

PERFIL DE PROYECTO

REPÚBLICA DOMINICANA

I. DATOS BÁSICOS

| | | | | |
|-------------------------------|--|---------------|----------------|-----------------|
| Nombre del proyecto: | Apoyo al Programa de Protección Social, Segunda Fase | | | |
| Número del proyecto: | DR-L1044 | | | |
| Equipo de proyecto: | Luis Acosta (PDP/CDR), Rafael Anta (SCL/STC), Matias Busso (RES/RES), Awilda Castillo (CID/CDR), Miguel Coronado (LEG/SGO), Carolina Escudero (PDP/CDR), Claudia Pévere (SCL/SPH), Jorge Torres (SPH/CDR), Ignez Tristao (SCL/SPH) y Mario Sánchez (SCL/SPH), Jefe de Equipo | | | |
| Prestatario: | República Dominicana | | | |
| Organismos ejecutores: | Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) | | | |
| Financiamiento: | Fuente (en US\$ millones) | Fase I | Fase II | Fase III |
| | BID(CO) | 70 | 100 | 130 |
| | Local | | | |
| | Otro | | | |
| | Total | 70 | 100 | 130 |

II. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS

A. Objetivos de la serie de Fases Múltiples y avances de la Primera Fase

- 2.1 En agosto de 2009, el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó el primer préstamo del Programa de Fases Múltiples de “Apoyo al Programa de Protección Social” (DR-L1039), cuyo objetivo general es proteger y mejorar la inversión que las familias pobres de la República Dominicana realizan en educación, salud y nutrición. Específicamente, este programa de fases múltiples tiene dos propósitos. Primero, fortalecer el diseño y el ciclo operativo de *Solidaridad*, el programa de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) dominicano, a fin de que éste logre incrementar su efectividad y eficiencia en la generación de incentivos a la inversión en capital humano de sus beneficiarios. Segundo, se propone implementar incentivos y desarrollar herramientas operativas que promuevan la coordinación entre los ministerios y agencias gubernamentales involucradas en la

promoción del capital humano, a fin de incrementar la efectividad de su gasto, particularmente aquel destinado a las familias de menores ingresos.

- 2.2 Se espera que, con anterioridad a la presentación del Borrador de Propuesta de Préstamo de la Segunda Fase al Comité de Políticas Operativas (OPC) (julio de 2010), la primera fase dé cuenta de avances importantes a nivel de ejecución financiera y de productos. En cuanto a ejecución financiera, a la fecha el programa ha desembolsado 56% de sus recursos, y se estima que haya ejecutado más de 90% de sus recursos al finalizar junio de 2010. A nivel de productos, a julio de 2010 se prevé que: (i) una serie de evaluaciones externas de cuenta del grado de cumplimiento de los hitos activadores de la segunda fase; (ii) se esté cumpliendo oportunamente la ejecución de las actividades encaminadas a la integración de los sistemas informáticos de *Solidaridad*, el Sistema Único de Identificación de Beneficiarios (SIUBEN) y la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS); y (iii) se haya iniciado el levantamiento de la Encuesta de Beneficiarios de Solidaridad 2010 (EBS) ¹.
- 2.3 Se prevé altamente probable el alcance de los hitos activadores de la segunda fase², excepto en lo referente al cumplimiento del Manual Operativo, para el cual existe un riesgo medio de retraso respecto a la fecha de cumplimiento de los otros hitos. De acuerdo con el Contrato de Préstamo de la primera fase, el cumplimiento de dicho Manual se evaluará con los siguientes parámetros: (i) en la última fecha de pago previa a la presentación al Directorio del Banco de la segunda operación se verifica la corresponsabilidad en educación para al menos 90% de los hogares beneficiarios y 70% para salud; y se entregan micronutrientes a al menos 50% de los la población elegible. El retraso en el cumplimiento de este hito obedece a diversas dificultades de índole operativa. El acompañamiento del Banco a la ejecución de la primera fase está fuertemente centrado en apoyar al GCPS para alcanzar un oportuno cumplimiento del hito activador.

