

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

REPÚBLICA DOMINICANA

**PRESTAMO DE COOPERACIÓN TECNICA
IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA PENSIONAL**

(DR-0146)

PROPUESTA DE PRESTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Olver Bernal (RE2/FI2) Jefe; Hugo Rios (COF/CDR); José Justiniano (RE2/FI2); José Juan Gomes (RE2/OD3); Javier Jiménez (LEG/OPR) y Yolanda Galaz (RE2/FI2).

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA	1
A.	Situación Macroeconómica.....	1
B.	Marco socioeconómico	2
C.	El sector	2
D.	Estrategia del país en el sector.....	3
E.	Estrategia del Banco en el sector	4
F.	Coordinación con otras entidades multilaterales.....	5
G.	Estrategia del programa	6
II.	EL PROGRAMA.....	7
A.	Objetivos y descripción	7
B.	Estructura del programa.....	7
C.	Costo y financiamiento	9
1.	Presupuesto	9
2.	Reconocimiento retroactivo de gastos con cargo al aporte local.....	11
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	12
A.	Prestatario, garante y organismo ejecutor.....	12
B.	Ejecución y administración del proyecto.....	12
C.	Modalidad de ejecución	13
D.	Seguimiento y evaluación.....	14
E.	Fondo Rotatorio	14
F.	Adquisición de bienes y servicios.....	14
G.	Auditoría Externa.....	15
H.	Indicadores de Resultado	15
I.	Evaluación Expost	15
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS.....	16
A.	Viabilidad Institucional y Financiera.....	16
B.	Factibilidad Ambiental y Social	16
C.	Beneficios	16
D.	Riesgos.....	17

ANEXOS

ANEXO I Marco Lógico

ANEXO II Plan de Adquisiciones

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CERSS	Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud
CNSS	Consejo Nacional de Seguridad Social
DIDA	Dirección de Información y Defensa del Afiliado
FONAP	Fondo de Asistencia Primaria
FONHOSPITAL	Fondo de Administración y Mejoramiento Hospitalario
IDSS	Instituto Dominicano de Seguridad Social
SDSS	Sistema Dominicano de Seguridad Social
SENASA	Seguro Nacional de Salud
SIPEN	Superintendencia de Pensiones
SISEG	Sistema de Seguimiento Gerencial
UCP	Unidad Coordinadora del Programa



REPUBLICA DOMINICANA

PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2002

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO	2,264,498	
DESEMBOLSADO	1,697,951	75.0%
POR DESEMBOLSAR	566,547	25.0%
CANCELADO	557,074	24.6%
AMORTIZADO	628,914	27.8%
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	1,473,838	65.1%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	705,269	31.1%
OTROS FONDOS	85,392	3.8%
SALDO DE LA DEUDA	1,069,037	
CAPITAL ORDINARIO	638,022	59.7%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	422,357	39.5%
OTROS FONDOS	8,658	0.8%
APROBADOS POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	506,054	22.3%
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	128,420	5.7%
ENERGÍA	335,107	14.8%
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	230,811	10.2%
EDUCACIÓN	253,321	11.2%
SALUD Y SANEAMIENTO	185,306	8.2%
MEDIO AMBIENTE	0	0.0%
DESARROLLO URBANO	32,558	1.4%
INVERSION SOCIAL Y MICROEMPRESA	335,860	14.8%
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	182,058	8.0%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	20,296	0.9%
PREINVERSIÓN Y OTROS	54,706	2.4%

**Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en prestamos para financiamiento de exportaciones.*



REPUBLICA DOMINICANA

CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2002

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACIÓN	NÚMERO PROYECTOS	MONTO APROBADO *	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<u>PROGRAMA REGULAR</u>				
Antes de 1996	2	104,000	70,930	68.20%
1996 - 1997	2	93,200	36,114	38.75%
1998 - 1999	7	281,660	114,057	40.49%
2000 - 2001	3	274,300	107,397	39.15%
2002	3	140,000	0	0.00%
TOTAL	17	\$893,160	\$328,498	36.78%

* Cifras netas de cancelaciones . Excluye préstamos para financiamiento de exportaciones.



Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones
Unidad de Información Operacional

República Dominicana

Programa Tentativo de Préstamos

2003

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
DR0146	Implantación de la Reforma Pensional	5.0	
DR0153	Fort. Inst. para el Desarrollo Local	40.0	
DR0152	Programa para el Fomento de la Competitividad	7.0	
DR0151	Programa Sectorial Consolidación Reforma Financiera	100.0	
Total - A : 4 Proyectos		152.0	
DR0149	Desarrollo Institucional Soc. Información	5.6	
DR0148	Facilidad Sectorial Comercio Exterior	5.0	
DR0154	Mejoramiento de la Educación Superior, Ciencia y Tecnología	34.0	
DR0141	Programa de Vivienda	30.0	
DR0143	Rehabilitación Centro Histórico Sto Domingo	50.0	
*DR0147	Planta Energía Andres	60.0	
Total - B : 6 Proyectos		184.6	
TOTAL 2003 : 10 Proyectos		336.6	

2004

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
DR0076	Programa de Desarrollo Comunitario	40.0	
DR0142	Programa Global credito	30.0	
Total - A : 2 Proyectos		70.0	
DR0127	Desarrollo de los Ayuntamientos	30.0	
DR0150	Programa Sectorial de Reforma de Pensiones	100.0	
Total - B : 2 Proyectos		130.0	
TOTAL - 2004 : 4 Proyectos		200.0	
Total Sector Privado 2003 - 2004		60.0	
Total Programa Regular 2003 - 2004		476.6	

* Proyectos del Sector Privado

PROGRAMA DE APOYO A LA IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA PENSIONAL

(DR-0146)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República Dominicana		
Agencia ejecutora:	Gerencia General del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y Dirección de Información y Defensa del Afiliado (DIDA).		
Monto y fuente:	IDB: (OC)	US\$	5,000,000
	Local:	US\$	700,000
	Total:	US\$	5,700,000
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	25	años
	Período de Gracia:	3	años
	Desembolso:	3	años
	Tasa de Interés	Variable	
	Inspección y Vigilancia	1.000	%
	Comisión de crédito	0.75	%
	Moneda	Dólares de los Estados Unidos de la Facilidad Unimonetaria	
Objetivos:	El objetivo principal del Programa es apoyar el desarrollo e implementación del área de pensiones del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) creado por la Ley 87-01, mediante un préstamo de cooperación técnica por US\$5 millones y en particular la puesta en vigor del régimen contributivo de pensiones. Sus objetivos específicos son: (i) Dar el soporte técnico necesario para crear toda la reglamentación necesaria para el adecuado funcionamiento de la Superintendencia de Pensiones, incluido el diseño e implementación institucional, administrativo, financiero y técnico de la misma; definir las bases para la creación y operación de las AFPs; establecer un régimen prudencial de inversiones de las AFPs acorde con el tamaño y los riesgos del sistema financiero dominicano; crear e implantar mecanismos de capacitación para el personal de la Superintendencia; desarrollo de los sistemas de información y comunicación interna y externa de la Superintendencia y las entidades supervisadas; (ii) apoyar a las autoridades en la preparación de un esquema de información que permita la evaluación financiera del nuevo régimen de pensiones, examinar los efectos fiscales de la reforma pensional y verificar la viabilidad financiera del nuevo sistema, así como identificar opciones para su financiamiento; (iii) colaborar con las autoridades en una estrategia de transparencia para la implantación del nuevo régimen de pensiones mediante el desarrollo de esquemas de promoción y divulgación para todos los participantes.		

Descripción:

Para el desarrollo del Programa se han identificado 3 componentes según se indica a continuación.

Componente 1.- Superintendencia de Pensiones y Elaboración de las Normas Complementarias (US\$3,207,917). Este componente tiene por objeto apoyar la estructuración y puesta en marcha de la Superintendencia de Pensiones. Las principales actividades incluyen: i) asistencia técnica especializada y capacitación del personal de la Superintendencia; ii) la adquisición del software y equipos de informática correspondiente; iii) el sistema de carnetización e identificación de los afiliados al sistema; iv) la elaboración y divulgación de los reglamentos y normas complementarias necesarias para el funcionamiento del nuevo régimen de pensiones, que incluyen: los reglamentos de operación de la AFPs y su prestación de servicios; la reglamentación de los planes de pensiones existentes y los creados por la Ley con carácter complementario; el diseño del sistema de información, control y seguimiento; y los reglamentos de funcionamiento del Comité Interinstitucional de Pensiones, la Comisión Médica Nacional y Regional, la Comisión Clasificadora de Riesgos y Límites de Inversión; normativa para la clasificación de riesgos y límites de inversión; normativa para el otorgamiento del bono de reconocimiento; v) valuación financiera y actuarial de los regímenes complementarios y de los planes de pensiones existentes necesarias para diseñar el sistema de cálculo y asignación de los bonos de reconocimiento para el traspaso de los sistemas actuales al nuevo; vi) valuación financiera y actuarial del nuevo sistema previsional; vii) un Levantamiento Estadístico-Demográfico con tablas de mortalidad e invalidez del país, incluyendo también en este componente, la normativa correspondiente a la evaluación de la discapacidad; y viii) un estudio de las metodologías de cálculo de las rentas vitalicias y los retiros programados.

