



Evaluación del Programa de País

# República Dominicana

2009-2013



Banco Interamericano de Desarrollo  
Octubre de 2013

Esta Evaluación del Programa de País (CPE) con la República Dominicana cubre el período 2009-2013 y es la tercera oportunidad en que la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) evalúa el programa del Banco con el país. Las anteriores evaluaciones cubrieron los períodos 1991-2003 (RE-306) y 2004-2008 (RE-371). De acuerdo con el Protocolo para las Evaluaciones de Programa de País (RE-348-3), el CPE tiene como meta principal “proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programa generales de la asistencia del Banco a un país”.

Durante el 2009, el trabajo del Banco en el país estuvo guiado por la actualización del documento de estrategia de país anterior para el período 2004-2008 (GN-2379-1). La actual estrategia de país (GN-2581) fue aprobada en septiembre de 2010, no coincidiendo su período de vigencia (2010-2013) con el ciclo político del país.

El Directorio Ejecutivo ha solicitado en diferentes ocasiones una revisión del contenido de los CPE. En respuesta, OVE está incorporando algunos ajustes, en forma piloto, en los CPE que serán presentados durante 2013 (República Dominicana, Paraguay, y Barbados). En este contexto y en concordancia con los ajustes propuestos (RE-353), OVE buscó en la presente evaluación: (i) vincular estrechamente la discusión del contexto de país a la evaluación de la relevancia del programa; (ii) cubrir la totalidad del programa del Banco para el período bajo evaluación, incluyendo préstamos con y sin garantía soberana, así como actividades no reembolsables (cooperación técnica y productos de conocimiento); (iii) incluir asuntos de carácter transversal pertinentes a las circunstancias específicas del país (por ejemplo idoneidad y el uso de los instrumentos de préstamo y productos de conocimiento, apoyo para el fortalecimiento y el uso de los sistemas nacionales); (iii) incluir un análisis de los factores que han afectado la implementación del programa y de temas relacionados con eficiencia; y (iv) aportar un enfoque prospectivo, identificando la manera en que las lecciones positivas y negativas del pasado pueden contribuir a la formulación de la estrategia y del programa de país a futuro.

En este sentido, la evaluación está organizada en cuatro capítulos más anexos. El **capítulo I** analiza el contexto general del país desde dos perspectivas. En primera instancia se describen brevemente aquellas características estructurales asociadas al modelo de crecimiento del país. Adicionalmente, se describen los principales acontecimientos económicos durante 2009-2013, período en que se enmarca el programa del Banco. El **capítulo II** analiza desde una perspectiva general el programa del Banco durante 2009-2013, en particular, la relevancia de la estrategia de país y un análisis del programa efectivamente implementado. El **capítulo III** analiza, desde una perspectiva sectorial, la implementación, efectividad y sostenibilidad de las operaciones y el grado de avance hacia los objetivos estratégicos planteados por el Banco. El **capítulo IV** presenta las conclusiones y recomendaciones. Finalmente, en **anexos** se presentan los análisis sectoriales que sustentan los hallazgos de esta evaluación.

El análisis de documentación y datos fue complementada con entrevistas a diferentes actores involucrados en el diseño e implementación del programa, entre los cuales se incluyen: autoridades de gobierno de la administración actual y previa, funcionarios del Banco, unidades ejecutoras, y agencias bilaterales y multilaterales con presencia en el país.

**Evaluación de Programa de País**

# **República Dominicana**

**2009-2013**

**OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN, OVE**



**Banco Interamericano de Desarrollo**

**Octubre de 2013**



**Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0).** Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



**Reconocimiento** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



**No comercial** - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



**Sin obras derivadas** - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

**Renuncia** - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2014**

Oficina de Evaluación y Supervisión  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)



## ACRÓNIMOS

## AGRADECIMIENTOS

## RESUMEN EJECUTIVO

<b>1. CONTEXTO GENERAL DEL PAÍS .....</b>	<b>1</b>
A. Características del modelo de crecimiento.....	1
B. Contexto económico en que se enmarca el programa del Banco durante 2009-2013. ....	4
<b>2. EL PROGRAMA DEL BANCO 2009-2013.....</b>	<b>9</b>
A. Relevancia de la Estrategia de País .....	9
B. Implementación del Programa .....	11
<b>3. IMPLEMENTACIÓN, EFECTIVIDAD Y SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA .....</b>	<b>19</b>
A. Finanzas públicas .....	19
B. Sector eléctrico .....	23
C. Transporte.....	26
D. Agua y saneamiento .....	29
E. Protección social .....	30
F. Inserción laboral .....	33
G. Educación .....	35
H. Agropecuario .....	37
I. Turismo .....	37
J. Sistemas nacionales .....	38
K. Principales iniciativas por fuera de las áreas de intervención de la estrategia de país .....	38
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>41</b>

## ANEXO 1: Figuras, tablas y cuadros

## ANEXO 2: Análisis macroeconómico y sectoriales

## ANEXO 3: Personas entrevistadas

## ACRÓNIMOS

ADESS	Administradora de Subsidios Sociales
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDEEE	Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales
CID	Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana
CII	Corporación Inter-Americana de Inversiones
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para proyectos de inversión (por sus siglas en inglés)
CPD	Documentos de Programa de País (por sus siglas en inglés)
CPE	Evaluación de Programa de País (por sus siglas en inglés)
CT	Cooperación Técnica
DGCP	Dirección General de Contrataciones Públicas
RD-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos.
EDES	Empresas regionales de distribución eléctrica
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
ESW	Trabajo Económico y Sectorial (por sus siglas en inglés)
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FMI	Fondo Monetario Internacional
IED	Inversión Extranjera Directa
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MINERD	Ministerio de Educación
OFID	Fondo para el Desarrollo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (por sus siglas en inglés)
OMJ	Oportunidades para la Mayoría (por sus siglas en inglés)
PAFI	Programa de Administración Financiera
PATCA	Programa de Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria
PBP	Préstamo programático de políticas (por sus siglas en inglés)
PEFA	Informe sobre Gasto Público y Rendición de Cuentas
PIB	Producto Interno Bruto
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
SBA	<i>Stand-By Agreement</i> (por sus siglas en inglés)
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
SIUBEN	Sistema Único de Registro de Beneficiarios
SPNF	Sector Público no Financiero
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior
UAP	Unidad de Política Fiscal
UE	Unión Europea
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> (por sus siglas en inglés)
WDI	<i>World Development Indicators</i> (por sus siglas en inglés)

Este documento fue preparado por José Ignacio Sémbler y Ana Maria Linares con la asistencia técnica de Monika Huppi, Saleema Vellani, David Suarez, y Juan Carlos Di Tata, bajo la supervisión general de Cheryl Gray (Directora de OVE). Los siguientes revisores contribuyeron con útiles comentarios y sugerencias: Hector Valdez Conroy, Juan Manuel Puerta, Yuri Soares, Alejandro Guerrero, Oliver Azuara, y Ricardo Marto.

El equipo quisiera agradecer al personal del Banco y a autoridades nacionales en República Dominicana. El equipo también quisiera agradecer a Patricia Sadeghi, Mayra Ruiz, y Víctor Beltrán por su asistencia en la preparación de este documento.



La República Dominicana se ha caracterizado por ser una de las economías de mayor crecimiento en la región. Sin embargo, el país se enfrenta a obstáculos estructurales debido a la vulnerabilidad de las finanzas públicas, la dificultad para reducir significativamente los niveles de pobreza e incrementar la creación de empleo, y las dificultades relacionadas a la efectividad de la gestión pública.

© Imágenes de GraphicStock, 2013



# Resumen Ejecutivo

## CONTEXTO

Si bien la República Dominicana se ha caracterizado históricamente por ser una de las economías más dinámicas de la Región en términos de crecimiento económico, es un país que enfrenta una serie de desafíos de carácter estructural en el ámbito *económico, social e institucional*. En lo *económico*, destaca la vulnerabilidad de las finanzas públicas debido a la baja recaudación tributaria, altas exoneraciones fiscales, y presiones constantes del gasto público por la ocurrencia de desastres naturales y transferencias a empresas públicas, en particular, al sector eléctrico. En lo *social*, las altas tasas de crecimiento no se han traducido en reducciones significativas de los niveles de pobreza, ni en aumentos importantes en la creación de empleos. Además, los indicadores de educación y salud del país se ubican por debajo de otros países de la Región con un nivel similar de ingresos. En lo *institucional*, el crecimiento económico ha estado acompañado por un clima de estabilidad política y consolidación democrática, aunque persisten importantes desafíos en materia de efectividad de la gestión pública.

La estrategia del Banco con el país se formuló en el contexto de la crisis financiera internacional del 2008-09 que puso en riesgo las perspectivas de crecimiento y consolidación fiscal que el país venía logrando luego de la crisis bancaria de 2003. El Banco buscó, en consecuencia, estructurar un programa con acciones dirigidas a “*impulsar el crecimiento económico en un ambiente de estabilidad fiscal*”, que además, estuviera en línea con el acuerdo *Stand-By* firmado por el país en

octubre de 2009 con el FMI. El acuerdo *Stand-By* contemplaba dos fases: (i) una primera, de políticas anticíclicas, para ser implementadas en el corto-plazo (2009-2010); y (ii) una segunda, de consolidación macroeconómica e implementación de reformas estructurales a mediano plazo, principalmente en las áreas de administración tributaria, regulación y supervisión bancaria, y en el sector eléctrico.

### PROGRAMA DEL BANCO 2009-2013

La estrategia de país fue relevante en la medida en que los objetivos estratégicos que el Banco se planteó atendieron problemas prioritarios de desarrollo y estuvieron alineados con los objetivos nacionales establecidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo. La estrategia del Banco identificó objetivos estratégicos en nueve áreas de intervención: finanzas públicas, protección social, educación, inserción laboral, sector eléctrico, transporte, agua y saneamiento, agropecuario, y turismo.

El programa efectivamente implementado se caracterizó por un énfasis en aprobaciones dirigido a asegurar flujos financieros positivos durante el período y apoyar la introducción de reformas estructurales en sectores clave de la economía mediante enfoques programáticos. En el período 2009-2013 se aprobaron 28 préstamos (*con y sin garantía soberana*) por un monto total de US\$2.225 millones, lo que representó un incremento de 195% con relación al monto aprobado en el período anterior. Si bien se aprobaron operaciones en todas las áreas de la estrategia, los montos aprobados se concentraron en finanzas públicas (36,5%), protección social (21,8%), y el sector eléctrico (12,6%). Las aprobaciones **con garantía** soberana han totalizado US\$1.902 millones (21 préstamos), monto a la fecha menor que los escenarios financieros definido en la estrategia y en los documentos de programa de país. El programa implementado incluyó mayor participación de préstamos del sector privado del Banco (SCF). Las aprobaciones **sin garantía** soberana (SCF) totalizaron US\$323,1 millones (seis préstamos y 1 TFFP), principalmente en infraestructura vial (54%, dos préstamos por US\$174,8 millones) y el sector eléctrico (24%, dos préstamos por US\$78,3 millones). OMJ no aprobó préstamos durante el período bajo evaluación. Las otras ventanillas privadas (FOMIN y la CII) también incrementaron sus aprobaciones, aunque en temas no siempre directamente relacionados con los objetivos estratégicos. Además, el Banco hizo uso estratégico de la cooperación técnica no reembolsable (CT), principalmente para apoyar la preparación e implementación de los préstamos aprobados (50% de los montos aprobados fueron de “*apoyo operacional*”).

El programa resultó en una inyección importante de recursos de financiamiento sobre la base de la utilización de préstamos de emergencia y de política (PBP), los cuales permitieron movilizar recursos en forma rápida para responder a las necesidades de financiamiento del país, en particular, durante los primeros años del período bajo evaluación. Durante el período 2009-2012 los desembolsos totales (con y sin garantía soberana) alcanzaron US\$1.401 millones. Los desembolsos con garantía soberana totalizaron US\$1.316 millones y el 69% de estos desembolsos se concentró en 2009

y 2010, representando 21% de las necesidades de financiamiento externo del país en estos primeros dos años del período. Además, formó parte del apoyo fiscal contracíclico coordinado con el FMI (16%) y el Banco Mundial (12%), y en general, de la estrategia del Banco de aumentar rápidamente los desembolsos a la región. Los desembolsos con garantía soberana durante el período bajo evaluación se canalizaron en gran medida a través de **préstamos de emergencia y de política**, los cuales totalizaron 70% de los desembolsos totales del período y 79% de los desembolsos en 2009-2010. Adicionalmente, los componentes de transferencias monetarias en los **préstamos de inversión para protección social** fueron en la práctica como un apoyo presupuestario asignado (“*earmarked budget support*”), que cubrieron en promedio 30% de los costos del programa de transferencias del gobierno. Estos préstamos representaron un 51% de los desembolsos del Banco para préstamos de inversión entre 2009-2012, un 53% de los desembolsos totales en 2012 y 70% en el primer semestre del 2013 (años en que solo ha habido desembolsos asociados a préstamos de inversión). Como resultado, los flujos netos al país fueron positivos, con excepción del 2012 (año en que no se aprobaron ni se desembolsaron préstamos de política). La importancia financiera del Banco se vio reflejada también en los mejores términos financieros ofrecidos, en particular, durante el contexto de la crisis financiera internacional dada las restricciones de financiamiento internacional.

La implementación de las reformas que acompañaban el apoyo presupuestario, sin embargo, quedó rezagada y en algunos casos, trunca. Si bien el préstamo de emergencia desembolsó sus dos tramos (2009, 2010), las dos series programáticas de política (sector eléctrico y competitividad) solamente desembolsaron sus primeras operaciones, por falta de avance en las reformas que apoyaban. En el sector eléctrico, de la serie estructurada en tres operaciones para el período 2011-2013, solamente se aprobó la primera debido a cambios por parte del país en la orientación sectorial. En el caso del programático de apoyo a la competitividad, que constaba de tres operaciones, la tercera operación finalmente no se programó ni tampoco se aprobó. Además, parte de las condicionalidades de la primera operación aprobada en 2009 se había cumplido en 2006 (las relacionadas con la creación de las secretarías de estado de Hacienda, Economía y Planificación, Administración Pública). En el caso de los préstamos de inversión para protección social, los recursos para las transferencias monetarias por lo general se desembolsaron en 12-18 meses a partir de su aprobación, mientras que el desembolso de los recursos asociados a reformas y temas institucionales fue mucho más lento.

## IMPLEMENTACIÓN, EFECTIVIDAD Y SOSTENIBILIDAD

El avance en la mayoría de los objetivos estratégicos que se propuso el Banco fue limitado, si bien hubo progreso en algunos sectores. El rezago en la implementación de reformas que iban de la mano del apoyo presupuestario y el atraso en la ejecución de los préstamos de inversión, principalmente durante la última parte del programa, explican

en gran medida el poco grado de avance con respecto a los objetivos estratégicos que se propuso el Banco. Además, en algunas de las áreas en las que se evidenció progreso inicial, las reformas han sido poco duraderas.

En **finanzas públicas**, el programa se propuso *aumentar la eficiencia del gasto público por un lado, y mejorar la recaudación tributaria*, por el otro. En cuanto a la eficiencia del gasto, los resultados son mixtos, pues si bien hubo avances en gestión fiscal y administración financiera, su consolidación no es clara por cuanto persisten serios desafíos en la institucionalidad de la gestión fiscal, según lo demostró la pérdida de disciplina fiscal durante 2012. También se lograron avances en la focalización de subsidios y del gasto social, así como en la cobertura financiera ex ante de desastres naturales. Por último, las transferencias al sector eléctrico disminuyeron levemente, pero al final, fueron superiores a lo esperado. En cuanto a la recaudación, el apoyo del Banco bajo la forma de trabajo analítico y CT fue decisivo para la aprobación de la reforma tributaria aprobada en noviembre de 2012, aunque sus resultados solo serán observables en el mediano plazo.

En el **sector eléctrico**, el programa se propuso *impulsar la sostenibilidad operativa y financiera* del sector, por medio de una combinación de trabajo analítico y operaciones de préstamo. El Banco contribuyó de manera significativa a la definición de una política integral de intervención orientada a modernizar al sector, en el marco de un enfoque coordinado con el FMI y el Banco Mundial. Si bien se llevaron a cabo medidas largamente postergadas, los resultados han sido modestos en cuanto a la implantación de la política con respecto al Plan de Acción acordado. Además, la sostenibilidad de algunas de las reformas es cuestionable y en la actualidad, no existe un diálogo de política de nivel comparable con el que existía al inicio del período bajo evaluación. El Banco también apoyó la inversión en rehabilitación de redes de distribución. Si bien hubo avances en reducción de pérdidas, estos fueron menores a lo esperado. Una visión retrospectiva lleva a la conclusión de que el programa del Banco planteó reformas estructurales de gran alcance, cuya consolidación requería tomar decisiones con alto costo político.

En **protección social**, el programa se propuso aumentar la *eficiencia y efectividad de la red de protección social*. La participación del Banco contribuyó a convertir paulatinamente a Solidaridad hacia un programa efectivo de transferencias condicionadas y a fortalecer su vinculación con la oferta de servicios asociados, particularmente en salud. No obstante, el Banco ha subestimado sistemáticamente la complejidad y el tiempo necesario para implementar las reformas necesarias para fortalecer el programa. El proceso de programación anual y la presión por desembolsos condujeron a un énfasis en aprobar nuevas operaciones cada año aun cuando no se habían logrado avances significativos en los componentes de reforma y fortalecimiento institucional de las operaciones anteriores.



En **inserción laboral**, el programa se propuso *mejorar la inserción laboral de los jóvenes en las zonas de bajos ingresos*. El Banco apoyó el establecimiento del Servicio Nacional de Empleo y el Observatorio de Mercado Laboral y la evaluación de la efectividad del Programa Juventud y Empleo. Sin embargo, la evidencia muestra que el avance hacia el objetivo estratégico ha sido limitado. En **educación**, el Banco apoyó activamente la capacitación docente, financiamiento de materiales didácticos y la construcción de salas de clases. No obstante, hay poca evidencia de que se haya avanzado en el objetivo estratégico de *mejorar la calidad de la enseñanza básica y media en las zonas de bajos ingresos*, debido parcialmente a la falta de sistemas de monitoreo e información para determinar la efectividad de estas intervenciones.

En **transporte**, el programa se planteó *mejorar la calidad y la gestión de la red vial*, por un lado, y *mejorar la gestión de transporte urbano en Santo Domingo*, por el otro. En cuanto al primero el apoyo del Banco ha sido marginal y no ha logrado promover un cambio en la gestión que asegure el mantenimiento y la sostenibilidad de las inversiones. De las dos operaciones sin garantía soberana para carreteras por concesión, una fue cancelada debido a que el país rescindió la concesión en la que se basaba, y la otra se encuentra en operación bajo un esquema que genera obligaciones fiscales importantes. En cuanto al segundo objetivo, el Banco financió el diseño de un sistema de rutas alimentadoras de la línea 1 del metro, que todavía no se ha implementado. En **agua potable y saneamiento** y los sectores productivos (**agropecuaria, turismo**) la baja ejecución de los proyectos aprobados durante el período bajo evaluación no permite dar cuenta de los avances con respecto a los objetivos estratégicos propuestos por el Banco.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Entre los aspectos positivos de la implementación del programa se destaca la coordinación entre donantes y el uso más estratégico de la CT y el trabajo analítico. La coordinación entre donantes, particularmente como respuesta a la crisis del 2008-2009, permitió definir una visión unificada de apoyo al país y una división eficiente de labores, especialmente en el sector eléctrico y protección social. Por su parte, la CT y el trabajo analítico se utilizaron para la definición de opciones de política y de líneas de intervención, que posteriormente fueron retomadas por el gobierno para la definición de su visión y política sectorial en algunas áreas tales como política tributaria, gestión de desastres naturales y en el sector eléctrico. En el caso de protección social, la CT financió actividades como el levantamiento de líneas de base y parte del fortalecimiento de los sistemas de M&E, esenciales para asegurar el monitoreo de los programas de transferencias y la evaluación de la efectividad de las intervenciones.

En cuanto a los principales problemas en la implementación del programa se encuentra el énfasis en aprobaciones anuales en un mismo sector, independiente del avance en las operaciones previas, y la poca coordinación entre las ventanillas

público-privada en materia de infraestructura. A finales del 2012, el Banco tenía cuatro operaciones aprobadas en protección social y tres en el sector agropecuario, con importantes saldos por desembolsar. En el caso de protección social, se aprobaron operaciones anuales que mantuvieron los desembolsos para las transferencias a pesar de que los componentes de reforma habían avanzado lentamente. En agricultura, se aprobaron tres operaciones entre 2010-2012 aun cuando desde la primera se habían presentado problemas con la contrapartida. En infraestructura vial, el diseño de los proyectos de carreteras por concesión de SCF contó con limitada participación de las divisiones sectoriales de encargadas de transporte y de finanzas públicas lo que le restó coherencia al enfoque del Banco y resultó en que las implicaciones fiscales de este tipo de intervención no fueran lo suficientemente analizadas. En el sector eléctrico, los proyectos de generación eólica incorporan esquemas de garantías para la participación del sector privado, si bien acorde a estándares internacionales, en el contexto fiscal del país podrían convertirse en un pasivo para la CDEEE, el cual habría sido necesario analizar en más detalle, no sólo desde la perspectiva de los patrocinadores del proyecto, sino también desde la perspectiva de las finanzas públicas del país.

## RECOMENDACIONES DE OVE Y RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

Recomendación de OVE	Respuesta de la Administración
<p><b>Redefinir el enfoque programático de apoyo sectorial de tal forma que se mantenga la visión mediano plazo, pero solo se aprueben nuevos préstamos cuando todos los componentes de préstamos en ejecución se encuentren sustancialmente desembolsados, de manera que no haya más de dos préstamos bajo un programa activos al mismo tiempo.</b></p> <p>En <i>protección social</i> en particular, aprobar un nuevo préstamo sólo cuando los componentes no asociados a transferencias de las cuatro operaciones aprobadas entre 2010 y 2013 estén sustancialmente desembolsadas y estructurar las nuevas operaciones de manera que todos los componentes puedan progresar y ser sustancialmente completados antes que una nueva operación sea aprobada. La implementación de esta recomendación requiere más flexibilidad en el proceso de programación de país para facilitar el establecimiento de un compromiso de mediano plazo, en lugar de proceder con aprobaciones anuales de préstamos. En ausencia de esta flexibilidad, las operaciones anuales dentro del programa de apoyo de mediano plazo deberían ser diseñadas de manera tal que todos los aspectos de una operación puedan ser sustancialmente completados dentro del año que precede la aprobación de una nueva operación.</p>	<p><b>En desacuerdo.</b> Es importante contar con una visión programática del sector para guiar la programación del Banco. Sin embargo, la implementación de un enfoque programático de apoyo sectorial está condicionada por la asignación anual de recursos para préstamos del Banco. Es así como en el caso de República Dominicana, los préstamos de protección social y salud, y sus componentes, se fueron articulando en función del eje programático y aprobando en función de la asignación de recursos anuales.</p> <p>En ese sentido, los préstamos con enfoque programático, deben ser evaluados de acuerdo a las prioridades y áreas de trabajo de cada uno de los préstamos que componen el programa, de forma que se pueda establecer si deben desarrollarse de forma paralela o en dependencia, antes de considerar la aprobación o no de nuevas operaciones. En consecuencia, bajo el actual marco de programación, el criterio de fijar la programación de una próxima operación basado en el % desembolsado no es necesariamente el adecuado.</p>

Recomendación de OVE	Respuesta de la Administración
<p><b>Continuar con el fortalecimiento de las finanzas públicas.</b> El principal desafío que enfrenta el actual gobierno es profundizar el proceso de consolidación de las finanzas públicas para asegurar la sostenibilidad fiscal y crear el espacio fiscal necesario para atender las necesidades sociales. El Banco puede desempeñar un rol importante apoyando al gobierno en sus esfuerzos para mejorar su recaudación tributaria y eficiencia del gasto dada la valoración del conocimiento técnico por parte del país, y la capacidad para promover cambios a nivel de política en esta área.</p>	<p><b>De acuerdo.</b> Se inició el diálogo en esta materia en el contexto de preparación de la Estrategia. En la Estrategia de Banco País 2013-2016, se ha establecido la Gestión Fiscal como uno de los sectores prioritarios de intervención del Banco, por lo que se continuará apoyando al país en el fortalecimiento de las finanzas públicas mediante acciones definidas y detalladas en el documento de Estrategia.</p>
<p><b>Promover la reactivación del diálogo de política en el sector eléctrico con el objeto de impulsar la agenda de reformas necesarias para acompañar los programas de inversión.</b> La sostenibilidad operativa y financiera del sector sigue siendo un tema crítico para la competitividad y desarrollo del país. El Banco debe promover el diálogo sectorial para crear las condiciones de política necesarias que permitan avanzar simultáneamente tanto en los programa de inversión, como en las otras medidas de la agenda integral de reformas que quedaron pendientes, en el marco de una estrecha coordinación con los actores claves del sector.</p>	<p><b>De acuerdo.</b> Se inició el diálogo en esta materia en el contexto de preparación de la Estrategia. El Banco continuará el diálogo con el país en el sector eléctrico, al considerarlo uno de los sectores prioritarios en la nueva Estrategia de Banco País 2013-2016. Las acciones del Banco en el sector, están definidas y detalladas en el documento de Estrategia.</p>
<p><b>Aprobar préstamos de infraestructura sin garantía soberana en el país una vez que las implicancias y riesgos fiscales han sido conjuntamente analizadas por las unidades relevantes de VPC, VPS, y VPP, y discutidas con el Ministerio de Hacienda.</b></p>	<p><b>En desacuerdo.</b> La Administración nota que se ha documentado la debida coordinación de las ventanillas del sector privado con el sector público desde el diseño de la EBP anterior, continuando en las distintas etapas del procesamiento de las operaciones analizadas, incluyendo la incorporación en el análisis de los impactos fiscales. El Banco ya tiene instancias de revisión necesarias que toman en cuenta la naturaleza de cada proyecto para determinar dónde y cómo enfatizar los diferentes aspectos técnicos y fiscales, entre otros puntos.</p> <p>Sin embargo, se reconoce que hay espacio para profundizar la coordinación y colaboración entre las ventanillas pública y privada del Banco durante la elaboración de nuevos proyectos del sector privado y público. En materia de infraestructura, en base a la naturaleza del proyecto particular en consideración, se enfatizará la necesidad de contar con análisis conjuntos sobre las potenciales implicancias fiscales.</p>





La República Dominicana es el tercer país más grande del Caribe en términos de población y el segundo en superficie. Cerca del 70% de la población es urbana, siendo Santo Domingo y Santiago de los Caballeros los principales centros urbanos.  
© Daniel Gruener, 2012



# 1 Contexto General del País

La República Dominicana es un país de ingreso medio ubicada en la isla La Española junto con Haití. El país es el tercero más grande del Caribe (luego de Cuba y Haití) en términos de población (9,4 millones) y segundo en superficie (48.442 km<sup>2</sup>, luego de Cuba). De acuerdo al censo 2010, un 67,7% de su población es urbana, siendo Santo Domingo y Santiago de los Caballeros, los principales centros urbanos que concentran aproximadamente 50% de la población. En la actualidad, la República Dominicana es la novena economía de Latinoamérica y el Caribe (LAC) y los principales sectores económicos en términos de su contribución al PIB son: manufactura (21%), telecomunicaciones (16,2%), comercio (9%), agropecuario (7,6%), y turismo (6,1%). Con un PIB per cápita (PPA) de US\$9.796 en 2011, el país se ubica en el lugar 14 entre los 26 países prestatarios del Banco.<sup>1</sup>

## A. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE CRECIMIENTO

La República Dominicana ha sido una de las economías más dinámicas en términos de crecimiento económico en LAC. En el período 1991-2012, el PIB real creció a una tasa promedio anual de 5,6%, cifra superior al promedio de la Región (3,3%) (Figuras 1 y 2, Anexo). En tanto, el PIB per cápita real se ha más que duplicado en igual período (Figura 3, Anexo). Si bien la economía ha experimentado períodos de desaceleración, en general se ha caracterizado por recuperarse rápidamente. Durante la última década, la crisis de mayor magnitud fue la financiera local de 2003, originada por una débil supervisión bancaria, y cuyo costo fiscal se estimó en 20% del PIB. Luego de un crecimiento negativo en 2003 (-0.3%), durante 2004-2008 la economía

volvió a exhibir una de las tasas de crecimiento más elevadas en LAC (7%). De manera análoga, después de la desaceleración del crecimiento en 2009 (3,5%) producto de la crisis financiera internacional, la tasa de crecimiento en 2010-2012 promedió 5,4%.

