

Evaluación del Programa País

# República Dominicana

## 2013-2016

## **Evaluación del Programa de País**

# **República Dominicana**

## **2013-2016**

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)

Junio 2017





Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons [https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es\\_ES](https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es_ES) (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



**Reconocimiento** — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



**No comercial** - No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



**Sin obras derivadas** - Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

**No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2017**

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

**RE-505-1**

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

## PREFACIO

## RECONOCIMIENTOS

## RESUMEN EJECUTIVO

<b>1. CONTEXTO DEL PAÍS Y DESAFÍOS DE DESARROLLO.....</b>	<b>1</b>
<b>2. EL PROGRAMA DEL BANCO 2013-2015 .....</b>	<b>7</b>
A. Estrategia de País con República Dominicana .....	7
B. Programa implementado 2013-2016.....	10
C. Préstamos basados en políticas .....	11
D. Préstamos de inversión .....	14
E. Desempeño de la cartera (eficiencia) .....	15
F. Uso de sistemas nacionales .....	19
G. Rol y cooperación con otros cooperantes.....	19
<b>3. EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA DEL BANCO.....</b>	<b>21</b>
A. Estabilidad macroeconómica y gestión fiscal, conducentes al crecimiento económico sostenible .....	21
B. Inversión en capital humano .....	24
C. Políticas de desarrollo productivo que promuevan la productividad y competitividad empresarial.....	28
D. Programa con el sector privado .....	30
E. Sostenibilidad .....	31
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>33</b>

## NOTAS

## ANEXOS ELECTRÓNICOS

Disponibles en [www.iadb.org/evaluation](http://www.iadb.org/evaluation)

**ANEXO I:** [Gráficos y cuadros](#)

**ANEXO II:** [Gestión Fiscal](#)

**ANEXO III:** [Energía](#)

**ANEXO IV:** [Inversión en capital humano](#)

**ANEXO V:** [Desarrollo productivo](#)

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
APP	Asociaciones Público Privadas
BCRD	Banco Central de la República Dominicana
CCLIP	Línea de crédito condicional (por sus siglas en inglés)
CDEEE	Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales
CEMI	Centros de Excelencia Materno Infantiles
CID	Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CG	Contraloría General
CPE	Evaluación de Programa País (por sus siglas en inglés)
CRI	Índice de Recuperación de Efectivo (por sus siglas en inglés)
CT	Cooperación Técnica
CUT	Cuenta única del Tesoro
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos
EBP	Estrategia del Banco en el País
EDE	Empresas Distribuidoras de Electricidad
EEPS	Encuesta de Evaluación de las Políticas Sociales
EIU	<i>Economist Intelligence Unit</i>
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
ENFT	Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo
EP	Estrategia de País
FBR	Financiamiento Basado en Resultados
FEM	Foro Económico Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GCPS	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales
GORD	Gobierno de República Dominicana
ICV	Índice de Condiciones de Vida
ILAE	Incentivo a la Asistencia Escolar
INDOCAL	Instituto Dominicano para la Calidad
LBR	Préstamo Basado en Resultados (por sus siglas en inglés)
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MH	Ministerio de Hacienda
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MSP	Ministerio de Salud Pública
NICS-SP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
NSG	Sin Garantía Soberana (por sus siglas en inglés)
OMJ	Oportunidades para la Mayoría (por sus siglas en inglés)
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PAFI	Programa de Administración Financiera Integrada
PATCA	Proyecto de Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria
PDE	Plan Decenal de Educación
PBL	Préstamos Basados en Políticas (por sus siglas en inglés)

PBP	Préstamos Programáticos de Apoyo a Reformas de Política (por sus siglas en inglés)
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (por sus siglas en inglés)
PDSS	Plan de Servicios de Salud
PDVSA	Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PMR	Informe de Seguimiento del Progreso (por sus siglas en inglés)
PNPSP	Plan Nacional Plurianual del Sector Público
PSR	Informe de Supervisión de Proyecto (por sus siglas en inglés)
RD	República Dominicana
SASP	Sistema de Administración de Servidores Públicos
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
SEF	Secretaría de Estado de Finanzas
SENASA	Seguro Nacional de Salud
SG	Garantía Soberana (por sus siglas en inglés)
SINACID	Sistema Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
SNS	Sistema Nacional de Salud
SPNF	Sector Público no Financiero
SRS	Servicios Regionales de Salud
TMC	Transferencias monetarias condicionadas
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (por sus siglas en inglés)
UE	Unión Europea
WEO	Perspectiva Económica Mundial (por sus siglas en inglés)
XPSR	Informe Ampliado de Supervisión de Proyectos (por sus siglas en inglés)

Como parte de su plan anual de trabajo 2016-2017, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) preparó la Evaluación del Programa de País (CPE, por sus siglas en inglés) con la República Dominicana (RD) para el periodo 2013-2016. Esta será la cuarta evaluación independiente del programa de país del BID con RD realizada por OVE, y la primera en cubrir el trabajo de todo el Grupo BID en el país. La presente evaluación cubre el programa del Grupo BID durante el periodo 2013-2016, el cual estuvo guiado por la Estrategia del Banco con el país 2013-2016 (GN-2748). Las anteriores evaluaciones cubrieron los periodos 1991-2003 (RE-306), 2004-2008 (RE-371) y 2009-2013 (RE-453).

De acuerdo al protocolo para las Evaluaciones de Programa de País (RE-348-3), el CPE tiene como objetivo 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 asistencia del Banco a un país”.

En este sentido, el presente CPE busca analizar, con una visión independiente, la relación del Grupo BID con el país y, en particular, la relevancia y efectividad del programa, incluyendo tanto los productos financieros como los no financieros ofrecidos por el Grupo BID durante el período bajo análisis. Se espera que esta evaluación sirva de insumo para el nuevo documento de Estrategia de País que el Grupo BID está preparando.

En 2009, la Administración del BID desarrolló un nuevo modelo de documentos de estrategias de país con el propósito de dotar al Banco de 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 cuatro 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.

La evaluación sigue los lineamientos metodológicos estipulados en el Protocolo para las Evaluaciones de País (RE-348-3). La evaluación utiliza un conjunto diverso de fuentes de información. Estas incluyen entrevistas a informantes clave: funcionarios y ex funcionarios del gobierno, ejecutores de los proyectos, especialistas sectoriales del Grupo BID, cooperantes internacionales y miembros de la academia y de la sociedad civil familiarizados con los desafíos de desarrollo del país y de los distintos sectores en los que opera el Banco. Además, se analizaron los documentos de programación, supervisión (PMR, PSR) y evaluación (PCR y XPSR) del Banco. OVE complementó el análisis documental con análisis de bases de datos internas y externas.

Este documento fue preparado por un equipo conformado por Cesar P. Bouillon (jefe de equipo), María Fernanda Rodrigo, Agustina Schijman, Leslie Stone, Claudia Figueroa, Raphael Seiwald, Patricia Vargas, y Ana Ramírez-Goldin, bajo la supervisión general de Cheryl Gray (Directora de OVE).





La estrategia y el programa del Banco fueron relevantes y consistentes con las prioridades de mediano y largo plazo del Gobierno de la República Dominicana, concentrándose en la gestión fiscal y en el apoyo al sector eléctrico, la inversión en capital humano con énfasis en salud, educación y protección social, y el desarrollo productivo.

© División de Vivienda y Desarrollo Urbano del BID

# Resumen Ejecutivo

## CONTEXTO

El apoyo del Banco a la República Dominicana se enmarcó en un contexto de rápido crecimiento económico y mejoras en la competitividad y el clima de negocios gracias al dinamismo de la inversión, la recuperación de la economía norteamericana, el incremento del turismo y las remesas y la caída de los precios del petróleo. El crecimiento ha conllevado una marcada reducción de la pobreza en 2014 y 2015, pero todavía persisten importantes diferencias regionales y el impacto del crecimiento no ha sido uniforme. Consolidar estos logros requiere continuar mejorando la provisión de infraestructura básica a partir del involucramiento del sector privado, atender los problemas regulatorios y de gestión en el sector energético, incrementar los ingresos tributarios y reducir el déficit fiscal, atender los problemas institucionales y regulatorios que afectan al clima de negocios, así como mejorar la eficiencia del gasto, en especial el social, para acentuar el impacto del crecimiento sobre la pobreza, la inclusión social y la productividad de la población. Los desafíos más urgentes incluyen concluir el diálogo nacional para consensuar las reformas en el sector eléctrico con la finalidad de acordar un “pacto eléctrico” que sirva de insumo para un subsecuente “pacto fiscal” que conlleve un incremento de la recaudación y una mejora de la calidad y eficiencia del gasto.

## EL PROGRAMA DEL BANCO

La estrategia y el programa del Banco fueron relevantes y consistentes con las prioridades de mediano y largo plazo del Gobierno de la República Dominicana, concentrándose en la gestión fiscal y en el apoyo al sector eléctrico, la inversión en capital humano con énfasis en salud, educación y protección social, y el desarrollo productivo, apuntando a mejorar el clima de negocios y apoyar específicamente al sector agrícola y a la micro, pequeña y mediana empresa. A estas áreas prioritarias se añadió el enfoque de género como área transversal al pilar de capital humano y la reducción de la vulnerabilidad, adaptación y mitigación al cambio climático como área transversal a las intervenciones de apoyo a los sectores productivo y energético.

El Banco ha priorizado un enfoque programático de apoyo a reformas de política en la República Dominicana que se acentuó en el periodo de evaluación, tanto a nivel de préstamos aprobados como a nivel de ejecución. Durante el periodo de evaluación los préstamos programáticos de apoyo a reformas de política reemplazaron a los préstamos de emergencia financiera como principal fuente de recursos de rápido desembolso, concentraron la mayoría del financiamiento aprobado y desembolsado y su uso fue transversal a todos los sectores de la estrategia. Una parte importante de los préstamos de inversión, especialmente en el sector social, se orientó también a brindar apoyo presupuestario.