Componente 2.- Análisis de la Viabilidad Financiera del Nuevo Régimen de Pensiones (US\$478,512). Este componente corresponde a la evaluación financiera consolidada tanto de las obligaciones vigentes por los regímenes existentes como de viabilidad y sostenibilidad del nuevo régimen de pensiones. Incluye las siguientes actividades: la valuación financiera y actuarial IDSS; la valuación de los efectos fiscales del nuevo régimen de pensiones junto con alternativas de financiamiento que garanticen su sostenibilidad a largo plazo; en particular la valoración del costo de la garantía de pensión mínima, mediante la utilización de modelos del tipo “options-pricing”. Es importante mencionar que los análisis efectuados con anterioridad a la

emisión de la nueva ley destacaban la falta de información adecuada para la correcta valuación de la reforma pensional, situación que hasta ahora no ha mejorado. Por lo tanto, este componente incorporará el levantamiento y construcción de la información necesaria para la correcta evaluación de los diferentes costos e implicaciones de la reforma pensional, así como de su permanente seguimiento.

Componente 3.- Plan de Promoción y Divulgación del nuevo Sistema Previsional (US\$1,591,071). Este componente corresponde a la intención de las autoridades de darle transparencia al desarrollo del nuevo sistema, lo cual demanda la necesidad de “educar y capacitar” a los diferentes agentes que integran el nuevo sistema (reguladores, supervisores, fondos de pensiones y asegurados) de forma tal que haya plena conciencia de los derechos y obligaciones de cada uno de los agentes. El componente incluye una campaña institucional, con duración de doce meses, de promoción del nuevo sistema en radio y televisión, el desarrollo de un sistema de información para el usuario, y el desarrollo de una campaña educativa sobre la importancia del ahorro para pensiones y sobre el rol de la Superintendencia de Pensiones a través del sistema educativo. Asimismo, se incluye la elaboración de dos encuestas para medir el efecto de la campaña institucional de divulgación, una a los 4 meses de iniciado el programa y otra a los 18 meses del mismo.

Estrategia del Banco en el país y sector:

Como se establece en el Documento de País (GN-2153-1), la estrategia del Banco en la República Dominicana pretende contribuir al esfuerzo de las autoridades de preservar el crecimiento económico y la estabilidad logrados en la década pasada, y al mismo tiempo enfrentar el desafío de reducir la deuda social. Para ello, el Banco, además de apoyar los programas específicos focalizados en educación, salud, vivienda, agua potable, saneamiento e inversión social, también persigue contribuir a resolver las fragilidades macroeconómicas y a ampliar la capacidad de las instituciones para responder a las demandas sociales. Además, la estrategia del Banco sobre el desarrollo de mercados financieros considera la profundización financiera como un elemento clave en la aceleración del crecimiento económico y social de los países. El desarrollo e implantación del SDSS, en particular el área de pensiones, en la medida que extiende la cobertura y protección al sector más vulnerable de la población, aumenta la participación del sector privado en la provisión de servicios y fomenta el desarrollo de AFPs como inversionistas institucionales, claramente contribuye al logro de la estrategia del Banco en el País. El programa es consistente con la estrategia vigente del Banco para el país, particularmente con los vectores I y II, cuyos objetivos son contribuir a reducir la vulnerabilidad fiscal

y financiera del país y mejorar su capacidad de proveer servicios sociales, y la Región incluyó esta operación en el programa operativo que se presentó al Directorio como parte de la actualización de la estrategia.

Coordinación con otras entidades multilaterales de desarrollo.

A la fecha, el Banco Mundial no tiene ninguna operación de préstamo para la financiación de la reforma de pensiones. Sin embargo, sí ha ofrecido asistencia técnica de capacitación al personal de la Superintendencia de Pensiones, en particular en la utilización del modelo PROST con miras a la identificación de los costos de la reforma. El equipo de proyecto ha mantenido comunicación permanente con los especialistas del Banco Mundial, mediante reuniones periódicas con miras a evitar duplicaciones y fomentar la complementariedad de las acciones en el sector previsional.

Revisión social y ambiental:

El Programa es ambientalmente factible porque no resultará ningún impacto ambiental negativo directo o indirecto, y por que no es posible que la operación promueva impactos positivos. Esto debido a que sus actividades están concentradas en el desarrollo y reglamentación de la Ley de Seguridad Social, elaboración de estudios del impacto fiscal y el desarrollo de esquemas de capacitación sobre pensiones. Los aspectos sociales son juzgados como positivos en forma indirecta, en razón de que con el nuevo sistema previsional se desmonta el sistema actual que contiene elementos regresivos de transferencia de ingreso y se crean mecanismos de cobertura para el segmento de la población de más bajos ingresos, en particular mediante la determinación de una pensión mínima. Sin embargo, sus efectos fiscales pueden llegar a ser importantes.

Beneficios:

El presente Programa busca obtener beneficios directos e indirectos, los que se pueden enfocar desde 3 puntos de vista: i) un mejoramiento trascendente en la función de supervisión del sistema de pensiones; ii) un aumento cuantitativo y cualitativo de la información demográfica del país, de forma tal que se puedan anticipar todos los efectos de la reforma, así como los implicaciones fiscales de la misma; y iii) un fortalecimiento de la función de divulgación de la reforma previsional por parte del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS). Esto aumentará la pertinencia de la legislación, y resultará en una mayor correspondencia con la realidad y viabilidad para su aplicación y cumplimiento.

Riesgos:

Los riesgos directos del proyecto son dos: 1) el plazo de ejecución, y 2) el rol de las instituciones participantes en el programa. Referente a 1), dada la complejidad de la implantación del nuevo sistema de pensiones, aunque el plazo de ejecución de 36 meses parece muy corto, debe tenerse en cuenta que corresponde al

calendario de ejecución para las diferentes actividades determinadas expresamente por la Ley. Respecto a 2), la debilidad institucional derivada de la falta de experiencia en el país sobre sistemas de pensiones es otro riesgo importante. De ahí la urgencia de construir la nueva institucionalidad del sistema sobre la base de apoyo técnico de primer nivel, así como la necesidad de implantar mecanismos de capacitación idóneos para todo el personal de las agencias gubernamentales y privadas que participan en el sistema. El programa contempla presupuestos para contratar expertos internacionales de primer nivel, de forma tal que la construcción del nuevo sistema de pensiones se pueda adelantar con la eficiencia y la oportunidad requerida por el marco legal establecido.

Condiciones contractuales especiales:

Previas al primer desembolso:

- a) Que el Prestatario, a través del Secretariado Técnico de la Presidencia, haya suscrito un convenio con la Gerencia General del CNSS en el cual se establezcan, entre otros aspectos, las responsabilidades de éste en la ejecución del Programa, en especial de las actividades del Componente II y la forma como se transferirán los recursos del Programa (ver párrafo 3.5).
- b) Que la Gerencia General del CNSS haya suscrito un convenio con la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) en el cual se establezcan, entre otros aspectos, las responsabilidades de la SIPEN en la ejecución del Programa, en especial de las actividades del Componente I y la forma como se transferirán los recursos del Programa.
- c) Que la Gerencia General del CNSS haya suscrito un convenio con la Dirección de Información y Defensa del Asociado (DIDA) en el cual se establezcan, entre otros aspectos, las responsabilidades de la DIDA en la ejecución del Programa, en especial de las actividades del Componente III y la forma como se transferirán los recursos del Programa (ver párrafo 3.5).
- d) Que la CNSS haya creado la Unidad Coordinadora del Programa y seleccionado al personal mínimo para su funcionamiento (ver párrafo 3.5).
- e) Que el Reglamento Operativo del Programa haya entrado en vigencia en los términos previamente acordados con el Banco. (ver párrafo 3.3)
- f) Que el Organismo Ejecutor haya presentado el Plan de Operaciones para el primer año de ejecución del Programa. (ver párrafo 3.6)