Esta dinámica de crecimiento ha estado fuertemente vinculada al desarrollo del sector exportador, industria de la maquila textil en zonas francas y del turismo. Como resultado de una serie de reformas orientadas a la apertura económica en los años 90s, y en un entorno externo favorable, entre 1991 y 1999 las exportaciones crecieron a un promedio anual de 8,3% y la inversión extranjera directa (IED) en 88% en promedio. La manufactura de zonas francas y el turismo se convirtieron en los sectores más dinámicos, beneficiándose de un tratamiento fiscal especial (ej. exoneraciones y subsidios). Las exportaciones de zonas francas pasaron de US\$850 millones en 1990 a US\$4.987 millones en 2012, y los ingresos por turismo aumentaron de US\$810 millones a US\$4.549 millones en igual período.<sup>2</sup> Durante la última década, el sector de servicios, en particular, telecomunicaciones y servicios financieros, han exhibido las mayores tasas promedio de crecimiento (13,1% y 9,3% respectivamente durante 2003-2012), incrementando su importancia relativa en la economía.

No obstante estas tasas de crecimiento, una de las características fundamentales de la economía es su carácter dual. De acuerdo con Fanelli y Guzmán (2008), los sectores más dinámicos (zonas francas y el turismo de “todo incluido”) se desarrollaron a partir de una estructura de enclave que dificulta la generación de encadenamientos intersectoriales y no permite que los beneficios originados en estos sectores de vanguardia se distribuyan a los sectores más rezagados (por ejemplo sector agropecuario),<sup>3</sup> reforzándose las brechas existentes entre los mismos. Esta estructura productiva ha resultado en que altas tasas de crecimiento no se traducen necesariamente en mejoras generales con relación al desarrollo del país, como se explica a continuación.<sup>4</sup>

Por un lado, las altas tasas de crecimiento económico no se han visto reflejadas en un aumento significativo en la creación de empleo. El mercado laboral se caracteriza por una baja elasticidad en la creación de puestos de trabajo, y por una concentración del empleo en sectores económicos de baja productividad.<sup>5</sup> Entre 2005 y 2011 el PIB creció a una tasa promedio de 7,1%, mientras que la tasa de creación de empleos fue de 3,6%. El mercado laboral presenta una alta tasa de informalidad (56% en 2012), la mayor tasa de autoempleo en LAC (45%), y más de la mitad de la fuerza laboral es empleada por Pymes, usualmente con limitado potencial de crecimiento y productividad.<sup>6</sup> Además, el desempleo afecta principalmente a los jóvenes (30% para la población entre 15-24 años versus 10% para los mayores de 24 años).

De la misma forma, las altas tasas de crecimiento no se han reflejado en reducciones significativas de la pobreza y la desigualdad. En el contexto de la crisis de 2003, el nivel de pobreza se incrementó de 32% en 2000 a 49,8% en 2004. En un escenario posterior de elevado crecimiento, si bien los niveles de pobreza disminuyeron (40,4% en 2011), aún se mantienen por sobre los niveles pre-2003, siendo los sectores

urbanos los que presentan una mayor incidencia (Figuras 4 y 5, Anexo). La pobreza extrema ha tenido un comportamiento similar, alcanzando 10,2% en 2011 (Figura 4, Anexo). Por su parte, si bien la desigualdad, medida por el coeficiente de GINI, ha disminuido durante la última década (Figura 6, Anexo), persisten desigualdades en el acceso a servicios básicos. La cobertura en educación primaria es casi universal, sin embargo, en educación media es baja. Además, el sistema educativo se caracteriza por una baja eficiencia interna y calidad de aprendizaje.<sup>7</sup> Existen además limitaciones en la calidad y acceso a servicios de salud, particularmente entre los hogares más pobres. Los indicadores de salud se ubican por debajo de otros países de la Región con similar ingreso, particularmente en salud materno-infantil.<sup>8</sup> Además de estar rezagado en coberturas de agua potable y saneamiento y contar con poco tratamiento de aguas residuales,<sup>9</sup> el país enfrenta serios problemas en cuanto a la calidad del agua (índice potabilidad de 28,3%).<sup>10</sup>

A lo anterior se suma que el modelo de crecimiento enfrenta desafíos que se vienen manifestando desde la última década. Aún en el contexto de entrada en vigencia del DR-CAFTA en 2007, las exportaciones se han reducido de 26,3% del PIB en 2004 a 15,5% en 2012, y muestran un desempeño inferior en comparación con sus socios comerciales de Centroamérica. Uno de los principales factores es la caída de exportaciones desde zonas francas (de 20,7% PIB en 2004 a 8,5% en 2012, y de 78,9% de las exportaciones totales en 2004 a 54,9% en 2012) asociada a una mayor competencia externa, en particular de productos asiáticos en el mercado estadounidense, su principal socio comercial. Los ingresos por turismo han disminuido de 13,9% del PIB en 2004 a 7,8% en 2012, en tanto, las remesas, otra importante fuente de ingresos, presentan una tendencia similar (de 9,9% del PIB en 2004 a 5,4% en 2012), lo que sumado a la caída de las exportaciones ha generado déficits persistentes en la cuenta corriente.

El sector eléctrico se ha caracterizado por problemas operativos y financieros recurrentes que limitan la competitividad de la economía. Dada la alta dependencia de la matriz energética en combustibles fósiles, altos niveles de pérdidas técnicas y comerciales, baja cobranza, limitada capacidad institucional, y un régimen de tarifas que no cubre los costos de suministro, se ha generado un déficit crónico en el sector que es cubierto por transferencias a las empresas distribuidoras.<sup>11</sup> En 2008, debido al fuerte aumento del precio del petróleo, las transferencias al sector equivalieron a 2,7% del PIB. A su vez, la falta de recursos limita la inversión necesaria para la modernización del sector y compromete el pago para garantizar un servicio sin interrupciones, lo cual afecta el desempeño de amplios sectores de la economía y limita las inversiones productivas.

El país también enfrenta problemas transversales que dificultan la superación de esta dualidad. En el *ámbito fiscal*, destaca la vulnerabilidad de las finanzas públicas debido a la baja recaudación tributaria (14,1% durante 2005-2012), altas exoneraciones fiscales,<sup>12</sup> y presiones constantes del gasto público por la ocurrencia de desastres



El sector eléctrico se ha caracterizado por problemas operativos y financieros recurrentes que limitan la competitividad de la economía. Dada la alta dependencia de la matriz energética en combustibles fósiles, altos niveles de pérdidas técnicas y comerciales, baja cobranza, limitada capacidad institucional, y un régimen de tarifas que no cubre los costos de suministro, se ha generado un déficit crónico en el sector que es cubierto por transferencias a las empresas distribuidoras.

© Federico Delgado, 2009

naturales y transferencias a empresas públicas, en particular, al sector eléctrico. En el *ámbito institucional*, si bien el crecimiento económico ha estado acompañado por un clima de estabilidad política y consolidación democrática, persisten dificultades en términos de gobernanza y efectividad de la gestión pública, que han contribuido en mayor o menor grado a que los avances en algunos sectores no se transmitan del todo al resto de la economía. Además, el sistema de gobierno y administración pública se ha caracterizado por una alta centralización política y administrativa, mecanismos débiles de gestión en la administración pública, mecanismos poco funcionales de rendición de cuentas, y débiles mecanismos de control ciudadano sobre las acciones del Estado.<sup>13</sup>

## B. CONTEXTO ECONÓMICO EN QUE SE ENMARCA EL PROGRAMA DEL BANCO DURANTE 2009-2013<sup>14</sup>

La crisis financiera internacional del 2008/09 puso en riesgo las perspectivas de crecimiento y consolidación fiscal que el país venía logrando luego de la crisis bancaria de 2003. La economía creció a una tasa promedio de 7% en el período 2004-2008, crecimiento que fue acompañado por una reducción de la inflación (40% en 2004 a 4,5% en 2008), tasas de interés, y una estabilización del tipo de cambio. En el área fiscal, el déficit del sector público se redujo desde casi 9% del PIB en 2003 a 4,4% en 2008, debido a aumentos de la presión tributaria y una política de control de gastos. La deuda pública disminuyó de 60% del PIB en 2003 a 35% en 2008. En el contexto de la crisis internacional, la tasa de crecimiento disminuyó a 1,5% en la primera mitad de 2009 como resultado de la estrechez global de crédito y debilitamiento de la demanda externa. En particular, las exportaciones, la inversión privada, los ingresos tributarios, y el gasto público sufrieron una marcada desaceleración.





En este contexto, en octubre de 2009, las autoridades llegaron a un acuerdo Stand- By con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El programa contemplaba dos fases: (i) una primera, de políticas anti-cíclicas, a implementarse en el corto plazo (2009 y primera mitad de 2010) para evitar una caída abrupta en la actividad económica; y (ii) una segunda, de políticas focalizadas para la consolidación de la sostenibilidad macroeconómica e implementación de reformas, principalmente en administración tributaria, regulación y supervisión bancaria, y el sector eléctrico.

El período 2009-2012 está marcado por la recuperación inicial del crecimiento económico en el contexto de la crisis y posterior debilitamiento de las finanzas públicas. En un difícil contexto externo, la economía creció 3,5% en 2009. En 2010 el crecimiento fue 7,8%, con una fuerte recuperación del consumo, inversión y exportaciones a los niveles pre-crisis. En un escenario internacional posterior caracterizado por menor crecimiento de los países industrializados y altos precios del petróleo, el crecimiento se debilitó (en línea con los países de Centroamérica).<sup>15</sup> En 2011 la economía creció 4,5% y el país tuvo dificultades para cumplir con la reducción del déficit fiscal e implementación de reformas, principalmente en el sector eléctrico (ver cuadro 1 y capítulo III). El déficit fiscal consolidado fue 4,5% del PIB, excediendo la meta prevista (3%) en gran parte debido a que los ingresos tributarios permanecieron prácticamente constantes (12,9% del PIB) y las transferencias al sector eléctrico se mantuvieron en 1,2% del PIB (el doble de lo previsto). Esto llevó a que la séptima revisión del Stand-By no se completara, expirando en mayo de 2012. La economía creció 3,9% en 2012, y como consecuencia de un fuerte incremento del gasto público en gastos de capital (82%),<sup>16</sup> principalmente en infraestructura pública de carácter extrapresupuestario, el déficit fiscal consolidado aumentó a 7,9% en 2012.

**CUADRO 1: RESUMEN DE PRINCIPALES AVANCES EN REFORMAS DURANTE EL PROGRAMA  
*STAND-BY*.<sup>17</sup>**

En el **área tributaria** se tomaron medidas para racionalizar exenciones y en 2011 se aprobó un paquete reducido de medidas para fortalecer la administración tributaria e incrementar la recaudación, pero estos esfuerzos fueron insuficientes dado el contexto internacional (los ingresos tributarios disminuyeron de 13,1% en 2009 a 12,9% en 2011). En el **sector eléctrico**, se implementaron medidas para mejorar la gestión y reducir las pérdidas técnicas y comerciales de las empresas públicas de distribución. Las tarifas eléctricas fueron incrementadas en un 12,5% acumulado en junio y julio de 2009, y otro 19% (entre noviembre 2010 y mayo 2011) durante el contexto del programa Stand-By. Sin embargo, las reformas y sus efectos tomaron más tiempo de lo previsto, y los aumentos tarifarios no fueron suficientes para compensar el mayor costo de los combustibles. Además, no se implementó una tarifa técnica flexible para resguardar el presupuesto de las fluctuaciones de los precios de la energía. Las transferencias al sector aumentaron entre 2009 y 2011 debido en gran parte al incremento en los precios del petróleo que llevó a asignar mayores transferencias para evitar aumentos significativos en tarifas.

En cuanto al marco de **política monetaria**, a fines de 2011 el Banco Central anunció la adopción de un régimen de metas de inflación que ha sido implementado con una flexibilidad cambiaria limitada. Además, a pesar de que el gobierno siguió transfiriendo recursos para recapitalizar el Banco Central, su déficit cuasi fiscal no cambió significativamente (en promedio 1,3% del PIB durante 2009-2011). En el sector financiero, la Superintendencia de Bancos avanzó en la elaboración de normas para apoyar una supervisión basada en riesgos y en la adopción de los principios de supervisión de Basilea. Mejoras adicionales dependen de la aprobación de modificaciones al marco legal existente, en particular, a la Ley Monetaria y Financiera.

En cuanto al **gasto social**, se expandió la cobertura del programa de transferencias condicionadas (Solidaridad) y se implementaron programas de subsidios focalizados en el área energética (BONOLUZ y BONOOGAS).

Las políticas económicas del gobierno actual incorporan un ajuste fiscal importante. En octubre de 2012, la administración del presidente Danilo Medida presentó una reforma tributaria que prevé un aumento en los ingresos tributarios de 1,6% del PIB en 2013. Por el lado de gastos, la reforma fiscal prevé una reducción neta de los gastos del Gobierno Central de 2,3% del PIB, principalmente vía ajustes en gastos de capital. Las estimaciones de las autoridades para el déficit público consolidado en 2013 se sitúan entre 4,1% y 4,4% del PIB. En un contexto regional de menor crecimiento,

dicho ajuste resultaría en una tasa de crecimiento cercana al 3% en 2013. En el primer trimestre de 2013, la economía creció 0,3%, y las cifras tanto de ingresos como de gastos del Gobierno Central estuvieron en línea con la programación presupuestaria.<sup>18</sup>





La cartera activa con garantía soberana del BID estaba compuesta por 17 préstamos, distribuidos en 10 sectores, de los cuales más del 20% se destinaron a protección social y mercados laborales.  
© Daniel Gruener, 2012



# 2 El Programa del Banco 2009-2013

Históricamente, el Banco ha tenido una importante presencia financiera y sectorial en la República Dominicana. A diciembre de 2008, la deuda del país con el Banco representaba 17,6% de su deuda externa total, 70% de la deuda multilateral, y 3% del PIB. La cartera activa con garantía soberana estaba compuesta por 17 préstamos, distribuidos en 10 sectores, con un saldo por desembolsar de US\$248 millones,<sup>19</sup> principalmente en inversión social (protección social/mercados laborales, 21,9%), reforma y modernización del Estado (17%), sector eléctrico (16%), transporte (16%), y educación (11%). Además había tres operaciones activas sin garantía soberana (dos TTFP y una garantía) por US\$174 millones (Tabla 1, Anexo).

## A. RELEVANCIA DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS

La estrategia de país buscó estructurar acciones dirigidas a “*impulsar el crecimiento económico en un ambiente de estabilidad fiscal*”. La estrategia vigente (GN-2581) aprobada en 2010 se diseñó en el contexto de la crisis financiera internacional, y estuvo en línea con el acuerdo *Stand-By* firmado por el país con el FMI. En este escenario y el contexto financiero regional, el marco de financiamiento para aprobaciones con garantía soberana para el período 2009-2013 era de US\$2.175 millones,<sup>20</sup> cifra sustancialmente mayor al marco de financiamiento del período 2004-2008 (US\$948 millones).<sup>21</sup>

La estrategia fue relevante en la medida que identificó objetivos estratégicos que atendían problemas prioritarios. El diseño de la estrategia se basó en un extenso trabajo analítico y diálogo con el país. El **diagnóstico de crecimiento** destacó las vulnerabilidades fiscales y que el país enfrentaba un “*síndrome de competitividad declinante*,” reflejado en el debilitamiento de los sectores líderes del crecimiento. El diagnóstico concluyó

además que “*el problema central del país es indudablemente institucional*,” reflejado por ejemplo, en las dificultades para resolver el tema energético. Adicionalmente, el Banco, en el marco de las nuevas directrices para las estrategias de país de 2009,<sup>22</sup> preparó **notas sectoriales** que sirvieron de insumo para el diálogo con el país,<sup>23</sup> y que en algunos casos, como en el sector eléctrico, sirvieron de base para la definición de la política sectorial del gobierno (Ver capítulo III). La estrategia identificó **nueve áreas de intervención** que en términos generales fueron áreas ya incluidas en la estrategia previa, lo que facilitó la alineación de gran parte de la cartera en ejecución.<sup>24</sup> La **matriz de resultados** de la estrategia definió explícitamente objetivos estratégicos a nivel sectorial (Tabla 1) que sirvieron como referencia para el análisis de la implementación y efectividad del programa por parte de OVE. No obstante, el seguimiento de sus **indicadores** en los documentos de programa de país (CPDs) ha sido limitada (Tabla 2, Anexos). En tanto, **la separación de la programación de la estrategia**, si bien a la fecha ha permitido una mayor alineación entre las operaciones programadas y las finalmente aprobadas (Tabla 3, Anexos), el carácter anual de la programación, en ciertos casos, ha impuesto restricciones temporales que han llevado a la aprobación de sucesivas operaciones anuales con el objetivo de apoyar a un sector específico en el mediano plazo (Ver sección Protección Social).

**TABLE 1. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL BANCO POR ÁREA DE INTERVENCIÓN**

Área de Intervención	Objetivos Estratégicos
Finanzas públicas	Mejorar los niveles de recaudación de ingresos
	Aumentar la eficiencia del gasto público
Protección social	Aumentar la eficiencia y efectividad de la Red de Protección Social
Educación	Mejorar la calidad de la enseñanza básica y media en las zonas de bajos ingresos
Inserción laboral	Mejorar la inserción laboral de los jóvenes en las zonas de bajos ingresos
Energía	Impulsar la sostenibilidad operativa y financiera del sector eléctrico
Transporte	Mejorar la calidad y la gestión de la red vial
	Mejorar la gestión del transporte urbano en Santo Domingo
Agua y saneamiento	Mejorar la cobertura y la gestión del servicio de agua potable y saneamiento en las zonas rurales y periurbanas de bajos ingresos
Agropecuario	Mejorar la productividad del sector agropecuario
Turismo	Apoyar la diversificación de la oferta turística

Los objetivos estratégicos estuvieron alineados con los objetivos nacionales establecidos en Estrategia Nacional de Desarrollo (END). La END 2010-2030, formulada en 2009 y promulgada por ley en enero de 2012, se articula en torno a cuatro ejes estratégicos, con sus correspondientes objetivos (19 generales y 57 específicos), líneas de acción, indicadores, y metas a 2015 y 2030. La END fue un

importante hito a nivel nacional para establecer una visión consensuada de largo plazo y tuvo un rol importante para guiar el proceso de diálogo con el país y alinear los objetivos del programa del Banco (Tabla 4, Anexos).

## B. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

### 1. Programa del Banco 2009-2013

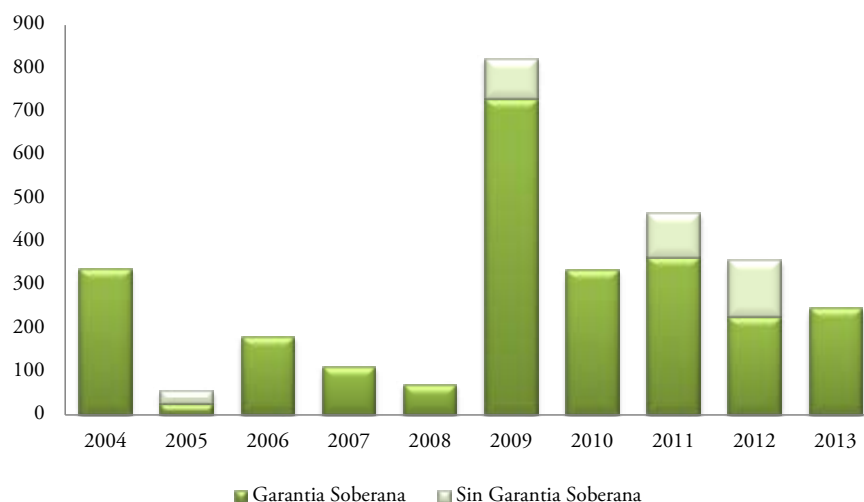
El programa efectivamente implementado se caracterizó por un énfasis en aprobaciones dirigido a asegurar flujos financieros positivos durante el período y apoyar la introducción de reformas en sectores clave. Los montos aprobados (*con y sin garantía soberana*) durante 2009-2013 alcanzaron US\$2.225 millones, lo que representa un incremento de 195% en relación al período 2004-2008 (Tabla 2). Si bien se aprobaron préstamos en todas las áreas definidas por la estrategia, los montos aprobados se concentraron en finanzas públicas (36,5%),<sup>25</sup> protección social (21,8%), y el sector eléctrico (12,6%) (Tabla 5, Anexo). Las aprobaciones con *garantía soberana* fueron consistentes con los objetivos estratégicos y han totalizado US\$1.902 millones (21 operaciones), monto a la fecha menor que los escenarios financieros definido en la estrategia y en los documentos de programa de país (CPDs 2011-2013)<sup>26</sup> (Tablas 6, Anexo). El programa implementado también incluyó mayor participación del sector privado del Banco (SCF) (Tabla 2). Las aprobaciones *sin garantía soberana* (SCF) totalizaron US\$323,1 millones (seis préstamos y una TFFP), principalmente en infraestructura vial (54%, dos préstamos por US\$174,8 millones) y el sector eléctrico (24%, dos préstamos por US\$78,3 millones). OMJ no aprobó préstamos durante el período bajo evaluación. Las otras ventanillas privadas (FOMIN y la CII) también incrementaron sus aprobaciones, aunque en temas no siempre directamente relacionados con los objetivos estratégicos.<sup>27</sup>

**TABLA 2: APROBACIONES 2004-2013**

Tipo de Prestatario	Aprobaciones 2004-2008				Aprobaciones 2009-2013*			
	Número		Monto		Número		Monto	
	N	(%)	US\$ millones	%	N	(%)	US\$ millones	%
Garantía Soberana	13	87	723.5	96	21	75	1902.0	85
Sin Garantía Soberana (SCF)	2	13	30.0	4	7	25	323.1	15
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100</b>	<b>753.5</b>	<b>100</b>	<b>28</b>	<b>100</b>	<b>2225.1</b>	<b>100</b>
Otras operaciones	Aprobaciones 2004-2008				Aprobaciones 2009-2013*			
	Número		millones US\$		Número		millones US\$	
Cooperacion Técnica (CT)	26		6.0		45		16	
Préstamos de Donacion	-		-		1		35	

(\*) Aprobaciones al 30 de septiembre de 2013. El CPD 2013 incluía aprobaciones sin garantía soberana por US\$260 millones. En 2009, se incluye una línea de crédito contingente para desastres naturales por US\$100 millones

**FIGURA 2**  
**Aprobaciones de Préstamos**  
**2004-2013**  
**(US\$ million)**



El Banco enfatizó la utilización de un enfoque programático para apoyar las reformas y dar continuidad a las operaciones a nivel sectorial. La estrategia indicaba que las nuevas intervenciones se desarrollarían con “*un enfoque programático, dirigido a otorgar estabilidad y permanencia a las iniciativas de apoyo, con énfasis en programas y no en proyectos*”, “permitiéndoles que perduren más allá de los cambios de administración o partidos”.<sup>28</sup> Este enfoque determinó la selección de instrumentos de financiamiento utilizados (Tabla 2). El Banco aprobó tres préstamos multifase y dos específico de inversión para apoyar el programa de protección social (US\$480 millones); dos préstamos bajo una línea CCLIP para apoyar el Plan Decenal de Educación (US\$100 millones); dos préstamos de inversión para continuar el apoyo iniciado al sector agropecuario en 2002 en el contexto del Programa de Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria-PATCA (US\$62 millones); y dos series programáticas de política para apoyar reformas en el sector eléctrico y en el área de competitividad.

