

**RESPALDO AL MARCO LEGAL DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES Y
CREACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES EN NICARAGUA**

(TC-99-02-01-0)

RESUMEN EJECUTIVO

BENEFICIARIOS: Comisión para la Reforma de Pensiones (CREPEN)
Superintendencia de Pensiones (SUPEN)

ORGANISMO EJECUTOR: Secretaría Técnica de la Presidencia de la República

COSTO DEL PROGRAMA Y FINANCIAMIENTO: Donación FOMIN - Facilidad I: US\$1.200.000 (60%)
Aporte local: US\$ 800.000 (40%)
Total: US\$2.000.000 (100%)

PROGRAMA DE EJECUCIÓN: Período de ejecución: 36 meses
Período de desembolso: 40 meses

OBJETIVOS ESPECÍFICOS: El programa ayudará al Gobierno de Nicaragua en la preparación de las dos fases cruciales que se deben poner en marcha antes de que los trabajadores comiencen a afiliarse al nuevo sistema de pensiones actualmente en preparación: (i) el establecimiento de un marco jurídico y normativo adecuado (ii) la ejecución de una supervisión adecuada del nuevo sistema de pensiones. Estos objetivos deberán concretarse en dos etapas separadas y secuenciales correspondientes a la Parte A y Parte B de este proyecto.

DESCRIPCIÓN: Los componentes del programa incluyen: Parte A: (i) preparación de un borrador de marco legal para el nuevo sistema de pensiones, el cual deberá ser presentado a la Asamblea Nacional y preparación de las disposiciones necesarias para su instrumentación, incluyendo normas de inversión prudente para los fondos de pensiones, (ii) capacitación de los legisladores, la cual tendrá como objetivo aumentar sus conocimientos respecto a los problemas principales del actual sistema de pensiones y las alternativas para la reforma. Parte B: (iii) respaldo al gobierno en la formulación y ejecución de una estrategia de aplicación de la reforma, (iv) creación de la Superintendencia de Pensiones, incluyendo diseño e instrumentación de aspectos jurídicos, institucionales, administrativos, financieros y técnicos, (v) sistemas de información para la Superintendencia, incluyendo sistema interno y conexión "online" para

las entidades supervisadas, (vi) programa de capacitación para el personal de la Superintendencia y para otros actores clave de esta reforma.

IMPACTO AMBIENTAL: El Comité Ambiental y Social aprobó esta operación en sus sesiones del 3 de mayo de 1999.

RIESGOS: Este proyecto enfrenta dos riesgos principales: (i) dificultades para la aprobación de la reforma. El proceso de aprobación en el seno de la Asamblea Nacional podría prolongarse debido a las sensibilidades políticas involucradas en la seguridad social. Se han considerado medidas de mitigación en relación con este riesgo (párrafo 6.2); (ii) aplicación con éxito de la reforma. Habida cuenta de lo complejo de la reforma y del escaso desarrollo del sector financiero de Nicaragua existe el riesgo de que una instrumentación plena resulte difícil en el corto plazo. Tanto el gobierno como el Banco están conscientes de este riesgo y ya han tomado las medidas correspondientes para mitigarlo (párrafo 6.3).

RECONOCIMIENTO RETROACTIVO DE LA CONTRAPARTE: Las actividades incluidas en la Parte A ya están en preparación. Se propone que el Banco reconozca retroactivamente, como contribución de contrapartida, los gastos realizados por el gobierno, incluido el INSS, después del 5 de febrero de 1999 para la contratación de expertos jurídicos y fiscalizadores hasta por la suma de \$120.000, siempre y cuando se hayan acatado las políticas y procedimientos exigidos por el Banco y el FOMIN.

CONDICIONES CONTRACTUALES ESPECIALES: Antes del desembolso de recursos para los componentes cuatro, cinco y seis de la Parte B, la Secretaría Técnica (SETEC) deberá presentar a satisfacción del Banco pruebas de que: (i) se ha aprobado (párrafo 3.3) la legislación que establece el nuevo sistema de pensiones y que contiene, entre otros, los elementos descritos en el párrafo 3.3; (ii) ha contratado al Asesor del Programa y al Coordinador del Programa de acuerdo con los términos de referencia previamente acordados con el Banco (párrafo 5.4)

El Banco cancelará los recursos de los componentes cuatro, cinco y seis de la Parte B del programa si la condición (i) mencionada previamente no se ha cumplido dentro de los 24 meses contados a partir de la fecha de aprobación de la operación por parte del Comité de Donantes.

I. DESCRIPCIÓN

A. Elegibilidad de país y de programa

- 1.1 El Comité de Donantes del FOMIN declaró el 30 de marzo de 1995 que Nicaragua está habilitada para recibir todas las formas de financiamiento. Este programa cumple con las pautas del FOMIN para la entrega de recursos en el marco del mecanismo de cooperación técnica según el artículo 3, sección 2 (d) del Convenio Constitutivo del FOMIN que permite el suministro de fondos a los gobiernos para fortalecer las entidades normativas. La propuesta también es coherente con la recomendación que respalda el desarrollo de un marco jurídico normativo y de supervisión para el sector financiero.