¹ La EBS permitirá: (i) enriquecer el diagnóstico de la problemática de baja acumulación de capital humano de los beneficiarios de *Solidaridad*; (ii) evaluar la efectividad de su focalización; (iii) realizar una evaluación ex post del diseño original del PTMC; (iv) analizar la viabilidad de utilizar la telefonía celular para promover el capital humano; y (v) servir de línea basal para evaluar las innovaciones que se están implementando a *Solidaridad* en salud y educación. Esta actividad se está ejecutando conjuntamente con la Cooperación Técnica (CT) DR-T1052.

² Los hitos para la segunda fase son: (i) realización de una evaluación externa que determine el cumplimiento del Manual Operativo; (ii) evaluación de la RAS finalizada, e incorporación de recomendaciones en el diseño de la segunda fase de la operación para ampliar el uso de la transferencia por parte de los beneficiarios a satisfacción del Banco; (iii) realización de la evaluación operativa externa de la implementación del Manual de Procesos Transversales; (iv) evaluación de los sistemas informáticos; (v) con el visto bueno previo del Banco, aprobación por parte del CTIS de un esquema alternativo de transferencias educativas y del componente de capacitación comunitaria, a ser evaluados preliminarmente a nivel piloto durante la primera fase del Programa al principio del ciclo escolar 2010-2011; y (vi) aplicación del procedimiento para asegurar que los fondos apropiados en el Presupuesto de Ingresos y Gastos 2010 destinados a cubrir las brechas de educación, salud y nutrición no se modifiquen y se desembolsen de acuerdo al cronograma de ejecución. Cabe aclarar que para el cumplimiento del hito (v) se prevé que la evaluación a ser realizada sea una *ex ante* o microsimulación, ya que propiamente la evaluación del piloto será realizada al finalizar el ciclo escolar 2010-2011.

B. Características de la Segunda Fase

- 2.4 Un hito que enmarca esta Segunda Fase es la firma de un *Acuerdo Stand-By* (SBA) con el FMI en noviembre de 2009, por US\$1,7 billones. El SBA contempla reformas estructurales en varias áreas, incluyendo a los sectores protección social, salud y educación. Las reformas acordadas entre el país y el FMI en estos sectores -en consulta con el Equipo de Proyecto del Banco- incluyen la expansión de Solidaridad y el incremento en el gasto en educación y salud, con dirección específica hacia la cobertura de “brechas de oferta” (dotación insuficiente de insumos dada la demanda actual y potencial por servicios de educación, nutrición y salud), particularmente aquellas de la oferta de servicios dirigida a la población de menores ingresos. Estas reformas guardan concordancia con los objetivos específicos del Programa de Fases Múltiples y con su estrategia para alcanzarlos.
- 2.5 **La Segunda Fase tiene dos objetivos específicos.** El primero es seguir apoyando el proceso de consolidación de *Solidaridad*, para que logre incrementar su efectividad y eficiencia en la generación de incentivos a la inversión en capital humano de sus beneficiarios. El segundo es apoyar el fortalecimiento de los servicios de salud cuya demanda promueve Solidaridad, en particular en lo referente a la calidad de los servicios incluidos en el Plan Básico de Salud. Si bien el fortalecimiento de la oferta es un objetivo que fue perseguido en la primera fase a través del establecimiento de candados presupuestales como hito de activación de la segunda, financiar directamente el fortalecimiento de la oferta le permitirá al Banco establecer un diálogo más estrecho con el sector y poder impactar, no solamente la dotación de factores que producen los servicios de salud, sino también su calidad y la manera en que estos son utilizados. Ello es relevante a partir del diagnóstico de la problemática en salud de los beneficiarios de Solidaridad, que destaca la calidad de los servicios como un factor crítico. La operación propuesta comprenderá cuatro componentes. El segundo será ejecutado por el MSPAS³, y los otros tres por el GCPS, actual ejecutor de la Primera Fase.
- 2.6 **Componente 1. Transferencias Condicionadas.** Tiene como objetivos proteger el gasto de los hogares beneficiarios de Solidaridad e incentivar su demanda por los servicios públicos en las áreas de salud, nutrición y educación que han sido acordados por el CTIS. Cofinanciará las transferencias para educación, salud y nutrición de familias que hayan cumplido con el esquema de corresponsabilidades que le corresponda, de conformidad con lo estipulado en el Manual Operativo de Solidaridad previamente acordado con el Banco.
- 2.7 **Componente 2. Fortalecimiento de la oferta de salud en el primer nivel.** Tiene como objetivo fortalecer la oferta de los servicios de salud en atención primaria a