Además, el Banco hizo uso estratégico de la cooperación técnica no reembolsable (CT). El monto aprobado para CT aumentó en 158% en relación al período previo, concentrándose en los sectores de reforma y modernización del estado (21,3%),<sup>29</sup> protección social (13,8%), y agua y saneamiento (13,3%) (Tabla 8, Anexo). Un 50% de los montos aprobados fueron de “*apoyo operacional*”, dirigido a apoyar la preparación e implementación de préstamos (por ejemplo, estudios de demanda, elaboración de planes de inversión, evaluaciones de impacto), principalmente en protección social (22,4%), agropecuario (18,5%) y agua y saneamiento (16,7%). Por otra parte, 45% de los montos fueron de “*apoyo al cliente*”, enfocadas esencialmente en fortalecimiento institucional, área que a nivel de préstamos se apoyó esencialmente a través de componentes específicos asociados a los préstamos sectoriales.

El programa implementado resultó en una inyección importante de recursos de financiamiento, en particular, durante los primeros años del período bajo evaluación. Durante 2009-2012 los desembolsos totales (con y sin garantía soberana)



TABLE 3. UTILIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO CON GARANTÍA SOBERANA

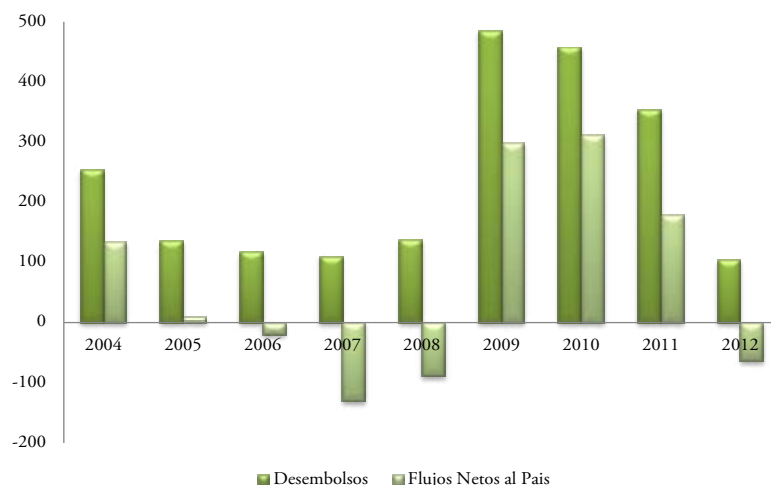
Tipo de Préstamo	Tipo de Instrumento	2004-2008				2009-2013			
		Número		Monto		Número		Monto	
		(N)	(%)	(millones US\$)	(%)	(N)	(%)	(millones US\$)	(%)
Inversión	Facilidad Sectorial	1	7.7	5	0.8	-	-	-	-
	Multi-Fase	3	23.1	127	19.1	3	14.3	250	13.1
	Operaciones CCLIP	-	-	-	-	2	9.5	100	5.3
	Específicos de Inversión	5	38.5	121.5	18.3	11	52.4	572(*)	30.1
	Respuesta Inmediata para Emergencias	1	7.7	20	3.0	-	-	-	-
Emergencia/ Políticas	Emergencia	1	7.7	200	30.1	1	4.8	500	26.3
	PBL	2	15.4	250	37.7	-	-	-	-
	PBL - Programáticos	-	-	-	-	3	14.3	370	19.5
	Línea de Crédito Contingente	-	-	-	-	1	4.8	100	5.3
Total Garantía Soberana		13	100%	723.5	100%	21	100%	1902	100%

(\*) Dos préstamos de inversión por US\$100 millones cada uno fueron aprobados en 2012 y 2013 para continuar el apoyo al sistema de protección social, sector en que se habían aprobado 3 préstamos multi-fases entre 2009 y 2011. Además, en el sector agropecuario se aprobaron tres préstamos de inversión por (US\$62 millones) para continuar apoyando la líneas programáticas originas a partir del programa PATCA.

alcanzaron US\$1.401 millones. Los desembolsos con garantía soberana totalizaron US\$1.316 millones y el 69% de estos desembolsos se concentraron en los primeros dos años del período. Este apoyo financiero del Banco en 2009-2010 representó 21% de las necesidades brutas de financiamiento externo del país, y formó parte de un esfuerzo coordinado con el FMI (16%) y el Banco Mundial (12%) para prestar apoyo fiscal contracíclico (Figura 7), y en general, de la estrategia del Banco de aumentar rápidamente los desembolsos a la región. Como resultado, los flujos netos totales al país fueron positivos durante el período, con excepción en 2012 (año en que no se aprobaron ni desembolsaron préstamos de apoyo presupuestario). La importancia financiera del Banco se ve reflejada también en los mejores términos financieros ofrecidos, en particular, durante el contexto de la crisis financiera internacional dada las restricciones de financiamiento internacional que enfrentó el país (Figura 7, Anexo).<sup>30</sup>

Los desembolsos se canalizaron en gran medida a través de los préstamos de emergencia y de política (PBP), que resultaron ser un mecanismo para movilizar importantes recursos financieros en forma rápida. Los desembolsos de préstamos de

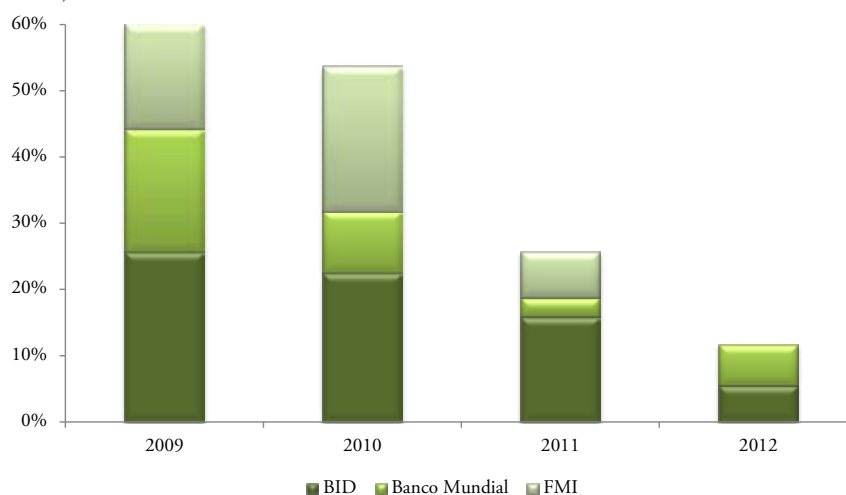
**FIGURA 7**  
**Desembolsos y Flujos**  
**Financieros Netos al País**  
**(US\$ million)**



emergencia y de política totalizaron 70% de los desembolsos con garantía soberana del período y 79% de estos desembolsos en **2009-2010**. En tanto, la aprobación y desembolsos de estos préstamos fue ágil. El préstamo de emergencia de liquidez para la sostenibilidad del crecimiento (DR-L1040, US\$300 millones) entró en *pipeline* en diciembre 2008 (mes en cual el riesgo soberano alcanzó 1.750 puntos base) y demoró 3,3 meses en aprobarse.<sup>31</sup> Si bien el programa fue cancelado a solicitud del gobierno,<sup>32</sup> sus recursos fueron direccionados a suplementar el préstamo de emergencia de fortalecimiento fiscal (DR-L1043, US\$500 millones) que estaba en preparación desde febrero de 2009 (inicialmente preparado como préstamo de política) por un monto inicial de US\$200 millones. El DR-L1043 fue aprobado en octubre de 2009, desembolsando su primer tramo en diciembre de 2009 y el segundo en noviembre de 2010. En el caso de préstamos de política, el tiempo promedio de aprobación fue 8,7 meses (desde *pipeline*) y el tiempo promedio de desembolso fue 2,4 meses (desde aprobación).

Adicionalmente, los componentes de transferencias monetarias en los préstamos de inversión para protección social fueron en la práctica como un apoyo presupuestario asignado (“*earmarked budget support*”). Los desembolsos del Banco representaron (en promedio) alrededor del 30% de los costos de las transferencias monetarias durante

**FIGURA 8**  
**Participación BID, Banco**  
**Mundial, y FMI en necesidades**  
**brutas de financiamiento**  
**externo (2009-2012)**



2009-2013. Desde la perspectiva del Banco, durante 2009-2012, los préstamos de protección social representaron un 51% de los desembolsos totales de préstamos de inversión. En 2012 y primer semestre de 2013 (años en que solo ha habido desembolsos asociados a préstamos de inversión), estos préstamos ha representado 53% y 70% respectivamente de los desembolsos totales (Figura 9).

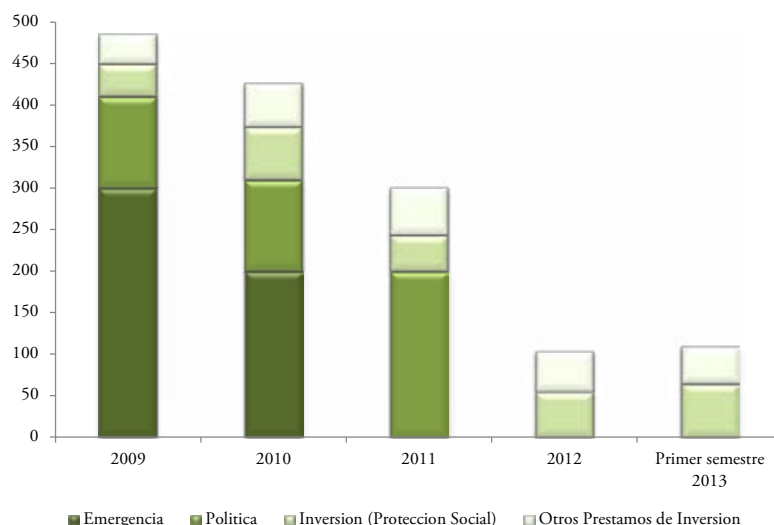


FIGURA 9

**Desembolsos con Garantía Soberana por Tipo de Instrumento**

La implementación de reformas que acompañaban el apoyo presupuestario, sin embargo, quedó rezagada, y en algunos casos, truncada. Si bien el préstamo de emergencia de 2009 desembolsó su dos tramos (2009, 2010), las dos series programáticas de política (sector eléctrico y competitividad) solamente desembolsaron sus primeras operaciones por falta de avances en las reformas que contemplaban. En el sector eléctrico, la serie se estructuró en 3 operaciones para el período 2011-2013, pero solo se aprobó la primera operación debido a cambios por parte del país en la orientación del sector (ver sección Sector Eléctrico). En el de competitividad, que constaba de tres operaciones, la tercera operación finalmente no se programó ni tampoco se aprobó. Además, algunas política del primer tramo ya había sido realizadas por el país en 2006 (ver sección Finanzas Públicas). En el caso de protección social (préstamos de inversión), los recursos para transferencias monetarias se desembolsaron, por lo general, en 12-18 meses desde su aprobación, mientras que los asociados a reformas y temas institucionales fueron mucho más lento (ver sección Protección Social).

## 2. Coordinación con otras instituciones financieras

Entre 2009 y 2012, el BID continuó siendo la principal institución multilateral en el país. En términos de participación en el *stock* de la deuda externa del país, el BID mantuvo relativamente constante su participación durante el período (17%). Otros organismos multilaterales que revistieron importancia financiera durante el período fueron el Banco Mundial, que aumentó su participación en la deuda externa de 6,2% a 7,1%, y el FMI (0% a 6,6%). A nivel bilateral destaca principalmente Venezuela, a través de Petrocaribe (17,4% a 24%), y Brasil (6,8% a 6%).

El Banco Mundial aprobó US\$628 millones, aproximadamente un tercio de las aprobaciones del BID. Las aprobaciones incluyeron cuatro préstamos para políticas de desarrollo (DPLs) por US\$520 millones (83%) y cinco préstamos de inversión por US\$108 millones (17%). En términos de sectores, los montos aprobados se concentraron principalmente en los sectores de: salud y otros servicios sociales (54,5%); educación (15,3%); y derecho, administración de justicia y administración pública (13,3%). Desde noviembre de 2011, el Banco Mundial no ha aprobado nuevos préstamos.

El contexto de la crisis financiera internacional propició un trabajo coordinado entre el BID, el Banco Mundial, y el FMI en términos de apoyo financiero y técnico. En el contexto del programa *Stand-By* las tres instituciones (“grupo de trabajo para República Dominicana”) coordinaron el paquete de financiamiento que representó 50% de las necesidades brutas de financiamiento externo del país en 2009-2010, así como la definición de las medidas de política asociadas. El apoyo técnico del BID y el Banco Mundial jugó un importante rol en el diseño e implementación de reformas sectoriales, principalmente en el caso del sector eléctrico y política tributaria. El grupo de trabajo también dio seguimiento a los resultados del programa *Stand-By* y al grado de avance de las reformas. Otra área importante de trabajo conjunto y coordinado entre el BID y el Banco Mundial fue en apoyo a la reforma del programa de protección social.

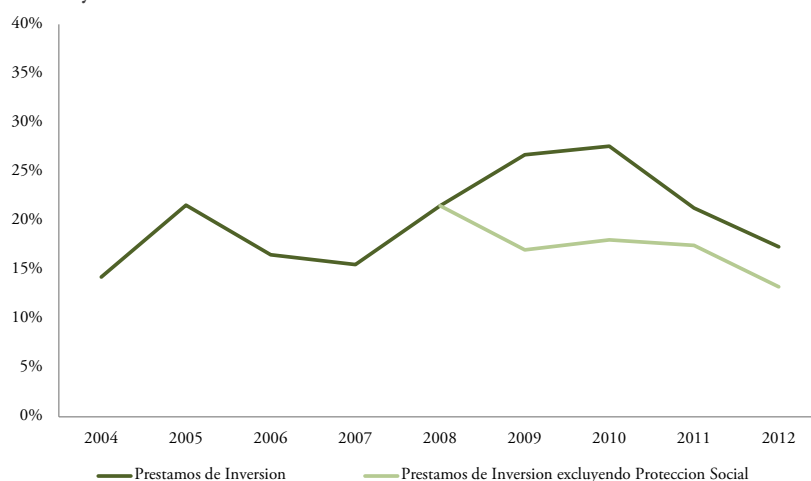
La colaboración entre los multilaterales resultó en que las condicionalidades fueran coordinadas, aunque no implicó que siempre existiese uniformidad de criterio en cuanto a la secuencia de ciertas reformas, en particular, en el sector eléctrico. Las tres instituciones identificaron la necesidad de mejorar la gestión y eficiencia de las empresas distribuidoras, reducir las pérdidas técnicas y comerciales, y aumentar y flexibilizar las tarifas como reformas necesarias. Sin embargo, en 2011 el FMI otorgó mayor énfasis a proceder rápidamente con los ajustes tarifarios a efectos de consolidar la situación fiscal, mientras que el BID y el Banco Mundial promovieron en mayor medida la necesidad de avanzar en forma balanceada en las distintas reformas contempladas en el Plan de Acción, diseñado conjuntamente.

La coordinación con cooperantes se dio también a través de mesas de trabajo, y en algunos casos, por medio de cofinanciamiento de iniciativas de inversión y operaciones coordinadas en un mismo sector. El Banco participó activamente en distintas mesas de trabajo, destacándose la Iniciativa Plan Anticorrupción (IPAC) que contó con la participación del gobierno, instituciones multilaterales y bilaterales, el sector privado, y la sociedad civil. La IPAC, iniciada en junio de 2010 a solicitud del gobierno, buscaba identificar e implementar actividades dirigidas a fortalecer los niveles de transparencia e integridad, a través de mesas de trabajo en 10 áreas.<sup>33</sup> La evaluación final (febrero de 2012) indicó que 20 de las 30 recomendaciones fueron cumplidas, mientras que las demás aún estaban en implementación. Adicionalmente, hubo tres préstamos de inversión en ejecución que contaron con cofinanciamiento en el sector eléctrico (OFID), transporte (OFID), agua y saneamiento (AECID). Con el Banco

Mundial además se trabajó con operaciones paralelas en mercados laborales, protección social, y energía (rehabilitación redes). En tanto, el sector privado (SCF) movilizó importantes recursos en cofinanciamiento para sus operaciones en infraestructura.<sup>34</sup>

### 3. Desempeño de la cartera de préstamos de inversión (eficiencia)

En línea con la tendencia del Banco, los tiempos de preparación de préstamos de inversión disminuyeron en relación al período previo. El tiempo promedio de aprobación (desde *pipeline* hasta la aprobación) disminuyó 26% desde 17,3 meses (2004-2008) a 12,3 meses (2009-2013), mientras que el promedio del Banco pasó desde 20,9 a 15,4 meses. Esta disminución se debe en parte a la mayor utilización de préstamos de inversión programáticos (CCLIPs y multi-fases) que tuvieron un menor tiempo de aprobación en comparación con los específicos de inversión (9,3 meses versus 14,2 meses). En tanto, el tiempo promedio entre aprobación y primer desembolso se redujo de 27,4 meses a 9,3 meses, ubicándose por debajo del promedio del Banco (12,6 meses), lo que se debe en parte a la reducción en los tiempos de ratificación por parte del Congreso (desde la firma del contrato hasta la ratificación) que disminuyó de 15,2 a 5,4 meses.<sup>35</sup>



**FIGURA 10**  
Desembolsos préstamos de inversión con respecto a los fondos anuales disponibles (2004-2012)

En términos de ejecución, si bien el desempeño de la cartera de préstamos de inversión muestra avances, siguen existiendo problemas de extensiones de los plazos de ejecución, sobre todo durante la última parte del período. A fines de 2008, un 53% de la cartera activa de préstamos de inversión tenía extensiones. A fines de 2012, 31,5% de la cartera activa aún presenta extensiones de ejecución (40% al primer semestre de 2013). En cuanto a los desembolsos, en el período 2009-2012 se desembolsaron en promedio 22,9% de los fondos anuales disponibles para préstamos de inversión,<sup>36</sup> cifra que es superior al período 2004-2008 (18,6%) y que se explica principalmente por los desembolsos asociados a los préstamos de protección social (Figura 10). Los principales problemas de ejecución durante la última parte del programa están relacionados con el bajo espacio presupuestario para recursos de contrapartida local debido al ajuste fiscal llevado por el gobierno, así como con la baja programación de desembolsos en el presupuesto (Ver capítulo III).





El Boulevard Turístico del Atlántico es uno de los dos préstamos aprobados por el Banco como parte de su enfoque en la rehabilitación de carreteras y caminos vecinales y en promover un cambio en la política de gestión para asegurar el mantenimiento vial.

© IDB, 2011



# 3 Implementación, Efectividad y Sostenibilidad del Programa

El avance en la mayoría de los objetivos estratégicos que se propuso el Banco fue limitado, si bien hubo progreso en algunos sectores. El rezago en la implantación de reformas que iban de las mano del apoyo presupuestario y el atraso en la ejecución de los préstamos de inversión principalmente durante la última parte del programa explican en gran medida el poco grado de avance con respecto a los objetivos estratégicos que se propuso el Banco en su estrategia. Además, en algunas de las áreas en las que se evidenció progreso inicial, las reformas han sido poco duraderas.

## A. FINANZAS PÚBLICAS

### 1. Objetivo 1: Mejoramiento de la recaudación tributaria

El Banco financió apoyo analítico para el diseño de reformas y un préstamo de fortalecimiento de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII). El Banco tuvo un rol clave en el diseño e implementación de reformas tributarias incluidas en el programa *Stand-By* con el FMI y en la reforma tributaria de 2012. A través de una CT de fortalecimiento de las finanzas públicas (DR-T1047) se financiaron estudios y consultorías en materia de tributación, evasión, exoneraciones, e impacto de reformas tributarias. El préstamo a la DGII (DR-L1006, US\$10,5 millones) aprobado en 2007, buscaba la reorganización institucional de la DGII y el mayor uso de tecnologías de información en los procesos de fiscalización, a efectos de reducir los niveles de evasión y costos para el contribuyente. El proyecto se inició en 2009, y entre sus principales productos a la fecha se encuentran un plan de desarrollo de RRHH, el data center de la DGII y diversos procesos de cobranza automatizados.

Los resultados en la recaudación han sido mixtos, debido en parte a factores ajenos a la administración tributaria. Los *ingresos tributarios* cayeron de 16% del PIB en 2007 a 12,8% en 2010, para recuperarse a 13,5% en 2012. La caída entre 2007 y 2011 se

debe, entre otras cosas a la desaceleración de la demanda por la crisis internacional; el desmantelamiento progresivo de aranceles y tasas en el marco del DR-CAFTA; y un crecimiento económico basado en sectores relativamente poco gravados. La recuperación en 2012 se debió en parte a un paquete tributario aprobado en 2011. Por su parte, los *gastos tributarios* disminuyeron de 6,5% del PIB en 2007 a 5% en 2012, no obstante, siguen siendo elevados y persisten numerosos incentivos que limitan la eficiencia de la recaudación, gran parte de carácter sectorial (ej. zonas francas, turismo, generación eléctrica, contratistas del estado).

## **2. Objetivo 2: Aumentar la eficiencia del gasto público**

El programa del Banco apoyó este objetivo mediante cuatro líneas de intervención:

### **a. Políticas de apoyo a la competitividad**

El Banco, mediante una serie programática de política, buscó aumentar la competitividad del país mediante reformas económicas, institucionales y jurídicas en un amplio y variado número de áreas. La serie programática contemplaba tres operaciones de hasta US\$60 millones por un total de US\$180 millones y cinco componentes: condiciones macroeconómicas; gestión fiscal, planificación del desarrollo y administración pública; instituciones para la competitividad y el comercio; innovación, desarrollo tecnológico y control de calidad; reformas del clima de negocios. La segunda operación de 2010 (híbrida) también incluyó un préstamo de CT (US\$10 millones) para continuar el apoyo, iniciado en 2003, al desarrollo de clusters mediante la ampliación y focalización del Fondo Nacional de Competitividad (FONDEC).

No obstante, la serie programática no se completó por falta de avances en las reformas. La tercera operación finalmente no se programó ni tampoco se aprobó. Además, la primera operación incluyó en su matriz de políticas algunas reformas que el país ya había implementado en 2006 como la creación de Secretarías de Estado (Hacienda; Economía, Planificación y Desarrollo; y Administración Pública). Otras medidas apoyadas fueron la creación de la unidad de política fiscal en Hacienda, el Consejo para la Innovación y Desarrollo Tecnológico, y la red de incubadoras de negocios y emprendimientos. Además, se apoyó el establecimiento del sistema de administración financiera y de sistema nacional de inversión pública, así como la preparación de la END y varios planes estratégicos.<sup>37</sup> En tanto, el préstamo de CT ha desembolsado 1,6% de sus recursos por problemas recurrentes de contrapartida.<sup>38</sup>

### **b. Reformas iniciales en el ámbito fiscal (Préstamo de Emergencia)**

Como parte del paquete financiero multilateral de apoyo anticíclico, en 2009 el Banco aprobó un préstamo de emergencia de fortalecimiento fiscal, que proporcionó liquidez financiera e impulsó el inicio de reformas en 2009 y 2010. El



préstamo (DR-L1043) contemplaba dos tramos de desembolsos (US\$300 millones y US\$200 millones) y tenía cinco componentes: estabilidad macroeconómica; fortalecimiento de las finanzas públicas; mejoras en focalización de subsidios y eficiencia financiera del sector eléctrico; protección del gasto público en programas sociales; y fortalecimiento institucional de la gestión fiscal. Los desembolsos del préstamo representaron 16% y 8% de las necesidades brutas de financiamiento externo del país en 2009 y 2010 respectivamente. En el contexto del programa se cumplieron las metas relacionadas con déficit fiscal, gasto del gobierno central, y protección del gasto social.<sup>39</sup> En gestión fiscal, Hacienda contrató especialistas para integrar la unidad de política fiscal,<sup>40</sup> e incluyó la programación de mediano plazo en el proyecto de presupuesto 2010. Además, se llevaron a cabo importantes reformas iniciales en el sector eléctrico (ver sección Sector Eléctrico).

### c. Administración Financiera del Estado

El Banco continuó apoyando la administración financiera mediante un segundo programa para la modernización de la administración de recursos públicos (PAFI II, US\$21 millones). El programa buscaba fortalecer la capacidad institucional de Hacienda para conducir política y gestión fiscal; consolidar el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) y expandirlo a organismos descentralizados y municipales; establecer un sistema de compras y contrataciones; e implementar un sistema de control interno, incluyendo el fortalecimiento de la Contraloría General.<sup>41</sup> El programa aprobado en 2006 alcanzó elegibilidad en 2010, y se ha caracterizado por una lenta ejecución, en particular el componente con controlaría, y en menor medida, el de compras. El programa ha permitido aumentar el acceso a datos de gestión financiera.<sup>42</sup>

Los resultados en la institucionalidad de la gestión fiscal, sin embargo han sido limitados.<sup>43</sup> De acuerdo al informe PEFA (2012), en comparación con 2007-2009, el desempeño y credibilidad de la política presupuestaria descendió. El hecho más relevante fue la mayor ejecución de gastos con respecto a los presupuestos aprobados, particularmente en 2012. Tampoco hubo progreso significativo en el monitoreo financiero y de riesgos fiscales en empresas públicas. En presupuesto basado en políticas para integrar la planificación plurianual con la formulación y seguimiento del presupuesto, se destaca los avances en la creación del sistema nacional de planeamiento estratégico y aprobación de la END.<sup>44</sup> Sin embargo, el vínculo entre previsiones fiscales y asignaciones programáticas de mediano plazo es todavía débil. En cuanto a seguimiento ejecución presupuestaria, se implementó la cuenta única de tesorería y se aumentó la cobertura del SIGEF (ingresos, gastos y operaciones de financiamiento) de 30% a 80%, sin embargo, sigue operando solamente a nivel de Gobierno Central.<sup>45</sup>

En materia de compras, el dimensionamiento de la solución propuesta no respondió a la magnitud de los problemas identificados. El componente de compras buscaba adecuar el sistema nacional de compras y contrataciones con el SIGEF para cubrir a todas las

entidades del gobierno central en primera instancia, y así luego incluir las entidades descentralizadas. Sin embargo, al inicio de la implementación se estableció la necesidad de contar con un nuevo sistema informático para lo cual, los recursos asignados al componente eran insuficientes, por lo que se decidió fortalecer la herramienta existente mientras en paralelo se desarrollaban las especificaciones técnicas de una nueva plataforma tecnológica. Las especificaciones se completaron en 2012,<sup>46</sup> de acuerdo al Plan Estratégico Institucional 2013-2016 de la DGCP, pero la implementación no está contemplada bajo el PAFI II. Al final del período bajo evaluación, el sistema de adquisiciones sigue fragmentado y solo 30% de las compras y contrataciones del estado se publican en el portal electrónico. Si bien la ley de adquisiciones estipula que el proceso de licitación pública es el método predeterminado de selección de contratistas, en la práctica muchas contrataciones se adjudican mediante una selección basada en una sola fuente, fuera del sistema abierto.