II. CONTEXTO

A. Antecedentes

- 2.1 Problemas. El sistema actual de seguridad social en Nicaragua es administrado por el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS). Los principales problemas que éste tiene son: (1) Cobertura muy baja, menos del 15% de la población económicamente activa, concentrada en los trabajos urbanos bien remunerados y estables, especialmente en el sector público. (2) Beneficios insuficientes dado que la tasa de sustitución es 36% del salario promedio (19% para beneficios de sobrevivientes) y las pensiones no están indexadas de acuerdo a la inflación, lo cual tiene como resultado una rápida erosión de su poder adquisitivo. (3) Costos crecientes para los afiliados dada la rápida transición demográfica que está reduciendo gradualmente el número de contribuyentes por cada retirado. (4) La imposibilidad de sustentación fiscal debido a que el sistema ya está en déficit (0,8% del PIB en 1999 y en rápido crecimiento), mantiene reservas insuficientes y malamente administradas y precisa de una creciente contribución presupuestaria del gobierno.
- 2.2 Estrategia del gobierno. Desde 1998 el Gobierno de Nicaragua ha puesto en marcha un proyecto para reformar la oficina de pensiones (invalidéz, vejez y muerte y sobrevivientes o IVM) de su sistema de seguridad social ^{1/}. Las autoridades han manifestado la firme intención de estructurar la reforma sobre dos bases principales: (i) un llamado ajuste paramétrico del actual sistema, constituido principalmente por un aumento gradual en las tasas de contribución y la edad de jubilación para trabajadores de más de 45 años de

^{1/} La otra oficina, vinculada a los seguros de salud, ya fue reestructurada hace algunos años.

edad, quienes permanecerán en el sistema actual; y (ii) la transición de todos los otros trabajadores a un nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización de las contribuciones en cuentas individuales a ser congregadas y controladas por empresas especializadas de administración de carácter privado (Administradoras de Fondos de Pensiones o AFP) e invertidas en instrumentos financieros en los mercados tanto interno como externo, bajo la supervisión de una entidad especializada, la Superintendencia de Pensiones o SUPEN. La elaboración del diseño preliminar de la reforma ha estado a cargo de la Comisión para la Reforma de Pensiones (CREPEN), una unidad técnica dentro del INSS.

2.3 Medidas tomadas por las autoridades. El gobierno ya se ha comprometido formalmente con la reforma al designar una Comisión Interministerial integrada por el Ministro de Finanzas, el presidente del Banco Central, el presidente del INSS, y coordinada por la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República. La comisión se reúne periódicamente para tomar decisiones clave respecto al proceso de reforma. Determinó las pautas principales de la reforma de pensiones el 20 de noviembre de 1998 y presentó al Banco pruebas de la aprobación por parte de la Comisión y del Presidente de la República respecto al diseño final de tal reforma el 7 de mayo de 1999 (estos documentos están disponibles en los archivos técnicos del programa). Los principios de la reforma también han sido analizados informalmente con las principales fuerzas políticas del país.

2.4 La participación del BID y del Banco Mundial y el programa esperado. A fines de 1998, el gobierno entró en contacto con el Banco Mundial y con el BID, y solicitó asesoramiento técnico y financiamiento para un completo programa de cooperación técnica a fin de concluir el diseño de la reforma de las pensiones así como su instrumentación y otras medidas complementarias en el sector financiero. El Banco Mundial ya inició su apoyo con una donación utilizada principalmente para llevar a cabo un análisis actuarial de IVM en Nicaragua. Asimismo, el BM está concluyendo la preparación de una cooperación técnica que complementará esta operación del FOMIN con el apoyo a dos actividades clave no incluidas aquí: (i) el diseño y aplicación de una campaña de concientización pública para hacer partícipe de la reforma a toda la sociedad civil, y (ii) medidas para modernizar el sistema financiero en Nicaragua y también para promover el desarrollo del sector de seguros, la creación de instrumentos financieros, y la creación de oficinas que se encargarían de la calificación de riesgos. El gobierno solicitó el apoyo del BID con el fin de preparar dos etapas cruciales del nuevo sistema de pensiones: (i) la creación de un marco jurídico y normativo adecuado. El gobierno espera presentar el proyecto de ley sobre reforma de las pensiones a la Asamblea Nacional en el segundo semestre de 1999, (ii) la instrumentación de la reforma, incluyendo la creación de una Superintendencia de Pensiones para supervisar el sistema. Las autoridades nicaragüenses esperan iniciar su aplicación en cuanto

se apruebe la legislación. Se espera la transferencia de los trabajadores, que oficialmente pone en funciones al nuevo sistema, una vez que la Superintendencia esté en plenas operaciones y estén vigentes las reformas complementarias clave, en principio para fines del 2000. Es importante hacer hincapié en que el BM y el BID han formado un equipo conjunto y han cooperado en la preparación de las operaciones respectivas a fin de asegurar el máximo de complementación y evitar la duplicación de esfuerzos.

2.5 Potencial futuro de las operaciones BID/BM. El gobierno también solicitó tanto al BID como al Banco Mundial un préstamo para reformas de políticas con el objeto de financiar parte del costo de la transición al nuevo sistema. Este costo es originado por el pago de pensiones a los jubilados actuales y por el reconocimiento de las contribuciones de los afiliados actuales que se desplacen al nuevo sistema. Es importante señalar que (i) este costo es pequeño si se le compara con los estándares internacionales (del orden del 1,5% del PIB en el primer año para reducirse a menos del 1% en 10 años) y se puede financiar con un conjunto de medidas que podrían reducir la necesidad de financiamiento externo por parte de instituciones multilaterales, y (ii) el costo será generado en el lapso de muchos años a partir del momento en que el nuevo sistema esté en plena marcha. Dado el caso de que se necesita una Superintendencia operativa para la transferencia de los afiliados al nuevo sistema, este proyecto representa un prerequisite para un posible préstamo al sector de inversiones por parte del Banco.