Las condiciones de política apoyadas por las series programáticas han sido más profundas que el promedio del Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana (CID) del BID y que del conjunto del Banco. No obstante, el proceso de reformas apoyado por esas series ha avanzado lentamente y de las cinco series iniciadas desde 2009, una sola se completó (tres series se truncaron y una aún está activa). La interrupción de las series programáticas—producto de los cambios de prioridades del Gobierno y la demora en consensuar el pacto eléctrico y el pacto fiscal—afectaron a la efectividad del programa para apoyar procesos de reforma claves en el país.

La cartera de préstamos con garantía soberana de la República Dominicana ha mejorado en términos de eficiencia, reduciendo sus costos de preparación y de ejecución. Durante el periodo de evaluación la representación hizo un esfuerzo para cancelar, de manera total o parcial, una serie de préstamos de inversión aprobados que perdieron prioridad para el Gobierno, lo cual demoró su elegibilidad o dificultó su ritmo de ejecución. Si bien la cancelación de los préstamos de inversión contribuyó a mejorar el ritmo de ejecución del programa, también redujo la relevancia y la efectividad del programa implementado.

## EFFECTIVIDAD

*Estabilidad macroeconómica y gestión fiscal, conducentes al crecimiento económico sostenible*

En el pilar de estabilidad macroeconómica y gestión fiscal, la Estrategia de País buscaba fortalecer la eficiencia de la administración tributaria e incrementar la calidad y transparencia del gasto público. Debido a que estos desafíos dependen en gran



medida del desempeño del sector eléctrico, la Estrategia de País también contemplaba recursos para mejorar la eficiencia y sostenibilidad financiera de este sector. La serie de préstamos programáticos de apoyo a reformas de política para fortalecimiento fiscal tuvo como objetivo reforzar las finanzas públicas mediante la reducción del déficit público en un marco de sostenibilidad fiscal de mediano plazo. Las reformas fueron relevantes y apoyaron el aumento de la recaudación y de la calidad de los impuestos, así como la racionalización de la inversión pública. También se buscaba la estabilización de las transferencias corrientes al sector eléctrico y la mejora en el control de gestión financiera, en especial de los ingresos no tributarios y de la nómina salarial del Gobierno central. Desgraciadamente la serie programática se interrumpió luego del primer desembolso. La serie programática se complementó con préstamos de inversión enfocados en fortalecer la gestión financiera de los recursos públicos, pero uno de estos préstamos fue cancelado.

El programa del BID en energía se centró en apoyar la rehabilitación de redes de distribución para reducir las pérdidas (técnicas y no técnicas) en el sistema de distribución mediante dos préstamos de inversión con garantía soberana. Los resultados del primer proyecto fueron mixtos, con avances en la rehabilitación de redes, pero menor progreso en las metas financieras de las empresas distribuidoras de electricidad. El segundo préstamo, todavía en ejecución, ha avanzado satisfactoriamente en apoyar la mejora de la calidad de los servicios prestados por las empresas distribuidoras, pero lentamente en la mejora de su eficiencia operativa. El apoyo a la reforma en el sector eléctrico durante el periodo fue mínimo debido a la interrupción de la serie programática para la Sostenibilidad y Eficiencia del Sector Eléctrico luego de la aprobación de la primera operación en 2011. Durante el periodo de evaluación tampoco se apoyó la diversificación de la matriz de generación en favor de la generación con fuentes renovables. El apoyo al logro de los objetivos del Gobierno de la República Dominicana de diversificar la matriz energética, enmarcados en los planes de desarrollo nacional y en compromisos internacionales, debe ser prioritario para el Banco en el mediano y largo plazo.

### *Inversión en capital humano*

En el pilar de capital humano, la Estrategia de País buscaba consolidar la efectividad de la red de protección social, incentivando la inversión en salud y educación, además de mejorar la calidad de la oferta de los servicios sociales. En protección social, las operaciones del Banco han logrado resultados importantes para mejorar la cobertura de la asistencia social. Los avances en el fortalecimiento institucional y en la mejora de los sistemas de monitoreo y evaluación con respecto a las metas han sido moderados y han sufrido una disminución en el apoyo financiero. En educación, el apoyo del Banco se centró en la construcción, adecuación y equipamiento de infraestructura escolar, así como en el apoyo a la mejora de la calidad mediante la capacitación de docentes y personal técnico. En salud y seguridad social, el Banco apoyó la reforma sectorial mediante préstamos basados en políticas centrados en la reforma de la Ley de Seguridad

Social y en promover la separación y el fortalecimiento de las funciones de rectoría y provisión de servicios de salud. Los préstamos de políticas se complementaron con préstamos de inversión para apoyar la prestación de servicios de salud, usando un modelo de financiamiento basado en resultados.

#### *Políticas de desarrollo productivo que promuevan la productividad y competitividad*

La Estrategia de País buscó promover el desarrollo productivo y mejorar la competitividad enfatizando el encadenamiento entre sectores; el aumento de la productividad de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME); el fortalecimiento de las cadenas de valor y el acceso a mercados; y privilegiando la generación de empleo en áreas con mayor incidencia de la pobreza. El programa implementado tuvo objetivos más ambiciosos que los de la Estrategia de País y combinó préstamos programáticos de apoyo a reformas de política, préstamos de inversión y cooperación técnica, pero perdió relevancia debido a las cancelaciones de operaciones y a la interrupción de una de las series programáticas, logrando resultados mixtos. Por otra parte, la cancelación del programa de apoyo a la MIPYME y la cancelación parcial del Programa de Apoyo a los Subsidios para la Innovación en Tecnología Agropecuaria (PATCA II) limitaron los alcances del programa del Banco para apoyar la mejora de la productividad de los pequeños empresarios y agricultores.

El apoyo al sector privado del Grupo BID se canalizó mayoritariamente mediante líneas de crédito a intermediarios financieros. Si bien la Estrategia de País contempló que el apoyo al sector privado se enfocase en el desarrollo de la infraestructura, el capital humano y los sectores productivos, en parte por las dificultades con los préstamos de apoyo a concesiones durante el periodo 2009-2013, el grueso de las aprobaciones de préstamos sin garantía soberana se canalizó mediante líneas de crédito para intermediarios financieros para facilitar el comercio y apoyar a la pequeña y mediana empresa y a la vivienda.

### **SOSTENIBILIDAD**

La sostenibilidad de los resultados logrados durante el período de evaluación y durante el periodo previo a la estrategia se ha debilitado por la frecuente cancelación o interrupción de operaciones y cambio de prioridades en los ministerios y el Gobierno de la República Dominicana. El efecto duradero de los cambios en las políticas y los procesos apoyados por el programa de préstamos programáticos de apoyo a reformas de política dependerá en gran medida de su implementación, que hasta la fecha ha sido lenta y sujeta a interrupciones. La interrupción de series de préstamos programáticos también ha debilitado a algunas de las instituciones que fueron apoyadas con estos instrumentos, así como a la cooperación técnica asociada a ellos. Los problemas en el marco regulatorio y tarifario en el sector eléctrico afectan a la sostenibilidad de las inversiones del programa del Banco, dado que la sostenibilidad de las redes rehabilitadas va a depender de la capacidad de las empresas de distribución de electricidad para mantenerlas en buen estado.

## RECOMENDACIONES

Con el fin de mejorar la efectividad del programa del Banco en el país, OVE recomienda a la Administración:

1. Dar prioridad, en el diálogo de políticas y en la oferta de productos financieros y no-financieros del Grupo BID, al apoyo a las reformas en el sector eléctrico y el sector fiscal. Una parte importante de las reformas apoyadas por los PBP que se interrumpieron quedó inconclusa por el lento avance en el proceso de reforma. El logro de un amplio número de objetivos de desarrollo apoyados por el programa del Banco depende de que las reformas en los sectores mencionados anteriormente se implementen de manera efectiva.
2. Adecuar la oferta de las modalidades de préstamo al país (PBP, LBR, inversión y NSG) para lograr el equilibrio requerido entre el apoyo presupuestario y el logro de los objetivos de desarrollo de la Estrategia del Grupo BID. Específicamente:
  - a. Dadas las demoras en la implementación de las reformas estipuladas en los PBP y su interrupción, este instrumento se debe usar con cautela, asegurando que la primera fase incluya un alto nivel de profundidad estructural.
  - b. La oferta del Banco debe considerar también el uso de instrumentos tipo Préstamo Basado en Resultados (LBR, por sus siglas en inglés), los cuales son aprovechados por otros donantes en RD.
  - c. Los nuevos préstamos de inversión se deben dimensionar cuidadosamente dado el poco espacio fiscal, priorizando en la oferta las áreas en las cuales el país tiene mayor compromiso de avanzar dentro de su Estrategia de Desarrollo y en las que el Banco ha invertido en una relación de mediano y largo plazo con el país.
3. Aumentar el énfasis de los componentes para la mejora de la eficiencia del gasto público y calidad en las operaciones de apoyo a la acumulación de capital humano y la provisión de servicios básicos. El gasto público social es todavía relativamente bajo en RD, especialmente en el sector salud. Esto hace más urgente la necesidad de mejorar la eficiencia y la gestión del gasto, especialmente con respecto a los recursos humanos. Asimismo, en protección social aún hay un alto porcentaje de asistencia social que se entrega sin mecanismos oficiales de focalización y que podría optimizarse. En educación, la extensión de la jornada escolar genera la oportunidad de que las horas adicionales contribuyan a mejorar el desempeño educativo.
4. Incrementar los esfuerzos para promover la participación del sector privado en la provisión de infraestructura básica, generación de energía renovable y electrificación rural. OVE recomienda apoyar el fortalecimiento del marco regulatorio para las asociaciones público-privadas (APP) y de las capacidades institucionales para llevarlas a cabo, así como redoblar los esfuerzos para aprovechar las sinergias entre las ventanillas pública y privada del Grupo BID en el desarrollo de proyectos de APP.