#### **d. Cobertura financiera *ex ante* de desastres naturales**

El Banco logró poner a disposición del país un conjunto de instrumentos complementarios en materia de prevención, gestión y cobertura financiera de desastres naturales. El Banco continuó ejecutando un programa de prevención de desastres y gestión de riesgos (DR-L1007, US\$5 millones) aprobado en 2005, siendo uno de sus principales productos el apoyo al Programa Integral de Gestión de Riesgo de Desastres Naturales (PIGRDN), cuya ejecución satisfactoria se convirtió en un requisito para la vigencia de una línea de crédito contingente aprobada en 2009 (DR-X1003, hasta US\$100 millones)<sup>47</sup> que financia eventuales gastos extraordinarios durante la fase de *emergencia* de un desastre natural severo o catastrófico.<sup>48</sup> Esta vinculación ha sido beneficiosa, no solo en cuanto a la complementariedad entre instrumentos y divisiones del Banco, sino también por vincular mitigación y protección financiera.<sup>49</sup> Adicionalmente, en 2011 el Banco aprobó una facilidad (DR-L1045, US\$24 millones) que financiará el establecimiento de una cobertura de seguro paramétrica (hasta US\$100 millones) para cubrir eventuales gastos extraordinarios originados en caso de movimientos sísmicos y/o ciclones tropicales de magnitud considerable.<sup>50</sup> El Banco también aprobó dos CTs (US\$300.000) para mejorar los sistemas de registro, valoración y monitoreo de activos fijos destinados a la provisión de servicios públicos que pudiesen verse afectados en caso de un desastre natural (fase de *rehabilitación*).

En conclusión, la evidencia sugiere que los avances hacia el objetivo de mejorar la eficiencia del gasto fueron mixtos. Si bien con el apoyo del Banco se realizaron avances en gestión fiscal y administración financiera del estado, su consolidación no es clara por cuanto persisten serios desafíos en la institucionalidad de la gestión fiscal, según lo demostró la pérdida de disciplina fiscal observada durante 2012. Se avanzó en la focalización de subsidios y gasto social, así como en la cobertura financiera *ex ante* de desastres naturales. Por último, las transferencias al sector eléctrico, unos de los principales pasivos fiscales, disminuyeron levemente, pero al final fueron mayor a lo esperado (Ver sección Sector Eléctrico).

## B. SECTOR ELÉCTRICO

### 1. Objetivo: Impulsar la sostenibilidad operativa y financiera del sector eléctrico

En comparación con el período 2004-2008, el Banco tuvo un importante rol en la definición de políticas sectoriales al inicio del período bajo evaluación. En 2009, a petición del gobierno, el BID y el Banco Mundial prepararon el “Plan de Acción para Modernizar al Sector Eléctrico” con el propósito de apoyar la transformación integral del sector. El plan sirvió como base del plan de gobierno (“Plan de Acción del Sector Eléctrico 2010-2015”) presentado en diciembre de 2009. El plan proponía la adopción de una serie de medidas correctivas en siete áreas principales (tarifas, subsidios, pérdidas, gestión, fideicomiso, institucionalidad, e inversiones), las que debían ser abordadas en forma integral y simultánea (Cuadro 1, Anexo).

En 2009 y 2010 se implementaron importantes medidas como parte de la matriz de política del préstamo de emergencia de fortalecimiento fiscal (DR-L1043). El subsidio geográfico en zonas del programa de reducción de apagones (PRA) fue eliminado y reemplazado por un subsidio focalizado (BONOLUZ), cuyos beneficiarios pasaron a ser identificados a través del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN).<sup>51</sup> También se contrataron auditorías operativas y financieras para la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE) y las Empresas Regionales de Distribución Eléctricas (EDEs) que han permitido contar con estados auditados consolidados,<sup>52</sup> se seleccionaron administradores especializados para la alta gerencia de las EDEs, y se redujo el saldo de la deuda corriente del sector público no financiero con las empresas generadoras. Por su parte, la tarifa promedio fue aumentada en 12,5% acumulado entre junio y julio de 2009 (luego de haber estado congelada desde 2006), y la estructura tarifaria fue simplificada, reduciéndose los bloques residenciales.

En noviembre de 2011 se aprobó el primer, y a la fecha único, préstamo de una serie programática de política de tres operaciones para apoyar la sostenibilidad y eficiencia del sector. La serie contemplaba tres operaciones entre 2011 y 2013. La operación aprobada apoyaba el inicio de reformas, incluyendo la elaboración de un “plan indicativo de expansión de generación y transmisión (2011-2025)” por parte de la CDEEE para cubrir la demanda y una propuesta para modificar el régimen tarifario y su flexibilización.<sup>53</sup> Las operaciones subsiguientes se concentrarían en la aplicación y evaluación de los mecanismos tales como la implementación del nuevo régimen tarifario; aplicación de medidas orientadas al planeamiento de la expansión de generación y transmisión; y evaluación de avances del desempeño operativo y de gestión de las EDEs.

El Banco también apoyó la rehabilitación de redes de distribución mediante un préstamo de inversión con garantía soberana y buscó apoyar inversiones en energía alternativas por medio del sector privado. El proyecto de rehabilitación de redes (DR- L1026, US\$40 millones) contó con cofinanciamiento de la OFID

(US\$30 millones) y un préstamo complementario del Banco Mundial (US\$34 millones), y formó parte del plan de inversiones de las EDEs 2008-2010 (US\$275,5 millones).<sup>54</sup> El proyecto tenía como objetivo aumentar la tasa de recuperación de efectivo (CRI), lo que requería una reducción de pérdidas técnicas y un incremento en la cobranza.<sup>55</sup> En tanto, los préstamos sin garantía soberana todavía no han desembolsado (Cuadro 2).

#### CUADRO 2: PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN EL SECTOR ELÉCTRICO

**El sector privado del Banco aprobó dos operaciones que aún no han desembolsado - operaciones que si bien son relevantes eventualmente podrían tener implicancias financieras para el sector.** En 2011 SCF aprobó dos préstamos para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de dos parques eólicos con una capacidad total de 80,6 MW: Bani (DR-L1049, US\$27,6 millones) y Pecasa (DR-L1051, US\$50,7 millones). Los proyectos venderán su producción directamente a la CDEEE a través de contratos de compra a 20 años plazo,<sup>56</sup> y se espera que tengan un efecto demostración al ser de los primeros parques en el país. Los proyectos aún no se desembolsan debido a que recientemente (julio de 2013) fue aprobado por parte de la CDEEE, el acuerdo directo entre los prestamistas, generadores, y la CDEEE. Los esquemas de garantías para la participación del sector privado (precio base por ley, carta de garantía por parte de la CDEEE en caso de incumplimiento de pago, mecanismo de suspensión) si bien acorde a estándares internacionales, en el contexto fiscal del país podrían convertirse en un pasivo para la CDEEE que habría sido necesario analizar en más detalle, no sólo desde la perspectiva de los patrocinadores de proyecto, sino que también desde la perspectiva de la finanzas públicas del país. En tanto, la CII aprobó en 2011 un préstamo para la construcción de una planta térmica de ciclo combinado a base de gas natural (US\$5 millones) con una capacidad de 78 MW, que ha tenido atrasos en la negociación del contrato de compra, en este caso, con una empresa privada.

Los resultados fueron modestos en cuanto a la implantación de políticas. Durante el período bajo evaluación solamente se aprobó la primera operación (DR-L1050, US\$200 millones) de la serie programática debido a cambios por parte del país en la orientación del sector. La no adopción del régimen tarifario propuesto (condicionalidad segunda operación) fue una de las razones para la no aprobación del segundo préstamo. Además, en 2012 el gobierno entrante revirtió algunas medidas contempladas en el Plan de Acción (cambio de administradores de las EDEs, postergación licitación internacional de contratos de energía para expandir oferta). En marzo de 2013 se presentó un nuevo plan sectorial que, en primera instancia, no contempla medidas en materia tarifaria (Cuadro 2, Anexo).<sup>57</sup> Bajo una mirada retrospectiva, el Banco subestimó la oportunidad de reformas estructurales en un sector políticamente complejo y dinámico. La primera operación fue aprobada seis meses antes de las elecciones presidenciales y la segunda operación contemplada en





2012 consideraba la implementación de reformas, en algunos casos de alto costo político (ej. aplicación del régimen tarifario). Un segundo préstamo de inversión diseñado para rehabilitación de redes (DR-L1034, US\$78 millones), fue postergado por la administración del Banco debido a los cambios de política.<sup>58</sup> El Banco Mundial también tenía contemplada una segunda operación que no ha sido aprobada.<sup>59</sup>

En la práctica, las pérdidas promedio de energía de las EDEs mostraron una reducción desde 36,2% en 2009 a 32,9% en 2011. Al mismo tiempo, el índice de cobranzas se mantuvo relativamente constante. Como resultado, el CRI aumentó de 58,4% en 2009 a 59,9% en 2011 (60% en los primeros siete meses de 2012).

Los resultados operativos y financieros fueron menores a lo esperado. En términos operativos, el Plan de Acción contemplaba que los proyectos de rehabilitación reducirían las pérdidas en al menos 10% entre 2009 y 2011, y que en 2013 las pérdidas y cobranzas serían 12% y 97%, respectivamente, en línea con empresas eficientes en la Región. En la práctica, las pérdidas promedio de energía de las EDEs mostraron una reducción desde 36,2% en **2009** a 32,9% en **2011**.<sup>60</sup> Al mismo tiempo, el índice de cobranzas se mantuvo relativamente constante. Como resultado, el CRI aumentó de 58,4% en **2009** a 59,9% en **2011** (60% en los primeros siete meses de 2012) (Figura 9, Anexo). Esto se debe en parte a que durante 2009-2011 sólo la mitad de las inversiones presupuestadas por las EDEs fueron realizadas (Figura 11, Anexo) por retrasos en los desembolsos de organismos multilaterales<sup>61</sup> y contrapartidas del gobierno. Además, las inversiones tuvieron un foco primordial en rehabilitación de redes (pérdidas técnicas), minimizando la medición de pérdidas para detectar y evitar el hurto de energía (pérdidas no técnicas). En términos financieros, luego de la mejora en 2009, las transferencias al sector aumentaron marcadamente entre 2009 y 2011 (Figura 10, Anexo) debido principalmente al aumento en los precios del petróleo que llevó a las autoridades a asignar mayores transferencias a través del Fondo de Estabilización de la Tarifa Eléctrica (FETE) para evitar aumentos significativos en las tarifas.<sup>62</sup>

© Daniel Gruener, 2012

En conclusión, los avances hacia el objetivo de *impulsar la sostenibilidad operativa y financiera* del sector fueron limitados en comparación a lo previsto. El Banco contribuyó de manera significativa a la definición de una política integral de intervención orientada a modernizar el sector, en el marco de un enfoque coordinado con el FMI y el Banco Mundial. Si bien se llevaron a cabo medidas largamente postergadas (eliminación del PRA, introducción de BONOLUZ, y aumentos tarifarios entre junio de 2009 y mayo de 2011), los resultados en cuanto a la implantación de la política han sido modestos con respecto al Plan de Acción acordado. Además la sostenibilidad de algunas de las reformas es cuestionable y en la actualidad, no existe un diálogo de política de nivel comparable con el que existía al inicio del período.<sup>63</sup> Si bien hubo avances en reducción de pérdidas, estos fueron menores a lo esperado, y a nivel financiero, el sector sigue generando una carga fiscal al gobierno. Una visión retrospectiva lleva a la conclusión de que el programa del Banco planteó reformas estructurales de gran alcance y cuya consolidación requería tomar decisiones con alto costo político.

## **C. TRANSPORTE**

### **1. Objetivo 1: Mejorar la calidad y la gestión de la red vial**

El programa del Banco se enfocó en la rehabilitación de carreteras y caminos vecinales y en generar un cambio en la política de gestión para asegurar el mantenimiento vial, en respuesta a los problemas prioritarios del sector. El programa incluyó la aprobación de dos préstamos sin garantía soberana, el Boulevard Turístico del Atlántico (DR-L1030) y la Carretera de Peaje Viadom (DR-L1052). También incluyó un préstamo multifase con garantía soberana (DR-L1008) aprobado en 2007, pero cuya ejecución se ha dado en el período bajo evaluación. Además, se financiaron CTs y ESWs para abordar temas de importancia para el país (servicios de transporte y logística e institucionalidad del sector) cuya adopción por parte del gobierno ha sido lenta, pero creciente en el último tiempo.

El enfoque del Banco fue relevante, si bien su participación en el sector fue marginal. El programa del Banco buscó atender los problemas de falta de mantenimiento que tradicionalmente han afectado la calidad de la red vial, pues si bien el país cuenta con una densidad vial adecuada, cerca de 65% de sus carreteras se encontraba en estado regular o malo a finales de 2012. Sin embargo, la participación del Banco en el sector fue marginal en términos de financiamiento. El Banco aprobó un total de US\$174,8 millones, lo que contrasta con el importante gasto en infraestructura vial realizado por el gobierno con fondos provenientes de convenios de financiamiento bilateral, particularmente con Brasil, que solo en 2012 alcanzó US\$670 millones.

Los préstamos sin garantía soberana financiaron proyectos de concesión de carreteras por peaje en cuya justificación y diseño primaron consideraciones sobre la adicionalidad y la viabilidad financiera de los proyectos, desarrolladas sobre la base

de supuestos poco realistas dado el contexto de país. En el proyecto del BTA,<sup>64</sup> por ejemplo, la garantía de ingreso mínimo a favor del concesionario, fue el elemento clave para asegurar la viabilidad financiera de la operación y el repago del préstamo. Sin embargo, las proyecciones de demanda que se utilizaron para definir la estructura financiera y el ingreso mínimo fueron demasiado optimistas, pues asumieron que el promedio de vehículos por día iba a aumentar en 31% en 2012; 24% en 2013; y 3% de allí en adelante, resultando en aumentos de 80% (de 4,040 a 7,280) entre 2011 y 2015 y de 56% (de 7,280 a 11,370) entre 2015 y 2030. Estas proyecciones contrastan con el escenario planteado por INE/TSP de 0% de incremento entre 2011-2012; 1,2% entre 2013 y 2015 y 2.67% de ahí en adelante y con los volúmenes de tránsito promedio reales, que según datos proporcionados por el concesionario, fueron de 2,797 v/d para finales de 2012. Si bien el escenario planteado por INE/TSP se incluyó en el documento de préstamo del BTA, no parece haber sido utilizado para ajustar las proyecciones de demanda a niveles que estuvieran más en consonancia con la realidad y el contexto del país. Igual sucedió con el análisis de cobertura de la deuda, que a partir de las proyecciones de INE/TSP indicaba que la carretera generaría ingresos suficientes para cubrir la deuda solamente en un año, el 2022.

Las proyecciones de demanda incluyeron supuestos que no fueron debidamente analizados. En el caso del BTA, se trabajó bajo el supuesto de un incremento de 25% en el volumen de tráfico que resultaría de la mayor conectividad entre Samaná-Santo Domingo-Punta Cana. INE/TSP planteó 0% de incremento por este concepto. Los niveles de peaje definidos en la concesión fueron altos tanto para el país (US\$12 para vehículos particulares; US\$13 para autobuses) como en comparación con otros países<sup>65</sup> y se sumaron al peaje de la carretera del Nordeste. Si bien se basaron en parámetros internacionales, no tomaron en cuenta factores de tipo socio-económico como la capacidad de pago de la población. En la actualidad el peaje se cobra solo al 10% del tránsito vehicular como resultado de la reubicación de la caseta de peaje solicitada por el gobierno en 2012.<sup>66</sup>

El análisis de riesgo de las operaciones sin garantía soberana no contempló en forma adecuada las posibles consecuencias fiscales para el país de los esquemas propuestos. En el proyecto BTA, los riesgos de la operación no incluyeron la categoría de riesgo fiscal para el país. Este se analiza desde la perspectiva del riesgo para los prestamistas de que el país no cumpla “puntualmente con sus obligaciones financieras derivadas de la garantía de nivel mínimo de ingresos” para lo cual, el gobierno se comprometió a otorgar garantías adicionales bajo la forma de cuentas de reserva y cartas de crédito suplementarias. El pasivo contingente generado por un esquema en el que el gobierno asumió la totalidad de los riesgos comerciales del proyecto, incluido todo evento adverso que no fuera directamente responsabilidad del concesionario, más un rendimiento fijo de 16,9% real en dólares,<sup>67</sup> se contrapone con los esfuerzos que en paralelo adelantaba la ventanilla pública del Banco para fortalecer las finanzas públicas del estado. El monto estimado del pasivo que el proyecto podía generar por concepto de la garantía de ingreso mínimo se estimó entre US\$2,6 millones y US\$14,5 millones anuales, pero los resultados a 2013 dan cuenta de una magnitud diferente.

Los resultados de los préstamos sin garantía soberana cuestionan la oportunidad y conveniencia de los esquemas propuestos. El proyecto BTA se aprobó en 2009, año en el que el país atravesaba por una difícil situación económica producto de la crisis financiera internacional. El proyecto, basado en una concesión a 30 años, se completó en tiempo y presupuesto y entró en operación en 2012, año electoral. La garantía de ingreso mínimo se activó desde la entrada en operación de la carretera con un costo para el gobierno que se estima será de US\$39 millones en 2013 y que viene a sumarse al pago de la garantía incluida en el proyecto de la Carretera del Nordeste estimado en US\$28 millones anuales. Por su parte, el Banco aprobó el proyecto de la Carretera de Peaje Viadom (DR-L1052) en enero de 2012 con un diseño de características similares al proyecto de BTA, pero con un peaje sombra en vez de una garantía de ingreso mínimo. La operación del Viadom fue cancelada en junio de 2013 por cuanto el gobierno rescindió el contrato de concesión en el que se sustentaba el proyecto sobre la base de la magnitud del pasivo contingente que el esquema acordado representaba para el gobierno.

El programa de Infraestructura Vial, Fase I (DR-L1008), única operación con garantía soberana durante el período, presenta demoras en su ejecución. Después de seis años contados desde su aprobación, a la fecha solo ha desembolsado 36% debido a cambios en el esquema de ejecución<sup>68</sup> que retrasaron el inicio de las actividades, y a la limitada disponibilidad de recursos de contrapartida. Los mayores avances se han dado en la rehabilitación de carreteras afectadas por la Tormenta Noel, cuya ejecución se completó en 2009, y en caminos vecinales. Por su parte, hay un rezago significativo en la ejecución del componente de fortalecimiento institucional pues todavía no se ha iniciado el piloto para poner en marcha un sistema de medidas y control de cargas y pesos.

La operación multifase incorporó esquemas relevantes pero insuficientes para promover un cambio de política en la gestión del mantenimiento vial. El proyecto contempló la rehabilitación de carreteras bajo la modalidad de contratos de obra que incluyeran el mantenimiento por estándares. En lo rural, el proyecto se enfocó en rehabilitación y mantenimiento de caminos rehabilitados mediante la contratación de microempresarios locales. Ambos aspectos constituyen elementos de diseño importantes para asegurar la calidad de la red vial pero no parecen suficientes para generar un cambio de política que asegure el financiamiento de estos trabajos una vez que el préstamo se termine. Además, el diseño de la operación no contempló mecanismos para que el gobierno vaya asumiendo poco a poco el compromiso presupuestario del mantenimiento. En ausencia de un cambio de política, la sostenibilidad de las inversiones es cuestionable.

En conclusión, el apoyo del Banco ha contribuido en forma marginal al objetivo de *mejorar la calidad y gestión de la red vial*. En cuanto a su capacidad para promover un cambio en la gestión que asegure el mantenimiento y la sostenibilidad de las inversiones, la acción del Banco también ha tenido un alcance limitado. Los proyectos sin garantía



soberana reflejan una falta de coherencia interna en el enfoque adelantado por el Banco a través de sus diferentes ventanillas, lo que resultó en que las implicaciones fiscales de los esquemas propuestos no fueran debidamente analizadas de manera a tomar en cuenta el contexto macroeconómico por el que atravesaba el país.

## **2. Objetivo 2: Mejorar la gestión del transporte urbano en Santo Domingo**

El enfoque del Banco se quedó corto frente al objetivo propuesto. El Banco buscó desarrollar e implantar un sistema de rutas alimentadoras para la línea 1 del Metro con el fin de lograr una operación integral del sistema y aprovechar al máximo la inversión realizada por el país.<sup>69</sup> El Banco aprobó en 2009 una CT (DR-L1065, US\$1 millón) para financiar: el diseño e implantación del sistema de rutas alimentadoras (Portal del Norte); la implantación gradual del esquema a toda la línea 1; la definición de un modelo de gestión y financiero; el desarrollo de la estrategia de negociación con los transportistas; y la elaboración de un plan maestro para el sistema de transporte de la ciudad. Si bien los estudios previstos se completaron, la implantación del sistema no tuvo lugar pues requería de inversiones por parte del gobierno que no se han materializado a la fecha.<sup>70</sup>

## **D. AGUA Y SANEAMIENTO**

### **1. Objetivo: Mejorar la cobertura y la gestión del servicio de agua potable y saneamiento en las zonas rurales y periurbanas de bajos ingresos**

La acción del Banco se concentró en llevar a término una operación aprobada en 1999 que originalmente buscaba promover una reforma integral del sector. El Programa de Reforma y Modernización de Agua Potable y Saneamiento (DR-0123, US\$71 millones) tuvo dos reformulaciones y la cancelación parcial de sus recursos (US\$40 millones), terminando con un alcance reducido centrado en la reforma de la Corporación de Acueducto y Alcantarillados de Santo Domingo (CAASD). El proyecto tiene previsto concluir en 2013. Entre sus principales productos se encuentra el Plan de Gestión Empresarial de la CAASD, terminado en 2012 pero que aún no ha sido implementado, y el Plan Maestro de Alcantarillado para la zona metropolitana de Santo Domingo, cuya implementación depende de que el gobierno obtenga financiamiento. Se efectuaron obras para la provisión de servicios de agua potable y saneamiento en zonas periurbanas de bajos ingresos, pero en menor medida a lo originalmente planeado.

Los resultados en cuanto al fortalecimiento de la capacidad técnica y comercial de la CAASD y al incremento de la cobertura de agua potable y alcantarillado en las zonas de bajos ingresos son escasos. De 2010 a 2012, la cobertura de agua potable en la ciudad aumentó 4%, mientras que la de alcantarillado no registró ningún aumento significativo. El índice de agua no contabilizada disminuyó 11%, lo que se debió a la reducción del volumen de agua producida, y no a una reducción efectiva del agua no contabilizada. En el mismo período, el número de clientes registrados como usuarios activos aumentó casi 6% y el índice de micro-medición cayó un 7%.<sup>71</sup>

En 2010, el Banco aprobó un programa de inversiones en agua potable y saneamiento con INAPA, que después de varios contratiempos, ha repuntado en su ejecución. El programa (DR-L1041, US\$35 millones), enfocado en siete de las provincias con mayores índices de pobreza, replica un modelo de desconcentración de servicios de INAPA promovido con éxito por AECID en un piloto en la provincia de San Juan y busca fortalecer el modelo de intervención de INAPA en zonas rurales basado en la transferencia de la gestión, administración, operación y mantenimiento de acueductos rurales a asociaciones comunitarias. La ejecución ha mejorado con la consolidación de la unidad ejecutora y terminación de diseños para la licitación de obras. A solicitud del Gobierno se destinaron recursos para mitigar la expansión del cólera mediante la rehabilitación de cloradores rurales (particularmente en la zona fronteriza con Haití) y de casetas de cloración. A fines de 2012 el Banco aprobó un programa para mejorar el servicio de agua potable en Santiago (DR-L1057, US\$25 millones) que está a la espera de ratificación en el Congreso. Ambas operaciones contaron con CTs para apoyar el diseño y formulación de planes de inversión a ser financiados por los préstamos.

El enfoque del Banco en las nuevas intervenciones fue relevante, si bien es pronto para medir sus resultados. El Banco focalizó su acción en atender temas críticos del sector en el contexto del marco legal vigente. La reforma integral del sector pasó así a ser una condición deseable más no un prerequisite para la realización de inversiones críticas. No obstante, el Banco apoyó en paralelo iniciativas de diálogo y concertación, como la Mesa de Agua en el marco de la IPAC, bajo un enfoque que buscaba incorporar al diálogo a legisladores, sociedad civil y sector privado, y especialistas sectoriales. Por otra parte, el Banco desarrolló la posibilidad de trabajar con nuevas contrapartes que, como en el caso de Santiago, presentan mejores niveles de desempeño, y por lo tanto, mejores posibilidades de liderar procesos de cambio, por lo que sus resultados serán de suma importancia para orientar la acción del Banco en el sector.

## **E. PROTECCIÓN SOCIAL**

### **1. Objetivo: Aumentar la eficiencia y efectividad de la Red de Protección Social**

En 2009 el gobierno emprendió la reestructuración del programa de transferencias para apoyar a los hogares de bajos ingresos. El programa establecido en 2005 fue reestructurado para aumentar su eficiencia y eficacia en la promoción de mejoras en salud, nutrición y educación entre los hogares más pobres al convertirlo en un programa completo de transferencias monetarias condicionadas (TMC).

El programa del Banco, a la par con el Banco Mundial, apoyó los esfuerzos de reforma del gobierno mediante un enfoque programático. El Banco aprobó cinco préstamos de inversión en forma anual por un total de US\$480 millones, que fueron

acompañados de tres CTs (US\$2,14 millones). Los préstamos contaron con dos partes principalmente: (i) la mayor parte de los recursos (53%-96%) financió transferencias monetarias; (ii) el remanente financió inversiones para apoyar reformas, fortalecer las instituciones involucradas y la prestación de servicios vinculados, y la introducción de un sistema continuo de evaluación (Tabla 9, Anexo). Un aspecto importante del programa del Banco fue su enfoque en fortalecer la coordinación con la oferta de servicios, particularmente con atención primaria de salud. De esta manera, el segundo, tercer y cuarto préstamo incluyeron un total de US\$60 millones para inversiones destinadas a mejorar la prestación de servicios de salud.