Condición Especial de Ejecución: Para el monitoreo y reorientación durante la ejecución del Programa, se ha previsto que se realicen reuniones semestrales de administración entre los

	equipos técnicos del Banco del CNSS, la DIDA y la SIPEN.(ver párrafo 3.7)
Clasificación del sector social y de la pobreza:	Esta operación no califica como un proyecto que reduce el nivel de pobreza en la República Dominicana, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). Sin embargo como se describe en el párrafo 4.2 la implantación de las medidas previstas en la presente operación tiene el potencial de generar un importante impacto indirecto en cuanto a la reducción de la pobreza, en razón a que la Ley desmonta el sistema actual, que contiene elementos regresivos de transferencia de ingreso y se crean mecanismos de cobertura para el segmento de la población de más bajos ingresos, en particular mediante la determinación de una pensión mínima.
Excepciones a las políticas del Banco:	Ninguna
Reconocimiento retroactivo de gastos:	Se podrán reconocer hasta un total de US\$300.000 para gastos efectuados por los ejecutores a partir del 1º de Julio de 2002 en actividades correspondientes al Programa, y que hayan cumplido con condiciones sustancialmente análogas a las posteriormente establecidas en el contrato de préstamo, y con la recomendación previa en cada caso del equipo de proyecto. (párrafo 2.9).
Fondo Rotario:	Se ha previsto un fondo rotatorio del 10% de los recursos del Financiamiento del Banco. (párrafo 3.8).
Adquisiciones:	<p>Las adquisiciones de bienes y servicios relacionados y las contrataciones de servicios de consultoría se realizarán de conformidad con las políticas y procedimientos del Banco vigentes en la materia. El Programa no prevé la construcción de obras.</p> <p>Cuando el monto de los bienes que se adquieran sea igual o superior al equivalente de US\$250.000 y cuando el monto de los servicios de consultoría que se contraten sea igual o superior al equivalente de US\$200.000, se efectuará licitación pública internacional. Las adquisiciones que estén por debajo de los límites señalados se regirán, en principio, por las disposiciones de la legislación nacional, siempre y cuando no contravengan los principios básicos del Banco en la materia de adquisiciones y contrataciones.</p>

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Situación Macroeconómica

- 1.1 La economía dominicana registró un crecimiento de 2,7 por ciento en 2001, bastante inferior al 7,8 por ciento registrado en 2000. Esta caída en el ritmo de expansión de la economía es atribuible a: la gradual desaceleración de las economías estadounidense y europea, la apreciación del dólar frente al Euro, las secuelas de los actos terroristas del 11 de septiembre, y al efecto recesivo de las medidas de ajuste que tuvo que adoptar la actual administración en sus primeros 180 días¹ para enfrentar los desequilibrios fiscales y externos. Sin embargo, esta desaceleración estuvo acompañada por una reducción de la inflación, una caída en las tasas de interés domésticas, una disminución en los déficits fiscal y externo, y una fuerte acumulación de reservas internacionales, sentando las bases para una recuperación de la economía en el 2002 ante una inminente expansión de la inversión pública.
- 1.2 En efecto, para contrarrestar la desaceleración económica, las autoridades, a partir del cuarto trimestre del 2001, flexibilizaron la política monetaria e impulsaron un agresivo programa de inversiones públicas financiado con recursos externos provenientes de la colocación de “Bonos Soberanos” en los mercados internacionales por US\$500 millones y del desembolso del primer tramo (US\$80 millones) del sectorial social aprobado por el Banco en 2001. Como era previsible, el programa de inversiones ha agilizado el ritmo de actividad económica, registrándose un crecimiento real de 6% en el primer semestre de 2002. Sin embargo, en presencia de una significativa contracción en la demanda externa², dicha recuperación estuvo acompañada por un progresivo desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos que ha generado a su vez un ajuste en el tipo de cambio nominal y real, que no ha sido mayor porque la política monetaria ha favorecido un uso de las reservas para contrarrestar las presiones en el mercado cambiario. Para evitar que el impulso de la demanda agregada interna generara presiones adicionales sobre las cuentas externas, el tipo de cambio y los precios, las autoridades se vieron forzadas recientemente a endurecer sus políticas monetaria y fiscal³. En la actualidad se estima un crecimiento de la economía dominicana de 4,5 por ciento en el 2002⁴.
- 1.3 Las medidas adoptadas recientemente por las autoridades, si bien limitarán las posibilidades de una recuperación más vigorosa de la economía en el 2002 con

1 Estas medidas incluyeron una reforma tributaria, que permitió aumentar la presión fiscal en el equivalente de 0,3 y 1,1 por ciento del PIB en el 2000 y el 2001, respectivamente, la eliminación del subsidio a los combustibles y una contracción en los gastos del gobierno por el equivalente de 0,8 por ciento del PIB en el 2000.

2 Los ingresos de divisas por concepto de turismo y zonas francas se redujeron en US\$293 millones (equivalente a un 2,7 por ciento del PIB) en el primer semestre de este año con relación a igual período del año anterior.

3 Entre las medidas más importantes adoptadas por GDR en agosto de 2002 se pueden citar: (i) el establecimiento de un tope al crédito de la banca al sector público; (ii) un recorte en el gasto corriente equivalente a 0,7 por ciento del PIB; (iii) la postergación para el año 2003 del uso de US\$115 millones de los Bonos Soberanos en nuevas obras públicas; (iv) el retiro del Congreso de propuestas de préstamo por US\$1.200 millones, sobre todo de naturaleza comercial, que aguardaban ratificación legislativa; y (v) la presentación al Congreso de un proyecto de ley de rectificación tributaria que se estima generará ingresos tributarios adicionales por 0,5 por ciento del PIB.

4 Al cierre de septiembre, el tipo de cambio nominal había registrado una depreciación acumulada en lo corrido del año de 11 por ciento, y las reservas internacionales netas se habían reducido en US\$550 millones.

relación al 2001, permitirán crear las condiciones para un crecimiento sostenible de la economía a partir de 2003, cuando se espera una recuperación de la economía estadounidense que seguramente tendrá una incidencia positiva sobre las remesas y las exportaciones dominicanas.

B. Marco socioeconómico

- 1.4 *El Sistema Previsional (pensiones) antes de la nueva Ley de Seguridad Social.* El nivel de cobertura del régimen de pensiones en la República Dominicana es uno de los más bajos en América Latina, sólo 18% de la población económicamente activa frente a un 38% para el conjunto de países de la región⁵. Debido a la ausencia de un marco regulatorio, existe una proliferación de instituciones que administran servicios previsionales disímiles en su estructura y la mayoría a cargo de diversas entidades del estado, haciendo los costos administrativos muy elevados. El Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS) maneja un programa de protección básica de pensiones para asalariados de bajos ingresos del sector privado, y otro del Gobierno Dominicano a través de la Secretaría de Finanzas, la cual otorga bajo el amparo de la Ley 379 los beneficios de un régimen de pensiones y jubilaciones para los funcionarios y empleados públicos. Ambos programas funcionan bajo el sistema de reparto. Por ley se excluye a los empleados del sector público descentralizado, los trabajadores independientes, y los asalariados del sector privado con salarios superiores a RD\$4,000, exclusión que no existe en otros países. En algunas empresas privadas, la mayoría de los planes de pensión son complementarios al programa del IDSS. Las Fuerzas Armadas y la Policía disponen de un régimen especial con transferencias del estado para cubrir el déficit entre aportes y egresos, al igual que los educadores públicos. Los empleados del IDSS cuentan con su propio fondo de retiro. También sectores específicos como los choferes, la construcción, los obreros portuarios y la hotelería tienen planes especiales establecidos por leyes especiales. Es importante reiterar que a pesar de la multiplicidad de planes de pensión, la cobertura global es muy baja⁶.

C. El sector

- 1.5 El GRD creó, mediante decreto No. 308-97 del 10 de julio de 1997, la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS), y en octubre de 1997, el Banco aprobó el préstamo “Proyecto de Modernización y Reestructuración del Sector Salud” (1047/OC-DR). Este proyecto incluye como uno de sus componentes, concentrado en el área de la salud, “la reestructuración y modernización institucional del IDSS y el desarrollo de un Sistema de Seguridad Social”, es importante mencionar que como resultado del desarrollo de esta operación es que surge la necesidad de reformar de manera integral el sistema de seguridad social de la República Dominicana y que se plasma en la nueva Ley de Seguridad Social. En efecto, recientemente se introdujeron ajustes la operación 1047/OC-DR para atender, en el área de salud, la puesta en marcha, la

5 Schulthes, W.; Zaslavsky, A.; y Gomez, F.; Informe Final “Consultoría Internacional para determinar los costos de provisión del Proyecto de Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social; Presidencia de la República Dominicana, Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud; diciembre del 2000.

6 Datos preliminares indican que la categoría más alta de la pensión mínima es de casi US\$ 200 mensuales.

implantación, y el seguimiento de la nueva Ley de Seguridad Social. Siguiendo el espíritu original del subcomponente 3b, que promueve la aplicación del Nuevo Sistema de Salud, se han identificado cuatro grandes áreas estratégicas que serían apoyadas por el proyecto: (i) desarrollo del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS); (ii) desarrollo del sistema de información y recaudo; (iii) desarrollo de la Dirección de Información y Defensa del Afiliado (DIDA); y (iv) desarrollo de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales. Estas áreas apuntalan los desarrollos institucionales, instrumentales y regulatorios fundamentales para el avance armónico del nuevo sistema, y son el complemento al desarrollo del área de pensiones que se financiará con el proyecto DR-0146 aquí presentado.