³ La primera fase de esta operación tuvo como único ejecutor al GCPS. No se prevé que tener al MSPAS como co-ejecutor represente un riesgo alto para la ejecución. Por un lado desde 2009 el MSPAS forma parte del Comité de Coordinación Intersectorial de *Solidaridad*, lo cual implica la existencia de un mecanismo formal de coordinación que a la fecha ha funcionado adecuadamente. Por otro, el MSPAS cuenta con amplia experiencia como ejecutor de proyectos del Banco Mundial, por lo que estaría familiarizado con proyectos y políticas de adquisiciones y financieras similares a las del BID.

través de inversiones que contribuyan al cierre de las actuales brechas de oferta y a la mejora de la calidad en la prestación de los servicios. De manera preliminar, se ha discutido con el Gobierno que el componente podría financiar la cobertura de los déficits en equipamiento de las Unidades de Atención Primaria, el entrenamiento de los profesionales de salud (médicos, enfermeras y promotores de salud) y la mejora en el sistema de monitoreo y evaluación de la calidad. El componente será ejecutado en coordinación con el Banco Mundial, institución con importante presencia en el sector salud en la República Dominicana.

- 2.8 **Componente 3. Desarrollo del sistema intersectorial de información.** Apoyará el desarrollo de instrumentos informáticos que faciliten la verificación de corresponsabilidades por parte de los sectores, sin que incurran en acciones que rebasen su mandato o incrementen su carga operativa. Asimismo, podría financiar el desarrollo de instrumentos informáticos que permitan fortalecer la generación, gestión y análisis de la información generada de manera multisectorial.
- 2.9 **Componente 4. Evaluación y estudios.** Este componente proveerá financiamiento que permita continuar el proceso de evaluación de las innovaciones del Programa que se acordaron durante la Primera Fase, así como para la realización de los estudios operativos o analíticos que se identifiquen durante el proceso de preparación de la Segunda Fase.
- 2.10 Esta Segunda Fase está alineada con el objetivo de la Estrategia del Banco para la República Dominicana (actualmente en preparación) de mejorar la efectividad y la eficiencia de la Red de Protección Social dominicana. Contribuirá directamente al logro de sus metas de reducción de la prevalencia de desnutrición infantil, aumento en la población con esquema completo de vacunación e incremento en el porcentaje de jóvenes que terminan al menos 6 grados de educación básica.

III. ASPECTOS DE CONOCIMIENTO Y DISEÑO DEL SECTOR

- 3.1 El Anexo IV resume los estudios económicos y sectoriales que serán utilizados o elaborados para la preparación de esta operación. A continuación se discuten dos temas clave de diseño y conocimiento.
- 3.2 **Evaluación piloto de transferencias educativas.** Durante la ejecución de la Segunda Fase se evaluará a nivel piloto un nuevo esquema de transferencias educativas, creciente en el grado e incluyendo el nivel de educación media, en localidades donde la oferta tenga capacidad de atención. Se prevén dos alternativas para dicho esquema, una que sea fiscalmente neutra y otra que requiera un aumento en la transferencia promedio por hogar, a fin de tener insumos para discernir sobre un nivel de transferencia eficiente. Si la evaluación de este piloto sugiere la conveniencia de transitar hacia transferencias educativas crecientes en el grado bajo un esquema fiscalmente neutro, *Solidaridad* podría enfrentar una difícil economía política para modificar el esquema actual, dado que

ello implicaría una redistribución de transferencias entre hogares. Por otro lado, la incorporación del nivel de educación media enfrenta la escasez de oferta como un obstáculo a la escalabilidad del piloto. Para mitigar esta situación, un eventual escalamiento del piloto se realizará en estrecha coordinación operativa con la ejecución de la operación en “Apoyo al Plan Decenal de Educación” (DR-L1032), la cual involucra la construcción de infraestructura al nivel de educación media.