Los préstamos se complementaron bien con las CTs. Las CTs financiaron el diseño y recolección de la línea de base y de información de seguimiento para una evaluación de impacto, así como varios estudios a partir de la línea de base. En este contexto, los préstamos y CTs ayudaron a introducir una cultura y un sistema de evaluación en el programa de Solidaridad, tanto a nivel de procesos como de impacto. La relevancia de los estudios financiado por las CTs, sin embargo, ha sido variable, y no todos contaron con el interés y apropiación clara por parte de las contrapartes.

El diseño de los préstamos subestimó la complejidad de la implementación de algunas reformas. Reformas como la introducción de un sistema electrónico de verificación de corresponsabilidades en salud y educación por parte de los beneficiarios, así como la introducción de un sistema de información unificado en las tres agencias involucradas en la administración del programa (SIUBEN, Solidaridad, ADESS), han tomado más tiempo de lo estimado. Asimismo, la complejidad y economía política que rodea la aprobación y apropiación de las medidas para mejorar la prestación de atención primaria en salud, también fueron subestimadas.

El proceso de programación anual y la presión por desembolsos condujeron a la aprobación de nuevas operaciones, aun cuando el progreso de partes claves de las operaciones anteriores sigue siendo limitado. El énfasis por aprobar una nueva operación cada año ha llevado a tener hasta cuatro préstamos en ejecución al mismo tiempo. Típicamente, los desembolsos para transferencias se completaron en 12-18 meses, mientras los desembolsos para reformas en temas institucionales y para el mejoramiento de la prestación de servicios de salud se rezagaron (Tabla 10, Anexo).

El Banco sigue desembolsando los saldos para transferencias monetarias hasta que se usen todos los recursos, aún si las tasas de cumplimiento son sustancialmente debajo de las metas establecidas. Los desembolsos para transferencias estaban condicionados al cumplimiento de las corresponsabilidades en educación y salud por parte de los beneficiarios. Sin embargo, demoras en la implementación de un sistema de verificación electrónico han hecho difícil una verificación con certeza. Por consiguiente, el Banco basó sus desembolsos en los resultados de auditorías recurrentes llevadas a cabo sobre la base de muestras. Cuando éstas encontraron que las metas no se habían logrado en los beneficiarios de la muestra, el monto a ser desembolsado para transferencias se



El apoyo del Banco ha contribuido a convertir paulatinamente a Solidaridad hacia un programa efectivo de transferencias condicionadas. En cuanto al pago de beneficios, el número de almacenes que aceptan la tarjeta débito de Solidaridad aumentó de menos de 2.000 a más de 4.900 y la calidad de su servicio es monitoreada.

© Daniel Gruener, 2011

prorrateó de acuerdo a la tasa de cumplimiento (proceso aplicado en el tercer y cuarto préstamo) y el saldo se acumuló para financiar el próximo desembolso para transferencias. Cuando la siguiente auditoría mostró un cumplimiento mucho más bajo, los desembolsos siguientes del tercer préstamo se prorrataron otra vez, y dos meses más tarde el mismo porcentaje de prorrato se aplicó a los desembolsos para transferencias del cuarto préstamo, aun cuando quedaban recursos para transferencias del tercer préstamo.<sup>72</sup>

Además del financiamiento de casi 30% de las transferencias anuales, el apoyo continuo del Banco ha ayudado a proteger y racionalizar el gasto social, y ha proporcionado el apoyo técnico y legitimidad al programa de reforma de asistencia social del Gobierno. El apoyo del Banco ha contribuido a convertir paulatinamente a Solidaridad hacia un programa efectivo de transferencias condicionadas. Desde el inicio de la reforma se han dado importantes pasos para fortalecer la gestión y administración del programa. Se ha fortalecido el SIUBEN como agencia única a cargo de determinar la elegibilidad al programa, aunque su capacidad para mantener información actualizada de beneficiarios todavía requiere trabajo. En cuanto al pago de beneficios, el número de almacenes que aceptan la tarjeta débito de Solidaridad aumentó de menos de 2.000 a más de 4.900 y la calidad de su servicio es monitoreada. Además el acceso de beneficiarios a la información de su cuenta también ha mejorado. Las corresponsabilidades relacionadas con utilización de servicios de salud preventiva para niños de 0-5 años, mujeres embarazadas, y con la asistencia escolar se han consolidado. El Banco trajo un apoyo importante al piloto, la evaluación y posterior introducción a nivel nacional de un esquema de pago diferenciado en educación para incentivar a las familias que mantengan a los estudiantes inscritos en educación secundaria o vocacional. Por otro lado, el atraso en la introducción de sistema automatizado de verificación (actualmente con registros en papel) no permite que la verificación sea completa. Los resultados de las auditorías recurrentes sugieren que el cumplimiento de corresponsabilidades se mantiene por debajo de la meta de las operaciones (85%), y habría disminuido considerablemente en 2012.<sup>73</sup>

El programa del Banco ha empezado a fortalecer la oferta de servicios de atención primaria de salud en respuesta al incremento de la demanda generada por el programa de TMC. Los proyectos han apoyado la rehabilitación y equipamiento de más de 250 centros de atención primaria, la preparación de guías clínicas de tratamiento para intervenciones en salud materno-infantil, la capacitación de alrededor 350 doctores y enfermeras, y el desarrollo de un programa de aprendizaje a distancia. Sin embargo, la efectividad del programa de capacitación aún no se conoce. Recientemente, el gobierno suspendió la capacitación a distancia de proveedores de servicios de atención primaria mediante educación, en favor de una capacitación más larga conducente a diploma y certificación. La introducción de un sistema de información clínica para atención primaria enfrentó problemas y su uso es limitado.<sup>74</sup> En tanto, los planes para fortalecer la gestión del sistema de proveedores mediante el establecimiento de una entidad de gestión independiente no se materializaron.



Los resultados en salud y educación, muestran avances, si bien todavía queda bastante por hacer, particularmente en salud. Los resultados preliminares de la evaluación de impacto muestran que el programa de TMC ha tenido un efecto positivo en el uso de atención médica preventiva y en asistencia escolar entre los hogares beneficiarios. Las principales mejoras se registraron en mujeres embarazadas que reciben controles prenatales y postnatales, así como en niños beneficiarios del programa que asisten periódicamente a los controles de salud y completan el protocolo de vacunación, en comparación al grupo de control. En educación, los hogares beneficiarios también mostraron mejores resultados en inscripción escolar y asistencia en comparación al grupo de control.<sup>75</sup> Sin embargo, queda por hacer: la encuesta de beneficiarios en 2011 (basada en una muestra) encontró que sólo 28% de los niños menores de 5 años de hogares beneficiarios habían recibido todas las vacunas; casi 30% de las mujeres embarazadas no asistieron a los chequeos durante los primeros tres meses de embarazo; y menos de la mitad de los jóvenes entre 14 y 18 años estaban inscritos en educación secundaria (Tabla 11, Anexo).

En conclusión, se han realizado avances hacia el objetivo de *aumentar la eficiencia y efectividad de la red de protección social*, aunque queda trabajo por hacer. La participación del Banco contribuyó a convertir paulatinamente a Solidaridad hacia un programa efectivo de transferencias condicionadas y a fortalecer su vinculación con la oferta de servicios asociados, particularmente en salud. El Banco, sin embargo ha subestimado sistemáticamente la complejidad y el tiempo necesario para implementar las reformas de fortalecimiento del programa y su vinculación con los servicios de salud, procediendo rápidamente a través de nuevas y sucesivas operaciones, aun cuando las operaciones iniciales tenían importantes montos por desembolsar más allá de las transferencias monetarias.

## F. INSERCIÓN LABORAL

### 1. Objetivo: Mejorar la inserción laboral de los jóvenes en las zonas de bajos ingresos

El Banco persiguió este objetivo estratégico a través de programas de entrenamiento y creación de servicios de empleos. El Banco aprobó un préstamo en 2005 (DR-L1006, Mercados Laborales y Transferencias Sociales), pero que desembolsó más de 50% de sus recursos luego de 2009, y una CT de apoyo a la operación (DR-T1049). En 2011, el Banco aprobó una operación de continuación (DR-L1036, Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Empleo) que contó con el apoyo de otra CT (DR-T1061).<sup>76</sup>

Si bien el objetivo es relevante dado el alto desempleo juvenil, el enfoque utilizado, basado en el establecimiento de un servicio de empleo, es cuestionable. Diferentes evaluaciones indican que la asistencia en la búsqueda de trabajo a través de este tipo de servicios puede mejorar tanto el empleo como los ingresos, pero solamente cuando existen suficientes vacantes disponibles. La asistencia para la búsqueda de

trabajo es más débil en países donde la mayoría de los trabajadores trabajan por cuenta propia (*“self-employed”*).<sup>77</sup> En general, dado el limitado número de puesto de trabajo creados en el sector formal, sumado a las restricciones fiscales, es cuestionable si la intermediación laboral es un mecanismo eficiente y efectivo para resolver los problemas de empleo en el contexto del país.

Si bien el apoyo del Banco (DR-L1006) fue esencial para establecer el Observatorio del Mercado Laboral y el Servicio Nacional de Empleo (SENAE), la efectividad de este último, a la fecha, ha sido limitada.<sup>78</sup> Entre 2009-2011, SENAE abrió 15 oficinas territoriales. Su efectividad, sin embargo, para insertar postulantes en el mercado laboral se ha visto limitada debido a: (i) el crecimiento del empleo y vacantes en el sector formal es baja; (ii) un número menor de empresas registra sus vacantes con SENAE (2.124 en 2011; 1.103 en los primeros ocho meses de 2012); (ii) un bajo porcentaje de vacantes registradas se llenan con candidatos referidos por SENAE, debido a que éstos generalmente no cuentan con las habilidades requeridas para las vacantes (7% en 2010; 25% en 2011; y 16% en 2012). En 2013, el programa ha tenido poca asignación de recursos, limitando la efectividad de SENAE para llegar a nuevos empleadores, y actividades como las ferias de empleo se han detenido casi por completo.

La operación aprobada en 2011 (DR-L1036) se ha caracterizado por una lenta ejecución. El programa busca expandir los servicios de SENAE incluyendo no solo intermediación laboral, sino también, asesoramiento profesional para aumentar la probabilidad que los postulantes encuentren empleo. El primer desembolso (junio de 2012) financió principalmente salarios para empleados de las oficinas de SENAE y el observatorio. Si bien en 2013 se incluyeron estos salarios en el presupuesto, el interés limitado del sector privado en los servicios de SENAE, las dudas para proceder con la implementación del proyecto, así como la limitada asignación presupuestaria en 2013, plantean preguntas si el programa continúa siendo una prioridad para el gobierno. La CT de apoyo a la operación no se ha iniciado.

Los resultados del Programa Juventud y Empleo han sido limitados. El préstamo (DR-L1036) financió más de 340 cursos de entrenamiento para 6.100 jóvenes, la mayoría previo a 2009, dada la menor disponibilidad de recursos durante el período bajo evaluación. Una evaluación de impacto del programa de entrenamiento (2011) no encontró efectos en la tasa de empleo de los jóvenes participantes, si bien el programa habría tenido un impacto positivo en *“soft skills”* de los jóvenes y en reducir las tasas de embarazo adolescente. Entre los participantes masculinos que encontraron trabajo al terminar el programa, se registró un aumento en salarios y en la formalidad del empleo. Un análisis cualitativo del Banco (IDB-TN-240) indicó que la mayoría de empleadores de jóvenes que recibieron entrenamiento lo hicieron porque vieron en el programa un mecanismo de contribución social, y en algunos casos, una oportunidad de acceso más barato a trabajo temporal; pocos lo ven como un recurso real para

contratar la fuerza laboral que necesitan. En este escenario, no resulta sorprendente que menos de un tercio de los jóvenes permanezcan empleados en la empresa donde realizaron el entrenamiento pasados 3 meses de completar su entrenamiento.<sup>79</sup>

La evidencia sugiere avances modestos hacia el objetivo de *mejorar la inserción laboral de los jóvenes en las zonas de bajos ingresos*. En primera instancia, es necesario evaluar la efectividad actual y potencial de los servicios de empleo en el contexto del país. Dado el alto nivel de informalidad y la baja elasticidad en la creación de puestos de trabajo, abordar los principales problemas del mercado laboral en el país claramente va más allá de políticas activas como programas de entrenamiento y servicios de empleo. Más trabajo analítico para identificar las principales causas de la baja creación de empleo y para apoyar el dialogo de cómo abordar estas causas podría ayudar a facilitar la formulación de una estrategia de creación de empleo basada en crecimiento.

## G. EDUCACIÓN

### 1. Objetivo: Mejorar la calidad de la enseñanza básica y media en las zonas de bajos ingresos

El Banco persiguió este objetivo mediante dos proyectos y tres CTs. El primer proyecto, aprobado en 2002 (DR0125), desembolsó 40% de sus recursos durante el período bajo evaluación. En 2010, el Banco adoptó un enfoque programático, a través de una línea CCLIP, para apoyar el Plan Decenal. El primer préstamo de la línea (DR-L1032) ha desembolsado 86% de sus recursos, mientras que el segundo (DR-L1056), aprobado en 2012, aún no alcanza elegibilidad. Una CT (DR-T1053) apoyó el diseño para una evaluación de impacto, y el fortalecimiento para la formación inicial de docentes mediante el apoyo a varios institutos de capacitación. Además, se aprobaron otras dos CTs, las cuales han desembolsado menos de la mitad de sus recursos: una CT para apoyar al MINERD en gestión orientada por resultados (DR-T1076) y la otra para apoyar iniciativas innovadoras en calidad educativa (DR-T1084).

El proyecto DR0125 apoyó la introducción de dos modelos educativos innovadores - Escuelas Multigrados Innovadoras (EMIs) y el Programa de Apoyo a la Calidad Educativa (PACE) para mejorar la calidad educativa. El proyecto cumplió ampliamente con sus metas físicas en cuanto a dotar a las escuelas EMI y PACE con materiales didácticos y capacitar a docentes y directores, pero no alcanzó las metas en rehabilitación de aulas, particularmente en zonas rurales. Si bien se han capacitado aproximadamente 5.200 docentes en 133 centros,<sup>80</sup> una evaluación de las prácticas docentes muestra que esta capacitación ha sido poco efectiva, pues muchos docentes mantienen prácticas tradicionales y rutinarias de enseñanza. El débil acompañamiento y la alta movilidad docente fueron identificados como factores limitantes. Además, el proyecto no logró establecer un sistema de seguimiento del rendimiento estudiantil, y como consecuencia, se desconoce si el aprendizaje, tasa de graduación efectiva y

deserción escolar han mejorado. Debido a un cambio de enfoque en enseñanza por parte del MINERD en 2011, los programas dejaron de ser prioritarios, y un número considerable de materiales didácticos financiados por el proyecto no se usaron.

El Banco cambió su enfoque para apoyar escuelas más grandes en la primera operación del CCLIP (DR-L1032). Este cambio de enfoque buscó mejorar los resultados de aprendizaje en lectoescritura y matemáticas en el primer ciclo de básica, reducir el hacinamiento y extender las horas efectivas de enseñanza. A la fecha, 14.168 docentes, 1.198 técnicos distritales, y 1.150 directores han sido capacitados y 3.000 aulas han sido dotadas con una biblioteca. Además, se desarrolló un sistema de evaluación formativa de los estudiantes. En cuanto a la construcción y rehabilitación de aulas, se ha avanzado más lento de lo esperado (143 construidas y 161 rehabilitadas en secundaria).

A través de la CT (DR-T1053), el Banco ayudó a desarrollar e introducir una prueba de medición para cuarto grado. La prueba buscaba proporcionar criterios de medición de los esfuerzos para mejorar la calidad de la enseñanza. Sin embargo, debido al cambio de enfoque en enseñanza en 2011, se encontró que los datos recogidos a través de las pruebas presentadas en 2010 no podían servir como línea de base para evaluar el impacto del proyecto, por lo que a la fecha no se ha podido medir el impacto del programa. En mayo de 2012, con recursos de la operación DR-L1032, se levantó una nueva línea de base no sólo para el programa, sino que también para una evaluación diagnóstica de aprendizajes en lectoescritura y matemáticas de 3º y 4º grados a escala nacional. La misma se repitió en mayo de 2013, pero los datos todavía no están disponibles.

En conclusión, a la fecha hay poca evidencia de que las inversiones lograron *mejorar la calidad de la enseñanza básica y media en las zonas de bajos ingresos*. El Banco ha invertido sumas importantes en capacitación docente y financiamiento de materiales didácticos. También ha ayudado a aliviar el hacinamiento de aulas, aunque ha sido difícil cumplir las metas de construcción de salas de clase. En este sentido, resulta importante establecer un sistema que ayude a monitorear continuamente la efectividad de estas intervenciones. Sin embargo, la falta de un sistema de monitoreo y evaluación, no permite establecer la efectividad de estas intervenciones. Con la introducción de EMIs debería ser factible el monitoreo anual de indicadores básicos (por ejemplo tasa de progresión, repitencia, deserción escolar, graduación efectiva) tanto en escuelas beneficiarias como a nivel nacional. Además, resulta importante evaluar la efectividad de las inversiones en formación continua de profesores y aprendizaje de los estudiantes.



## H. AGROPECUARIO

### 1. Objetivo: Mejorar la productividad del sector agropecuario

El Banco mantuvo el enfoque en la implementación de apoyos directos a pequeños productores y la mejora de los servicios de sanidad e inocuidad agroalimentaria. El Banco aprobó tres préstamos (2010, 2011, 2012), los dos primeros profundizando los componentes del programa PATCA (2002),<sup>81</sup> y un tercero que incorpora una nueva línea de trabajo relacionada. El préstamo de Apoyo a la Innovación Tecnológica Agropecuaria de 2009 (DR-L1031, US\$30 millones) continúa apoyando la adopción de tecnologías agrícolas, aunque con diferencias en diseño, destacándose la selección aleatoria de beneficiarios que busca evaluar rigurosamente el impacto del programa, financiada con una CT (DR-T1074). El proyecto ha desembolsado 12%, por insuficientes recursos de contrapartida, limitando a la fecha la implementación de tecnologías a dos de las ocho provincias previstas. El préstamo de Sanidad e Inocuidad Alimentaria (DR-L1048, US\$10 millones) aprobado en 2011 busca mejorar el acceso de productos en mercados nacionales e internacionales, y también ha tenido problemas de contrapartida (5% desembolsos). Por su parte, el préstamo de Investigación y Desarrollo Agropecuario (DR- L1054, US\$22 millones), aprobado a fines de 2012, busca fortalecer la capacidad para generar y transferir tecnologías, pero aún no ha sido ratificado por el Congreso.<sup>82</sup>

A la fecha no existe evidencia de avances hacia el logro del objetivo debido a la poca implementación de las operaciones. Es destacable la labor del Banco en el diseño: cada proyecto aprobado se originó en el marco de una línea programática, que incorporaba las buenas prácticas identificadas y el uso estratégico de CT.<sup>83</sup> Los problemas recurrentes de falta de contrapartida han dilatado la ejecución de las operaciones, resultando cuestionable el apoyo del Banco al sector a través de sucesivas aprobaciones anuales sin progreso sustancial en la implementación de operaciones previas.

## I. TURISMO

### 1. Objetivo: Apoyar la diversificación de la oferta turística

No existe aún evidencia para determinar el avance hacia el logro del objetivo estratégico. El programa del Banco en el sector se enfocó en fomentar el turismo de la Ciudad Colonial en Santo Domingo (DR-L1035, US\$30 millones). El programa aprobado en 2011, contó con el apoyo de una CT (DR-T1075) para su preparación y busca incrementar el ingreso y empleo generado por turismo en la Ciudad Colonial, principalmente mediante financiamiento de obras, bienes, y servicios para mejorar el espacio público urbano.<sup>84</sup> El programa también contempla actividades para fortalecer al Ministerio de Turismo. El programa ha desembolsado 9,1% de sus recursos.

## **J. SISTEMAS NACIONALES**

### **1.Objetivo 1: Usar el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) a través del sistema de administración y control financiero para las Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos en todos los proyectos del Banco**

**La acción del Banco logró el objetivo estratégico propuesto.** Además de las acciones financiadas en el PAFI II (ver sección Finanzas Públicas), el Banco apoyó el fortalecimiento de los sistemas de gestión financiera mediante: (i) la implementación del módulo de gestión de proyectos con financiamiento externo, UEPEX; (ii) apoyo a la adopción de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público; (iii) el fortalecimiento de las Cámara de Cuentas y Contraloría General. A la fecha, 100% de las operaciones del Banco hacen uso del UEPEX, lo que debería facilitar una gestión administrativa financiera integral con los subsistemas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, e Inversión Pública.

### **2. Objetivo 2: Fortalecer y utilizar gradualmente el sistema nacional de contrataciones públicas según mejores prácticas internacionales de eficiencia y transparencia**

**Se han logrado avances importantes con respecto a este objetivo pero todavía queda por hacer.** En adición a las actividades incluidas en el PAFI II para el fortalecimiento de la gestión de compras (Ver sección Finanzas Públicas), el Banco financió con recursos administrativos: (i) la evaluación del Sistema Nacional de Compras Públicas OCDE- DAC, en colaboración del USAID; (ii) la capacitación del equipo técnico encargado del portal transaccional de compras *comprasdominicana* y de su plataforma tecnológica; y (iii) la elaboración de un plan estratégico para la Dirección General de Contrataciones Públicas. A la fecha, el Banco está en proceso de validar, como parte del sistema de contrataciones públicas, el sistema de información, el subsistema de cotización y el de consultores individuales. Los avances han sido menores en materia de utilización de documentos estándar de licitación y la publicación de las adquisiciones financiadas por el Banco en el portal electrónico si bien se han adelantado actividades preparatorias (actualización de los documentos).

## **K. PRINCIPALES INICIATIVAS POR FUERA DE LAS ÁREAS DE INTERVENCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS**

En comercio exterior, el Banco se enfocó en terminar de ejecutar una facilidad de comercio aprobada en 2003.<sup>85</sup> El proyecto (DR0148, US\$5 millones) tenía 51% de sus recursos por desembolsar a inicios de 2009 y buscaba mejorar la gestión del comercio exterior. Los retrasos en ejecución estuvieron asociados a la transición política (2003-2004) y difícil coordinación de las unidades ejecutoras producto de la fragmentación del marco institucional de comercio exterior.<sup>86</sup> El proyecto financió

estudios y seminarios para apoyar la negociación y administración de tratados (Estados Unidos y UE); una unidad de estudios (Ministerio de Relaciones Exteriores); la Estrategia de Promoción de Inversiones; el sistema de ventanilla única para centralizar información de los procesos de exportación; y un directorio y manual de exportadores. A nivel de resultados, el marco lógico fue reformulado (2009), y los indicadores no tuvieron seguimiento y difícilmente pueden ser atribuidos al proyecto (ej. exportaciones hacia países con acuerdos, inversiones como resultado de acuerdos). Durante 2009-2013, el Banco no aprobó nuevos préstamos en esta área, y sus acciones consistieron en una CT (DR-T1025) que financió actividades y productos para apoyar el comercio e inversión bilateral con Italia,<sup>87</sup> y dos TFFPs con el Banco de Reservas.

En el ámbito institucional, el Banco continuó con la ejecución del programa aprobado en 2005 para fortalecer el sistema estadístico nacional. El programa (DR-L1003, US\$10 millones) tenía 95% de sus recursos por desembolsar a inicios de 2009 y buscaba apoyar el fortalecimiento institucional de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), así como su capacidad para producir estadísticas en forma periódica. El programa también apoyaba al Sistema Estadístico Nacional (SNE), dentro del cual la ONE sería el órgano rector. En 2010, a solicitud del gobierno se incorporaron actividades para la preparación e implementación del IX Censo de Población y Vivienda, producto no incluido en el diseño original. Dada la urgencia y relevancia del Censo como base para la generación de estadísticas y toma de decisiones, estas actividades se convirtieron en el principal producto del préstamo (44% de los montos aprobados).<sup>88</sup> Un aspecto crítico del programa es que asumía la aprobación de la ley que convertiría a la ONE en un organismo autónomo. No obstante, dicha ley no ha sido aprobada por el Congreso, por lo que en la actualidad la ONE no posee la autoridad para ejercer el rol articulador de las instituciones que conforman el SNE y su debilidad institucional ha ocasionado una dispersión en la información estadística nacional.<sup>89</sup>

El Banco además terminó de ejecutar un programa de registro de derechos inmobiliarios. El proyecto (DR-L1010, US\$10 millones), aprobado en 2006 y con 89% de sus recursos por desembolsar a inicios de 2009, buscaba consolidar la modernización de la Jurisdicción Inmobiliaria para garantizar la seguridad jurídica de la propiedad inmobiliaria.<sup>90</sup> Si bien el proyecto tuvo retrasos en un principio, terminó su ejecución en 2011 generando importantes avances en el proceso de control y reducción de constancias anotadas,<sup>91</sup> en el respaldo de transacciones financieras mediante uso de títulos de propiedad, y en la reducción de tiempos asociados a trámites de registro y mensura.







# 4 Conclusiones y Recomendaciones

**La estrategia de país fue relevante en la medida en que los objetivos estratégicos que el Banco se planteó atendieron problemas prioritarios de desarrollo y estuvieron alineados con los objetivos nacionales establecidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo. El programa efectivamente implementado se caracterizó por un énfasis en aprobaciones dirigido a asegurar flujos financieros positivos durante el período y apoyar la introducción de reformas estructurales en sectores clave, mediante enfoques programáticos. Los montos aprobados se concentraron principalmente en finanzas públicas, protección social y el sector eléctrico. El programa implementado incluyó una mayor participación del sector privado del Banco, principalmente en infraestructura vial y el sector eléctrico.**

El programa resultó en una inyección importante de recursos de financiamiento a través de la utilización de préstamos de emergencia y de política, en particular para responder en forma expedita a las necesidades de financiamiento del país durante los primeros años del período bajo evaluación. Adicionalmente, los componentes de transferencias monetarias en los préstamos de inversión para protección social fueron en la práctica como un apoyo presupuestario asignado (*“earmarked budget support”*). No obstante, la implementación de las reformas que acompañaban el apoyo presupuestario, se vio rezagada y en algunos casos, truncada.