- 1.6 ***Evolución Reciente de la Seguridad Social.*** En mayo de 2001, el Congreso aprobó la Ley 87-01 de reforma a la seguridad social, mediante la cual se autoriza la creación del Sistema Dominicano de Seguridad Social con el propósito de financiar la protección de toda la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales. En lo que respecta al área de pensiones, además de crear la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), la nueva Ley si bien recoge los principios generales, de reconocida aceptación, respecto de la capitalización con cuentas individuales y la participación del sector privado en la administración de las reservas de pensiones, también presenta unos niveles de compromiso de recursos fiscales cuya sustentabilidad de largo plazo no es lo suficientemente clara. Esto es reflejo de una parametrización del nuevo sistema en cuanto a la edad de pensión y el valor de las pensiones, en contraposición al monto de los aportes en razón a la definición de una pensión mínima garantizada por el estado y la futura creación de regímenes de pensiones con elevados componentes de subsidio. Estimaciones preliminares del recién creado Sistema de Seguridad Social sugieren que sólo los regímenes subsidiado y contributivo subsidiado del sistema de pensiones representarán una demanda adicional de recursos públicos equivalente a 1,2% del PIB a partir de 2004⁷.

D. Estrategia del país en el sector

- 1.7 ***El Nuevo Sistema Previsional creado por la Ley de Seguridad Social.*** La finalidad de la reforma es elevar la cobertura de las pensiones, del seguro de salud y del seguro por accidentes. La intención es extender la cobertura a todos los trabajadores de los sectores formal e informal. Para ello, la nueva ley crea un sistema de tres pilares: 1) el régimen contributivo; 2) el régimen subsidiado; y 3) el régimen contributivo subsidiado. El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) y en particular el sistema de pensiones del régimen contributivo se regirá por los siguientes principios: Será un régimen de capitalización individual, administrado por fondos de pensión (AFPs) de origen privado y/o público (el Banco de Reservas, entidad crediticia de capital público está creando su propia AFP), y bajo la Supervisión y control especializado de la Superintendencia de Pensiones, entidad creada por la misma Ley. La implantación de los tres regímenes mencionados requiere la aprobación de un conjunto de regulaciones específicas

7 Este costo reflejaría el traspaso obligatorio del actual al nuevo sistema pensional.

para cada beneficio. La Ley estableció la entrada en vigencia del régimen contributivo para el 1º de febrero de 2003, mientras que la entrada en vigencia de los otros dos regímenes estará sujeta a la viabilidad financiera y fiscal de los mismos, y su vigencia es posterior a enero del 2005. También deberá efectuarse una separación contable y financiera entre las áreas previsional y de salud (una descripción más detallada del nuevo sistema de pensiones se encuentra en el Anexo IV, en los Archivos Técnicos de la División).

E. Estrategia del Banco en el sector

- 1.8 Como se establece en el Documento de País (GN-2153-1), la estrategia del Banco en la República Dominicana pretende contribuir al esfuerzo de las autoridades de preservar el crecimiento económico y la estabilidad logrados en la década pasada, y al mismo tiempo enfrentar el desafío de reducir la deuda social. Para ello, el Banco, además de apoyar los programas específicos focalizados en educación, salud, vivienda, agua potable, saneamiento e inversión social, también persigue contribuir a resolver las fragilidades macroeconómicas y a ampliar la capacidad de las instituciones para responder a las demandas sociales. Además, la estrategia del Banco sobre el desarrollo de mercados financieros considera la profundización financiera como un elemento clave en la aceleración del crecimiento económico y social de los países. El desarrollo e implantación del SDSS, en particular el área de pensiones, en la medida que extiende la cobertura y protección al sector más vulnerable de la población, aumenta la participación del sector privado en la provisión de servicios y fomenta el desarrollo de AFPs como inversionistas institucionales, claramente contribuye al logro de la estrategia del Banco en el País. El programa es consistente con la estrategia vigente del Banco para el país, particularmente con los vectores I y II, cuyos objetivos son contribuir a reducir la vulnerabilidad fiscal y financiera del país y mejorar su capacidad de proveer servicios sociales, y la Región incluyó esta operación en el programa operativo que se presentó al Directorio como parte de la actualización de la estrategia.
- 1.9 El Banco cuenta con la justificación necesaria para apoyar a la República Dominicana con esta operación por varias razones. En primer lugar, como se indicó en el párrafo 1.4, el Banco ya está desempeñando un papel muy importante al apoyar los esfuerzos de reforma de la seguridad social con la aprobación de un préstamo para modernizar el sector salud. La cartera del Banco en ejecución, así como diferentes proyectos en preparación, presenta un elevado grado de complementariedad, en particular el ya mencionado de Modernización y Reestructuración del Sector Salud (1047/OC-DR), y el programa sectorial de Reforma del Sector Social (1333/OC-DR). La presente operación representa un complemento necesario y directamente derivado de dicho proceso. En segundo lugar, el Banco está cada vez más involucrado en apoyar proyectos de reforma de la seguridad social en la Región y, por ello, puede aportar su experiencia en cuanto a las mejores prácticas y lo que ha funcionado bien en otros países. Finalmente, el respaldo del Banco a la creación y el fortalecimiento de la Superintendencia de Pensiones sentará las bases para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de AFPs y en particular de la administración de las reservas para pensiones.

- 1.10 El Programa de Modernización y Reestructuración del Sector Salud (PMRSS) (1047/OC-DR), a ser ejecutado por la CERSS, establece la realización de reformas políticas, institucionales y de entrega de servicios con inversiones en asistencia técnica, capacitación, infraestructura, equipos y nuevos mecanismos de provisión de servicios. Asimismo el Proyecto prevé la realización de actividades para la reestructuración y modernización del área de salud del Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS) y el apoyo a la aplicación del Nuevo Sistema de Seguridad Social. El programa ha permitido acelerar las reformas del sector salud, dándole direccionalidad al proceso y estableciendo lineamientos para gestionar la creación de un sistema de seguridad social más universal, equitativo, solidario y efectivo. Mediante la realización de estudios se aportó información vital que apoyó la creación del Sistema Dominicano de Seguridad Social Ley 87-01, que fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 9 de mayo del 2001 entrando en vigencia el 1 de agosto de ese mismo año. Este nuevo marco legal distribuye la responsabilidad para la puesta en marcha de este sistema, estableciendo plazos para la implementación gradual de la misma. El Programa de Modernización y Reestructuración del Sector Salud ha mantenido un estrecho apoyo con las instituciones vinculadas al IDSS y ha identificado cinco áreas estratégicas que vienen siendo apoyadas por el proyecto: (i) formación y desarrollo de la Gerencia del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS); (ii) desarrollo del Sistema de Información y Recaudo; (iii) formación y desarrollo de la Dirección de Información y Defensa del Afiliado (DIDA); (iv) Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales; y (v) el inicio del Seguro Nacional de Salud (SENASA). Además ha contribuido parcialmente a la puesta en marcha de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN). La acción del programa se ha enfocado en el apoyo a la preparación de la base reglamentaria de cada área, equipamiento básico y la elaboración de los estudios requeridos para articular la gestión, regulación, financiación y provisión de recursos y servicios que serán manejados en el sector. Asimismo, se tiene prevista la adquisición de los equipos informáticos que serán utilizados en el Sistema Único de Información y Recaudo de la Seguridad Social. Se adiciona a ello las ejecuciones realizadas a través del Fondo de Asistencia Primaria (FONAP) y el Fondo de Administración y Mejoramiento Hospitalario (FONHOSPITAL) subproyectos pilotos que desarrollan alternativas de administración de recursos y servicios que pueden ser usados como modelos de atención para el nuevo sistema.

F. Coordinación con otras entidades multilaterales de desarrollo

- 1.11 A la fecha, el Banco Mundial no tiene ninguna operación de préstamo para la financiación de la reforma de pensiones. Sin embargo, sí ha ofrecido asistencia técnica de capacitación al personal de la Superintendencia de Pensiones, en particular en la utilización del modelo PROST con miras a la identificación de los costos de la reforma. El equipo de proyecto ha mantenido comunicación permanente con los especialistas del Banco Mundial, mediante reuniones periódicas con miras a evitar duplicaciones y fomentar la complementariedad de las acciones en el sector previsional.