2.6 Respaldo del FMI. La reforma también cuenta con el apoyo del FMI, y se incluyó en la agenda de reformas a ser puestas en práctica por parte del Gobierno de Nicaragua a fin de cumplir con los requisitos de la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (HIPC).

B. Otras operaciones del BID en Nicaragua

2.7 Reformas estructurales. Esta operación complementa otros esfuerzos que el Banco lleva a cabo en Nicaragua para fortalecer su sector financiero. A fines de 1998, el Banco aprobó un préstamo para el sector financiero (FSL) cuyo principal objetivo es apoyar la modernización del sistema bancario y la terminación de la intervención del gobierno en la propiedad y administración de bancos comerciales. Esta operación está en ejecución y el Banco actualmente procesa el desembolso del primer tramo. Dadas las importantes implicaciones de la reforma de las pensiones en el sector financiero, la satisfactoria puesta en práctica del FSL y el buen desempeño continuo del programa ESAF también constituyen un prerequisite para la aprobación de una operación de segunda fase que financiaría una porción del costo fiscal de la reforma.

2.8 Asistencia técnica. En septiembre de 1998, el FOMIN aprobó un programa para modernizar los mercados de capital (ATN/MT-6157-NI) instrumentado a través del Banco Central de Nicaragua cuyos

objetivos son: (i) la preparación de un marco jurídico y normativo para los mercados de capital, (ii) el fortalecimiento de la capacidad supervisora de la Superintendencia del Banco, (iii) la modernización del sistema de compensación y ajuste, y (iv) la uniformidad de los instrumentos de la deuda pública. Las condiciones contractuales especiales del programa se cumplieron recientemente y se ha iniciado con éxito la ejecución.

III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

A. Objetivos

- 3.1 El objetivo general del programa es respaldar el proceso en curso de reforma de las pensiones a fin de aumentar la cobertura y los beneficios, mejorar la equidad del sistema y asegurar su solvencia financiera a largo plazo. Las metas específicas de este programa son preparar las dos etapas cruciales que se necesitan antes de que los trabajadores puedan afiliarse al nuevo sistema de pensiones: (i) la creación de un marco jurídico y normativo adecuado para el nuevo sistema de pensiones, (ii) la aplicación de una supervisión apropiada del sistema. Estos objetivos se concretarán en dos etapas secuenciales y separadas como se explica más adelante.

B. Descripción del proyecto

- 3.2 El proyecto está estructurado en dos partes. Como se detalla en la Sección VIII a continuación, la Parte B se iniciará una vez que se apruebe un marco jurídico adecuado a satisfacción del Banco.

Parte A. Marco jurídico y normativo para la reforma.

Componente 1. Proyecto de legislación y regulación (US\$360.000)

- 3.3 Descripción. Es crucial contar con una legislación y normas adecuadas para asegurar así el funcionamiento y viabilidad apropiados del nuevo sistema de pensiones. Como se mencionó en el párrafo 2.3, el Gobierno de Nicaragua ya completó el diseño técnico del nuevo sistema y lo analizó con las principales fuerzas políticas del país. Es necesario traducir este diseño en un proyecto de ley a ser presentado a la Asamblea Nacional. La ley determinará los principales elementos del sistema, tales como: (i) disposiciones generales ^{2/}, (ii) reglamentos para las

^{2/} Estas incluyen criterios de participación, afiliación a las AFP y cambio de normas, nivel de contribuciones por parte de los trabajadores y patronos, procedimientos de recolección, separación de primas por seguros de incapacidad y supervivencia, exenciones tributarias y otras disposiciones generales.

AFP 3/, (iii) normas para la administración de los beneficios 4/. Una ley diferente incluirá la estructura, funciones y responsabilidades de la SUPEN como organismo normativo. Las reglas complementarias definirán aspectos importantes tales como las de inversión para los fondos de pensiones, los criterios para evaluar las carteras de las AFP, la custodia de activos, las funciones del INSS, etc.

3.4 Importancia de las normas de inversión. La operación mencionada en el párrafo 2.8 junto con otros proyectos potenciales del FOMIN bajo estudio 5/ ayudará a la concreción del objetivo fundamental de preparar gradualmente un conjunto de productos financieros en los cuales, en última instancia, se podrían invertir los fondos de pensiones. Las proyecciones indican que el esperado flujo de fondos al nuevo sistema de pensiones será relativamente pequeño durante varios años dada la baja cobertura del sistema actual y el bajo promedio salarial de los afiliados. Sin embargo, el Banco está muy consciente de la falta actual de instrumentos en los mercados nicaragüenses, los problemas vinculados a la inversión de fondos de pensiones predominantemente en deuda del gobierno y la necesidad de mantener la estabilidad de los mercados financieros locales. Por lo tanto, este componente también garantizará la formulación de normas adecuadas de inversión para los fondos de pensiones.