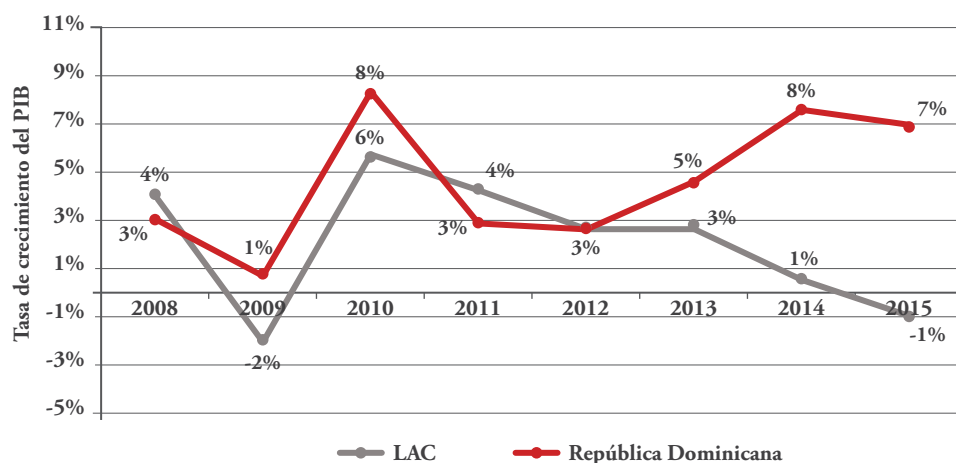
1

República Dominicana ha experimentado un rápido crecimiento económico durante la última década, estando entre los más altos de la región. El crecimiento ha dependido del dinamismo de la inversión, la recuperación de la economía norteamericana, el incremento del turismo y las remesas y la caída de los precios del petróleo.

© BID

# 1 Contexto del País y Desafíos de Desarrollo

La República Dominicana (RD), uno de los países de ingreso medio más grandes de Centroamérica y el Caribe, ha experimentado un fuerte crecimiento económico en la última década y una mejora en el clima de negocios y competitividad (Anexo I, Cuadro 1). Con una población de alrededor de 10 millones de habitantes, el producto interno bruto (PIB) de RD es más de US\$69.000<sup>1</sup> millones y su PIB per cápita alcanzó los US\$14.188 (PPP) en 2015. RD ha experimentado un rápido crecimiento económico durante la última década, estando entre los más altos de la región. El PIB creció a una tasa promedio anual del 5,1% entre 1990 y 2013, alcanzando el 7,6% y el 7% en 2014 y 2015. Para 2016 y 2017 el Fondo Monetario Internacional (FMI) espera un crecimiento del 5,9% y 4,5% (WEO, octubre 2016).



**GRÁFICO 1.1**

**Crecimiento RD y América Latina y el Caribe (ALC)**

*Fuente:* Banco Central de la República Dominicana (2016) y WDI (2016).



El crecimiento ha dependido del dinamismo de la inversión, la recuperación de la economía norteamericana, el incremento del turismo y las remesas y la caída de los precios del petróleo. La industria manufacturera y la agricultura han perdido importancia en relación con otros sectores productivos como el turismo. En 2013, la manufactura y la agricultura representaron el 20% y el 8% del PIB, respectivamente. Un factor importante que ha contribuido al crecimiento de RD ha sido su integración con la economía mundial y los cambios en la canasta de exportaciones, que se desplazaron hacia productos de mayor valor agregado. En 2013, el 24,6% de los bienes exportados era de alta tecnología y el 34,1% de tecnología media. Las exportaciones tradicionales han perdido relevancia y RD ha aumentado su dependencia en el desempeño de la economía norteamericana con la firma del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA) en 2007, el turismo y la creación de zonas francas especializadas en la industria de la maquila<sup>2</sup>. Las exportaciones de minerales (oro) han aumentado también su importancia y actualmente representan el 14,2% de las exportaciones totales. La productividad (en términos de PIB por trabajador y Productividad Total de Factores) también ha aumentado rápidamente en la manufactura, comunicaciones y servicios financieros, pero todavía es baja en los sectores más rezagados, sobre todo en las Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME), que emplean al 54,4% de la fuerza laboral y generan el 38,6% del PIB<sup>3</sup>. La baja productividad laboral en los sectores rezagados es acompañada por altos índices de informalidad laboral (el 70% de los asalariados no contribuye a la seguridad social<sup>4</sup> y se estima que el 90% de las empresas es informal<sup>5</sup>).

El crecimiento económico ha estado acompañado por un sostenido déficit fiscal y una gradual reducción del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (Anexo I, Cuadro 1). En 2013 y 2014 el déficit fiscal del SPNF fue del 4,1% y 3,2% del PIB respectivamente, considerablemente menor al de 2012 (6,9% del PIB), pero superior al promedio 2009-2011 (3% del PIB). En 2015 se logró un déficit de sólo 0,2% del PIB<sup>6</sup> pero se esperan nuevamente déficits de más del 2% del PIB en 2016 y 2017 (EIU). Los desequilibrios fiscales han contribuido a elevar la deuda pública del 18% del PIB en 2007 al 37,9% en 2013 (uno de los incrementos más altos de la región). Gracias al crecimiento económico y el prepago de la deuda a Petrocaribe<sup>7</sup>, la deuda pública se redujo al 35,4% del PIB en 2015, pero aumentó a 37,4% en 2016. Entre 2008 y 2015 RD fue uno de los países con mayor incremento de la participación del endeudamiento público externo (8,6% del PIB, solo menor que Honduras, 12%, y El Salvador, 9%). RD fue el segundo de entre 17 países de la región que pagó más interés de deuda como porcentaje del PIB en 2015<sup>8</sup>. El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se redujo del 6,6% del PIB en 2012 al 2,4% en 2015 gracias al aumento del turismo, las remesas y la caída de los precios del petróleo.

La pobreza se redujo marcadamente en 2014 y 2015, después de un periodo de poca sensibilidad al crecimiento económico<sup>9</sup>. La incidencia de la pobreza alcanzó prácticamente a la mitad de la población en 2004 con la crisis bancaria, su máximo histórico reciente. Entre 2004 y 2009 se redujo al 42,1%, pero se estancó hasta 2013

a pesar del fuerte crecimiento económico. Desde entonces, la incidencia de la pobreza se ha reducido marcadamente, alcanzando al 32,1% de la población en 2015 (cifra similar a la de los años precrisis de 2004). La trayectoria de la incidencia de pobreza extrema fue similar, pero su reducción en años recientes ha sido más pronunciada en términos porcentuales (Anexo I, Cuadro 2).

A pesar de las mejoras en años recientes, RD aún enfrenta desafíos en términos de inclusión social y productiva de la población y de desigualdad. En 2014, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del país fue de 0.715, posicionándose en la categoría de los países con desarrollo humano alto (posición 101 de 188 países)<sup>10</sup>. Sin embargo, el país se caracteriza por un alto grado de desigualdad territorial, con cinco provincias (15,6%) con desarrollo humano bajo; 14 provincias (43,8%) con desarrollo humano medio bajo –en ambos casos la mayoría ubicadas en la frontera con Haití<sup>11</sup>–; 12 provincias (37,5%) con desarrollo humano medio alto y una provincia (3,1%) con desarrollo humano alto. En cuanto a la desigualdad de ingresos, si bien el coeficiente Gini ha disminuido, lo ha hecho en menor medida que en el resto de América Latina (-0,95% en RD vs. -1,13% en América Latina entre 2003 y 2013)<sup>13</sup>. Asimismo, RD tiene altos índices de desigualdad de género. Las mujeres sufren altas tasas de mortalidad materna, embarazo adolescente y violencia. RD está entre los 10 países con mayor tasa de mortalidad materna en ALC. En el mercado laboral, las mujeres ganan en promedio un 21,3% menos que los hombres y su participación en el mercado laboral también es menor (46,1% mujeres vs. 68,7% hombres).

En años recientes, el Gobierno de la República Dominicana ha hecho esfuerzos importantes para incrementar el gasto social. El programa de consolidación fiscal de 2012 reorientó parte del gasto público hacia los sectores sociales para elevar los niveles de atención, pero persisten desafíos de cobertura y calidad que afectan el bienestar y a la acumulación de capital humano en el país. El gasto en salud es todavía mucho más bajo de lo esperado dado el nivel de ingreso per cápita, alcanzando el 4,3% del PIB en 2014 en comparación con el 7,2% de ALC<sup>14</sup>. La asignación de recursos por niveles de complejidad y en prevención es deficiente y persisten desafíos de calidad (Anexo I, Cuadro 2). Esto se traduce en pobres indicadores nacionales de salud, con una mayor tasa de mortalidad y menor esperanza de vida que el promedio de ALC. En educación, el gasto aumentó significativamente a partir de 2013, cuando el país se comprometió a destinarle el 4% del PIB. Sin embargo, el sistema educativo aún adolece de problemas de cobertura (la matrícula neta preescolar era la más baja de la región de Centro América-RD en 2012, alrededor del 40%, y sólo el 86,5% en primaria), eficiencia interna (repitencia, deserción y sobreedad) y calidad (ubicándose, por ejemplo, en el puesto 125 de 140 países en términos de calidad de la educación primaria y en el puesto 138 de 140 países en matemáticas y ciencias en el ranking del FEM) (Anexo I, Cuadro 2).

Aunque RD avanzó en el Ranking de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (FEM) del puesto 105 entre 2012-2013 al puesto 98 entre 2015-2016 (de un total de 140 países), todavía persisten retos para mejorar la competitividad en los sectores más rezagados. RD aún está por debajo del promedio de ALC y Centroamérica

y persisten retos para fortalecer las instituciones y mejorar la eficiencia del mercado laboral, la dotación de infraestructura y la provisión de servicios sociales básicos. El pilar que más contribuyó a la mejora en el ranking fue el del entorno macroeconómico. La capacidad institucional es aún el pilar más débil, seguido por la innovación, la eficiencia del mercado laboral, la educación primaria y la salud.