G. Estrategia del programa

- 1.12 El desarrollo del SDSS en el área de pensiones presenta tres retos sustanciales: el primero está relacionado **con la debilidad institucional y técnica para la implantación del nuevo sistema de pensiones en razón de que es un modelo nuevo para el país, y que hasta ahora se define su estructura y se crea la entidad supervisora**. Por lo tanto, las autoridades correspondientes requerirán de apoyo técnico externo para la adecuada implementación y desarrollo de la regulación, la supervisión y la definición institucional para atender el nuevo sistema, la creación y entrada en funcionamiento de las AFPs y de manera especial del régimen de inversiones para la administración de las reservas pensionales; este último aspecto es de la mayor importancia en el desarrollo del sector financiero y el fortalecimiento y profundización del mercado de capitales. El segundo reto está asociado a **la falta de adecuada información económica y demográfica para hacer las valuaciones de los impactos fiscales que implica el desarrollo del nuevo sistema de pensiones, por lo que se requerirá complementar y crear sistemas de información adecuados para la eficiente valoración del sistema pensional en la República Dominicana**. Asimismo, dados los previsibles efectos fiscales imponen la necesidad de contar con una adecuada evaluación de los impactos fiscales del nuevo régimen de pensiones, junto con alternativas de financiamiento que garanticen su sustentabilidad de largo plazo y permitan la continuación del buen desempeño de la economía en lo sucesivo. Por último, el nuevo SDSS demanda **la necesidad de “educar y capacitar” a los diferentes agentes que integran el nuevo sistema** (reguladores, supervisores, fondos de pensiones y asegurados) de forma tal que haya plena conciencia de los derechos y obligaciones de cada uno de los agentes, lo que hace necesaria la implantación de adecuados sistemas de divulgación.
- 1.13 El equipo de proyecto discutió con las autoridades dominicanas la estrategia del país para la creación de una Superintendencia de Pensiones separada. Los argumentos de las autoridades fueron los siguientes: (1) En el momento de aprobación de la Ley estaba en discusión el proyecto de Ley Monetaria y Financiera, presentado por el Ejecutivo recientemente para la aprobación del Congreso. (2) El tema de la adecuada coordinación con las autoridades económicas y de supervisión esta cubierto vía la integración del órgano directivo de la SIPEN, al incluir al Presidente del Banco Central, el Secretario de Finanzas, y el Superintendente de Bancos, entre otros. (3) El tema de eficiencia, derivado del riesgo de sobredimensionamiento de la SIPEN se enfrentó mediante la contratación de un consultor internacional que revisó la estructura planteada por las autoridades, y se acordó una nueva estructura que consulta los estándares internacionales y la comparación internacional con otros países de Latinoamérica. Finalmente, es importante mencionar que el proyecto de nueva ley monetaria y financiera incluye una redefinición de la superintendencia bancaria e incorpora explícitamente la práctica de supervisión consolidada. La aprobación de esta ley y su implantación traerá nuevamente a colación el tema de la estructura de supervisión en el país, en particular una vez que la Superintendencia Bancaria implemente adecuadamente el ejercicio de la supervisión consolidada.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 2.1 El objetivo principal del Programa es apoyar el desarrollo e implementación del área de pensiones del SDSS creado por la nueva Ley, mediante un mecanismo de préstamo de cooperación técnica por US\$5 millones, y en particular la puesta en vigor del sistema contributivo previsional. Sus objetivos específicos son: (i) Dar el soporte técnico necesario para crear toda la reglamentación necesaria para el adecuado funcionamiento de la Superintendencia de Pensiones, incluido el diseño e implementación institucional, administrativo, financiero y técnico de la misma; definir las bases para la creación y operación de las AFPs; establecer un régimen prudencial de inversiones de las AFPs acorde con el tamaño y los riesgos del sistema financiero dominicano; crear e implantar mecanismos de capacitación para el personal de la Superintendencia; desarrollo de los sistemas de información y comunicación interna y externa de la Superintendencia y las entidades supervisadas; (ii) apoyar a las autoridades en la preparación de un esquema de información que permita la evaluación financiera del nuevo régimen de pensiones, examinar los efectos fiscales de la reforma pensional y verificar la viabilidad financiera del nuevo sistema, así como identificar opciones para su financiamiento; (iii) colaborar con las autoridades en una estrategia de transparencia para la implantación del nuevo régimen de pensiones mediante el desarrollo de esquemas de promoción y divulgación para todos los participantes .

B. Estructura del programa

- 2.2 Para el desarrollo del Programa se han identificado 3 componentes según se indica a continuación. Es importante mencionar que para efectos de la valoración de los diferentes componentes se hicieron comparaciones con los presupuestos utilizados en otros programas de apoyo a la reforma de pensiones financiados por el Banco, e información suministrada por consultores especializados en sistemas previsionales.
- 2.3 **Componente 1.- Superintendencia de Pensiones y Elaboración de las Normas Complementarias (US\$3,207,917).** Este componente tiene por objeto apoyar la estructuración y puesta en marcha de la Superintendencia de Pensiones. Las principales actividades incluyen: i) asistencia técnica especializada y capacitación del personal de la Superintendencia; ii) la adquisición del software y equipos de informática correspondiente; iii) el sistema de carnetización e identificación de los afiliados al sistema; iv) la elaboración y divulgación de los reglamentos y normas complementarias necesarias para el funcionamiento del nuevo régimen de pensiones, que incluyen: los reglamentos de operación de la AFPs y su prestación de servicios; la reglamentación de los planes de pensiones existentes y los creados por la Ley con carácter complementario; el diseño del sistema de información, control y seguimiento; y los reglamentos de funcionamiento del Comité Interinstitucional de Pensiones, la Comisión Médica Nacional y Regional, la Comisión Clasificadora de Riesgos y Límites de Inversión; normativa para la clasificación de riesgos y límites de inversión; normativa para el otorgamiento del bono de reconocimiento; v) valuación financiera y actuarial de los regímenes

complementarios y de los planes de pensiones existentes necesarias para diseñar el sistema de cálculo y asignación de los bonos de reconocimiento para el traspaso de los sistemas actuales al nuevo; vi) valuación financiera y actuarial del nuevo sistema previsional; vii) un Levantamiento Estadístico- Demográfico con tablas de mortalidad e invalidez del país, incluyendo también en este componente, la normativa correspondiente a la evaluación de la discapacidad; y viii) un estudio de las metodologías de cálculo de las rentas vitalicias y los retiros programados.

- 2.4 **Componente 2.- Análisis de la Viabilidad Financiera del Nuevo Régimen de Pensiones (US\$478,512).** Este componente corresponde a la evaluación financiera tanto de las obligaciones vigentes por los regímenes existentes como de viabilidad y sostenibilidad del nuevo régimen de pensiones. Incluye las siguientes actividades: la valuación financiera y actuarial IDSS; la valuación de los efectos fiscales del nuevo régimen de pensiones junto con alternativas de financiamiento que garanticen su sostenibilidad a largo plazo, en particular la valoración del costo de la garantía de pensión mínima, mediante la utilización de modelos del tipo “options-pricing”. Es importante mencionar que los análisis efectuados con anterioridad a la emisión de la nueva ley destacaban la falta de información adecuada para la correcta valuación de la reforma pensional, situación que hasta ahora no ha mejorado. Por lo tanto, este componente incorporará el levantamiento y construcción de la información necesaria para la correcta evaluación de los diferentes costos e implicaciones de la reforma pensional, así como de su permanente seguimiento.
- 2.5 **Componente 3.- Plan de Promoción y Divulgación del nuevo Sistema Previsional (US\$1,591,071).** Este componente corresponde a la intención de las autoridades de darle transparencia al desarrollo del nuevo sistema, lo cual demanda la necesidad de “educar y capacitar” a los diferentes agentes que integran el nuevo sistema (reguladores, supervisores, fondos de pensiones y asegurados) de forma tal que haya plena conciencia de los derechos y obligaciones de cada uno de los agentes. El componente incluye una campaña institucional, con duración de doce meses, de promoción del nuevo sistema en radio y televisión, el desarrollo de un sistema de información para el usuario, y el desarrollo de una campaña educativa sobre la importancia del ahorro para pensiones y sobre el rol de la Superintendencia de Pensiones a través del sistema educativo. Asimismo, se incluye la elaboración de dos encuestas para medir el efecto de la campaña institucional de divulgación, una a los 4 meses de iniciado el programa y otra a los 18 meses del mismo.
- 2.6 **Administración y Costos Financieros del Programa.** El proyecto además incluye US\$422,500 para la financiación de los costos de administración y financieros del proyecto. En particular el pago de los coordinadores de proyecto que deben designar los ejecutores para la administración del mismo, así como la auditoría externa del Programa. Además se incluyen US\$100,000 para el pago de la tasa de Inspección y Vigilancia e intereses causados durante la ejecución del proyecto.

C. Costo y financiamiento

1. Presupuesto

- 2.7 El costo total del Programa propuesto asciende a US\$5.7 millones. El financiamiento del BID será hasta de un total equivalente a US\$5.0 millones provenientes del Capital Ordinario del Banco. La contrapartida local a ser provista por el Prestatario ascenderá a US\$0.7millones. Los términos y condiciones generales del préstamo se presentan en el Resumen Ejecutivo. En las tablas siguientes se presenta un resumen del Presupuesto abierto por categorías de inversión y tipo de financiamiento. El cuadro de costos detallados por cada componente se presenta en la pagina siguiente del Documento. La distribución de los costos por categoría y componente está en los archivos técnicos de la División..
- 2.8 Contrapartida Local. La contrapartida local para la ejecución del Programa provendrá del propio presupuesto del Consejo Nacional de Seguridad Social, de la Superintendencia de Pensiones y de la DIDA. Los Convenios a celebrarse entre el CNSS, la Superintendencia de Pensiones y la DIDA, y del CNSS como Ejecutor con el Poder Ejecutivo (Secretariado Técnico de la Presidencia) establece la obligación por parte de este último de incluir las partidas correspondientes, tanto a contrapartida como al financiamiento del Banco. Dicho Convenio establece asimismo un mecanismo de ágil transferencia de los recursos de financiamiento y contrapartida. Por otra parte, la Ley de Autonomía Presupuestal del CNSS y la SIPEN aseguran la disponibilidad efectiva de dichos fondos.