3.5 Ejecución. Este componente servirá de apoyo para la preparación de proyectos de ley y proyectos de regulación para el nuevo sistema de pensiones, así como la regulación y normas básicas necesarias para su instrumentación. Los recursos del programa serán utilizados para contratar expertos internacionales, preferiblemente con experiencia latinoamericana específica en los sectores de: leyes de jubilación, regulación y supervisión de fondos de pensiones y legislación para mercados financieros. Asimismo, dada la importancia de proteger los ahorros de las pensiones de los altos riesgos vinculados a los mercados emergentes de capital, el

3/ Tales como requisitos para la incorporación, procedimientos para las autorizaciones, capital mínimo, conflictos de intereses, actividades permitidas, comercialización, contabilidad, publicidad y transparencia en el suministro de información, separación de fondos administrados, liquidación y procedimientos de ejecución hipotecaria.

4/ Estas son: edad requerida, historial de la contribución, certificación de habilitación para los diferentes planes, reconocimiento de los derechos adquiridos en el marco del sistema antiguo, opciones para los beneficios de retiro, alcance de cualquier garantía del gobierno.

5/ Estos incluyen la creación de un prospecto regional para la emisión de instrumentos del sector privado y del sector público en los mercados accionarios centroamericanos y la promoción de seguros de hipoteca.

programa contratará a un analista internacional de riesgos, quien se encargará de realizar un estudio de los instrumentos financieros disponibles en el mercado nicaragüense y de hacer recomendaciones sobre cuestiones fundamentales, entre las que pueden mencionarse, entre otras, la necesidad y magnitud de (i) un tope máximo para la inversión de fondos de pensiones en cada instrumento, (ii) un porcentaje mínimo de fondos de pensiones a ser invertidos en instrumentos externos de alta calificación (iii) requisitos mínimos de ajustes de cartera a ser hechos por las AFP con el tiempo y a medida que el sistema madure. Una vez que se haya completado este estudio, la Secretaría Técnica presentará al Banco para su aceptación una propuesta para incorporar las recomendaciones del estudio en el reglamento del nuevo sistema de pensiones.

Componente 2. Capacitación para los legisladores (US\$80.000)

- 3.6 Descripción. La comprensión de una reforma al sistema de pensiones con frecuencia involucra un alto grado de conocimientos técnicos debido a la naturaleza interdisciplinaria de dicha reforma y su probable impacto en el sector financiero. Con el objeto de estimular la aceptación política de la legislación de reforma del sistema de pensiones y mitigar el riesgo principal de este proyecto (véase el párrafo 6.2), es importante respaldar las actividades de capacitación dirigidas a los legisladores y destinadas a aumentar su conocimiento respecto a los problemas principales del sistema vigente y las principales alternativas de la reforma.
- 3.7 Ejecución. Los recursos del programa se utilizarán en el suministro de información y adiestramiento de los miembros de la Asamblea Nacional, en especial de los miembros de la comisión legislativa que examinará los proyectos de ley de reforma al sistema de pensiones. Estas actividades admisibles incluyen cursos, seminarios, talleres, contactos con los legisladores en otros países ^{6/}, preparación de materiales escritos o audiovisuales y la formulación de las mejores prácticas en relación con otros países de la región.

Parte B. Aplicación de la reforma

Componente 3. Estrategia de la aplicación (US\$110.000)

- 3.8 Descripción. La reforma del sistema de pensiones concebida por el Gobierno de Nicaragua constituye un profundo cambio estructural que afectará al suministro de seguridad social, redefinirá la responsabilidad del INSS en este campo y exigirá la modernización gradual del sector financiero. Este componente irá en respaldo de

^{6/} Según las pautas del FOMIN, cualquier iniciativa de capacitación que signifique el viaje de personal nicaragüense fuera de la región latinoamericana sólo puede ser financiada con recursos de la contraparte.

la formulación y ejecución de la estrategia de aplicación creada por el gobierno para la reforma. Dicha estrategia incluirá todas las medidas necesarias para aplicar las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional, la formulación de reglas de seguimiento, la coordinación de la reforma de las pensiones con otros esfuerzos de reforma que se procuran en el sector financiero y el diseño y la puesta en práctica de una fase de transición para ayudar a que el INSS se modernice y desempeñe las funciones que le ha asignado la ley.

- 3.9 Ejecución. Los fondos del proyecto se utilizarán para contratar a un consultor internacional con muy buenos antecedentes administrativos y conocimientos de las reformas del sector financiero en la región como respaldo estratégico al organismo ejecutor del proyecto (véase la Sección V a continuación). Este consultor se encargará de formular una estrategia integral de aplicación para la reforma del sistema de pensiones y seguirá muy de cerca su ejecución.

Componente 4. Creación de una Superintendencia de Pensiones (SUPEN) (US\$600.000)