Entre los principales retos que enfrenta el sector productivo se encuentra el escaso acceso a financiamiento por parte de las pequeñas y medianas empresas (PYME). Un poco más del 20% de las PYME del país tiene acceso limitado al crédito. Se estima que la brecha financiera es de alrededor de US\$3.800 millones (Banco BHD León, 2016) y 30% de las pequeñas y 19% de las medianas empresas identifican el acceso a financiamiento como una restricción importante. Como contraste, esta proporción es mayor en ALC, donde el 32% y 27% de las pequeñas y medianas empresas respectivamente, identifican el acceso a financiamiento como una restricción importante. (Enterprise Surveys, 2014). A pesar de esto, es importante destacar que los plazos de repago son aún cortos, oscilando entre nueve y 12 meses, lo que limita la disponibilidad de recursos para realizar inversiones de capital (Encuesta MIPYME Fondomicro, 2013).

La calidad de la infraestructura es otro de los factores que afecta directamente a la competitividad y a la productividad, además de al turismo y a las zonas de libre comercio. A pesar de los avances reflejados en el ranking de calidad de la infraestructura de transporte del Reporte de Competitividad Global (GCR), donde el país pasó de la posición 62 en 2013 (entre 140 países) a la 53 en 2016 (entre 138) (GCR, 2013; GCR, 2016), algunos desafíos siguen siendo el mantenimiento preventivo de carreteras y autopistas, el aumento de la seguridad vial y la mejora de la competencia del transporte de carga.

RD todavía presenta importantes deficiencias en el marco legal y regulatorio para promover las asociaciones público-privadas (APP) en infraestructura. En términos de capacidad para preparar APP, el país se ubica en la posición 15 de las 19 economías de ALC evaluadas en *Infrascope* del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN, 2014), sin progreso en los últimos años. RD se ubica por debajo del promedio de ALC en todas las dimensiones consideradas en el *Infrascope* para medir la capacidad de preparar APP (marco regulatorio, marco institucional, madurez operacional, clima de inversión, facilidades de financiamiento y ajustes subnacionales) y experimentó un deterioro en el marco institucional y el clima de inversión entre 2009 y 2014. RD no tiene una legislación específica de APP<sup>15</sup>. Cualquier institución pública puede formularlas, pero deben ser aprobadas por el Congreso, haciendo que el proceso sea largo. Actualmente el Gobierno está trabajando en una nueva propuesta de Ley de APP con el apoyo técnico del Banco Mundial que se espera provea un marco general para una amplia gama de asociaciones público-privadas, y no sólo en el sector de infraestructura.

Los problemas regulatorios, institucionales y de gestión en el sector energético consumen recursos públicos y afectan la competitividad de la economía. El sector enfrenta desafíos de reducir las pérdidas en distribución, mejorar la gestión de las empresas distribuidoras,

mejorar la estructura tarifaria e incrementar el porcentaje de generación de energía con tecnologías renovables (EIU, junio 2016). Los déficits de operación en el sector requirieron un esfuerzo fiscal del 0,8% del PBI en 2015 (BCRD), solo más bajos que años anteriores debido a la caída de los precios de petróleo<sup>16</sup>. La matriz de generación de electricidad en RD está basada principalmente en hidrocarburos, lo que ha hecho al sector vulnerable a las alzas de los precios de petróleo. La generación térmica convencional representa el 81% de capacidad total del sistema (58% con combustibles derivados del petróleo, 15% con gas natural y 8% con carbón). La generación con renovables representa el 18% de la capacidad de generación total (16% hidro y 2% eólica). RD se ubica en el puesto 121 de entre 125 países en el ranking de seguridad energética del *Energy Trilemma Index* (WEC, 2016) y en la última posición entre los 20 países de ALC incluidos en el ranking debido a la concentración de la oferta y la dependencia de las importaciones de combustibles.

La baja presión tributaria, las exoneraciones fiscales, la baja eficiencia del gasto público y los problemas de gestión en el sector eléctrico afectan la capacidad del sector público para proveer servicios sociales y de infraestructura básica, así como para mitigar y responder al riesgo de catástrofes naturales. Tanto los ingresos como el gasto corriente aumentaron con la Ley de Consolidación Fiscal de 2012, pero siguen estando entre los más bajos de la región y, si bien RD tiene tasas impositivas similares al promedio regional, su recaudación como porcentaje del PIB es mucho menor. Los ingresos totales del SPNF alcanzaron el 14,6% del PIB en 2015, casi un 2% del PIB por encima del promedio 2009-2011 (12,9% del PIB). El gasto corriente se ha mantenido por encima del 14% en los últimos años (2014-2015), comparado con el 13,6% en 2012 y 12,3% en el periodo 2009-2011. El gasto de capital en 2015 fue similar al promedio 2009-2011 (3,5%), luego de un salto en 2012 (cuando alcanzó el 6,4% del PIB) debido a un aumento de inversión en infraestructura, sobre todo vial. Persisten importantes deficiencias en la eficiencia del gasto, especialmente en la gestión de recursos humanos. La masa salarial del gobierno central ha crecido un 54% en términos reales (del 21% del gasto total del Gobierno en 2007 al 24% en 2013)<sup>17</sup>, debido en gran parte a un crecimiento del empleo público (79% entre 2008 y 2013) y no a incrementos salariales. El sector educación emplea a 1,4 funcionarios fuera del aula por cada docente en aula (comparado con 0,2 funcionarios por docente en aula en otros países). Si RD redujera el número de funcionarios fuera de aula vs. docentes en aula al nivel de otros países de Centro América ahorraría entre un 0,5%-0,6% del PIB (estudio BID).

RD empezó en 2015 un diálogo nacional para consensuar reformas que permitiesen abordar los problemas del sector eléctrico, con la finalidad de acordar un pacto eléctrico que sirva de insumo para un subsecuente pacto fiscal que permita incrementar la recaudación y mejorar la calidad y eficiencia del gasto. El mandato para consensuar el pacto eléctrico y el pacto fiscal está contemplado en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END). El pacto eléctrico, todavía en discusión, busca un consenso social sobre la reforma del sector y es importante para contar con los consensos sociales necesarios para cimentar las reformas estructurales que aseguren la sostenibilidad financiera del sector y para apoyar la estrategia fiscal de medio plazo. El pacto fiscal busca sentar las bases de una reestructuración fiscal integral y una Ley de Responsabilidad Fiscal.





El Banco fortaleció el apoyo al sector de educación y desarrollo productivo, mientras que disminuyó el apoyo a protección social. Entre 2013-2016, el Banco duplicó el monto aprobado para inversión en educación, enfocándose en primera infancia.

# 2 El Programa del Banco 2013-2015

**El Grupo BID es el principal socio multilateral de desarrollo de RD. Durante 2013-2016, RD recibió un flujo neto de financiamiento del Grupo BID (sin incluir pago de intereses y cargos) de US\$753 millones. El saldo de la deuda de RD (con y sin garantía soberana) con el Grupo BID alcanzó los US\$2.601 millones a 30 de septiembre de 2016, lo que representa el 10% de la deuda de los países de la región de Centro América con el Banco y el 3,29% de la deuda de todos los países con el Banco<sup>18</sup>. El Grupo BID es el acreedor multilateral más importante de RD (65% de la deuda multilateral del país a diciembre 2015)<sup>19</sup>. Por otro lado, este saldo de deuda era equivalente al 3,97% del PBI y representaba el 16,9% del total de la deuda externa del país a esa misma fecha.**

## **A. LA ESTRATEGIA DE PAÍS CON RD**

El programa de País 2013-2016 estuvo guiado por la Estrategia de País (EP) del BID con la República Dominicana 2013-2016. La EP estableció tres pilares de acción: (i) estabilidad macroeconómica y gestión fiscal, conducentes al crecimiento económico sostenible, (ii) inversión en capital humano y (iii) políticas de desarrollo productivo que promuevan la productividad y competitividad empresarial (Cuadro 2.1). La EP estableció el enfoque de género como área transversal al pilar de capital humano y la reducción de la vulnerabilidad, adaptación y mitigación al cambio climático como área transversal a las intervenciones de apoyo a los sectores productivo y energético, con énfasis en el diseño de las intervenciones de infraestructura vial y logística y de redes de distribución. La EP contempló también que el apoyo al sector privado se enfoque en el desarrollo de infraestructura, capital humano y sectores productivos.

Las áreas prioritarias de la EP fueron relevantes y continuaron considerando gran parte de las áreas de apoyo a medio plazo del Grupo BID en el país. La EP contempló acciones en las áreas con los desafíos de desarrollo más importantes y fue consistente con las prioridades del Gobierno. La EP se alinea con acciones en los ejes 1 (desarrollo institucional), 2 (desarrollo social) y 3 (desarrollo productivo) de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END 2030) y con el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) 2013-2016. El eje de desarrollo institucional incluye el objetivo de contar con una administración pública eficiente, transparente y orientada a resultados. El eje de desarrollo social incluye los objetivos de educación de calidad, salud y seguridad social integral e igualdad de derechos y oportunidades. El eje de desarrollo productivo incluye los objetivos estratégicos de sostenibilidad macroeconómica; energía eficiente y sostenible; competitividad e innovación en un entorno favorable a la cooperación y la responsabilidad social; empleo digno y un sector productivo articulado e integrado.

La EP identificó como riesgos más importantes la vulnerabilidad de la economía a choques externos, al ser una economía relativamente pequeña, abierta y altamente dependiente de la estadounidense; la vulnerabilidad a desastres naturales; y debilidades en la capacidad de ejecución de las contrapartes locales. Para responder a estos riesgos la estrategia contempló brindar asistencia técnica, instrumentos financieros y de crédito contingente, adaptación de los programas a las condiciones locales y el fortalecimiento de los sistemas nacionales.