Tabla 2.1
DISTRIBUCION DE COSTOS POR CATEGORIAS (EN US\$)

	BID	LOCAL	TOTAL
I. CONSULTORES INDIVIDUALES	1,704,029	119,747	1,823,776
1.1 Internacionales	1,092,281	62,138	1,154,418
1.2 Nacionales	407,935	24,081	432,016
1.3. Viáticos y Otros Beneficios	116,160	16,626	132,786
1.4. Viajes	87,652	16,903	104,556
II. FIRMAS DE CONSULTORIA	826,397	90,331	916,728
2.1 Firmas Nacionales	684,711	71,811	756,522
2.2 Firmas Internacionales	141,686	18,520	160,206
III. INFORMATICA	1,235,670	282,208	1,517,878
3.1 Equipos Informáticos (Hardware)	603,720	64,723	668,443
3.2 Software y Accesos	361,785	39,024	400,809
3.2 Fichas Individuales Para Carnetización e Identificación de los Afiliados	270,765	178,461	448,626
IV. OTROS GASTOS	867,833	151,285	1,019,118
4.1 Capacitación	139,288	26,919	166,207
4.2 Eventos, Publicidad y Publicaciones	728,545	124,366	852,911
V. COSTOS DE ADMINISTRACIÓN	266,072	18,928	285,000
5.1 Coordinador General	65,000	-	65,000
5.2 Asistente Coordinación	30,000	-	30,000
5.3 Oficinas para UCP	70,000	-	70,000
5.4 Reuniones de Coordinación y Control	1,072	18,928	20,000
5.5 Firma de Auditoria Independiente	100,000	-	100,000
VI. COSTOS FINANCIEROS	100,000	37,500	137,500
6.1 Tasa de Inspección y Vigilancia	50,000		50,000
6.2 Intereses causados en el periodo de ejecución	50,000		50,000
6.3 Comisión del crédito		37,500	37,500
TOTAL	5,000,000	700,000	5,700,000

Tabla 2.2
DISTRIBUCION DE COSTOS POR COMPONENTES (EN US\$)

	BID	LOCAL	TOTAL
Componente I - Superintendencia de Pensiones y Elaboración de las Normas Complementarias	2,791,488	416,429	3,207,917
Componente II - Análisis de Viabilidad Financiera	478,512	-	478,512
Componente III - Plan de Promoción y Divulgación del SDSS	1,363,928	227,143	1,591,071
Costos Financieros y de Administración del Proyecto			
- Total costos financieros	100,000	37,500	137,500
- Total Administración del Proyecto	266,072	18,928	285,000
TOTAL GENERAL	5,000,000	700,000	5,700,000

2. Reconocimiento retroactivo de gastos con cargo al aporte local

- 2.9 Con la aceptación del Banco con los recursos del préstamo se podrá utilizar hasta el equivalente de US\$250.000 para rembolsar gastos efectuados por las entidades ejecutoras en actividad relacionadas con el Componente I del Programa, y hasta el equivalente de US\$50.000 para rembolsar gastos efectuados por las entidades ejecutoras para actividades correspondientes a los componentes II y III a partir del 1 de julio de 2002. Esta modalidad se incluye en atención a la solicitud expresa de las autoridades y en reconocimiento a la necesidad de la SIPEN de tener la reglamentación básica de la Superintendencia y el funcionamiento de las AFPs debidamente aprobadas por el Ejecutivo antes del 1º de febrero de 2003.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario, garante y organismo ejecutor

- 3.1 El Prestatario será la República Dominicana. De conformidad con lo establecido en la Ley 379 de 2001, la ejecución de los distintos componentes del Programa corresponde a tres entidades que forman parte del SDSS. La ejecución del Programa estará a cargo de la Gerencia General del Consejo Nacional de la Seguridad Social, en especial las actividades del Componente 2 del Programa y en calidad del co-ejecutores la Superintendencia de Pensiones y la DIDA para los componentes 1 y 3 respectivamente, quienes contarán con el apoyo administrativo de una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) que se creará adscrita al Consejo Nacional de la Seguridad Social.

B. Ejecución y administración del proyecto

- 3.2 Se propone la creación de una Unidad Coordinadora del Programa, a fin de coordinar el manejo global de los recursos que responde directamente a la Gerencia General del CNSS, de la DIDA, y en lo que corresponda a la Superintendencia de Pensiones. La descentralización de gestión permitirá el seguimiento y control en forma concurrente y/o ex-post por parte del CNSS, de la Superintendencia de Pensiones y de la DIDA, de las subcuentas con base en las siguientes consideraciones: (i) las actividades contempladas en el Programa corresponden a mandatos legales conferidos a diferentes entidades, las cuales son parte integral del SDSS, y cada componente debe ser ejecutado por la entidad competente; (ii) este diseño permite mayor agilidad en la ejecución de los diferentes componentes del Programa, de manera que los distintos componentes pueden ir ejecutándose de manera independiente y evitando que demoras relacionadas con uno de los organismos no afecten negativamente la ejecución del resto del Programa; y (iii) la participación de estas entidades, a un mismo nivel, permitirá fortalecer su capacidad para ejercer la autonomía institucional que les ha sido otorgada por ley.
- 3.3 Serán responsabilidades de la UCP, entre otras, las siguientes: (a) diseño e implementación del sistema contable y de control interno de las operaciones; (b) elaboración del marco general de ejecución del Programa y de los POA (planes de trabajo); (c) preparación de informes semestrales; (d) verificación del cumplimiento de las condiciones estipuladas en el Contrato; (e) verificación del estado de las cuentas bancarias comerciales específicas para el manejo de los fondos del financiamiento y de la contrapartida local; (f) apoyo para la adquisición de bienes y servicios relacionados y contratación de servicios de consultoría necesarios para la ejecución del Programa, según las normas y procedimientos del Banco; (g) administración financiera de los recursos del Programa de conformidad con las normas y políticas del Banco; (h) presentación de los estados financieros del Programa auditados por una firma independiente; (i) centralización de la información técnica y financiera del Programa y su proceso, de acuerdo con normas y políticas del Banco asegurando su mantenimiento en archivos adecuados; (j) mantenimiento de un Sistema de Seguimiento Gerencial del Programa que permita retroalimentar adecuadamente su seguimiento, evaluación y mejoramiento

continuo; (k) procesamiento de las solicitudes de desembolso y rendición de cuentas de la ejecución del Programa ante el Banco; (l) planificación, coordinación y/o realización de acciones de seguimiento, control y evaluación de los beneficiarios, con el objetivo de lograr los resultados y nivel de calidad esperados; y (m) edición de informes semestrales acerca del avance del Programa de conformidad con la información proporcionada por las entidades ejecutoras. La creación de la UCP y la selección de su personal mínimo, así como la presentación del Reglamento Operativo del Programa serán condiciones previas para el desembolso de los recursos.

- 3.4 Serán responsabilidades de la Superintendencia de Pensiones y de la DIDA: (i) mantenimiento de un sistema contable único y detallado para el programa de conformidad con el catálogo de cuentas definido por el ejecutor central; (ii) manejo de los recursos del Programa a través de cuentas bancarias comerciales específicas para el manejo de recursos del financiamiento y de la contrapartida local; (iii) sistema de archivo de la documentación de soporte de los gastos elegibles al Programa; (iv) sistema de rendición de cuentas a la Gerencia General del CNSS; (v) aprobar los documentos de licitación para la adquisición de bienes y servicios y la contratación de los mismos de los Componentes 1 y 3 del programa; y (vi) dar acceso a los auditores que se contraten para el Programa, a todos los archivos de la documentación de soporte de los gastos elegibles al programa.
- 3.5 El Prestatario a través del Secretariado Técnico de la Presidencia deberá suscribir con el CNSS un convenio de derivación de responsabilidades mediante el cual se establezca la responsabilidad del CNSS como Organismo Ejecutor del programa y en especial de la ejecución del componente 2 del Programa, y la forma como se transferirán los recursos del Programa. **Este convenio junto con la creación de la UCP (mencionada en el párrafo anterior) serán condiciones previas al primer desembolso. Por otra parte, la Gerencia General del CNSS en su calidad de Organismo Ejecutor deberá suscribir con la DIDA y con la Superintendencia de Pensiones un convenio individual con cada entidad en el que se establezca que la ejecución de las actividades descritas en el componente 1 es responsabilidad exclusiva de la Superintendencia de Pensiones, y que la ejecución de las actividades del componente 3 es de responsabilidad exclusiva de la DIDA. La presentación de estos convenios será condición previa al primer desembolso de los recursos del préstamo.**

C. Modalidad de ejecución

- 3.6 El período de ejecución de las actividades comprendidas en el Programa se estima en 3 años. En los archivos técnicos se encuentra detallado el cronograma de actividades. Las características técnicas del Programa y la naturaleza de los ejecutores, hacen necesario que el mismo se ejecute mediante una modalidad flexible y de monitoreo continuo. Para ello se ha previsto que el mismo se ejecute sobre la base de Planes Operativos Anuales a ser elaborados por la UCP y revisados por el equipo técnico del Banco. Este primer plan y los posteriores se elaborarán tomando como punto de partida los objetivos, actividades y metas identificados en el Marco Lógico del Programa (ver Anexo I y Reglamento