Dentro de los aspectos positivos de la implementación del programa se destaca: (i) la coordinación entre donantes, particularmente como respuesta a la crisis financiera; y (ii) el uso más estratégico de la cooperación técnica y trabajo analítico para apoyar el diseño, implementación, y evaluación de los préstamos aprobados durante el período bajo evaluación, así como para la definición de opciones de política y de líneas de intervención en algunos sectores.



Una de las fases del Programa de Apoyo a la Protección Social involucra al Banco directamente en la mejora de la calidad de los servicios de salud que el programa Solidaridad está impulsando

© Federico Delgado, 2009

En cuanto a los principales problemas en la implementación del programa se destaca: (i) el énfasis en aprobaciones anuales en un mismo sector, independiente del avance en las operaciones previas (por ejemplo protección social y agropecuario); y (ii) la poca coordinación entre las ventanillas público-privada en materia de infraestructura, lo que le restó coherencia al enfoque del Banco y resultó en que las implicaciones fiscales del tipo de intervención no fueran lo suficientemente analizadas.

Si bien hubo avances en algunos sectores, en general el progreso hacia el cumplimiento de la mayoría de los objetivos estratégicos que se propuso Banco fue limitado. Además, en algunas de las áreas en las que se evidenció progreso inicial, las reformas han sido poco duraderas. El rezago en la implantación de reformas que acompañaban el apoyo presupuestario y el atraso en la ejecución de los préstamos de inversión, principalmente durante la última parte del programa explican en gran medida esta situación.

En función de los hallazgos presentados en este informe de evaluación, OVE recomienda:

1. **Redefinir el enfoque programático de apoyo sectorial de tal forma que se mantenga la visión mediano plazo, pero solo se aprueben nuevos préstamos cuando todos los componentes de préstamos en ejecución se encuentren sustancialmente desembolsados, de manera que no haya más de dos préstamos bajo un programa activos al mismo tiempo.** En *protección social* en particular, aprobar un nuevo préstamo sólo cuando los componentes no asociados a transferencias de las cuatro operaciones aprobadas entre 2010 y 2013 estén sustancialmente desembolsados y estructurar las nuevas operaciones de manera que todos los componentes puedan progresar y ser sustancialmente completados antes que una nueva operación sea aprobada. La implementación de esta recomendación requiere más flexibilidad en el proceso de programación de país para facilitar el establecimiento de un compromiso de mediano plazo, en lugar de proceder con aprobaciones anuales de préstamos. En ausencia de esta flexibilidad, las operaciones anuales dentro del programa de apoyo de mediano plazo deberían ser diseñadas de manera tal que todos los aspectos de una operación puedan ser sustancialmente completados dentro del año que precede la aprobación de una nueva operación.
2. **Continuar con el fortalecimiento de las finanzas públicas.** El principal desafío que enfrenta el actual gobierno es profundizar el proceso de consolidación de las finanzas públicas para asegurar la sostenibilidad fiscal y crear el espacio fiscal necesario para atender las necesidades sociales. El Banco puede desempeñar un rol importante apoyando al gobierno en sus esfuerzos para mejorar su recaudación tributaria y eficiencia del gasto dada la valoración del conocimiento técnico por parte del país, y la capacidad para promover cambios a nivel de política en esta área.

3. **Promover la reactivación del diálogo de política en el sector eléctrico con el objeto de impulsar la agenda de reformas necesarias para acompañar los programas de inversión.** La sostenibilidad operativa y financiera del sector sigue siendo un tema crítico para la competitividad y desarrollo del país. El Banco debe promover el diálogo sectorial para crear las condiciones de política necesarias que permitan avanzar simultáneamente tanto en los programa de inversión, como en las otras medidas de la agenda integral de reformas que quedaron pendientes, en el marco de una estrecha coordinación con los actores claves del sector.
4. **Aprobar préstamos de *infraestructura sin garantía soberana* en el país una vez que las implicancias y riesgos fiscales han sido conjuntamente analizadas por las unidades relevantes de VPC, VPS, y VPP, y discutidas con el Ministerio de Hacienda.**

## ANEXOS

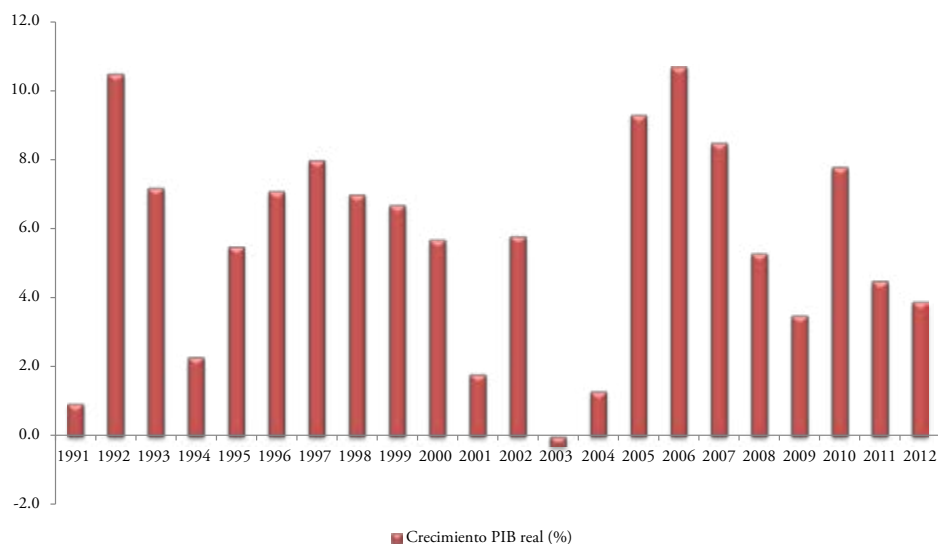


## **ANEXO 1**

### **FIGURAS Y TABLAS**

**FIGURA 1**  
**Crecimiento PIB real**  
**(1991-2012)**

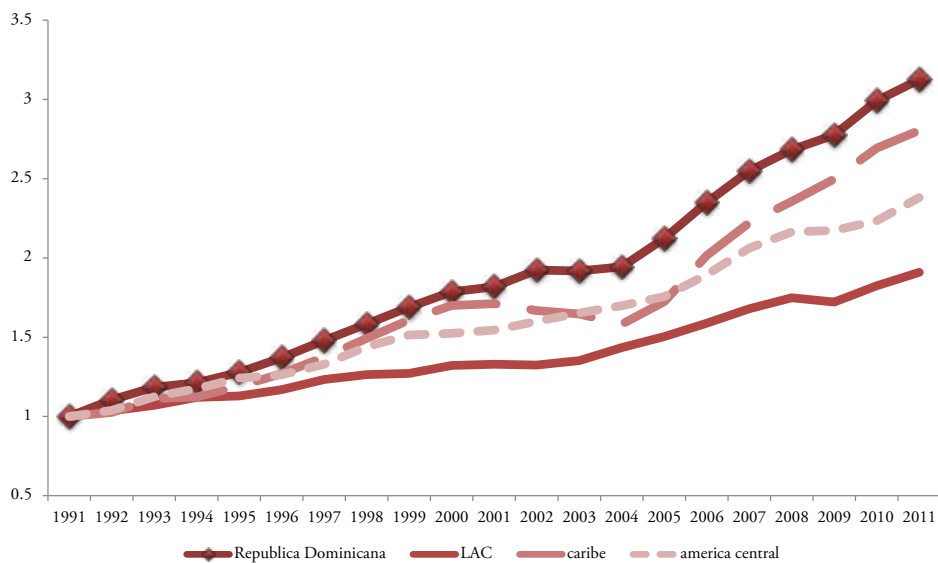
*Fuente:* Banco Central de la República Dominicana

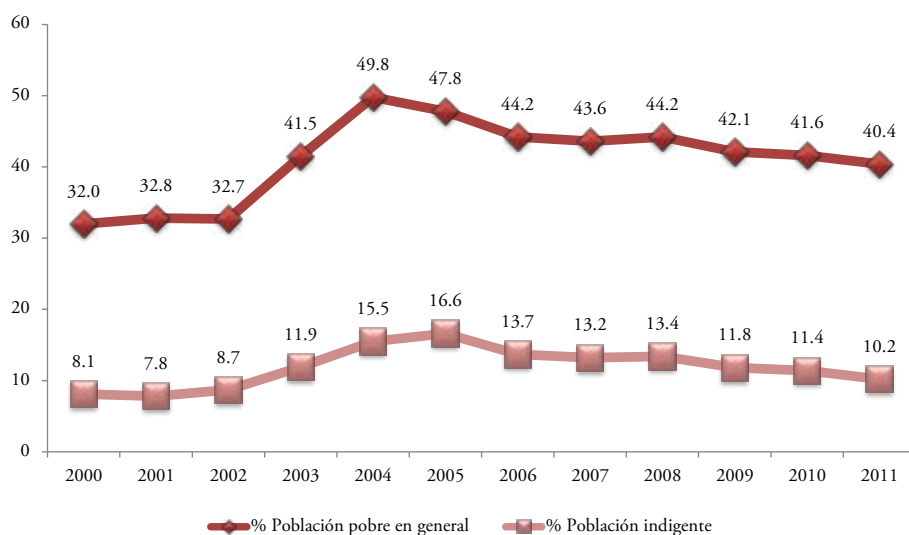
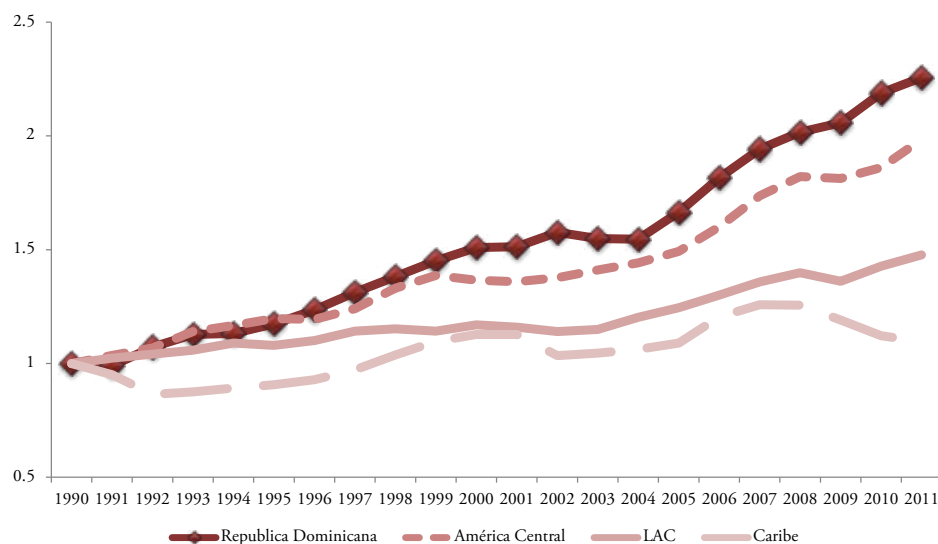


**FIGURA 2**  
**Comparación crecimiento PIB**  
**real (1990-2012)**

PIB real (US\$ constantes de 2000, 1991=1)

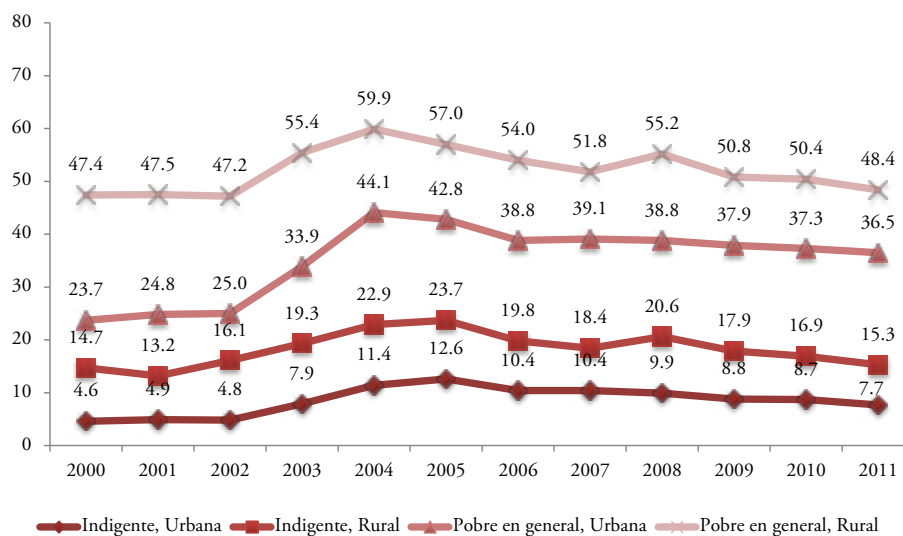
*Fuente:* World Development Indicators  
(Banco Mundial)





**FIGURA 5**  
**Incidencia anual de la pobreza**  
**monetaria oficial por zona de**  
**residencia, 2000-2011 (2000-2011)**

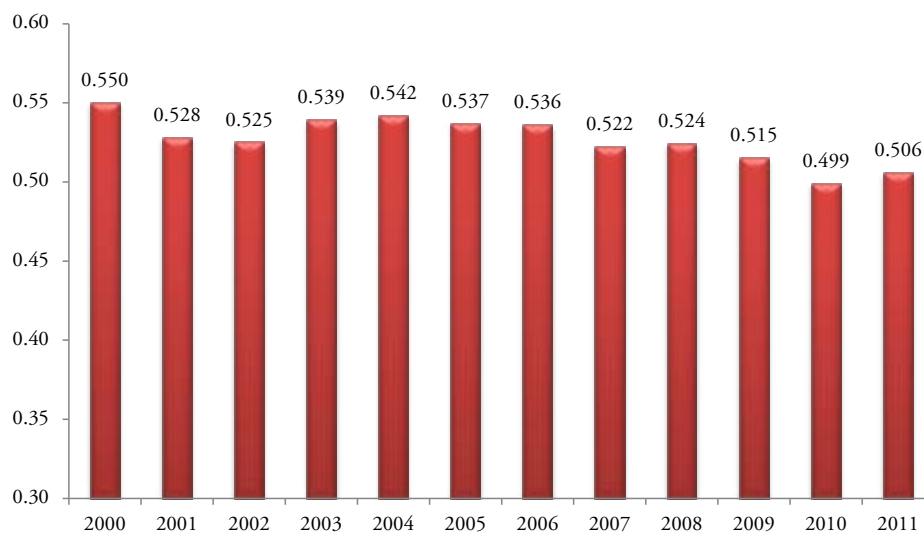
Fuente: UAAES/ MEYPyD



**FIGURA 6**  
**Coefficiente de GINI (2000-2011)**

Notas: Coeficiente calculado a nivel de hogares con metodología Banco Mundial-BID.

Fuente: UAAES/MEPyD





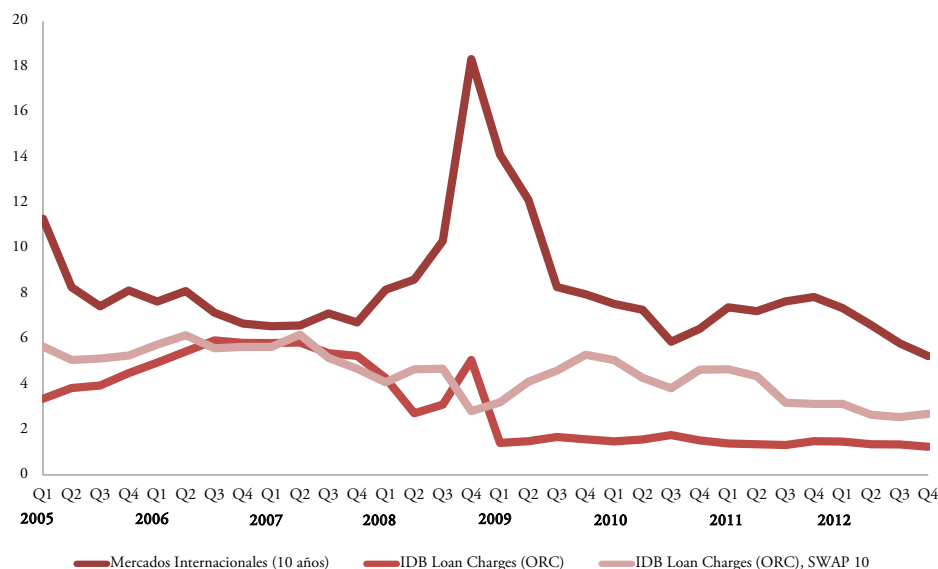


FIGURA 7

## Costo Financiamiento (BID versus tasa promedio de financiamiento internacional)

Nota: En la figura se presenta un proxy de la tasa promedio de financiamiento internacional del país con respecto a los costos financieros del BID (ajustados en función de la cobertura de riesgo de tasa de interés). Tasa internacional (Letra del Tesoro a 10 años + EMBI). En un proceso parecido, en el que se consideró un financiamiento con vencimiento a 30 años, se obtuvieron resultados similares.

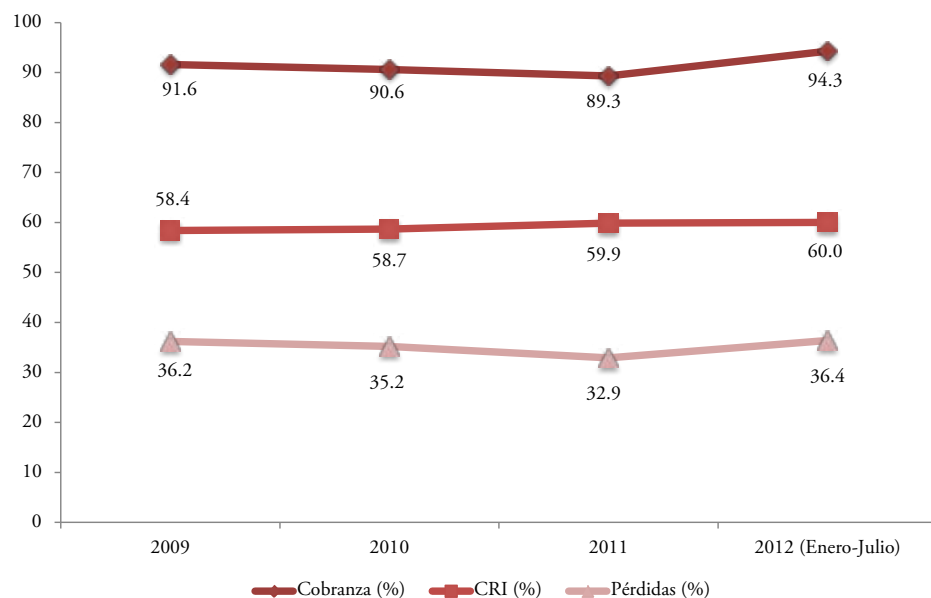


FIGURA 8

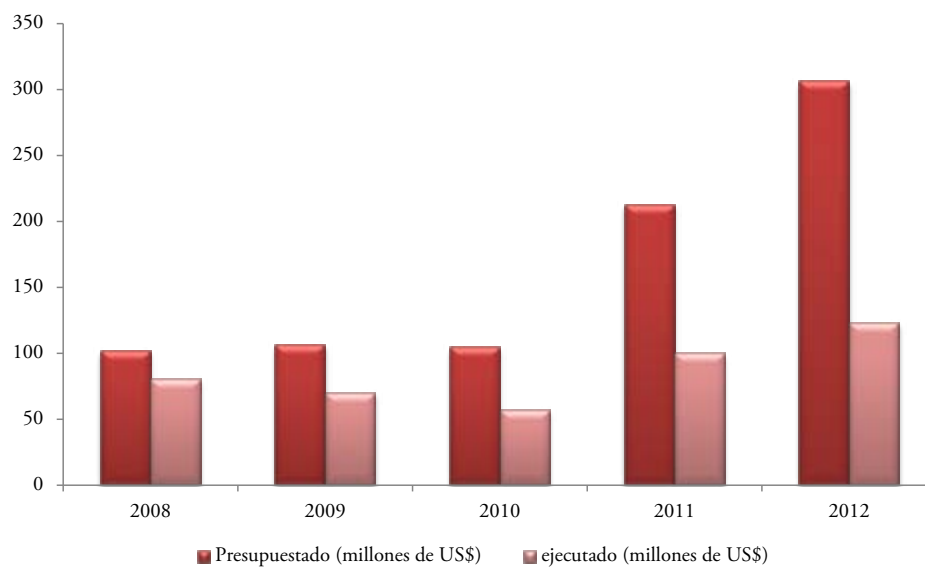
## Cobranzas, Índice de Cobranza (CRI), Pérdidas

Nota: Los datos de 2012, corresponden al promedio de enero a julio. La comparabilidad de las cifras se complica posterior a esta fecha debido a una nueva depuración de la base comercial de datos de las EDEs que elevó el nivel de pérdidas promedio debido a la identificación de 500 mil clientes sin registro comercial.

Fuente: CDEEE

**FIGURA 9**  
**Inversiones en las EDEs**

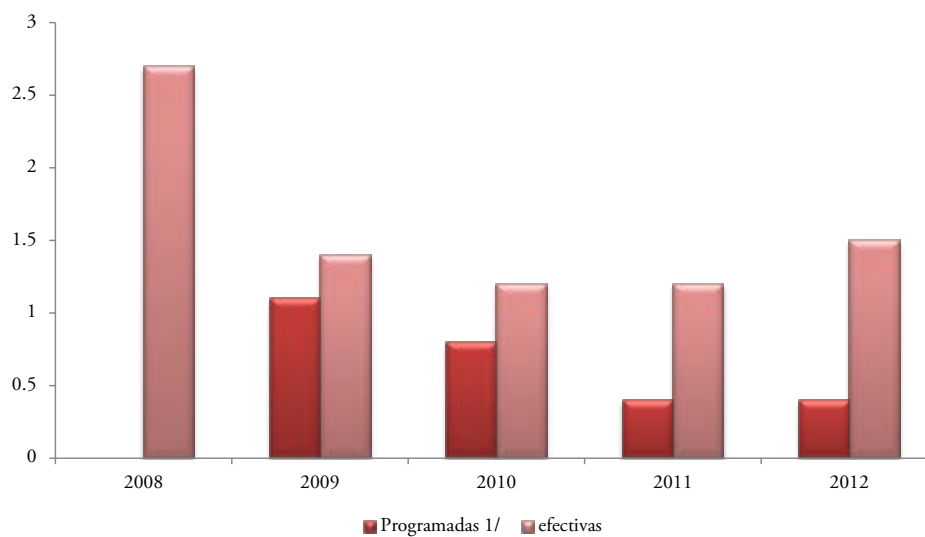
*Fuente:* CDEEE



**FIGURA 10**  
**Transferencias al Sector Eléctrico**  
**(% del PIB)**

*Notas:* 1/Para 2012, las cifras son presupuestadas.

*Fuente:* FMI, CDEEE.