CUADRO 2.1: ESTRATEGIA DE PAÍS 2013-2016: PILARES ESTRATÉGICOS, SECTORES Y METAS POR SECTOR

Pilares estratégicos	Sectores	Resultados esperados
<b>Estabilidad macroeconómica y gestión fiscal, conducentes al crecimiento económico sostenible</b>	<b>Gestión fiscal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reducción del gasto tributario por incentivos fiscales en impuesto a la renta de empresas</li> <li>Incremento del porcentaje de gastos del gobierno que se realiza bajo el control del SIGEF y de la CUT</li> <li>Aumento de la predictibilidad del presupuesto</li> </ul>
	<b>Energía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incremento del indicador de recuperación de efectivo (%CRI)</li> <li>Reducción del % de pérdidas totales de distribución</li> </ul>
<b>Inversión en capital humano</b>	<b>Protección social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alivio de las condiciones de pobreza de las familias pobres</li> <li>Mejora en los niveles de salud y educación de los niños y jóvenes que pertenecen a las familias más pobres</li> <li>Incremento de la eficiencia del gasto en asistencia social</li> </ul>
	<b>Educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejoras en las tasas de promoción efectiva en educación básica y media</li> <li>Mejoras en los aprendizajes de lectoescritura y matemáticas en 3º y 4º grado de educación básica</li> <li>Consolidación del sistema nacional de atención integral y protección de la primera infancia</li> </ul>
	<b>Salud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejora del acceso a servicios preventivos</li> <li>Mejora de la calidad de los servicios de atención materna e infantil</li> <li>Aumento de la cobertura del seguro de salud de la población</li> </ul>
<b>Políticas de desarrollo productivo que promuevan la productividad y competitividad empresarial</b>	<b>Desarrollo productivo y competitividad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejora de los resultados de innovación de las empresas</li> <li>Mejora del acceso al crédito de las MIPYMES</li> <li>Incremento del número de MIPYMES que accede a mercados de exportación en diversos sectores y en la economía como un todo, y lo hace de manera más eficiente</li> </ul>

Fuente: Estrategia de País del BID con República Dominicana 2013-2016.



La evaluación de OVE del Programa del Banco con el país en el periodo 2009-2013 destacó que la estrategia fue relevante y que el programa del Banco enfatizó el apoyo a reformas estructurales en sectores clave de la economía mediante enfoques programáticos, pero con resultados mixtos. El Recuadro 2.1 presenta las recomendaciones del CPE 2009-2013.

***Recuadro 2.1: Recomendaciones de la Evaluación del Programa del Banco con República Dominicana 2009-2013, respuesta de la administración y acciones realizadas durante el periodo de evaluación.***

1. **Redefinir el enfoque programático** manteniendo la visión de mediano plazo, pero aprobando nuevos préstamos solo cuando todos los componentes de préstamos en ejecución se encuentren sustancialmente desembolsados.
  - La administración estuvo **en desacuerdo** con esta recomendación dado que la ejecución de los préstamos programáticos depende de la asignación presupuestaria anual y debe evaluarse en cada caso si las operaciones se deben ejecutar de forma paralela. El Directorio del Banco no avaló la recomendación. Durante el periodo 2013-2016 no se aprobaron operaciones programáticas de forma paralela.
2. **Continuar con el fortalecimiento de las finanzas públicas.**
  - La administración estuvo **de acuerdo** con esta recomendación, la cual fue avalada por el Directorio del Banco. El área de gestión fiscal fue incluida en la EP y se terminó de ejecutar el préstamo DR-L1005 para apoyar la Modernización de la Administración de los Recursos Públicos, pero se canceló el préstamo DR-L1070 de apoyo a la Modernización de la Gestión Presupuestaria y Financiera de RD. También se aprobó una serie programática de PBL para el fortalecimiento fiscal, que se interrumpió tras la aprobación del primer préstamo (DR-L1064).
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 administración estuvo **de acuerdo** con esta recomendación, la cual fue avalada por el Directorio del Banco. Durante el periodo de evaluación se terminó de ejecutar el préstamo de rehabilitación de redes de electricidad (DR-L1026) y se aprobó otro préstamo de inversión para apoyar el programa de Modernización de la Red de Distribución y Reducción de Pérdidas (DR-L1070), pero se interrumpió la serie programática de PBL para apoyar las reformas en el sector iniciada en 2011 con el préstamo DR-L1050.
4. **Aprobar préstamos de infraestructura sin garantía soberana en el país** una vez que las implicancias y riesgos fiscales han sido conjuntamente analizados.
  - La administración estuvo **en desacuerdo** con esta recomendación la cual no fue avalada por el Directorio del Banco. La administración resaltó que el Banco ya tenía las instancias de revisión necesarias para determinar dónde y cómo enfatizar los aspectos técnicos y fiscales. Durante el periodo de evaluación no se aprobaron nuevos préstamos de apoyo a la infraestructura sin garantía soberana y tres de las cuatro operaciones de infraestructura aprobadas en el período anterior se cancelaron.

*Fuente:* OVE Evaluación del Programa de País con República Dominicana 2009-2013.

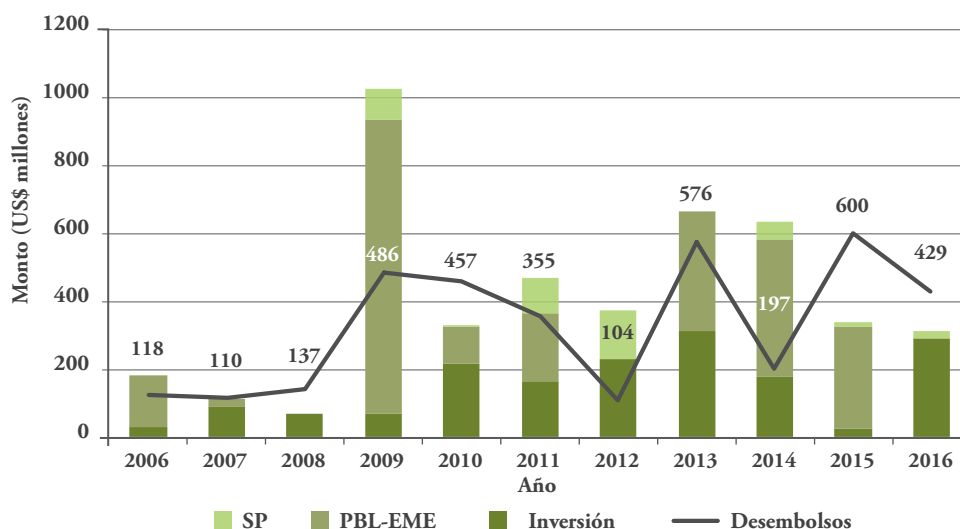


## B. EL PROGRAMA IMPLEMENTADO 2013-2016

Entre enero de 2013 y diciembre de 2016, el Grupo BID aprobó US\$1.854 millones en 13 nuevas operaciones de préstamo con garantía soberana. El monto aprobado ha sido consistente con la EP, ligeramente superior a su marco de financiamiento (US\$1.528 entre 2013 y 2016) e inferior al del período de evaluación anterior (29 préstamos por US\$2.188 aprobados entre 2009 y 2012, Gráfico 2.1). La cartera aprobada desde 2013 se concentró en los tres pilares estratégicos de la EP: fortalecimiento del capital humano (54% del monto aprobado), estabilidad macroeconómica y eficiencia del gasto (24%), y desarrollo productivo y competitividad (22%, Anexo I, Cuadro 3). A esto se suma el apoyo directo al sector privado (US\$87,1 millones). La cartera heredada<sup>20</sup> incluye 13 operaciones con garantía soberana aprobadas originalmente por US\$603 millones, con US\$486 millones por desembolsar a comienzos del periodo de evaluación. Asimismo, la cartera heredada incluye siete operaciones de apoyo al sector privado por un monto aprobado originalmente de US\$271 millones.

**GRÁFICO 2.1**  
Aprobaciones anuales  
de préstamos por  
tipo de instrumento  
2006-2016<sup>21</sup>

Fuente: OVE basado en  
OVEDA.



Más del 50% del financiamiento con garantía soberana se canalizó mediante préstamos programáticos de apoyo a reformas de política (Gráfico 2.2). Desde 2006 aproximadamente, el Banco ha utilizado un enfoque programático en RD, el cual se acentuó a partir de la EP aprobada en 2010 (GN-2581). Entonces el Banco estableció que privilegiaría operaciones enmarcadas en programas de mediano plazo más que proyectos individuales, de modo tal que las iniciativas perdurasen más allá de los cambios de gobierno. Entre 2009-2012, los préstamos programáticos representaron cerca del 40% del monto aprobado con garantía soberana<sup>22</sup>. Desde 2013, cerca del 62% del monto aprobado en préstamos con garantía soberana, y el 82% de lo desembolsado, también correspondió a modalidades programáticas. No obstante, a diferencia del período anterior y a excepción de un proyecto bajo la modalidad de Línea de Crédito Condicional (CCLIP, por su sigla en inglés) todos los préstamos programáticos fueron parte de series PBP (57% del total aprobado entre 2013 y 2016).

El Banco también aprobó US\$10,3 millones en 31 operaciones de cooperación técnica no reembolsables (CT), una reducción significativa con respecto al período anterior (40 CT por US\$15,3 millones). El programa de CT aprobado desde el año 2013 no se limitó a los pilares comprendidos en la cartera de préstamos, aunque la coincidencia fue importante. Específicamente, se aprobaron 11 CT en el pilar de capital humano, cinco en el de desarrollo productivo y competitividad y siete en el de estabilidad macroeconómica y eficiencia del gasto. Otras cuatro CT fueron de apoyo a países C y D<sup>23</sup>. Las cuatro CT restantes respondieron a solicitudes directas del GRD y tienen relación con temas de transporte, seguridad vial y ciudades emergentes (Anexo I, Cuadro 3).

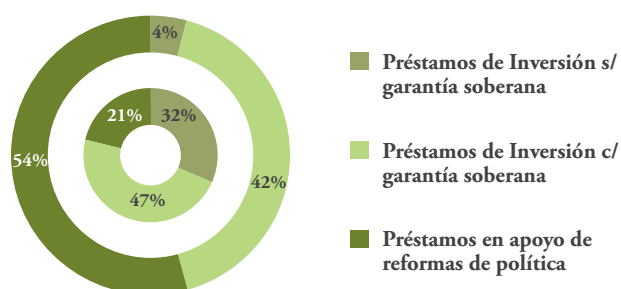


GRÁFICO 2.2

**Cartera de préstamos aprobados por instrumento 2013 – 2016**

*Nota:* El círculo externo refleja el porcentaje de crédito aprobado y el interno el porcentaje de operaciones aprobadas.