- 3.3 **Factores asociados a la calidad de los servicios de salud.** En los últimos años se observan avances en el sector salud en cuanto a promoción de la calidad, en tanto se han establecido prioridades de inversión, desarrollado nuevas guías y protocolos de atención y puesto énfasis en la necesidad de establecer un proceso de mejora de la calidad de la gestión y de los servicios. No obstante, este proceso es incipiente y necesita estar guiado por una estrategia nacional de promoción de calidad, con base en un diagnóstico comprensivo y sistemático de la situación en el sector que, entre otros, contenga un análisis de todos los posibles factores que afectan la calidad, y defina las actuales brechas de conocimiento. El desarrollo de dicha estrategia será parte del proceso de preparación de esta Segunda Fase.

IV. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES Y SOCIALES

- 4.1 De acuerdo con la política de Salvaguardias del Medioambiente (OP-703), se propone otorgar al proyecto DR-L1044 la clasificación C.

V. OTROS TEMAS

- 5.1 Respecto al monto de financiamiento que será orientado hacia el componente de transferencias, existe un acuerdo con el Gobierno de que no rebasará el techo de US\$65 millones. Con ello se estaría reduciendo en términos porcentuales el financiamiento a dicho rubro con respecto a la Primera Fase (en la cual US\$65 de los US\$70 millones del crédito fueron dirigidos a financiar transferencias condicionadas). Por otro lado, se estima que se realizará un reembolso retroactivo de gastos por un máximo de US\$5 millones (5% del financiamiento), por el periodo que inicie con la aprobación de este Perfil de Préstamo y la aprobación del mismo por parte del Directorio Ejecutivo del Banco. En términos nominales, este reembolso permitirá mantener el ritmo de desembolsos bimestrales que se establecieron en la primera fase (US\$15 millones) y cumplir con la programación financiera acordada con el País para 2010.

VI. ESTRATEGIA, RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 6.1 El Anexo V detalla el cronograma de preparación, considerando la aprobación del Borrador de Propuesta de Préstamo por OPC el 3 de agosto, y la aprobación por Directorio el 8 de septiembre de 2010. El costo estimado de preparación es de US\$68.600. La preparación de esta operación no requiere recursos de la CCT DR-T1052, por lo que su aprobación no representa un riesgo para la preparación de la operación de crédito.

SAFEGUARD SCREENING FORM

| | | | |
|---|---|--|-----------------------------------|
| PROJECT DETAILS | IDB Sector | | [Not Set] |
| | Type of Operation | | Investment Loan |
| | Additional Operation Details | | |
| | Country | | |
| | Project Status | | |
| | Investment Checklist | | Generic Checklist |
| | Team Leader | | [Not Set] |
| | Project Title | | Toolkit: DR-L1044 |
| | Project Number | | [Temporary Project] |
| | Safeguard Specialist(s) | | Mario Sánchez (mariosan@iadb.org) |
| | Assessment Date | | 2010-03-15 |
| | Additional Comments | | |
| PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY | Project Category: C | Override Rating: | Override Justification: |
| | 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 PCD (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 |
| ASSESSOR DETAILS | Name of person who completed screening: | Mario Sánchez (mariosan@iadb.org) | |
| | Title: | | |
| | Date: | 2010-03-15 | |