Operativo). Será responsabilidad de la Representación el seguimiento y ejecución del Programa, para lo cual contará con la debida colaboración del equipo del proyecto. La presentación del POA para el primer año de ejecución del Programa será una condición previa para el desembolso de los recursos del programa; los POA se revisarán semestralmente con el equipo técnico del Banco

D. Seguimiento y evaluación

- 3.7 Para el monitoreo y reorientación durante la ejecución del Programa, se ha previsto que se realicen reuniones semestrales de administración entre los equipos técnicos del Banco del CNSS y la SIPEN. Durante estas reuniones, la Unidad Técnica y los equipos del Banco realizarán la evaluación del cumplimiento de las actividades del plan de trabajo anterior y definirán el detalle del plan siguiente. Durante la segunda de estas reuniones semestrales se llevará a cabo una Evaluación Intermedia del Programa que, además de lo anterior, cubra el progreso en el logro de los objetivos de desarrollo de la operación, así como la implementación de los componentes de la misma. Se establecerá en el contrato de préstamo que si como resultado de las reuniones semestrales se determinara que es necesario introducir ajustes en el Programa, el Prestatario deberá tomar las medidas adecuadas para efectuar dichos cambios. La evaluación se hará tomando como base los indicadores definidos en el Marco Lógico.

E. Fondo Rotatorio

- 3.8 Para facilitar la ejecución del Programa, a petición del Ejecutor, se podrá establecer un Fondo Rotatorio por hasta el 10% del monto total del financiamiento del Banco, que deberán ser manejados por la UCP en una cuenta bancaria especial a nombre del Programa. El monto del Fondo podrá ser revisada hacia abajo por la Representación tomando en cuenta el Plan de Operaciones que se acuerde con el ejecutor. Dentro de los sesenta (60) días posteriores al cierre de cada semestre calendario, el Organismo Ejecutor deberá presentar informes semestrales sobre la situación del fondo rotatorio.

F. Adquisición de bienes y servicios

- 3.9 Las adquisiciones de bienes y servicios relacionados y las contrataciones de servicios de consultoría se realizarán de conformidad con las políticas y procedimientos del Banco vigentes en la materia. El Programa no prevé la construcción de obras. El programa contará con un Reglamento de Operaciones el cual será previamente acordado con las autoridades con anterioridad a la presentación del Programa para la aprobación del Directorio del Banco.
- 3.10 Cuando el monto de los bienes que se adquieran sean igual o superior al equivalente de US\$250.000, y cuando el monto de los servicios de consultoría que se contraten sea igual o superior al equivalente de US\$200.000, se efectuará licitación pública internacional. Las adquisiciones que estén por debajo de los límites señalados se regirán, en principio, por las disposiciones de la legislación

nacional, siempre y cuando no contravengan los principios básicos del Banco en la materia de adquisiciones y contrataciones.

G. Auditoría Externa

- 3.11 La UCP presentará de conformidad con los requerimientos del Banco los estados financieros auditados anuales del programa dentro de los 120 días calendario después de finalizado cada año fiscal, y durante el período de ejecución del Programa. Estos estados deberán ser presentados a partir del primer año de ejecución del programa y durante todo el plazo de ejecución del mismo, y serán auditados por una firma de auditores independiente elegible al Banco. La auditoría se efectuará de conformidad con lo establecido en los términos de referencia previamente aprobados por el Banco, los que incluirán entre otros el examen por muestreo de la validez y elegibilidad de los gastos del programa que sustentan las diferentes solicitudes de desembolso y la revisión ex-post por muestreo de los procesos de selección y contratación de bienes y servicios del Programa. Los honorarios de auditoría serán cubiertos con recursos del financiamiento.

H. Indicadores de Resultado

- 3.12 El equipo de proyecto ha considerado el desarrollo de indicadores: 1) de eficiencia, y 2) de impacto de la operación. Como indicadores de **eficiencia**: a) lograr la afiliación de por lo menos 700,000 personas en el transcurso de 2003; b) adiestrar durante el período de desembolso del proyecto al 60% del personal en las nuevas funciones; c) concluir los estudios actuariales y de auditoría, incluyendo la estimación de las implicaciones fiscales de la reforma; d) recopilación y diseminación oportuna de la información necesaria por la Superintendencia; y e) mantenimiento del actual tamaño de la Superintendencia que coincide con estándares de otras instituciones similares. Como indicadores de **impacto** podrían mencionarse: a) que se haya establecido la Superintendencia de Pensiones; b) que los mecanismos de supervisión del sistema de pensiones estén funcionando adecuadamente; c) que, al finalizar el programa, los afiliados al sistema contributivo hayan sido “carnetizados” en un 100%; d) que el nuevo sistema sea sostenible financieramente; e) que hayan sido creados los mecanismos de control para evitar la elusión y/o evasión de las contribuciones al sistema; y f) que se demuestre mediante un censo a los beneficiarios de que el nuevo sistema de pensiones es mejor que el actual.

I. Evaluación Ex-post

- 3.13 Por ser ésta una operación de cooperación técnica, que tiene como principal actividad la contratación de consultores, cuya labor debe ser evaluada a la entrega de sus informes finales, el equipo de proyecto no considera necesaria la evaluación ex-post del proyecto. De otra parte, el componente 3 incluye la elaboración de encuestas de impacto de los esquemas de promoción y divulgación.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad Institucional y Financiera

- 4.1 La Ley 379 de 2001 crea el Consejo Nacional de Seguridad Social y la Superintendencia de Pensiones como órganos reguladores del sistema. En el marco del programa propuesto, el Gobierno establecerá las bases institucionales para la operación de la Superintendencia a través de las acciones específicas descritas en el Componente 1 (párr. 2.3). La realización de las actividades de este componente facilitará la operabilidad de la Superintendencia y de los otros entes responsables de la reforma. En especial, al definir su estructura administrativa, las normas y los criterios de elegibilidad para autorizar el funcionamiento de las asociaciones de fondos privados de pensiones, la clasificación de riesgos para invertir los recursos captados por los fondos de pensiones, las reglas para afiliación de los actuales contribuyentes al seguro social, la capacitación de los intervinientes en el proceso, etc., se crearán las condiciones para que el sistema esté adecuadamente funcionando al finalizar el programa. Asimismo, con la cobertura de la brecha fiscal de la reforma y la apropiada ejecución del plan de promoción previsto en el componente 3, se estima que todos los involucrados en el programa (reguladores, supervisores, AFPs y asegurados) posibilitarán el desarrollo de un modelo de pensiones que sea sostenible financieramente.

B. Factibilidad Ambiental y Social

- 4.2 El Comité de Impacto Social y Medio Ambiente (CESI) consideró el presente Programa en su reunión del 31 de mayo de 2002. En el Documento XIII (Archivos Técnicos) se presenta la Declaración de Viabilidad Ambiental. Las recomendaciones formuladas por el CESI fueron tomadas en consideración por el Equipo de Proyecto en la elaboración del presente Programa. El Programa no presenta impactos ambientales debido a que sus actividades están concentradas en el desarrollo y reglamentación de la Ley de Seguridad Social, elaboración de estudios del impacto fiscal y el desarrollo de esquemas de capacitación sobre pensiones. Los aspectos sociales son juzgados como positivos en forma indirecta, en razón de que con el nuevo sistema previsional se desmonta el sistema actual que contiene elementos regresivos de transferencia de ingreso y se crean mecanismos de cobertura para el segmento de la población de más bajos ingresos, en particular mediante la determinación de una pensión mínima. Sin embargo, como ya se mencionó, sus efectos fiscales pueden llegar a ser importantes.

C. Beneficios

- 4.3 La naturaleza de las inversiones de un Programa como el presente, no permite la utilización a pleno de las metodologías tradicionales de evaluación costo/beneficio. No obstante ello, la aplicación del análisis de otras disciplinas como la ciencia política, la sociología o los estudios histórico-institucionales dejan claro el aporte que realizan una adecuada gerencia de régimen previsional y la Superintendencia de Pensiones. Más aún, el análisis teórico y la experiencia práctica muestran que la mejor manera para fortalecer el rol y la trascendencia que puede llegar a adquirir

este tipo de instituciones es mediante la modernización de sus sistemas internos, y el mejoramiento de la capacidad de gestión.

- 4.4 El presente Programa busca obtener beneficios directos e indirectos, los que se pueden enfocar desde 3 puntos de vista:
- i. un mejoramiento trascendente en la función de supervisión del sistema de pensiones.;
 - ii. un aumento cuantitativo y cualitativo de la información demográfica del país, de forma tal que se puedan anticipar todos los efectos de la reforma, así como las implicaciones fiscales de la misma; y
 - iii. un fortalecimiento de la función de divulgación de la reforma previsional por parte del CNSS. Esto aumentará la pertinencia de la legislación, y resultará en una mayor correspondencia con la realidad y viabilidad para su aplicación y cumplimiento.