*Fuente:* OVE

Adicionalmente, el sector privado del Grupo BID (excluyendo al FOMIN) aprobó siete préstamos (cuatro del Departamento del Financiamiento Estructurado y Corporativo, SCE, el primero del programa Oportunidades para la Mayoría, OMJ, en RD y dos préstamos de la Corporación Interamericana de Inversiones, CII) por un total de alrededor de US\$87 millones. Todos los préstamos aprobados entre 2013 y 2016, excepto uno, corresponden a líneas de crédito para intermediarios financieros, lo cual disminuyó la relevancia del programa implementado. La gran mayoría de estos recursos (cerca de US\$70 millones) son préstamos aprobados para el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas), a través de la modalidad Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP, por sus siglas en inglés). Las líneas de crédito restantes están destinadas a bancos comerciales que apoyan a las PYME y que financian la mejora de vivienda. Además, se aprobó un crédito directo a una empresa del sector productivo. Si bien la Estrategia de País contemplaba aprobaciones del sector privado para el desarrollo de infraestructura y capital humano, estas no se concretaron.

## C. PRÉSTAMOS BASADOS EN POLITICAS

Durante el periodo de evaluación los PBP reemplazaron a los préstamos de emergencia financiera como principal fuente de recursos de rápido desembolso (Cuadro 2.2). En el período de evaluación anterior se aprobaron US\$1.170 millones en tres PBP (uno de ellos bajo la modalidad híbrida) y dos préstamos de emergencia financiera<sup>24</sup>. En el actual período de evaluación todos los recursos de rápido desembolso (US\$1.050 millones) correspondieron a PBP.

El uso de PBP fue transversal a la cartera de préstamos aprobada desde 2013, lo que marcó otra diferencia con respecto al periodo anterior. Entre 2009 y 2012, solo se aprobaron PBP en las áreas de gestión fiscal (incluyendo energía) y desarrollo productivo. En cambio, desde 2013 se iniciaron tres series programáticas que cubren todas las áreas y sectores prioritarios identificados en la EP (Anexo I, Cuadro 5). La presencia de PBP en los sectores sociales (así como la ausencia de préstamos de inversión multifase) es una novedad de este período de evaluación.

CUADRO 2.2: PRÉSTAMOS DE APOYO PRESUPUESTARIO, 2009-2012 Y 2013-2016

Período	Sectores	Año de aprobación	Monto (US\$M)
2009-2012	Programa de Apoyo a la Política de Competitividad (DR-L1014, PBP)	2009	60
	Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento (DR-L1040, EME)	2009	300
	Programa de Fortalecimiento Fiscal (DR-L1043, EME)	2009	500
	Programa de Apoyo a la Política de Competitividad II (DR-L1046, HIB)	2010	110
	Programa para la sostenibilidad y eficiencia del sector eléctrico (DR-L1050, PBP)	2011	200
2013-2016	Programa de Apoyo al Fortalecimiento Fiscal (DR-L1064, PBP)	2013	350
	Apoyo a la consolidación del sector Salud y Seguridad Social (DR-L1073, PBP)	2014	150
	Programa de Mejora de la Productividad y la Formalidad (DR-L1072, PBP)	2014	250
	Apoyo a la consolidación del sector Salud y Seguridad Social II (DR-L1079, PBP)	2015	300

Fuente: OVE basado en OVEDA.

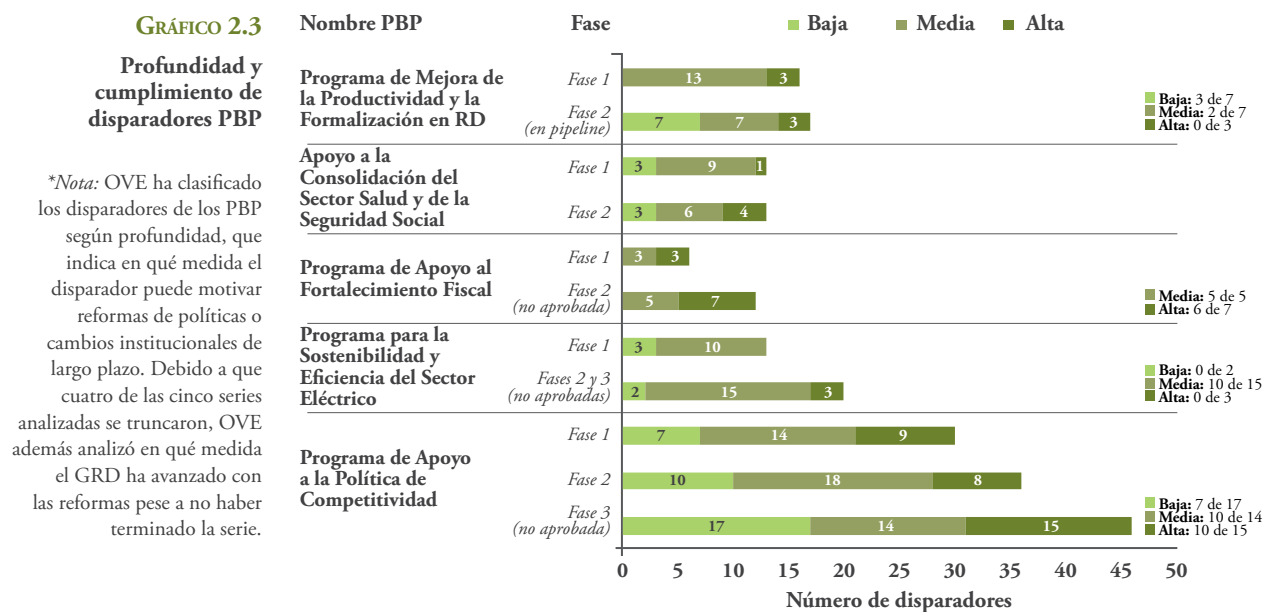
El proceso de reforma apoyado por los PBP ha avanzado lentamente, y se terminaron truncando tres de los cinco programas iniciados desde el 2009.<sup>25</sup> De las cinco series programáticas iniciadas desde 2009,<sup>26</sup> a la fecha solo se ha completado la de Apoyo a la Consolidación del Sector Salud y de la Seguridad Social. El PBP de productividad y formalización permanece activo (con una segunda operación en el pipeline del 2017) y los otros tres PBPs se truncaron. Específicamente, el PBP fiscal desembolsó un primer préstamo (DR-L1064) en 2013 y no se avanzó con la segunda operación pese a que el mismo gobierno esperaba tener las reformas de la segunda operación cumplidas en junio 2014<sup>27</sup>; el PBP de energía desembolsó un primer préstamo en diciembre de 2011 (DR-L1050) y no se ha continuado con las dos fases siguientes estipuladas en la matriz de políticas para el 2012 y el 2013<sup>28</sup>; y el PBP de competitividad desembolsó dos préstamos en 2009 (DR-L1014) y 2010 (DR-L1046), pero no se avanzó con la tercera operación estipulada debido, en parte, a que las prioridades del sector han cambiado y el desarrollo de clusters, elemento fundamental de la serie, no es tan prioritario como antes. Esta tasa de interrupción del 60% es ligeramente superior a la de CID (54%) y mayor a la del Banco (44%).

De acuerdo a las entrevistas realizadas por OVE, la interrupción de las series está relacionado con tres factores: los cambios en las prioridades políticas por parte del Gobierno de República Dominicana, dado que dos de las series de PBP se aprobaron durante el Gobierno saliente y no fueron continuadas por el nuevo; la limitada participación en la definición de los disparadores de las instituciones que estarían a cargo de cumplir con las condicionalidades; y la rotación de personal en las instituciones públicas. Estas dificultades explican en parte que el número esperado de préstamos por serie programática se haya reducido de tres a dos desde 2013.

A pesar de la interrupción de varias series programáticas, en algunos sectores el país avanzó con las reformas estipuladas en los programas. A la fecha, el país avanzó con más de la mitad de las reformas contempladas en los disparadores de los cinco préstamos que no llegaron a aprobarse (Gráfico 2.3). El área que experimentó mayores avances es el de fortalecimiento fiscal, donde pese a no aprobarse la segunda fase, se avanzó en una parte importante de los disparadores estipulados. En esta serie todos los disparadores del primer préstamo ya estaban cumplidos previo a la aprobación del mismo. En competitividad, el avance fue mixto: el país avanzó en el fortalecimiento de instituciones para promover la competitividad (Proindustria, el Consejo Nacional de Competitividad y la Comisión Reguladora de Prácticas Desleales de Comercio), pero la aprobación y entrada en vigor de un conjunto de legislación importante y el funcionamiento de algunas instituciones, contempladas en los disparadores de los préstamos no aprobados, aún están pendientes<sup>29</sup>. En energía, la agenda de reformas avanzó lentamente y prácticamente no se avanzó con los cambios institucionales y regulatorios más importantes que requiere el sector. Más aún, la mayor cantidad de reformas de profundidad media y alta estaban en las fases que no llegaron a aprobarse. Sin embargo, se espera que estos cambios se materialicen con la firma del pacto eléctrico, cuya fecha no está definida<sup>30</sup>.

La profundidad de las condiciones de política ha sido mayor al promedio de CID y del Banco (Gráfico 2.3). Considerando las series iniciadas desde 2013, el 23% y el 65% de las condiciones de los préstamos aprobados ha tenido una profundidad alta y media, respectivamente. Esto es superior a los valores promedio del Banco y de otros países de Centroamérica (RE-485-6)<sup>31</sup>. Varias de las condiciones de alta profundidad ya estaban cumplidas o muy avanzadas al momento de negociarse las operaciones (muchas como producto del diálogo y apoyo técnico del Banco). Por ejemplo, el Banco acompañó el desarrollo de la mayoría de las condiciones del Programa de Apoyo al Fortalecimiento Fiscal, como la aprobación de la Ley de Reforma Tributaria y la implementación de la Cuenta Única del Tesoro, antes de aprobado el PBP.