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

| | | | |
|--|---|--|--------|
| PROJECT DETAILS | IDB Sector | [Not Set] | |
| | Type of Operation | Investment Loan | |
| | Additional Operation Details | | |
| | Investment Checklist | Generic Checklist | |
| | Team Leader | [Not Set] | |
| | Project Title | Toolkit: DR-L1044 | |
| | Project Number | [Temporary Project] | |
| | Safeguard Specialist(s) | Mario Sánchez (mariosan@iadb.org) | |
| | Assessment Date | 2010-03-15 | |
| | Additional Comments | | |
| SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS | Type of Operation | [Not Set] | |
| | Safeguard Policy Items Identified (Yes) | The Bank will make available to the public the relevant Project documents. | OP-102 |
| | | 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) |
| | | The operation is a repeat or second phase loan. | (B.14) |
| | 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, PCD (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR. | |
| | Additional Comments: | | |
| ASSESSOR DETAILS | Name of person who completed screening: | Mario Sánchez (mariosan@iadb.org) | |
| | Title: | | |
| | Date: | 2010-03-15 | |

Estrategia Ambiental y Social

A. Medio Ambiente.

- 1.1 El Programa no financiará inversiones físicas por lo que no se prevé tener un impacto directo en el medio ambiente. De acuerdo con la Política de Salvaguardia de Medio Ambiente (OP-703), se propone que a esta operación se le otorgue la clasificación C.

B. Impactos Sociales

- 1.2 En el contexto de un incipiente, pero aún débil proceso de recuperación de la economía dominicana como consecuencia de la crisis financiera global, esta operación representa la segunda de un Programa Multi-fase, que tiene como objetivo general proteger y fomentar la acumulación del capital humano de las familias pobres de la República Dominicana. El diseño y la implementación de esta operación se realizarán en cercana coordinación técnica con el Banco Mundial, el PNUD y el FMI. En este sentido, se prevé que tendrá impactos positivos, especialmente en la población más vulnerable, apoyando su capacidad de acumulación de capital humano. Un punto a destacar es que desde 2005 el programa Solidaridad, principal eje de apoyo del Programa, ha realizado esfuerzos por incorporar a la red de protección social a individuos sin documentos de identidad, a través de la estrategia “Dominicanas y Dominicanos con Nombre y Apellido”, llegando a detectar a alrededor de 67 mil individuos sin documentos de identidad. A la fecha se ha otorgado documentación a 81% de los casos detectados y los ha incorporado, ya sea a Solidaridad o a otro programa de protección social.

| ÍNDICE de estudios sectoriales finalizados y propuestos | | | |
|---|---|--|---|
| Temas | Descripción | Fechas esperadas | Referencias y enlaces a los archivos técnicos |
| Opciones técnicas y de diseño | 1. Microsimulación de transferencias educativas. 2. Evaluación del piloto de transferencias educativas. 3. Evaluación de sistemas informáticos intersectoriales. 4. Caso de negocios para el uso de tecnologías NFC para verificación de corresponsabilidades. 5. Estrategia para promover la calidad de los servicios de salud al nivel primario. 6. Taller sobre experiencias internacionales de sistemas informáticos intersectoriales. | Mayo-14-2010 Mayo-2011 Abril-2010 Mayo-2010 Mayo-2010 Mayo-2010 | |
| Análisis de costo del proyecto y viabilidad económica | 1. Ver (4 y 5) anterior. 2. Nuevo análisis de costos de Solidaridad (PNUD) 3. Estimación antes-después del impacto del nuevo esquema de corresponsabilidad en salud. | Junio-2010 Julio-2011 | |
| Manejo financiero/temas fiduciarios y control medioambiental | 1. marco de la contribución fiduciaria durante la preparación del perfil de proyecto DR-L1044 | Marzo 19, 2010 | Enlace |
| Recolección de información y análisis para dar cuenta de resultados | 1. Evaluación de la RAS 2. Análisis preliminar de la Encuesta de Beneficiarios de Solidaridad. 3. Evaluación ex post de Solidaridad 4. Análisis de EBS | Julio-2010 Julio-2010 Octubre-2010 Octubre-2010 | |

| | | | |
|--|---|------------|--|
| Análisis institucional/personal, procedimientos y otros aspectos de la capacidad de implementación | 1. Evaluación organizacional de Solidaridad bajo el nuevo esquema operativo (Banco Mundial) | Junio-2010 | |
| Involucrados y ambiente político | | | |
| Salvaguardias sociales y medioambientales | | | |
| Otros temas clave, tales como donantes, género, sostenibilidad y temas de país o sector. | | | |