1 **Medio Ambiente:** El programa no contempla intervenciones físicas ni obras de ningún tipo, por lo que esta operación no producirá impactos ambientales negativos. De acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703), esta operación es Categoría C (ver Anexo II).
- 1.2 **Impactos Sociales:** Se prevé que esta operación tenga efectos favorables e impactos sociales positivos relacionados directamente con el sistema de pensiones paraguayo, como por ejemplo:
- Generación de la institucionalidad necesaria para promover un sistema de pensiones sostenible, equitativo y eficiente y para futuras reformas estructurales del sistema en términos de cobertura e igualdad.
 - Mejora de la regulación e inversión de las reservas previsionales y la sostenibilidad de las finanzas públicas.
 - Fortalecimiento de las capacidades del capital humano público dedicado al diseño y a la implementación de políticas públicas en el área de pensiones.

Índice de Trabajo Sectorial Realizado y Propuesto

Temas	Descripción	Estado de Preparación	Enlace electrónico
Libro Mejores Pensiones mejores Trabajos (BID, 2013)	Este libro ofrece un análisis de los sistemas previsionales desde la perspectiva del funcionamiento de los mercados laborales en la región.	Finalizado.	http://coberturauniversal.net/
Panorama de las Pensiones en América Latina y el Caribe (Banco Mundial, BID, 2015)	Este libro ofrece un análisis sobre aspectos demográficos, descripciones detalladas de los sistemas nacionales de pensiones, porcentajes de trabajadores cubiertos e información sobre las redes de seguridad de los países para personas de la tercera edad.	Finalizado.	Por definir.
Nota técnica sobre Mercados de Trabajo y Seguridad Social en Paraguay (2015)	El objetivo de esta nota sectorial es examinar el funcionamiento de estos sistemas y evaluar cuáles son los desafíos principales en estas áreas.	Finalizado.	Por definir.
Apoyo al Fortalecimiento Institucional de la Caja Fiscal	Esta consultoría incluirá una evaluación preliminar de la situación operacional de la Caja; un levantamiento de los principales problemas que enfrenta y la definición de los proyectos específicos de consultoría que se deberían desarrollar para resolverlos.	En preparación.	En preparación.
Apoyo para la Implementación de una Superintendencia de Pensiones en Paraguay	Esta consultoría incluirá el diseño del modelo de supervisión a implementar en Paraguay; la definición de la estructura orgánica; la identificación de las necesidades requeridas por la superintendencia; y, la definición de proyectos específicos de consultoría que se deberían desarrollar para la implementación de la superintendencia.	En preparación.	En preparación.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).