Todas las series programáticas fueron acompañadas por CT para apoyar el diálogo de políticas, el trabajo de diagnóstico y el cumplimiento de condicionalidades. La cooperación técnica de Apoyo a la Reforma del Sector Salud y Seguridad Social (DR-T1098) es de especial relevancia, ya que financia consultorías para analizar la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social y la adecuación del sistema de pensiones; el modelo de financiamiento del recientemente creado Servicio Nacional de Salud; y la nueva estructura y reglamentos de los servicios regionales de salud, entre otros.



## D. PRÉSTAMOS DE INVERSIÓN

Una parte importante de los préstamos de inversión aprobados complementaron a los de préstamos de políticas en el énfasis en brindar apoyo presupuestario. Un 91% de los recursos de los préstamos aprobados en los sectores de salud y protección social financian gasto corriente, en algunos casos de manera retroactiva<sup>32</sup>. Durante el periodo de evaluación, un poco menos de la mitad del monto aprobado en préstamos de inversión fue destinado a salud, gestión fiscal y energía, sectores que no habían sido intervenidos con este tipo de instrumento desde 2008 o antes. En el caso de salud (que representa el 31% del monto aprobado para préstamos de inversión), el Banco no había aprobado ningún préstamo desde 1997<sup>33</sup>. En energía y gestión fiscal, los últimos préstamos de inversión se aprobaron en 2008 y 2007 respectivamente (Cuadro 2.3).

El Banco fortaleció el apoyo al sector de educación y desarrollo productivo, mientras que disminuyó el apoyo a protección social. Entre 2013-2016, el Banco duplicó el monto aprobado para inversión en educación, enfocándose en primera infancia (DR-L1077). En desarrollo productivo y competitividad, el monto aprobado aumentó un 68% enfocándose en las MIPYME, desarrollo turístico y la provincia de San Juan. El total aprobado para protección social (sector en el que se había aprobado un préstamo por año entre 2009 y 2012 con fuerte énfasis en transferencias monetarias condicionadas (TMC) disminuyó en un 75%. Una explicación para esta dinámica es que, tal y como se recomendó el CPE anterior, era importante esperar a que las operaciones desembolsaran sustantivamente los componentes no asociados a las TMC antes de aprobar nuevos préstamos. La cartera heredada de préstamos de inversión incluyó operaciones en protección social, educación, gestión fiscal, sector eléctrico, agricultura, desarrollo turístico, agua potable y saneamiento y transporte (Cuadro 2.3 y Anexo I, Cuadro I.3).

CUADRO 2.3: PRÉSTAMOS DE INVERSIÓN POR SECTOR, 2009-2012 Y 2013-2016

Periodo de aprobación	Sector	Tipo de instrumento	Número de préstamos	Monto (US\$ M)
2009-2012	Protección social	Multifase	3	250
		Inversión específica	2	150
	Educación	CCLIP	2	100
	Desarrollo productivo y competitividad	Inversión específica	4	92
	Otros sectores	Inversión específica	3	84
	<b>Total 2009-2012</b>		<b>14</b>	<b>676</b>
2013-2016	Protección social	Inversión específica	1	100
	Educación	Inversión específica	1	200
	Salud	CCLIP	1	100
		Inversión específica	1	146
	Desarrollo productivo y competitividad	Global	1	35
		Inversión específica	2	120
	Gestión fiscal	Inversión específica	1	25
	Sector eléctrico	Inversión específica	1	78
	<b>Total 2013-2016</b>		<b>9</b>	<b>804</b>

Fuente: OVE basado en OVEDA.

Durante el periodo de evaluación la representación del BID en el país hizo un esfuerzo para cancelar, de manera total o parcial, una serie de préstamos de inversión aprobados que dejaron de ser prioritarios para el Gobierno, lo cual demoraba su efectibilidad legal (ratificación en el Congreso) y elegibilidad, además de reducir sus marcos presupuestarios en un contexto de restricciones en el gasto público<sup>34</sup>. La cancelación permitió focalizar la ejecución del programa en préstamos prioritarios. La representación hizo también esfuerzos importantes para destrabar los cuellos de botella que afectaban a la ejecución, incluyendo la justificación del programa de ejecución anual con el Ministerio de Hacienda.

Si bien la cancelación de los préstamos de inversión contribuyó a mejorar el ritmo de ejecución del programa, también redujo la relevancia y la efectividad de su implementación en las áreas en las que se cancelaron las operaciones. Las cancelaciones afectaron líneas de trabajo que el Banco ha desarrollado con el país en el mediano plazo, incluyendo el apoyo a la innovación, la investigación y el desarrollo en agricultura (cancelación parcial de PATCA y total del Programa de Investigación y Desarrollo Agropecuario) y el apoyo a la modernización de la gestión presupuestaria (PAFI II, DR-L1070).

## E. DESEMPEÑO DE LA CARTERA (EFICIENCIA)

La cartera de préstamos con garantía soberana ha mejorado en términos de eficiencia, reduciendo sus costos de preparación y ejecución. El desempeño de la cartera medido como el ritmo de desembolso ha mejorado sustantivamente durante los últimos años. Sin embargo, aún persisten desafíos en la estimación de la duración de los préstamos, especialmente en el caso de los multifase.

### Preparación de los préstamos

Los costos de preparación de los préstamos de inversión y de los PBL se han reducido en un 66% y 67% respectivamente, comparado con el periodo anterior, pese al leve aumento en los tiempos de preparación de los préstamos con garantía soberana aprobados desde 2013. Los costos de preparación (por millón aprobado) para los préstamos de inversión se redujeron de US\$12.500 en 2009-2012 a US\$4.188 en 2013-2016, ubicándose por debajo del promedio del Banco, pero por encima del promedio de CID (Cuadro 2.4). En el caso de los PBL, el promedio de los costos de preparación en RD es inferior al promedio de CID y del Banco en general. Sin embargo, estos costos varían mucho cada año, presentando promedios superiores al resto de la región en los años 2005, 2006 y 2011 (Anexo I, Gráfico 1). Por el contrario, el tiempo de preparación desde el *pipeline* hasta la aprobación ha aumentado ligeramente, de 11,2 meses entre 2009-2012 a 13,5 meses entre 2013-2016<sup>35</sup>.

La reducción en los costos de preparación se debe, en parte, al aumento en el monto y proporción de la cartera aprobada bajo instrumentos programáticos. Para los préstamos programáticos aprobados entre 2009-2012, el costo de preparación de la segunda operación representa sólo un 40% del costo de preparación incurrido en la primera (Cuadro 2.5). Para los préstamos aprobados entre 2013-2016, se observa que el costo de preparación de las primeras operaciones es notoriamente inferior al del periodo anterior. Esto se explica por la gran cantidad de recursos aprobados a través de PBP (detalle en Anexo I, Cuadro 6).

CUADRO 2.4: PROMEDIO DE LOS COSTOS DE PREPARACIÓN POR US\$ MILLÓN APROBADO

Instrumento	Lugar	Aprobados entre 2009-2012	Aprobados entre 2013-2016	Cambio porcentual
Préstamos de inversión	RD	12.500	4.188	-66%
	CID	16.371	3.640	-78%
	BID	15.007	6.329	-58%
PBL	RD	1.684	555	-67%
	CID	2.647	1.074	-59%
	BID	4.331	3.512	-19%

Fuente: OVE basado en OVEDA.

CUADRO 2.5: COSTO DE PREPARACIÓN PROMEDIO DE LOS PRÉSTAMOS PROGRAMÁTICOS EN US\$ SEGÚN LA FASE DEL PROGRAMA (POR MILLÓN APROBADO)

Fase del programa	Aprobados entre 2009-2012	Aprobados entre 2013-2016
1ª operación	4.797	721
2ª operación	1.937	--

*Nota:* el costo de la primera operación corresponde al promedio de los costos de preparación de las primeras operaciones de todos los préstamos programáticos aprobados en el periodo correspondiente. El mismo criterio aplica para la segunda operación. El Cuadro 6 en Anexo I detalla cada uno de los préstamos incluidos. Entre 2013 y 2016 solo se aprobó una operación de segunda fase (DR-L1079) por lo que no se reportó información en el cuadro.

Fuente: OVE.

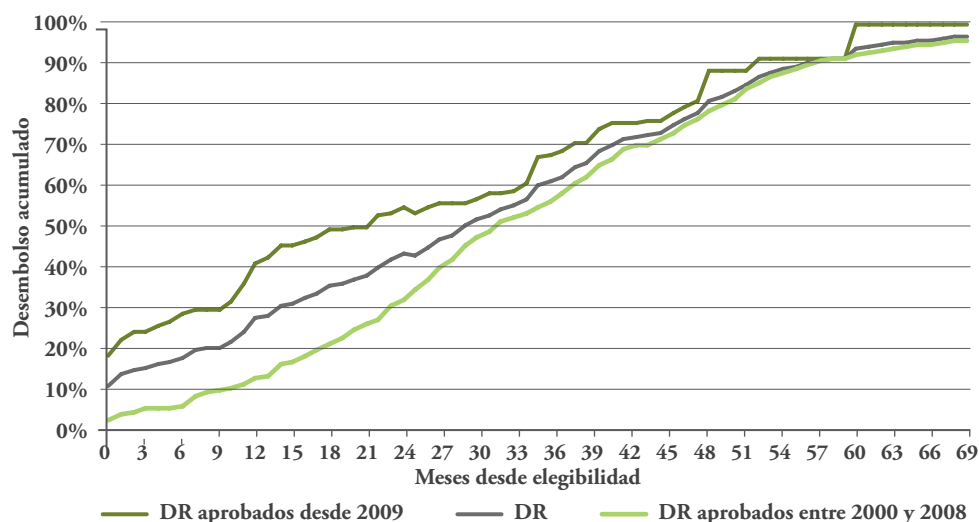


Los cuatro préstamos con garantía soberana cancelados entre 2013 y 2016 tuvieron un costo total de preparación de más de US\$940.000. Para la mayoría de los proyectos cancelados, el tiempo entre la aprobación y la cancelación es superior a un año. Sin embargo, el préstamo de Modernización de la Gestión Presupuestaria y Financiera de República Dominicana se canceló cuatro meses después de su fecha de aprobación. Por otro lado, se cancelaron tres préstamos sin garantía soberana, con un costo total de preparación de US\$482.000 (Anexo I, Cuadro 7).