**TABLA 1: DISTRIBUCIÓN SECTORIAL CARTERA ACTIVA (31 DE DICIEMBRE DE 2008)**

Sector	Millones US\$	%
Inversiones Sociales	54.7	22
Reforma y Modernización del Estado	42.4	17
Energía	40.0	16
Transporte	40.0	16
Educación	27.1	11
Agua y Saneamiento	21.7	9
Agricultura y desarrollo rural	14.9	6
Medio Ambiente y desastres naturales	5.4	2
Comercio	2.2	1
Empresas privadas y desarrollo de las PYMEs	0.5	0
<b>Total Garantía Soberana</b>	<b>248.8</b>	<b>100</b>
Energía (1 Garantía)	144.0	83
Comercio (2 TFFPs)	30.0	17
<b>Total Sin Garantía Soberana</b>	<b>174.0</b>	<b>100</b>

Fuente: PISTA

**TABLA 2: MATRIZ DE RESULTADOS – ESTRATEGIA DE PAÍS 2010-2013**

Sector	Objetivo Estratégico BID	Resultados Esperados de la Estrategia	Indicadores	Fuente	Línea de Base (valor)	Línea de Base (Año)	Meta Indicativa (valor)	Meta Indicativa (Año)	Progreso	Comentarios
A. Finanzas Públicas	Mejorar los niveles de recaudación de ingresos	Incremento de la recaudación	Recaudación del impuesto sobre la renta como % del PIB	SEH	4,1%	2009	4,6% o superior	2013	4% (2012)	Impuestos sobre ingresos (DGII); Impuestos sobre la renta de las personas, impuestos sobre los ingresos de las empresas, otros impuestos sobre los ingresos
			Recaudación del impuesto a las transacciones de bienes y servicios como % del PIB	SEH	4,3%	2009	4,8% o superior	2013	4% (2012)	Impuesto a las Transf. Bienes Industrializados y Servicios (DGII)
		Reducción de las exoneraciones e incentivos fiscales (gastos tributarios)	Gastos tributarios como % del PIB	SEH	6%	2009	4%	2013	5% (2012)	
	Aumentar la eficiencia del gasto público	Reducción de las transferencias al sector eléctrico	Monto de las transferencias al sector eléctrico como % del PIB	SEH	2,7% PIB	2008	0,5% del PIB o menos	2013	1,5% (2012)	
		Focalización del subsidio a la electricidad	% de las familias beneficiarias que reciben el subsidio a la electricidad focalizado a través de SIUBEN Solidaridad	GCPS	Electricidad = 0%	2009	Electricidad = 100	2013		
		Mejoras en la eficiencia y en la coordinación de las instituciones para el desarrollo productivo (competitividad, ciencia y tecnología, y formación profesional)	Indicador de desarrollo de agrupaciones (clúster) (prevalencia de agrupaciones bien desarrolladas)	WEF	3,5 (1 = no existe; 7 = ampliamente extendida)	2009	3,9	2013	3.6 (2012)	State of cluster development (Gobal Competitiveness Report 2012-2013)
			Indicador de colaboración industria universidad en I&D (medida en la que empresas y universidades colaboran en I&D)	WEF	3,3 (1= no colaboran; 7 =colaboran ampliamente)	2009	3,7	2013	2,8 (2012)	University-industry collaboration in R&D (Gobal Competitiveness Report 2012-2013)
		Incremento de la cobertura financiera y fiscal ex ante de los riesgos de emergencias por desastres naturales	Montos totales cubiertos por: Fondo de reservas (FR) Instrumento contingente (IC) Facilidad de seguros (FS)	SEH	FR: = US\$95 mill. IC = US\$ 0 FS= US\$ 0	2008	FR:US\$135 mill. IC: US\$100 mill. FS: US\$100 mill.	2013	IC=US\$100 millones; FS=US\$100 millones (2012)	



TABLA 2: MATRIZ DE RESULTADOS – ESTRATEGIA DE PAÍS 2010-2013

Sector	Objetivo Estratégico BID	Resultados Esperados de la Estrategia	Indicadores	Fuente	Línea de Base (valor)	Línea de Base (Año)	Meta Indicativa (valor)	Meta Indicativa (Año)	Progreso	Comentarios
B. Protección Social	Aumentar la efectividad y eficiencia de la Red de Protección Social	Mejoras en los niveles de nutrición, salud y educación de niños y jóvenes que pertenecen a las familias más pobres.	Prevalencia de desnutrición crónica de niños (as) de 0 a 2 años en hogares SIUBEN-1	ENDESA 2007	11,6%	2007	10,5%	2013	10,1 (2011)	
			Porcentaje de niños (as) de entre 18 y 24 meses con esquema completo de vacunación en hogares SIUBEN-1	EEPS	26,1	2010			28,5 (2011)	% de niños entre 18-60 meses con esquemas completos de vacunación. La línea base revisada es 26,1 basada en la EEPS 2010
			Porcentaje de niños (as) de entre 14 y 16 años en hogares SIUBEN-1 que terminan al menos 6 grados de educación básica	ENDESA 2007	38,9%	2007	49%	2013	32,9 (2011)	
		Reducción en los costos administrativos de la Red de Protección Social	Costos administrativos del programa Solidaridad como porcentaje del presupuesto total de Solidaridad	GCPS	19%	2008	12%	2013	14,7 (2012)	
C. Educación	Mejorar la calidad de la enseñanza básica y media en las zonas de bajos ingresos	Reducción del congestionamiento de la infraestructura escolar en educación básica y media	Número de alumnos promedio por sección en las 150 escuelas de básica y de media más congestionadas de un universo de escuelas con 500 o más alumnos	SEE	47,1 alumnos básica 45 alumnos media	2008	43 alumnos básica 40 alumnos media	2013		
		Mejoras en las tasas de promoción efectiva en educación básica y media	Tasas de promoción efectiva en el primer ciclo de educación básica en las escuelas intervenidas	SEE	1er 70%; 2do 68%; 3er 67%	2008	1er 73,5%; 2do 71,4%; 3er 70,3%	2013		
			Tasas de promoción promedio efectiva en educación media en las 150 escuelas más congestionadas de un universo de escuelas con 500 o más alumnos	SEE	80,1%	2008	84,1%	2013		
		Mejoras en los aprendizajes de lectoescritura y matemáticas en 4º grado de educación básica	Resultado de las pruebas nacionales de lectoescritura y matemáticas de 4to grado, en las escuelas intervenidas	SEE	al levantarse durante el inicio de la intervención	2010	cambio positivo en los logros de los alumnos en lectoescritura y matemáticas en 4º grado de básica, en las escuelas intervenidas	2013		

**TABLA 2: MATRIZ DE RESULTADOS – ESTRATEGIA DE PAÍS 2010-2013**

Sector	Objetivo Estratégico BID	Resultados Esperados de la Estrategia	Indicadores	Fuente	Línea de Base (valor)	Línea de Base (Año)	Meta Indicativa (valor)	Meta Indicativa (Año)	Progreso	Comentarios
D. Inserción laboral	Mejorar la inserción laboral de los jóvenes en las zonas de bajos ingresos	Aumento de la probabilidad de encontrar empleo de los jóvenes	Porcentaje de los jóvenes capacitados por la intervención del Banco que registran un nivel de ocupación 10% superior al grupo de control, entre 6 y 12 meses después de haber terminado la capacitación	SET	a definirse durante el diseño de la intervención	2010	a definirse durante el diseño de la intervención	2013		
			Porcentaje de los jóvenes capacitados por la intervención del Banco que tienen un empleo seis meses después de haber terminado la capacitación, y trabajan en el oficio en el cual fueron capacitados	SET	a definirse durante el diseño de la intervención	2010	a definirse durante el diseño de la intervención	2013		
E. Energía	Impulsar la sostenibilidad operativa y financiera del sector eléctrico	Reducción de las pérdidas de energía y mejora de los índices de cobranzas en las tres empresas públicas de distribución	Porcentaje de pérdidas de energía Porcentaje de cobranzas sobrefacturación	CDEEE	28,1% 94,8%	2009 2009	12% 97,3%	2013	Perdidas: 32,9% Cobranzas: 89,3% (2011)	En 2009 (línea base) las pérdidas fueron de 36,2%. En 2011, las pérdidas fueron 32,9%. La comparabilidad de las cifras se complica para 2012 debido a una nueva depuración de la base comercial de datos de las EDEs debido a la identificación de 500 mil clientes sin registro comercial.
		Fortalecimiento de la gestión corporativa y de la eficiencia interna de las tres empresas públicas de distribución eléctrica (EDEs)	Número de clientes por trabajador en las empresas de distribución (EDEs) (total clientes/total empleados)	CDEEE	221	2009	300 o superior	2013	273,1 (2012) *	* Clientes facturados / total empleados EDEs (Fuente: CDEEE)
			Electricidad vendida por trabajador en las empresas de distribución (EDEs)(MWh facturados/ total empleados)	CDEEE	1105	2009	1500 o superior	2013		

TABLA 2: MATRIZ DE RESULTADOS – ESTRATEGIA DE PAÍS 2010-2013

Sector	Objetivo Estratégico BID	Resultados Esperados de la Estrategia	Indicadores	Fuente	Línea de Base (valor)	Línea de Base (Año)	Meta Indicativa (valor)	Meta Indicativa (Año)	Progreso	Comentarios
F. Transporte	Mejorar la calidad y la gestión de la red vial, y del transporte urbano en Santo Domingo	Mejora en los esquemas de rehabilitación y mantenimiento de la red vial en los circuitos intervenidos	Kms de carreteras bajo un esquema de rehabilitación y mantenimiento que asegura un Índice de Rugosidad Internacional (IRI) promedio de 2,5 o menos, en los circuitos intervenidos	SEOPC	0	2008	180-200 Kms bajo un esquema de rehabilitación y mantenimiento que asegura un IRI promedio de 2,5 o menos en los circuitos intervenidos	2012		
		Incremento del número de pasajeros que utilizan el Metro por la integración de rutas alimentadoras	Porcentaje de pasajeros de Metro que usan rutas alimentadoras, según estadísticas de OPRET	OPRET	0	2009	20	2013	0 (2012)	Si bien los estudios previstos se completaron, la implantación del sistema no tuvo lugar
G. Agua y Saneamiento	Mejorar la cobertura y la gestión del servicio de agua potable y saneamiento en las zonas rurales y periurbanas de bajos ingresos	Incremento de cobertura de agua potable con servicio continuo en zonas atendidas por INAPA	Porcentaje de cobertura de usuarios de agua potable con servicio continuo registrados por INAPA	INAPA	36%	2009	42%	2013		El proyecto DR-L1048 fue aprobado en 2010 y ha desembolsado 13% de sus recursos. Las metas del proyecto son a 2013 (CPD 2013)
		Incremento de cobertura de alcantarillado y/o saneamiento en zonas atendidas por INAPA	Porcentaje de cobertura de usuarios de alcantarillado y/o saneamiento registrados por INAPA	INAPA	5%	2008	8%	2013		
		Fortalecimiento de la capacidad técnica y comercial de la CAASD	Porcentaje de clientes registrados en los sistemas comerciales de la CAASD	CAASD	60%	2009	70%	2013		
			Porcentaje de clientes de CAASD registrados con micro medición	CAASD	27%	2009	40%	2013		
			Índice de agua no contabilizada por CAASD	CAASD	63%	2009	50%	2013	62,3 (2011)	Fuente: CAASD
		Incremento de cobertura de agua potable con servicio continuo en zonas atendidas por CAASD	Porcentaje de cobertura de usuarios de agua potable con servicio continuo de CAASD	CAASD	89%	2009	91%	2013	72,37 (2011) *	* Corresponde a cobertura de Servicio Potable en Santo Domingo. Fuente: CAASD
		Incremento de la cobertura de los servicios de alcantarillado en las zonas atendidas por CAASD	Porcentaje de cobertura de usuarios de alcantarillado de CAASD	CAASD	19%	2009	40%	2013	19,47 (2011)	Fuente: CAASD

**TABLA 2: MATRIZ DE RESULTADOS – ESTRATEGIA DE PAÍS 2010-2013**

Sector	Objetivo Estratégico BID	Resultados Esperados de la Estrategia	Indicadores	Fuente	Línea de Base (valor)	Línea de Base (Año)	Meta Indicativa (valor)	Meta Indicativa (Año)	Progreso	Comentarios
H. Agropecuario	Mejorar la productividad del sector agropecuario	Incremento de los rendimientos de las unidades de producción a través de incentivos para la innovación agropecuaria	Porcentaje de rendimientos de las unidades de producción participantes, y que reciben incentivos, comparados con el grupo control	SEA	a definirse durante el diseño de la intervención	2009	a definirse durante el diseño de la intervención	2013		El proyecto DR-L1031 fue aprobado en 2010y ha desembolsado 8% de sus recursos. Las metas del proyecto son a 2016 (CPD 2013). El proyecto tiene una CT asociada para su evaluación de impacto (DR-T1074)
		Reducción de los rechazos de exportaciones por deficiencias de sanidad agropecuaria	Porcentaje de rechazos de exportaciones de vegetales y frutas frescas por residuos de plaguicidas (contenedores rechazados como % de contenedores totales exportados)	SEA	1%	2008	0,5% o menos	2013		El proyecto DR-L1048 fue aprobado en 2011 y ha desembolsado 5% de sus recursos. Las metas del proyecto son a 2016 (CPD 2013)
I. Turismo	Apoyar la diversificación de la oferta turística	Incremento de la capacidad del sector para ofrecer productos turísticos en la zona colonial de Santo Domingo	Porcentaje de atractivos turísticos en la zona colonial acondicionados para la visita turística con servicios de acceso, seguridad, servicios básicos, instalaciones, señalización e interpretación, etc. (atractivos intervenidos/ atractivos totales seleccionados en la zona colonial)	SECTUR	a definirse durante el diseño de la intervención	2009	a definirse durante el diseño de la intervención	2013		El proyecto DR-L1035 fue aprobado en 2011 y ha desembolsado 9,1% de sus recursos. Las metas del programa son a 2016 (CPD 2013)

Nota: La mayor parte de la información de progreso ha sido recolectada por OVE. En el último CPD disponible (2013) a nivel de indicadores de *resultados* solamente se reportaron los asociados a desnutrición crónica de niños, pérdidas de energía, electricidad vendida.



TABLA 3: ANTICIPACIÓN CPDs (2011-2013)

Número Proyecto	Nombre	Tipo de prestatario	Año de inclusión en CPD	Año efectivamente aprobado	Monto Programado (CPD)	Monto Efectivamente Aprobado
DR-L1035	Programa de Fomento al Turismo-Ciudad Colonial de Santo Domingo	SG	2011	2011	30	30
DR-L1036	Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Empleo	SG	2011	2011	20	20
DR-L1045	Facilidad de Seguros para Emergencias por Desastres Naturales Catastrofos	SG	2011	2011	24	24
DR-L1047	Apoyo al Programa de Proteccion Social -Tercera Fase	SG	2011	2011	130	80
DR-L1048	Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	SG	2011	2011	10	10
DR-L1050	Programa para la Sostenibilidad y Eficiencia del Sector Electrico	SG	2011	2011	150	200
DR-L1042	Petrox North Coast Terminal	NSG	2011	X	19.6	X
DR-L1049	Proyecto de Energia Eoilca de Bani	NSG	2011	2011	30	27.6
DR-L1051	Proyecto de Energia Eolica de PECASA	NSG	2011	2011	30	50.7
<b>DR-L1055</b>	<b>SCB TFFP Prestamo Banreservas</b>	<b>NSG</b>	<b>X</b>	<b>2011</b>	<b>X</b>	<b>22.5</b>
DR-L1053	Apoyo a la Consolidacion del Sistema de Proteccion Social	SG	2012	2012	130	130
DR-L1054	Programa de Investigacion y Desarrollo Agropecuario	SG	2012	2012	30	22
DR-L1056	Segundo Prestamo Individual para el Apoyo al Plan Decenal de Educación	SG	2012	2012	50	50
DR-L1057	Programa de Mejoramiento del Servicio de Agua Potable en Santiago	SG	2012	2012	25	25
DR-L1058	Programa para la Sostenibilidad y Eficiencia del Sector Electrico II	SG	2012	X	70	X
DR-L1052	Viadom Carretera de Peaje	NSG	2012	2012	130	130
<b>DR-L1059</b>	<b>Apoyo al programa “Progresando con Solidaridad”</b>	<b>SG</b>	<b>2013</b>	<b>2013</b>	<b>66</b>	<b>100</b>
DR-L1061	Programa de Gestion Fiscal y de Mejora de la Focalizacion de Gasto de Asistencia Social	SG	2013	pipeline B	100	100 (pipeline B)
DR-L1064	Programa de Administracion Financiera	SG	2013	pipeline B	100	100 (pipeline B)
DR-L1065	Programa de Apoyo a MIPYMES	SG	X	pipeline A	X	30 (pipeline A)
DR-L1034	Apoyo al programa modernización red distribucion y reduccion perdidas electricas	SG	X	pipeline B	X	78 (pipeline B)
<b>DR-L1067</b>	<b>Fortalecimiento de la Gestión por Resultados del Sector Salud en República Dominicana</b>	<b>SG</b>	<b>X</b>	<b>2013</b>	<b>X</b>	<b>146</b>
DR-L1068	Desarrollo Productivo y Competitividad de la Provincia de San Juan de la Maguana	SG	X	pipeline A	X	35 (pipeline A)

Notas: Considera montos originalmente aprobados y estado del *pipeline* al 30 de septiembre de 2013.

Fuente: CPDs 2011, 2012, 2013, OVEDA usando *data warehouse* del Banco.

**TABLA 4: ALINEACIÓN OBJETIVOS ESTRATÉGICOS BID Y OBJETIVOS ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2030**

Área de Intervención	Objetivos Estratégicos (GN-2581)	Objetivo Estrategia Nacional de Desarrollo (2010-2030)
Finanzas públicas	Mejorar los niveles de recaudación de ingresos	(3.1.2) Consolidar una gestión de las finanzas públicas sostenible, que asigne los recursos en función de las prioridades de desarrollo nacional y propicie una distribución más equitativa de la renta nacional.
	Aumentar la eficiencia del gasto público	(4.2.1) Desarrollar un eficaz sistema nacional de gestión integral de riesgos, con activa participación de la comunidad.
Protección social	Aumentar la eficiencia y efectividad de la Red de Protección Social	(2.3.3) Disminuir y aliviar la pobreza extrema mediante un efectivo y eficiente sistema de protección social
Educación	Mejorar la calidad de la enseñanza básica y media en las zonas de bajos ingresos	(2.1.1) Implantar un sistema educativo de calidad, que capacite para el aprendizaje continuo, propicie el desarrollo humano y un ejercicio de ciudadanía responsable.
Inserción laboral	Mejorar la inserción laboral de los jóvenes en las zonas de bajos ingresos	(3.4.2) Consolidar el sistema de formación y capacitación continua para el trabajo
Energía	Impulsar la sostenibilidad operativa y financiera del sector eléctrico	(3.2.1) Asegurar un suministro de electricidad confiable, a precios competitivos e en condiciones de sostenibilidad financiera y ambiental
Transporte	Mejorar la calidad y la gestión de la red vial	(3.3.5) Expandir la cobertura y mejorar la calidad y competitividad de la infraestructura y servicios de transporte y logística.
	Mejorar la gestión del transporte urbano en Santo Domingo	
Agua y saneamiento	Mejorar la cobertura y la gestión del servicio de agua potable y saneamiento en las zonas rurales y periurbanas de bajos ingresos	(2.5.3) Garantizar el acceso universal a servicios de agua potable y saneamiento.
Agropecuaria	Mejorar la productividad del sector agropecuario	(3.5.2) Elevar la productividad, competitividad y sostenibilidad ambiental y financiera de las cadenas agro-productivas, y así contribuir a la seguridad alimentaria y al empleo e ingresos para la población rural.
Turismo	Apoyar la diversificación de la oferta turística	(3.5.4) Apoyar la competitividad, diversificación y sostenibilidad del sector turismo.

TABLA 5: APROBACIONES DE PRÉSTAMOS (SG Y NSG) POR SECTOR (2009-2013)

Área de Intervención	Número	Número (%)	Monto (millones US\$)	Monto (%)
Finanzas Públicas	5	17.9	804	36.5
<i>Fortalecimiento Fiscal</i>	1	3.6	500	22.7
<i>Políticas para Apoyo Competitividad</i>	2	7.1	180	8.2
<i>Cobertura financiera para Desastres Naturales</i>	2	7.1	124	5.6
Protección Social	5	17.9	480	21.8
Sector Eléctrico	3	10.7	278.3	12.6
Transporte	2	7.1	174.8	7.9
Salud	1	3.6	146	6.6
Educación	2	7.1	100	4.5
Agropecuaria	3	10.7	62	2.8
Agua y Saneamiento	2	7.1	60	2.7
Comercio	2	7.1	52.5	2.4
Turismo	1	3.6	30	1.4
Inserción Laboral	1	3.6	20%	0
Mercados Financieros /b	1	3.6	17.5	0.8
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>100</b>	<b>2205</b>	<b>100</b>

*Notas:* Considera montos originalmente aprobados (SG y NSG) al 30 de septiembre de 2013.

/b En Mercados Financieros se excluye un préstamo de emergencia por US\$300 millones que posteriormente fue cancelado (DR-L1040, Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento).

*Fuente:* OVEDA usando *data warehouse* del Banco.

**TABLA 6: APROBACIONES (ESTRATEGIA DE PAÍS, CPDs, Y EFECTIVAS) (2009-2013)**

<b>Aprobaciones con Garantía Soberana</b>					
	<b>2009 /a</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Estrategia de País (Escenario Bajo)	730	309	160	446	530
Estrategia de País (Escenario Alto)	730	309	295	646	650
Documentos de Programa de País (CPD)			364	305	266
<b>Aprobaciones efectivas (al 30 de Septiembre de 2013)</b>	<b>730</b>	<b>335</b>	<b>364</b>	<b>227</b>	<b>246</b>
<b>Aprobaciones sin Garantía Soberana (SCF)</b>					
	<b>2009 /a</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Documentos de Programa de País (CPD)			79,6	130	-
<b>Aprobaciones efectivas (al 30 de Septiembre de 2013)</b>	<b>92.3</b>	<b>-</b>	<b>100.8</b>	<b>130</b>	<b>-</b>

*Notas:* Considera montos originalmente aprobados al 30 de septiembre de 2013.

/a: Aprobaciones efectivas para 2009, la estrategia de país vigente fue aprobada en octubre de 2010.

*Fuente:* GN-2581, CPDs 2011, 2012, 2013, OVEDA usando *data warehouse* del Banco.

**TABLA 7: APROBACIONES DE OPERACIONES FOMIN POR SECTOR (2009-2013)**

<b>Sector</b>	<b>Número</b>	<b>Número (%)</b>	<b>Monto Original Aprobado (millones de US\$)</b>	<b>Monto Original Aprobado (%)</b>
Inversión Social	1	7.1	0.37	4.4
Agricultura y Desarrollo Rural	1	7.1	0.13	1.5
Turismo	1	7.1	0.54	6.4
Mercados Financieros	4	28.6	4.03	47.6
Empresas Privadas y Desarrollo de las PYMEs	7	50	3.39	40.1
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>100</b>	<b>8.5</b>	<b>100</b>

*Notas:* Considera montos originalmente aprobados al 31 de Marzo de 2013.

*Fuente:* OVEDA usando *data warehouse* del Banco.



**TABLA 8: APROBACIONES DE COOPERACIONES TÉCNICAS NO REMBOLSABLES POR SECTOR  
(2009-2013)**

Sector	Número	Número (%)	Monto Original Aprobado (millones de US\$)	Monto Original Aprobado (%)
Reforma y Modernización del Estado	10	23.8	3.30	21.3
<i>Finanzas Públicas</i>	3	7.1	0.65	4.2
<i>Otros Ref. y Modernización del Estado</i>	7	16.7	2.66	17.1
Protección Social	4	9.5	2.14	13.8
Inserción Laboral	2	4.8	0.91	5.9
Educación	5	11.9	1.22	7.9
Salud	1	2.4	0.15	1
Energía	3	7.1	1.36	8.8
Transporte	1	2.4	1	6.4
Agua y Saneamiento	4	9.5	2.06	13.3
Agropecuaria	3	7.1	1.45	9.3
Turismo	1	2.4	0.29	1.9
Comercio	1	2.4	0.08	0.5
Mercados Financieros	3	7.1	0.31	2
Empresas Privadas y Desarrollo de las PYMEs	1	2.4	0.60	3.9
Otros	3	7.1	0.68	4.3
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>100</b>	<b>15.5</b>	<b>100</b>

*Notas:* Considera montos originalmente aprobados al 31 de marzo de 2013.

*Fuente:* OVEDA usando *data warehouse* del Banco.

**TABLA 9: ESTRUCTURA DE PRÉSTAMOS DE PROTECCIÓN SOCIAL (MILLONES DE US\$)**

	<b>Año aprobación</b>	<b>Transferencias (\$)</b>	<b>Fortalecimiento institucional y sistemas (\$)</b>	<b>Fortalecimiento PHC (\$)</b>	<b>Evaluación (\$)</b>	<b>Monto Préstamo</b>	<b>% Transferencias</b>
Primera Fase	2009	65.5	4	0	0.5	70	94
Segunda Fase	2010	69	11.6	14.2	1.2	100	69
Tercera Fase	2011	42.7	2.2	32.1	1.2	80	53
Cuarto préstamo	2012	93	13.9	14.1	3.9	130	72
Quinto préstamo	2013	96	0	0	1.7	100	96
<b>Total</b>		<b>366.2</b>	<b>31.7</b>	<b>60.4</b>	<b>8.5</b>	<b>480</b>	<b>76</b>

*Fuente:* Documentos de Préstamo.

**TABLA 10: ESTADO DE DESEMBOLSOS DE PRÉSTAMOS DE PROTECCIÓN SOCIAL**

	<b>Año aprobación</b>	<b>Monto Préstamo (\$)</b>	<b>Transferencias (% desembolsos)</b>	<b>Fortalecimiento institucional y sistemas (% desembolsos)</b>	<b>Fortalecimiento PHC (% desembolsos)</b>	<b>Evaluación (% desembolsos)</b>	<b>Total (% desembolsos)</b>
Primera Fase	2009	70	100	99	N/A	86	99
Segunda Fase	2010	100	97	56	38	98	89
Tercera Fase	2011	80	89	0	0	0	54
Cuarto préstamo	2012	130	43	0	0	0	35
<i>Total</i>		<i>380</i>	<i>76</i>	<i>35</i>	<i>9</i>	<i>31</i>	<i>62</i>

*Fuente:* Sistema OPS, BID, al 16 de Julio de 2013.

TABLA 11: PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL – INDICADORES DE RESULTADO

Objetivo	Indicador	Línea de Base	Línea de Base (revisada basada en la EEPS 2010)	Meta (2013)	Valor Actual (datos de 2011 principalmente)
Mejorar los niveles de nutrición y salud de niños y jóvenes de las familias pobres	Prevalencia de desnutrición crónica de niños de 0-2 años. (indicador CP)	11.6	10.6	10.5	10.1
	% de niños entre 18-60 meses con esquema completos de vacunación (indicador CP)		26.1		28.5
	Mujeres embarazadas que han recibido controles prenatales durante los primeros 3 meses de embarazo	91.7	68.3	79.45	71.2
Mejorar el acceso a educación de los niños de los hogares de Solidaridad	% de niños entre 14-16 años que completan al menos 6 años de educación primaria (indicador CP)	38.9	18.4		32.9
	% de niños matriculados en educación preescolar (5 años)	14.1			35.6
	% de niños matriculados en educación primaria (6-13 años)	95.2			95.9
	% de niños matriculados en educación secundaria (14-18 años)	42.2			47.5
Mejorar la entrega de servicios y expandir la cobertura	Número de afiliados a establecimientos en RAS	1988			4904
	Número de hogares recibiendo transferencias	402,128			655,394 (2013)
Reducir los costos administrativos de la red de protección social	Costos administrativos del programa Solidaridad como porcentaje del presupuesto total de Solidaridad (indicador CP)	19% (2008)		12	14.7(2012)

Notas: (1) Línea de base original basada en ENDESA 2007, con excepción de los datos de entrega de servicios y costos administrativos, los cuales son datos administrativos.

(2) Línea de base revisada basada en la EEPS de 2010.

(3) Valores actuales basados en la EEPS de 2011, excepto para datos de cobertura y costos.

(4) Costos administrativos como porcentaje de las transferencias de TMC incluye todos los costos administrativos de Solidaridad y los costos administrativos prorrateados para SIUBEN y ADESS, dado que este último administra otras transferencias como Bonogas y Bonoluz. En 2008 el dato es de la matriz de la estrategia de país, la base de cálculo es desconocida.