- 3.10 Descripción. La existencia de una institución especializada que supervise el nuevo sistema de pensiones es fundamental para su funcionamiento y su viabilidad a largo plazo. Tras un exhaustivo análisis, el gobierno optó por crear una nueva Superintendencia de Pensiones (SUPEN), en vez de ampliar el mandato de la SBIF existente porque: (i) en estos momentos, la SBIF es objeto de una importante reestructuración para fortalecer su capacidad de supervisión del mercado accionario y esto comprometerá toda su capacidad institucional, (ii) la experiencia internacional demuestra que la supervisión del sistema de pensiones exige un alto nivel de especialización e independencia, más fácil de conseguir en una entidad separada, (iii) se espera que el costo adicional operativo resultante de la creación de la SUPEN no sea considerable y, una vez que el sistema se aplique totalmente, quede en gran medida cubierto por las contribuciones de las AFP.
- 3.11 Las funciones principales del SUPEN incluyen: (i) otorgar licencias de operación a las AFP antes de que éstas entren en funcionamiento, (ii) interpretar la legislación relativa a las pensiones y emitir normas de implementación, (iii) supervisar y observar el sistema de pensiones a través de la recolección de información pertinente de las AFP y la conducción de auditorías aleatorias, (iv) dar su sanción a las AFP tal como lo establece la ley, (v) difundir información pertinente sobre el sistema de pensiones, tales como costos, ganancias, beneficios.
- 3.12 Este componente apoyará la creación y costos de iniciación de la SUPEN a través de la definición de: (i) la naturaleza jurídica de la SUPEN y los requisitos para su creación como organismo autónomo, adecuadamente financiado y directamente responsable ante el

Gobierno de Nicaragua; (ii) aspectos institucionales tales como la estructura orgánica y la estrategia de recursos humanos. Se espera que la SUPEN sea una pequeña entidad que emplee profesionales con alto nivel técnico, seleccionados competitivamente y posiblemente compensados según una escala diferente a la de los empleados públicos; (iii) aspectos financieros, tales como planes de contabilidad y presupuesto y fuentes de financiamiento —incluida la definición de las contribuciones de las AFP y del financiamiento que requerirá el gobierno en la etapa de puesta en marcha—, hasta que las AFP hayan acumulado activos suficientes. El objetivo es asegurar la independencia financiera de la SUPEN; (iv) aspectos operativos tales como el diseño de los principales procesos de operación, canales de decisión, y responsabilidades de las diferentes unidades de SUPEN; y (v) aspectos técnicos tales como el plan de contabilidad para las entidades supervisadas, las normas de información ante la SUPEN, el manual de inspección y los procedimientos de información.

- 3.13 Ejecución. Los recursos de este componente se utilizarán para contratar consultores internacionales, ya sea empresas o personas particulares, con experiencia en el diseño jurídico, institucional, financiero y técnico de las entidades normativas del sector financiero, preferiblemente con experiencia en superintendencias de pensiones en América Latina. Se espera que los consultores contratados en este componente pongan en operaciones a la SUPEN. Se contempla también una fase de fortalecimiento institucional que le seguirá de inmediato y que estará enfocada en los requisitos principales de la nueva SUPEN. Esta fase está incluida en la cooperación técnica del BM que es paralela a esta operación.

Componente 5. Sistemas de información para la SUPEN (US\$380.000)

- 3.14 Descripción. La administración moderna de la información es factor clave para una supervisión efectiva del sistema de pensiones. El tratamiento de la información incluye la recolección, prueba, análisis, evaluación, provisión de informes, difusión y almacenamiento, así como la cooperación con otras entidades.
- 3.15 Este componente apoyará el diseño y aplicación de un plan de sistemas de información para la SUPEN, el cual incluirá una red de integración con las entidades supervisadas y con la SBIF. El resultado esperado es que la SUPEN esté en capacidad de observar en tiempo real a las AFP, conseguir de ellas la información requerida “online” e intercambiar datos con la SBIF.
- 3.16 Ejecución. Los recursos de este componente financiarán a un experto internacional en el diseño de sistemas de información, preferiblemente con experiencia previa en entidades supervisoras del sector financiero. Este consultor será responsable de: (i) concebir un plan para un sistema integral de información de la SUPEN. Este plan definirá la estructura del sistema, la especificación de los componentes y los programas (hardware y

software), las propiedades de la red, las prácticas de mantenimiento, la capacitación técnica de los usuarios, el programa de ejecución y el presupuesto, (ii) ayudar a la SUPEN en la ejecución con éxito del plan. Se espera que se contrate una empresa local para la fase de ejecución. Otras actividades que se pueden financiar con este componente incluyen la adquisición de "hardware", la adquisición o desarrollo de software, y actividades de capacitación informática incluidas en el plan.

Componente 6. Adiestramiento (US\$190.000)

- 3.17 Descripción. Se requiere un programa integral de capacitación como medio de atraer y retener a personal calificado en la SUPEN y como instrumento esencial para mantener a la Superintendencia actualizada con respecto al sector rápidamente cambiante de la administración de pensiones. Por lo tanto, el entrenamiento estará principalmente dirigido al personal de la SUPEN y se enfocará en el fortalecimiento de su capacidad de supervisar en forma efectiva el nuevo sistema. Las áreas potenciales de capacitación incluyen el control de las AFP en: (i) procedimientos vinculados a la afiliación, honorarios, mantenimiento de archivos, servicios al cliente, (ii) prácticas de mercado y traspasos entre las AFP, (iii) inversión de los fondos de pensión, (iv) administración de beneficios. Se aplicará flexibilidad con respecto al tipo de adiestramiento que podría apoyar el programa y el entrenamiento que resulte elegido incluirá cursos, capacitación en el trabajo mismo, seminarios, talleres, experiencia en una Superintendencia de pensiones extranjera ^{2/}, preparación de material audiovisual o escrito, mejores prácticas entre los otros países de la región.
- 3.18 La promoción de un diálogo permanente entre la SUPEN y las entidades supervisadas respecto al avance de la puesta en práctica de la reforma y los ajustes a realizar en el sistema también se podría financiar en el marco de este componente.
- 3.19 Ejecución. Se contratará a un consultor internacional con experiencia en programas de capacitación, preferiblemente en entidades de supervisión con el fin de que diseñe un plan detallado de entrenamiento, incluyendo la definición de objetivos, beneficiarios, actividades realizables y presupuesto. Con el propósito de asegurar la continuidad de las actividades de adiestramiento más allá de la ejecución de este programa, el plan también identificará los objetivos de capacitación a largo plazo y los módulos para SUPEN, calculará los recursos que se necesiten anualmente e identificará formas potenciales de financiarlos. Se podrá contratar a otros expertos para contribuir en la ejecución