D. Riesgos

- 4.5 Los riesgos directos del proyecto son dos: 1) el plazo de ejecución, y 2) el rol de las instituciones participantes en el programa. Referente a 1), dada la complejidad de la implantación del nuevo sistema de pensiones, aunque el plazo de ejecución de 36 meses parece muy corto, debe tenerse en cuenta que corresponde al calendario de ejecución para las diferentes actividades determinadas expresamente por la Ley. Respecto a 2), la debilidad institucional derivada de la falta de experiencia en el país sobre sistemas de pensiones es otro riesgo importante. De ahí la urgencia de construir la nueva institucionalidad del sistema sobre la base de apoyo técnico de primer nivel, así como la necesidad de implantar mecanismos de capacitación idóneos para todo el personal de las agencias gubernamentales y privadas que participan en el sistema. El programa contempla presupuestos para contratar expertos internacionales de primer nivel, de forma tal que la construcción del nuevo sistema de pensiones se pueda adelantar con la eficiencia y la oportunidad requerida por el marco legal establecido.
- 4.6 El equipo del proyecto considera que otro aspecto de relevancia en la operación está en la identificación y cuantificación de los riesgos fiscales sustanciales que la implantación del nuevo sistema previsional engendra. Dichos riesgos, una vez valorados, deberán contar con la estrategia de financiamiento que garantice la sostenibilidad del sistema. A pesar de que los nuevos beneficios están sujetos a la disponibilidad de fondos, la experiencia histórica muestra que los gobiernos terminan pagando lo estipulado en la ley. Finalmente, el Gobierno es garante final de todas las pérdidas que el trabajador pueda incurrir tanto durante la fase de acumulación como en la de pago de la pensión, lo cual puede crear incentivos en las administradoras para tomar riesgos excesivos. Para evitar buena parte de los problemas es necesario contar con sistemas de información muy eficientes tanto de cobertura como en oportunidad. Asimismo, es fundamental que las entidades de supervisión operen con el mayor profesionalismo y efectividad, y cuenten con el adecuado poder sancionatorio y respaldo legal para el ejercicio de sus funciones, lo

cual debe quedar suficientemente recopilado en la reglamentación que se prepare como producto del programa. Con el proyecto propuesto se pretende mitigar estos riesgos al evitar el apoyo a un sistema de pensiones que no sea viable en el país.

MARCO LOGICO
Apoyo a la Reforma de Pensiones (DR-0146)

Acción/Resumen	Indicadores de Cumplimiento	Medios de Verificación	Supuestos Determinantes
Objetivo General			
1 Cobertura previsional efectiva incrementada	1.1 50% de la población ocupada está cubierta por el sistema en 3 años, a partir de la finalización del proyecto	1.1.1 Registro verificado por SP de afiliaciones del PRISS	1 Las empresas cuentan con la sostenibilidad financiera requerida 2 Se mantiene la estabilidad macroeconómica y el crecimiento
Propósito del Proyecto			Propósito a Objetivo General
1 Marco institucional y organizacional de la nueva ley de seguridad social desarrollado e implantado, y sustentabilidad fiscal y financiera del nuevo sistema previsional debidamente evaluada, difundida y discutida.	1.1 La Superintendencia de Pensiones y todo el marco regulatorio que la respalda han sido debidamente desarrollados e implantados. Valuación financiera y actuarial del nuevo sistema previsional, incluyendo posibles opciones de financiamiento, ha sido elaborada y ampliamente divulgada y discutida. 60% de la población ocupada formal está afiliada al sistema, al término del proyecto.		1 Existe voluntad política de hacer ajustes al sistema pensional

MARCO LOGICO
Apoyo a la Reforma de Pensiones (DR-0146)

Componentes del Proyecto				Componentes a Propósito
1	Los involucrados están mejor preparados para la transición- Creación y entrada en operación de la Superintendencia de Pensiones SP- Regulación de las AFPs y regimenes de pensión complementarios	1.1 Reglamentos y normas complementarias aprobados y sistemas operativos tecnológicamente implantados en dos años	1.1.1 Decretos y resoluciones administrativas de la SP	1 Existe disponibilidad de instrumentos financieros a largo plazo en cantidad y calidad suficiente
			1.1.2 Auditorías de procesos y sistemas gerenciales y tecnológicos	2 Existe disponibilidad oportuna de contrapartida al préstamo
		1.2 Al menos 300 personas, entre directivos, gerentes y técnicos capacitados en los diferentes ámbitos de la dirección y gestión del sistema durante la ejecución del proyecto	1.2.1 Informes de los talleres de capacitación	3 No hay consecuencias fatales si no se cumplen los plazos
2	Conocimiento del impacto fiscal del Sistema aumentado	2.1 Costo fiscal del sistema estimado durante el periodo de ejecución del proyecto	2.1.1 Estudio para estimar el costo	4 Las autoridades fiscals y financieras brindan la colaboración adecuada y oportuna para contra con la información necesaria para la medición del impacto fiscal.
3	Conocimiento de la población sobre el sistema mejorado	3.1 Al menos 80% de la población ocupada formal informada al término del proyecto	3.1.1 Encuesta	

MARCO LOGICO
Apoyo a la Reforma de Pensiones (DR-0146)

Actividades/Componente			Actividades a Componentes
1.1 Elaboración del Plan de actividades de la SP	1.1 Ejecución del presupuesto	1.1.1 Informe de consultores	1 Existe fuente alternativa de financiamiento hasta el momento del desembolso del préstamo
1.2 Definición de la estructura y organización de la SP	1.2 Ejecución del presupuesto		
1.3 Desarrollar programas de Capacitación del personal del sistema	1.3 En junio de 2003, por lo menos el 50% del personal de supervisión ha sido capacitado	1.3.1 Informes de visita de la SP a la AFPs	2 El estado se ocupa de capacitar los agentes de retención
1.4 Elaborar los Proyectos de Reglamentos y normas complementarias del Sistema	1.4 En junio de 2003 ha entrado en vigor los reglamentos de funcionamiento de las AFPs	1.4.1 Publicación de las normas y reglamentos	3 El Poder Ejecutivo promulga los Reglamentos.
1.5 Diseñar la Estructura funcional operativa del Sistema		1.5.1 Publicación de informes de las AFPs	4 El CNSS aprueba las normas complementarias
1.6 Implantar la Estructura funcional operativa del Sistema	1.6 En diciembre de 2003 la SP ha examinado "in-situo" por lo menos a 5 de las AFPs	1.6.1 Publicación de información periódica y oportuna de la SP sobre la evolución del sistema	5 El sistema de información y recaudo está disponible y operando en forma confiable y oportuna
1.7 Auditorías de procesos y sistemas gerenciales y tecnológicos - Sistema de Información Control y Monitoreo.	1.7 En septiembre de 2003 se tendrán balances auditados de la SP a junio de 2003	1.7.1 . Publicación de los estados financieros de la SP	

MARCO LOGICO
Apoyo a la Reforma de Pensiones (DR-0146)

2.1 Realizar inventario de información disponible	2.3 Ejecución del Presupuesto	2.1.1 Informe de los consultores	
2.2 Levantamiento de la información adicional requerida	2.2 Ejecución del presupuesto	2.2.1 Informes de los consultores	
2.3 Realizar estudios actuariales de base para la valuación financiera y actuarial de: el ISSD, los regímenes complementarios existentes	2.3 En Diciembre de 2003 se habrá entregado al Banco a un estudio de valuación financiera del ISSD y los regímenes complementarios.		
2.4 Desarrollar los modelos económicos/actuariales para la medición y simulación de los impactos fiscales	2.4 En Diciembre de 2003 se habrá entregado al Banco un estudio del impacto fiscal de la reforma de pensiones		
3.1 Desarrollar las campañas de educación y concientización de la ciudadanía.	3.1 Ejecución del presupuesto		
3.2 Diseño y levantamiento de encuestas de medición de impacto	3.2 Los indicadores de medición de conocimiento del SDSS antes y después de las campañas publicitarias muestran un crecimiento no inferior al 30%.		

DR-0146

IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA PENSIONAL

PLAN DE ADQUISICIONES

Principales adquisiciones del Programa	Monto Total (miles US\$)	Financiamiento %		Método	Pre-Calificación (sí/no)	Fecha estimada
		BID	Local			
A. Adquisiciones						
1. Equipos Informática	668	603	64	LPI	SI	II-2003
2. software y Accesos	401	362	39	LPI	SI	I-2003
B. Consultorías						
1. Consultores Internacionales	1,154	1,092	62	CPI	SI	II-2003
2 Consultores Nacionales	432	408	24	CPN/CM	SI	I-2003
C. Costos Administrativos						
1. Coordinador General	65	65	-	CM	SI	I-2003
2 Asistente Coordinación	30	30	-	CM	SI	I-2003
3. Oficinas para UCP	70	70	-	CM	SI	I-2003
4. Reuniones de Coordinación y Control	20	1	19	CM	SI	I-2003
5. Firma de Auditoría Independiente	100	100	-	CM	SI	I-2003
LPI: Licitación Pública Internacional LPN: Licitación Pública Nacional CM: Concurso de Méritos CPI: Concurso Público Internacional						