- <sup>1</sup> PIB y PIB per cápita de 2011, ajustado por paridad de compra (US\$ corrientes), WDI, Banco Mundial.
- <sup>2</sup> Fuente: Banco Central. Para contextualizar el dinamismo de estos sectores, es importante mencionar que en 1983, las exportaciones de Zonas francas ascendían a US\$175 millones, y entre 2010 y 2012 registraron un crecimiento de 18,2%. Con relación a los ingresos por turismo, en 1983 se ubicaban alrededor de US\$320,5 millones, y han registrado caídas relativamente leves en el período 2000-2002 y en 2009.
- <sup>3</sup> Entre 1991 y 2012 el sector agropecuario creció a una tasa promedio anual de 3,5%, menor que el promedio de la economía en igual período (5,8%)
- <sup>4</sup> Ver también Sánchez-Ancochea (2012).
- <sup>5</sup> En 2010, 60% de los trabajadores se encontraban en los sectores de agricultura, comercio, y una categoría denominada en las cuentas nacionales como otros servicios. Estos sectores están entre los de más baja productividad en el país. Ver Sánchez-Ancochea (2012).
- <sup>6</sup> Para más información a propósito de la relación entre crecimiento y empleo en República Dominicana, ver Abdullaev y Estevão (2012).
- <sup>7</sup> La tasa neta de educación básica es de 90%. No obstante, en educación media alcanza 50% (Boletines Estadísticos, Ministerio Educación). La tasa de progresión a secundaria es de 89% (WDI, Banco Mundial).
- <sup>8</sup> La tasa de mortalidad en menores de 5 años (por 1.000 nacimientos vivos) alcanza 24,7 (LAC: 19,1), y la tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacimientos vivos) 20,9 (LAC: 16,1). En tanto, la mortalidad materna (por 100.000 nacimientos vivos) es de 150 (LAC: 80,1). (WDI, Banco Mundial).
- <sup>9</sup> Las coberturas de agua potable y saneamiento son bajas comparadas con otros países de LAC. Un 40,7% del total de hogares cuentan con conexión intra-domiciliaria. En zonas rurales, la cobertura de agua potable alcanza solo 52,2%. La cobertura de alcantarillado es de 21% en el país. En zonas rurales, casi un tercio de la población hace uso de letrinas con o sin cajón, privadas o compartidas. En tanto, el tratamiento de aguas residuales es bajo pues solo cubre a 35% de la población urbana (Fuente: Encuesta de Hogares, Oficina Nacional de Estadísticas 2009-2010) Uno de los problemas más acuciantes es el de la calidad del agua, pues según los datos más recientes (2009), el índice de potabilidad del agua a nivel nacional fue de 28,3%, el porcentaje promedio de cloración de 26,5% y solo 30,5% de los sistemas han implementado mecanismos de monitoreo de la calidad del agua.
- <sup>10</sup> Salud en las Américas, República Dominicana, Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, 2013; Plan Nacional de Eliminación del Cólera en República Dominicana, Propuesta de Actividades 2013-2015, enero de 2013.
- <sup>11</sup> En 2012, las pérdidas alcanzaron 35,6% de las cuales 12% corresponden a pérdidas técnicas (hurtos) y 23,6% a pérdidas no técnicas relacionadas con el estado de redes y equipos. En tanto, el ratio de recuperación (proporción de la energía que se cobra respecto de la energía suministrada o comprada) alcanzo un 61,3%. (Fuente: CDEEE)



- <sup>12</sup> En 2012, el gasto tributario alcanzó 5% del PIB (Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda).
- <sup>13</sup> “Diagnóstico Administración Pública”, Estudios y Documentos de Base para la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030, Tomo I, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (agosto 2012).
- <sup>14</sup> Para un análisis detallado del contexto económico 2009-2013, ver Anexo.
- <sup>15</sup> Para un análisis del contexto económico de la Región (Centroamérica y República Dominicana) posterior a la crisis financiera internacional, ver “El mundo cambio, cambiara el crecimiento en Centroamérica?; 2011, BID, Alejandro Izquierdo y Osmel Manzano.
- <sup>16</sup> Aumento gastos de capital del Gobierno Central entre 2011 y 2012 (Fuente: Dirección de Presupuesto)
- <sup>17</sup> Para un análisis detallado de la evolución de la economía y avances de reformas en el contexto del programa *Stand-By*, ver anexo 1.
- <sup>18</sup> En mayo de 2013 el gobierno anunció un acuerdo preliminar con la empresa Barrick Gold para modificar las condiciones del contrato de explotación de la mina de oro de Pueblo Viejo que permitiría generar ingresos adicionales de aproximadamente US\$1.800 millones durante 2013-2016, considerando un precio de oro de US\$1.600 por onza.
- <sup>19</sup> Además habían cuatro operaciones sin garantía soberana por US\$174 millones (dos líneas TFFPs por US\$434 millones y una garantía por US\$140 millones).
- <sup>20</sup> En 2009 se aprobaron US\$730 millones. En tanto, la estrategia de país preveía un marco de aprobaciones para el período 2010-2013 que oscilaba entre US\$1.445 y US\$1.900 millones.
- <sup>21</sup> En 2004 se habían aprobado US\$337 millones y la estrategia 2004-2008 (GN-2379-1), aprobada en agosto de 2005, previó un marco de aprobaciones para el período 2005-2008 que oscilaba entre US\$611 y US\$941 millones. El objetivo central era de esta estrategia era “*apoyar al gobierno en los esfuerzos para la reducción de la pobreza*”, para lo cual el Banco planeó acciones en tres pilares (Competitividad, Gobernanza, Social).
- <sup>22</sup> En 2009, la Administración desarrolló un nuevo modelo de documentos de estrategias de país con el propósito de dotar al Banco con un instrumento efectivo para incrementar el enfoque país y garantizar la flexibilidad prevista durante el proceso de realineación. En ese marco se redactaron nuevas directrices que “reformulan la Estrategia de País, haciendo hincapié en la necesidad de que la programación se oriente en función de resultados, se base en los riesgos y contemple un enfoque programático y flexible que responda a las prioridades del país.” Más allá de estos principios generales, los efectos prácticos más significativos fueron: i) la separación entre la estrategia de país, que se haría cada 4 años, y la programación propiamente dicha, que sería anual; ii) el nuevo énfasis conferido a las notas sectoriales; y iii) el fortalecimiento de la matriz de resultados con indicadores específicos.
- <sup>23</sup> Las notas sectoriales sirvieron además como insumo para la elaboración del libro “La ruta hacia el crecimiento sostenible en la República Dominicana”

- <sup>24</sup> El sector turismo se incorporó como nueva área de intervención en la estrategia actual y el área de finanzas públicas, definida de carácter transversal, incluyó un amplio conjunto de potenciales intervenciones tales como: administración y política tributaria, transferencias y subsidios al sector eléctrico, coordinación institucional para desarrollo productivo (competitividad, ciencia y tecnología), programación fiscal, y cobertura financiera *ex-ante* de desastres naturales. Por otra parte, sectores como comercio exterior y sistema financiero, presentes en la estrategia anterior no fueron incluidos en la actual.
- <sup>25</sup> Según la estrategia, en finanzas públicas se consideran también aprobaciones en las áreas de políticas de apoyo a competitividad (US\$180 millones) y mecanismos de cobertura financiera *ex ante* para desastres naturales (línea de crédito contingente y seguro financiero, por hasta US\$124 millones).
- <sup>26</sup> La administración del Banco formuló entre 2011 y 2013 tres documentos de programa de país (CPDs) como parte del Programa de Operaciones del Banco (GN-2617, GN-2661-2, GN-2696 para 2011, 2012 y 2013 respectivamente). El CPD para 2010 no fue incluido en el Programa de Operaciones de 2010, debido a que en ese entonces estaba en preparación la estrategia de país (GN-2576, p.2).
- <sup>27</sup> El FOMIN aprobó 14 operaciones por US\$8,5 millones, principalmente de apoyo a mercados financieros (46%) y apoyo a Pymes (42%) (Tabla 7, Anexo). Por su parte, la CII aprobó nueve operaciones (préstamos e inversiones de capital) por US\$45,6 millones, principalmente en las áreas de servicios financieros (41,6%), manufactura (26,3%), y energía (16,4%).
- <sup>28</sup> Párrafo 2.6 y Anexo V de la estrategia de país (GN-2581).
- <sup>29</sup> Dentro de modernización del estado, un 4,2% de los montos aprobados están asociados a finanzas públicas.
- <sup>30</sup> A principios de 2009, el spread entre el costo de financiamiento con el BID y la tasa promedio de financiamiento internacional para el país fue de 1.552 puntos base. Durante el último tiempo, si bien el país ha sido capaz de acceder financiamiento en mercados internacionales, el Banco continúa siendo una fuente de financiamiento competitiva en términos de costos y plazos. En mayo 2010, el país colocó US\$750 millones (primera partida de una emisión aprobada por un total de US\$1.500 millones). En julio 2011 y noviembre 2011 emitió la segunda y tercera partida por US\$500 millones y US\$250 millones respectivamente. Todas estas emisiones fueron a 10 años plazo y una tasa de 7,5%. Más recientemente, en abril de 2013, el país colocó US\$1.000 millones a un plazo de 10 años y una tasa de 5,875%.
- <sup>31</sup> En diciembre de 2008 el riesgo soberano del país, medido por el EMBI (Emerging Markets Bonds Index), alcanzó un máximo de 1.750 puntos bases.
- <sup>32</sup> El gobierno solicitó la cancelación del préstamo debido a que el sistema financiero, a diferencia de la crisis bancaria de 2003, no había exhibido señales de debilitamiento.
- <sup>33</sup> Contrataciones y Adquisiciones, Servicio Civil, Gestión Financiera, Acceso a la Información, Infraestructura, Salud, Educación, Energía, Agua y Organismos de Control.

- <sup>34</sup> La carretera de peaje Boulevard Turístico del Atlántico – BTA (DR-L1030) conto con cofinanciamiento por US\$151 millones por parte de Proparco, la Corporación Andina de Fomento (CAF), y el Banco Europeo de Inversiones (EIB). Las otras 3 operaciones en infraestructura vial y energía eólica (DR-L1052, DR-L1059, DR-L1051) movilizaron recursos de cofinanciamiento (US\$260 millones) de Proparco, International Finance Corporation (IFC), Dutch development bank (FMO), German Investment and Development Corporation (DEG).
- <sup>35</sup> Al 30 de junio 2013, se encuentran pendientes de ratificación por parte del Congreso Nacional tres proyectos aprobados en noviembre de 2012 por un total de US\$97 millones.
- <sup>36</sup> Los desembolsos como porcentaje de los fondos anuales disponibles en el año  $t$  se calculan como:  $\text{desembolsos}(t) / (\text{balance disponible}(t-1) + \text{aprobaciones}(t))$ .
- <sup>37</sup> Por ejemplo, los planes de Ciencia, Tecnología e Innovación, y el de Pymes.
- <sup>38</sup> El Banco autorizó una asignación extraordinaria para financiar la administración del FONDEC y la unidad ejecutora, y así permitir la ejecución de proyecto durante el 2011-2012.
- <sup>39</sup> Por ejemplo, el déficit del SPNF no fue superior a 3,1% del PIB en 2009, y el gasto del gobierno central no superó el 17,2% del PIB. En cuanto a protección del gasto social, el gasto como porcentaje del PIB en educación, salud y el programa Solidaridad aumentaron en 2009 con respecto a 2008, y la participación de dichos gastos en el presupuesto 2010 fue incrementada en 5% con respecto a lo ejecutado en 2009.
- <sup>40</sup> Además, una CT de fortalecimiento institucional de las finanzas públicas (DR-T1047) ayudó a la puesta en marcha y consolidación de la UAP para la formulación de la política, seguimiento, y evaluación de la política fiscal, así como para la elaboración de estudios fiscales.
- <sup>41</sup> Los principales efectos a largo plazo serian una disminución de la discrecionalidad en la asignación de los recursos públicos; un aumento en la efectividad de la acción gubernamental (a ser medido, entre otra cosas, a través del presupuesto previsto y realizado); mayor transparencia en los procesos a través de un sistema de controles internos eficiente y la publicidad de estados presupuestarios, financieros y de la deuda; un incremento en la disciplina fiscal; y mejoras en la rendición de cuentas a la ciudadanía.
- <sup>42</sup> El programa ha apoyado la implementación portal ciudadano, el acceso al SIGEF a través de internet, y el desarrollo modulo para presupuesto plurianual y de captura de ejecución presupuestaria.
- <sup>43</sup> La comparación entre el PEFA 2012 y el PEFA 2010 de los 28 indicadores considerados muestran una mejora en 9 indicadores, un empeoramiento en 5 indicadores, y la misma calificación en 14 indicadores.
- <sup>44</sup> En este ámbito, el Banco aprobó dos PRODEV para apoyar al Ministerio de Educación en gestión orientada a resultados (DR-T1076) y para gestión fiscal local para promover turismo en resultados (DR-T1081) que han desembolsado 45% y 16% de sus recursos respectivamente.

- <sup>45</sup> En cuanto a control interno, hasta la fecha no se ha concluido con el ajuste del marco legal de la Contraloría General debido a atrasos en la planificación, siendo pocas las instituciones públicas que son auditadas anualmente. Además, las unidades de auditoría interna emiten informes identificando irregularidades en los pagos y faltas administrativas, pero su rol coercitivo es todavía débil. El proyecto de modificación de la Ley de Contraloría incluye la facultad de dictar y aplicar sanciones administrativas por violaciones a las leyes y normas de control interno. El PEFA observó un cambio cualitativo en la gestión de auditoría externa, pero el impacto producido por los informes de auditoría es aún escaso.
- <sup>46</sup> Este diseño permitirá: (i) vincular el proceso de aprobación del presupuesto con el proceso de compras y la fase de pago, de manera que las adquisiciones que lleven a cabo las entidades públicas se enmarquen en el presupuesto asignado y que dicho presupuesto incluya los pagos durante de la vida de los contratos; (ii) recibir ofertas electrónicas, de manera a incrementar la transparencia del sistema; y (iii) contar con un módulo de compras electrónicas que permita la utilización de acuerdos marco para la compra de bienes y servicios en forma agregada, con lo cual se pueden lograr importantes ahorros en tiempo y costo para la administración pública.
- <sup>47</sup> A la fecha, la línea se ha mantenido vigente por el cumplimiento de los indicadores de monitoreo del PIGRDN.
- <sup>48</sup> Ante la ocurrencia de un evento, se pueden distinguir tres fases en términos de respuesta: emergencia, rehabilitación y reconstrucción. El financiamiento puede provenir de recursos del préstamo o de saldos disponibles de préstamos activos de inversión.
- <sup>49</sup> Hay una relación monótona decreciente entre el nivel de daño de un desastre natural y su probabilidad de ocurrencia: la probabilidad de un desastre extremo es pequeña pero no despreciable. La estrategia del Banco parte de este hecho y lo utiliza para caracterizar la respuesta ante un desastre natural. Para eventos recurrentes de bajo impacto, partidas presupuestales específicas; para eventos de mayor impacto, instrumentos de retención del riesgo; para eventos extremos, instrumentos de transmisión del riesgo. Si ocurre un evento que implica pérdidas significativamente altas, fuera de toda previsión, esta estructura de atención suaviza su impacto.
- <sup>50</sup> Específicamente, los recursos del préstamo apoyaran la creación de una firma aseguradora cautiva dedicada exclusivamente a gestionar el riesgo, la cual firma una póliza de cobertura con el Estado por el monto de la cobertura. Esta firma se ubicará en Barbados y transferirá el riesgo a los mercados internacionales a través de la figura del reaseguro. El Banco transfiere los recursos al Ministerio de Hacienda y este los traspa mediante un convenio al organismo ejecutor, Seguros Banreservas S.A.
- <sup>51</sup> El PRA, creado en 2001, proveía electricidad sin cargo a las zonas geográficas pobres. Sin embargo, la focalización geográfica no era efectiva. Se estima que de los 450.000 hogares que se beneficiaban del programa, menos de la mitad eran en realidad pobres.
- <sup>52</sup> Con el apoyo del Banco se han emitido Estados Financieros Auditados para 2009, 2010, 2011. Actualmente, se encuentra en proceso de discusión el informe de auditoría 2012, así como el proceso de selección de firmas para la realización de auditorías financieras para el periodo 2013-2015.

- <sup>53</sup> Los objetivos específicos del programa eran (i) fortalecer la capacidad institucional y de supervisión del sector; (ii) fortalecer el planeamiento del sector y la consolidación del marco regulatorio; y (iii) apoyar la mejora gerencial y operativa de las empresas eléctricas. La condicionalidad prevista era consistente con las metas establecidas en el programa Stand-By con el FMI.
- <sup>54</sup> A inicios de 2010 el Gobierno inicio también un “Programa de Reducción de Pérdidas y Mejoramiento Comercial (PRPMC)” que contemplaba inversiones por parte de las EDEs para los próximos cinco años.
- <sup>55</sup> Para lograr este objetivo, el proyecto consideraba inversión en rehabilitación de redes (100 circuitos que suministraban el 35% de la energía, excluyendo zonas PRA) y la realización de acuerdos con los consumidores en zonas rehabilitadas (“pactos sociales”) para incrementar los niveles de pago y la eficiencia en el uso de energía.
- <sup>56</sup> Los proyectos fueron aprobados bajo el amparo de la Ley sobre incentivos al desarrollo de fuentes renovables de energía (Ley N 57-07) de 2007 que dispone, entre otras cosas, un precio garantizado para la energía producida por generadores con fuentes renovables y prioridad en el despacho.
- <sup>57</sup> El “Plan Integral para el Sector Eléctrico” posee tres pilares: (i) modificar la matriz de generación; (ii) profundizar la reducción de pérdidas; y (iii) mejorar la eficiencia en la gestión de las empresas del sector.
- <sup>58</sup> Al 30 de junio de 2013 la operación se encuentra en pipeline B para 2014.
- <sup>59</sup> Como se mencionó, el Banco Mundial durante el período participó en el sector conjuntamente con el BID por medio de constante apoyo analítico para reformas y este préstamo de inversión para rehabilitación de redes que había aprobado en 2008. En el período pasado, el Banco Mundial había aprobado un préstamo de políticas de desarrollo (DPL) de tres tramos para el sector, cuyo tercer tramo no se llegó a desembolsar por waivers en los primeros tramos por el tema tarifario.
- <sup>60</sup> Las pérdidas han alcanzado un promedio de 36,4% entre enero y julio de 2012. La comparabilidad de las cifras se complica posteriormente debido a una nueva depuración de la base comercial de datos de las EDEs que elevó el nivel de pérdidas promedio debido a la identificación de 500.000 clientes sin registro comercial.
- <sup>61</sup> El proyecto del BID tuvo retrasos en el cumplimiento de las condiciones previas debido a la reestructuración de la unidad ejecutora, revisiones de la línea de base, lentitud procesos licitatorios, y retrasos en el aporte de materiales por parte del contratista.
- <sup>62</sup> Las transferencias del FETE representaron 30% de las transferencias totales al sector en 2009 y casi 60% durante el primer semestre de 2012.
- <sup>63</sup> Recientemente el Banco ha propiciado el intercambio de experiencias en material de mejores prácticas en gestión entre la CDEEE y Empresas Públicas de Medellín (DR-T1112), así como la realización de algunos estudios en curso (inventario de poblaciones y necesidades para el Plan de Electrificación Rural, Plan Expansión de Generación).



- <sup>64</sup> El proyecto del BTA contemplaba la reparación de 99 kms de carretera y construcción de 24 kms por un costo total de US\$178.2 millones. El contrato del BTA como tal no fue licitado, pues hacía parte de una posible extensión al contrato de concesión de la carretera de Nordeste, licitado en 2001, que no contó con financiamiento del BID. El BTA incluía un contrato de construcción por US\$103 millones para el concesionario, más un contrato de operación y mantenimiento por un monto fijo anual, con 10% de imprevistos y 20% de aumento de precios, y un ingreso mínimo garantizado por el estado al concesionario de 16.9% real en dólares.
- <sup>65</sup> En Chile, para dar un ejemplo, el peaje en la carretera Panamericana por cuatro carriles es de 5 centavos de dólar por kilómetro.
- <sup>66</sup> El concesionario y el gobierno adelantan conversaciones para buscar alternativas que permitan el cobro del peaje.
- <sup>67</sup> Contrato de Concesión Administrativa BTA, Gaceta Oficial del 14 de agosto de 2009, Resolución No. 487-08.
- <sup>68</sup> El diseño original de la operación contemplaba la contratación de una agencia gerenciadora. Los detalles del cambio en el esquema de ejecución se encuentran en Anexos (Transporte).
- <sup>69</sup> En 2008, la línea 1 del metro captaba 2% de los viajes diarios.
- <sup>70</sup> El gobierno llegó a comprar 100 autobuses que se encuentran en depósito esperando la puesta en marcha del sistema.
- <sup>71</sup> Datos proporcionados por la Gerencia de Planificación de la CAASD, junio 2013.
- <sup>72</sup> A principio de 2013 solo US\$47.2% del desembolso originalmente previsto de US\$85 millones para transferencias de dinero se realizó porque las auditorías concurrentes mostraron que el cumplimiento en educación había disminuido a 68% y en salud a 43%.
- <sup>73</sup> Se realizaron seis auditorías recurrentes para establecer el cumplimiento con las condicionalidad en salud y en educación se llevaron a cabo con una muestra de aproximadamente 1000 hogares en cada ronda, en 2011 y 2012. Las auditorías encontraron que la aparente tasa de cumplimiento estaba en el rango entre 60%-80% en salud, basado en individuos con obligaciones y 60%-81% en educación (basado en individuos con obligaciones). Los resultados de auditorías subsiguientes en 2012 sugieren que el cumplimiento ha disminuido por debajo de 68% para educación y por debajo de 43.7% para salud.
- <sup>74</sup> Una auditoría recurrente realizada a principios de 2012 encontró que solo cerca del 31% de los centros de atención primaria visitados por el equipo de auditoría mantenía registros electrónicos de los pacientes.
- <sup>75</sup> Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, Solidaridad: Memoria y Logros 2006-2011, Santo Domingo, 2012
- <sup>76</sup> El Banco también completó dos ESW relacionadas: Programa Juventud y Empleo en República Dominicana: “Análisis de la percepción de los empleadores acerca de las pasantías y de las perspectivas de inserción laboral de los jóvenes” (IDB-TN-240); y “*Skills, Employability and Training for Disadvantaged Youth: Evidence from a Randomized Evaluation Design*” (IDB-WP-342).<sup>7</sup>

- <sup>7</sup> “*World Development Report 2013: Jobs*”, Banco Mundial (2012). Washington DC
- <sup>78</sup> El observatorio lleva a cabo análisis y estudios sobre tendencias del mercado laboral para apoyar la formulación de políticas y proporciona información a la población en general. SENAE tiene la misión de facilitar la inserción laboral.
- <sup>79</sup> En función de estos resultados, los programas de entrenamiento apoyados por el proyecto DR-L1036 están siendo rediseñados.
- <sup>80</sup> Informe Ejecutivo del Taller de Cierre.
- <sup>81</sup> El Programa de Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria (PATCA) fue aprobado en 2002 y contaba de tres componentes: (i) adopción de tecnologías; (ii) sanidad e inocuidad agroalimentaria; (iii) asistencia técnica para reforma comercial e institucional. No obstante, finalmente se enfocó principalmente en el componente de tecnologías. Para un análisis de sus resultados, ver por ejemplo, la Evaluación del Programa de País 2004-2008 (OVE).
- <sup>82</sup> El préstamo contó con una CT para su preparación (DR-T1089, US\$200.000) que financió consultorías para establecer los mecanismos de: transferencia tecnológica a usar, gestión de la investigación, manejo de recursos naturales, y acompañamiento a la preparación de perfiles de proyectos estratégicos. Adicionalmente, se financiaron consultorías para identificar indicadores del proyecto, realizar su análisis de su impacto ambiental y social, y caracterizar el plan y costos de la evaluación de impacto.
- <sup>83</sup> Tanto el préstamo DR-L1031 como el préstamo DR-L1048 son resultado de una cooperación técnica aprobada en 2009 (DR-T1055, US\$500.000). Así mismo, esta CT financió un estudio relacionado con el gasto público agropecuario, el cual puede abrir nuevas líneas de acción para el Banco en el futuro.
- <sup>84</sup> La CT (DR-T1075, US\$288.000) financió estudios de demanda en Santo Domingo, una evaluación institucional, y el análisis técnico económico.
- <sup>85</sup> En la estrategia 2004-2008, con el objetivo de aumentar la competitividad de los sectores con mayor posibilidad de inserción en mercados internacionales y aprovechar las oportunidades del DR-CAFTA, el Banco consideró acciones en comercio exterior, tales como: modernización de políticas comerciales, mejoras en la capacidad de dirección y coordinación de la política de exportación, y promoción de exportaciones.
- <sup>86</sup> La transacción política de 2003-2004 causó retrasos en el cumplimiento de condiciones previas y cambios de personal en la unidad ejecutora. En cuanto al marco institucional para la gestión de la política de comercio exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores formula las políticas de comercio exterior y la conducción de las negociaciones comerciales. El Ministerio de Industria y Comercio gestiona la administración de tratados comerciales, a través de la Dirección de Comercio Exterior. El Centro de Exportación e Inversión tiene como función la promoción de las exportaciones e inversiones. Estas tres instituciones estaban directamente involucradas en proyecto a través de la ejecución de los distintos componentes.
- <sup>87</sup> La CT (DR-T1025, US\$76.000) apoyó actividades y productos, tales como guías de sectores y de productos de exportación, además de asistencia técnica para acciones de promoción (ej. misiones de inversores y ferias de promoción).

- <sup>88</sup> Otros productos del programa han sido la remodelación de las oficinas de la ONE, así como la modernización de sus sistemas de información.
- <sup>89</sup> Por ejemplo, el Banco Central ha asumido la realización de encuestas económicas, cuentas nacionales, y balanzas de pagos.
- <sup>90</sup> La Jurisdicción Inmobiliaria tiene competencia exclusiva para conocer los derechos inmobiliarios y su registro en la República Dominicana, desde que se solicita la autorización para la mensura y durante toda la vida del inmueble, salvo las excepciones previstas en el marco legal (Fuente: [www.ji.gov.do](http://www.ji.gov.do)). El proyecto buscaba profundizar y extender las acciones iniciadas bajo el Programa de Modernización de la Jurisdicción de Tierras (PMJT), apoyado por el BID en 1998 (DR-0118, US\$32 millones), las cuales comprendían mejoras en reordenamiento legal e institucional; actualización tecnológica; adecuación de infraestructura y mobiliario, y capacitación de recursos humanos.
- <sup>91</sup> Constancia anotada es el documento emitido por el Registro de Títulos que, sin contar con designación catastral propia ni con un plano individual de mensura aprobado debidamente, acredita la existencia de un derecho de propiedad sobre una porción de parcela.