^{2/} Según las pautas del FOMIN, cualquier iniciativa de capacitación que signifique el viaje de personal nicaragüense fuera de la región latinoamericana sólo puede ser financiada con recursos de la contraparte

del plan de entrenamiento. Se espera que algunas actividades de capacitación sean realizadas con fondos adicionales, los cuales serían procurados por la SUPEN de donantes internacionales o fuentes nacionales.

IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

- 4.1 El costo del programa es de US\$2.000.000, incluyendo financiamiento del FOMIN ascendente a US\$1.200.000 y la contribución de la contraparte local de US\$800.000, que representa un 40 por ciento del total. Según las pautas del FOMIN, el 50% de la contribución de la contraparte local será entregada en efectivo. Estos fondos serán suministrados por la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, que es el organismo ejecutor.

Presupuesto del programa MIF/CT-99-02-01-0 (miles de US\$)

ACTIVIDAD	FOMIN	LOCAL	TOTAL	%
Parte A. Marco jurídico y normativo de la reforma de pensiones	280	160	440	22,0%
Componente 1. Proyectos de ley y normas	220	140	360	18,0%
1.1 Expertos en leyes de pensiones, supervisión de pensiones, regulación del sector financiero	150	140	290	14,5%
1.2 Experto en análisis de riesgo para las normas de inversión.	70	0	70	3,5%
Componente 2. Capacitación de los legisladores	60	20	80	4,0%
Parte B. Aplicación de la reforma	740	540	1.280	64,0%
Componente 3. Estrategia de aplicación	110	0	110	5,5%
3.1 Consultor de la Secretaría Técnica	110	0	110	5,5%
Componente 4. Creación de la Superintendencia de Pensiones	430	170	600	30,0%
4.1 Expertos internacionales en el diseño jurídico, administrativo, financiero y técnico de las entidades supervisoras del sector financiero	430	110	540	27,0%
4.2 Otros gastos	0	60	60	3,0%
Componente 5. Sistema de información de la SUPEN	140	240	380	19,0%
5.1 Expertos en el diseño y aplicación de los sistemas de información	110	0	110	5,5%
5.2 Componentes (hardware), programas (software) y equipos	30	240	270	13,5%
Componente 6. Capacitación	60	130	190	9,5%
6.1 Consultores	60	80	140	7,0%
6.2 Materiales y otros gastos	0	50	50	2,5%
7. Otros gastos	180	100	280	14,0%
Asesor del programa	80	0	80	4,0%
Coordinador del programa	0	100	100	5,0%
Auditoría del programa	50	0	50	2,5%
Contingencia	50	0	50	2,5%
TOTAL	1.200	800	2.000	100,0%
%	60%	40%	100%	

V. EJECUCIÓN

A. Mecanismo y organismo de ejecución

- 5.1 La Secretaría Técnica de la Presidencia de la República (SETEC), que es la responsable de la coordinación general de la reforma de

las pensiones, es el organismo ejecutor del proyecto 8/. Otras entidades involucradas en su instrumentación son la Comisión Interministerial, la Comisión para la Reforma de Pensiones (CREPEN) y el Asesor del Programa.

- 5.2 Como se mencionó en el párrafo 2.3, la Comisión Interministerial es un cuerpo ejecutivo a nivel ministerial coordinado por la SETEC. La comisión se reúne periódicamente para tomar la decisión formal del gobierno respecto a aspectos clave de la reforma. En la ejecución de este proyecto, la Comisión mantendrá su función de alto nivel ejecutivo y será responsable de coordinar las actividades entre todos los organismos del gobierno involucrados en la reforma (SBIF, Banco Central, Ministerio de Finanzas).
- 5.3 La CREPEN, una pequeña unidad técnica del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), es responsable de coordinar las actividades de la Parte A bajo la dirección de la SETEC. Su función es suministrar información, recomendaciones y comentarios a los consultores internacionales a ser contratados con el objeto de preparar los proyectos de ley y normas previstas en la Parte A.
- 5.4 El Asesor del Programa será un consultor internacional, contratado por la Secretaría Técnica para asumir la responsabilidad de coordinar las actividades de la Parte B, incluyendo: (i) concluir los planes de acción y preparar un presupuesto detallado para cada uno de los componentes; (ii) coordinar las actividades de los consultores a ser contratados, revisar y aprobar sus informes antes de que éstos sean presentados al Banco; (iii) supervisar la ejecución, presentar un breve informe de progreso al Banco cada tres meses y un informe detallado una vez al año. Este último incluirá una descripción de actividades y resultados conseguidos, una justificación detallada para las actividades proyectadas y los resultados no conseguidos y un plan de acción para el año siguiente, con un presupuesto revisado. El Asesor del Programa, contará con la asistencia a tiempo completo de un Coordinador del Programa a ser contratado con fondos de la contraparte para la ejecución de la Parte B.

B. Desembolsos

- 5.5 Habida cuenta de que el organismo ejecutor ya está en funciones, el desembolso de la Parte A no está vinculado a ninguna condición especial y puede comenzar en cuanto se cumplan las condiciones

8/ Los aspectos administrativos tales como la contratación, adquisiciones, desembolsos, etc., estarán a cargo de la SETEC a través de la unidad existente para la aplicación del proyecto, la cual tiene experiencia en la instrumentación de proyectos con organismos multilaterales. Esta se encuentra ahora dentro del INSS, pero será directamente responsable ante la Secretaría Técnica al iniciarse la aplicación del proyecto.

contractuales generales. Los recursos correspondientes a los componentes de la Parte B pueden ser desembolsados independientemente de cada uno, pero el desembolso de fondos para los componentes 4, 5 y 6 de la Parte B se hará sólo después de que se hayan cumplido las condiciones contractuales especiales mencionadas en la Sección VIII.

C. Supervisión del proyecto

- 5.6 La Parte A será supervisada directamente por el Banco. La supervisión de la Parte B será responsabilidad del Asesor del Programa, el cual también tendrá que presentar informes periódicos al Banco tal como se especifica en el párrafo 5.4 anterior.

D. Beneficiarios

- 5.7 Los beneficiarios directos del proyecto son la comisión técnica para la reforma de pensiones en la Parte A y la Superintendencia de Pensiones en la Parte B. Los indirectos son todos los trabajadores nicaragüenses que recibirán el beneficio de un fuerte cimiento jurídico y la supervisión efectiva de un nuevo sistema de jubilaciones.

E. Período de ejecución

- 5.8 El período de ejecución del proyecto será de 36 meses y el de desembolso, de 40 meses.

VI. JUSTIFICACIÓN Y RIESGOS

- 6.1 La justificación directa del proyecto es asistir al Gobierno de Nicaragua en la terminación y ejecución de una reforma estructural de vasto alcance para la Seguridad Social concebida por sus autoridades. La reforma tiene como objetivo mejorar el rendimiento del actual sistema en términos de cobertura, tasas de sustitución, patrimonio y sostenimiento financiero. Una vez que se haya completado el período de transición, se espera que la reforma tenga un impacto macroeconómico positivo por cuanto no precisará de una vasta y creciente cantidad de recursos transferidos del presupuesto fiscal al INSS todos los años. Los efectos secundarios que la reforma no persigue directamente pero que podría inducir incluyen el desarrollo de mercados internos de capital, la apertura del sector financiero a la inversión externa y la modernización de la actividad de seguros, la banca y el control de activos. Este proyecto tiene como objetivo asegurar que Nicaragua se beneficie de la experiencia de otros países en el diseño del tipo de reforma al sistema de pensiones que mejor se adecue a sus necesidades y a la situación actual.

- 6.2 Este proyecto enfrenta dos riesgos principales: (1) Dificultades para que la reforma se apruebe. Una vez que se haya redactado el proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones y haya sido revisado por el gobierno con la asistencia de este programa, la ley será analizada en la Asamblea Nacional. La aprobación por parte de la Asamblea podría prolongarse dadas las sensibilidades políticas que implica el asunto de la seguridad social. El gobierno está consciente de este problema y ha expresado su disposición para: (i) involucrar a los miembros de la Asamblea Nacional en un programa específico de capacitación destinado a aumentar su conocimiento de los problemas del actual sistema y las principales alternativas que ofrece la reforma. El programa apoyará esta iniciativa con el componente 2; (ii) procurar un amplio consenso político respecto a la reforma al hacer participe a la sociedad civil de una gran campaña de concientización proactiva. El programa de asistencia técnica del Banco Mundial, paralelo a esta operación del FOMIN, financiará dicha campaña.
- 6.3 (2) Aplicación con éxito de la reforma. Dado lo complejo de la reforma y del escaso desarrollo del sector financiero en Nicaragua, existe el riesgo de que una aplicación completa sea difícil de lograr en el corto plazo. Tanto el gobierno como el Banco están al tanto de este riesgo y ya han tomado medidas con el objeto de mitigarlo. Estas medidas incluyen: (i) el componente 3 de este proyecto, el cual respaldará al gobierno en el diseño y la puesta en práctica de la estrategia de ejecución para la reforma, (ii) un cuidadoso análisis de los mercados financieros locales con el objetivo de identificar un conjunto de medidas que complementarán esta reforma. Dichas disposiciones tendrán el respaldo de un programa paralelo de cooperación técnica del BM, el cual complementa esta operación. El componente 2 de este programa del FOMIN también contribuirá a ese fin al establecer normas de inversión prudencial para los fondos de pensiones, (iii) un permanente diálogo técnico entre las autoridades, el personal del BID y del BM y consultores externos en torno a cada una de las principales alternativas de diseño de la reforma y respecto a las medidas que se deben tomar en la etapa de ejecución.
- 6.4 Se dedicará especial atención al establecimiento de una coordinación adecuada entre la SBIF y la SUPEN. Actualmente, el Banco se encuentra en el proceso de poner en marcha una operación del FOMIN para la modernización de los mercados de capital en Nicaragua. Esta operación incluye un componente para fortalecer a la SBIF al reestructurarla y promover una mejor supervisión del mercado accionario. La Parte B de la operación propuesta aprovechará las lecciones extraídas de este programa y la ejecución conjunta garantizará una fuerte coordinación de parte de la Representación del BID.

VII. RECONOCIMIENTO RETROACTIVO DE LA CONTRAPARTE

- 7.1 Ya se están preparando las actividades incluidas en la Parte A. Se propone que el Banco reconozca retroactivamente, como contribución de contrapartida, los gastos realizados por el gobierno, incluido el INSS, después del 5 de febrero de 1999 para la contratación de expertos internacionales en cuestiones jurídicas y normativas hasta por la cantidad de US\$120.000, siempre que se hayan acatado las políticas y procedimientos exigidos por el Banco y el FOMIN.

VIII. CONDICIONES CONTRACTUALES ESPECIALES

- 8.1 Antes del desembolso de fondos para los componentes cuatro, cinco y seis de la Parte B, la Secretaría Técnica presentará a satisfacción del Banco pruebas de que: (i) se ha aprobado la legislación que establece un nuevo sistema de pensiones que contenga, entre otros, los elementos descritos en el párrafo 3.3; (ii) ha contratado un Asesor del Programa y un Coordinador del Programa de acuerdo con los términos de referencia acordados previamente con el Banco.
- 8.2 El Banco cancelará los recursos de los componentes cuatro, cinco y seis de la Parte B del Programa si la condición (i) anterior no se cumple transcurridos 24 meses a partir de la fecha de aprobarse la operación por parte del Comité de Donantes.

**NICARAGUA: RESPALDO AL MARCO LEGAL DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES Y
CREACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES**

Facilidad de Cooperación Técnica del FOMIN			
de objetivos, resultados y idades del programa	Indicadores	Fuentes de verificación	Supuestos
Objetivos: respaldar el gobierno a conseguir una sustentabilidad de las pensiones.			
Específicos: preparar las dos que se necesitan antes de que puedan afiliarse al nuevo sistema de pensiones; (i) un marco jurídico y operativo; (ii) la aplicación de una operativa del sistema.	Ley de reforma de las pensiones aprobada. Superintendencia de Pensiones (SUPEN) operativa.		Compromiso permanente de parte del gobierno y aceptación por parte de la Asamblea Nacional.
Actividades: Preparación de un proyecto de ley para el nuevo sistema de pensiones y presentado a la Asamblea Nacional para su ejecución.	Ley de reforma a las pensiones y ley de la Superintendencia de Pensiones presentadas a la Asamblea Nacional (se espera la promulgación de estas leyes como resultado de componentes 1 y 2 de este programa, así como de la operación paralela del BM. Véase el párrafo 6.2.	Carta del gobierno en la que presenta el proyecto de ley a la Asamblea Nacional.	Compromiso continuo del gobierno
Actividades: Entrenamiento de los miembros de la Asamblea Nacional para aumentar su conocimiento de los principales problemas del sistema y las alternativas de la reforma.	Se realizan actividades de capacitación sobre aspectos técnicos de la reforma con la asistencia de miembros clave de la Asamblea Nacional.	Participantes del programa de capacitación.	Interés de los miembros de la Asa Nacional en las tareas de capacita
Actividades: Respaldo al gobierno para la ejecución de una estrategia de la reforma.	Plan de aplicación formulado y en ejecución.	Informes periódicos al banco de parte del Asesor del Programa (párrafo 5.4).	Aprobación del marco jurídico ade
Actividades: Establecimiento de una Superintendencia de Pensiones, incluyendo la creación de los aspectos jurídicos, administrativos, financieros y	Superintendencia de Pensiones operativa.	La Superintendencia de Pensiones comienza a emitir normas a las AFP.	Contribución financiera inicial ade del gobierno hasta que comience a fu nuevo sistema de pensiones.
Actividades: Sistemas de información de la Superintendencia, incluyendo sistema de información "online" con las AFP supervisadas.	La Superintendencia reúne los datos "online" de las AFP y los comparte con la SBIF.	Informes periódicos al Banco de parte del Asesor del Programa (párrafo 5.4).	Cooperación de las AFP en el sum la información requerida.
Actividades: Programa de capacitación del personal de la Superintendencia y de los miembros clave de la reforma.	Plan de capacitación aprobado por el Coordinador del Programa y en proceso de aplicación.	Se realizan las actividades de capacitación para el personal de la SUPEN.	Interés en las actividades de capaci

RGII-NI148T
TC-99-02-01-0
Original: inglés

PROYECTO DE RESOLUCION

NICARAGUA. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA UN PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DEL MARCO REGULATORIO DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES Y CREACION DE LA SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES EN NICARAGUA

El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo o al representante que él designe para que, en nombre y representación del Fondo Multilateral de Inversiones, proceda a formalizar los acuerdos que sean necesarios con la República de Nicaragua, y a adoptar las medidas pertinentes para la ejecución del memorando de propuesta a que se refiere el documento MIF/AT-_____ sobre un proyecto de cooperación técnica para el Fortalecimiento del Marco Regulatorio del Nuevo Sistema de Pensiones y Creación de la Superintendencia de Pensiones en Nicaragua.
2. Destinar para fines de esta resolución hasta la suma de US\$1.200.000, o su equivalente en otras monedas convertibles con cargo a los recursos de la Facilidad de Cooperación Técnica del Fondo Multilateral de Inversiones.
3. Establecer que las sumas anteriores sean otorgadas con carácter no reembolsable.