### *Ejecución de los préstamos*

El ritmo de desembolsos de la cartera de inversión aprobada desde el año 2000 ha sido ligeramente inferior al promedio de la región (Anexo I, Gráfico 2.4). Sin embargo, gracias a la gestión de la representación y del Gobierno, se observa una mejora sustantiva en el desempeño de los préstamos aprobados desde 2009 (Gráfico 2.4). La cartera aprobada desde 2009 muestra un desempeño superior al promedio del BID y de la región durante los primeros dos años (Anexo I, Gráfico 2).

El ritmo de desembolsos de la cartera varía significativamente según el tipo de instrumento. Los préstamos más rápidos en cuanto a ejecución han sido los CCLIP. El Gráfico 2.5 muestra el ritmo de desembolsos por tipo de instrumento. Los CCLIP<sup>36</sup> han desembolsado más rápidamente e incluso logran ejecutar la totalidad del préstamo con más de un año de antelación que el resto de los instrumentos. Los préstamos multifase han desembolsado levemente más rápido que el promedio del país durante los primeros tres años, pero después presentan un ritmo más lento, principalmente por problemas de ejecución en dos préstamos: i) préstamo de infraestructura vial (DR-L1008), el proyecto más lento en términos de desembolso de toda la cartera activa, llegando al 50% desembolsado sólo al cabo de cuatro años; y ii) préstamo de Apoyo al Programa de Protección Social – Tercera Fase (DR-L1047), cuya ejecución se ha extendido en cuatro años. El resto de los préstamos de inversión (inversiones específicas y otras inversiones) ha tenido un ritmo muy similar al promedio nacional.



**GRÁFICO 2.4**  
**Ritmo de desembolso**  
**préstamos de inversión con**  
**SG - Comparación entre**  
**aprobados entre 2000 -**  
**2008 vs. 2009 - 2016<sup>37</sup>**

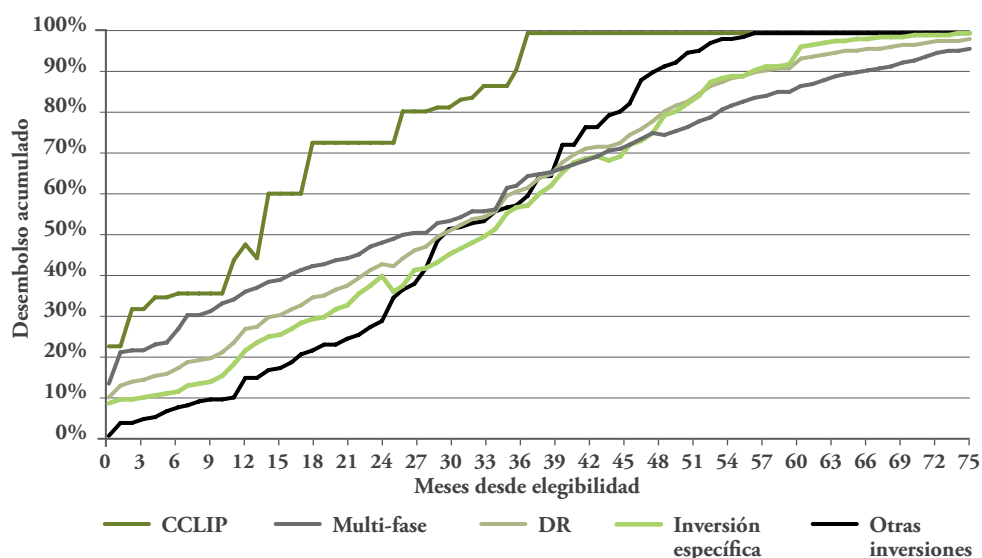
*Nota:* el eje vertical corresponde al promedio del porcentaje acumulado de desembolso de cada operación.

*Fuente:* OVE



**GRÁFICO 2.5**  
Ritmo de desembolso  
por tipo de instrumento  
(préstamos de inversión  
con SG aprobados  
2000-2016)

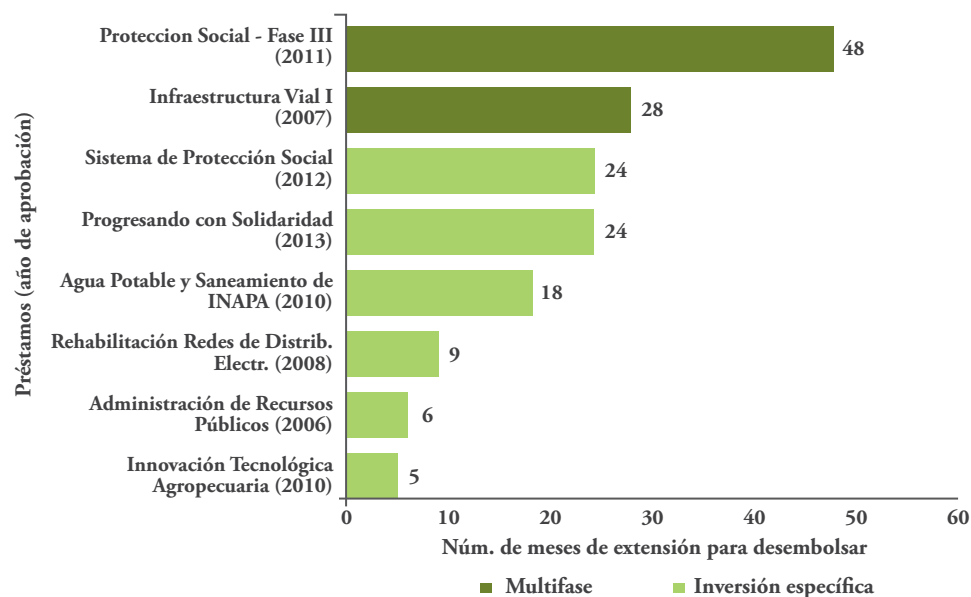
*Nota:* el eje vertical corresponde  
al promedio del porcentaje  
acumulado de desembolso de  
cada operación.  
*Fuente:* OVE



Los costos de ejecución por millón desembolsado han disminuido un 27% para los préstamos activos entre 2013 y 2016, lo que ido acompañado de una reducción en la extensión de plazo para ejecución. Los costos de ejecución por millón desembolsado para los préstamos activos con garantía soberana disminuyeron de US\$19.081 entre 2009-2012 a US\$13.921 entre 2013-2016<sup>38</sup>. Las extensiones de plazo para ejecución se redujeron de un promedio de 17 meses para los préstamos activos entre 2009-2012 a nueve, para los activos entre 2013-2016<sup>39</sup>. Sin embargo, todavía un 47% de los préstamos activos entre 2013-2016 tuvieron extensiones. Los dos proyectos con mayores extensiones son los multifase de Apoyo al Programa de Protección Social – Tercera Fase (DR-L1047) y el de Infraestructura Vial Fase I (DR-L1008), con una diferencia entre la fecha de término prevista inicialmente y la actualizada de cuatro años y algo más de dos años respectivamente (Gráfico 2.6).

**GRÁFICO 2.6**  
Extensión de plazo para  
desembolsos de los  
préstamos activos con SG  
(2013-2016)

*Nota:* Para abreviar, se muestra  
una versión reducida de los  
nombres de cada proyecto.  
*Fuente:* OVE



## F. USO DE SISTEMAS NACIONALES

Los avances en términos del uso y fortalecimiento de los sistemas nacionales durante el período de evaluación fueron mixtos. Se logró avanzar en apoyar al Gobierno para iniciar el proceso de adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICS-SP) y se lograron también avances en el uso de los sistemas nacionales de adquisiciones. En noviembre de 2016, el Directorio del Banco aprobó el uso parcial de los sistemas de adquisiciones de RD. El BID apoyó al país a fortalecer la gestión de compras con la ejecución del programa de Modernización de la Administración de Recursos Públicos (DR-L1005). Los avances fueron más lentos en el fortalecimiento del control externo y en el apoyo al sistema nacional de control interno y al sistema de auditoría gubernamental, áreas en las que no se alcanzaron las metas de la EP (Anexo I, Cuadro 8).

## G. ROL Y COORDINACIÓN CON OTROS COOPERANTES

Los principales cooperantes en RD, además del BID, incluyen al Banco Mundial (BM), la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo (AECID), la CAF y la Unión Europea (Anexo I, Cuadro 9). El flujo multilateral neto a RD entre 2013-2015 fue de US\$643 millones, de los cuales US\$30,7 corresponden al BM. Además, el BM incluyó en su estrategia 2015-2018 un marco de financiamiento de US\$550 millones, complementados con US\$200 millones por parte de la Corporación Financiera Internacional (IFC). El plan 2013-2016 de la AECID incluye a RD en el grupo de países prioritarios para la cooperación española. La CAF aprobó más de US\$130 millones entre 2013 y 2015, además de renovar continuamente la línea de crédito para el Banco BHD<sup>40</sup>. La Unión Europea aprobó un plan indicativo de EUR71.8 millones para el periodo 2014-2020. La coordinación con los cooperantes es satisfactoria y se hace principalmente a nivel de los sectores en los que actúan, así como a nivel agregado por medio del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). El Viceministerio de Cooperación Internacional del MEPyD ha implementado el Sistema Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SINACID) para mejorar la coordinación y la efectividad de la cooperación internacional no reembolsable.

Los otros cooperantes internacionales han incluido entre sus instrumentos el apoyo presupuestario directo a sectores específicos, vinculados a reformas de política y al logro de metas de desarrollo sectorial. Por ejemplo, en educación la Unión Europea y AECID han canalizado EUR45,5 millones y un millón de euros respectivamente a la segunda fase del Programa de Apoyo Presupuestario al Sector Educación (PAPSE II).



El programa del BID en energía se centró en apoyar la rehabilitación de redes de distribución, la reducción de las pérdidas (técnicas y no técnicas) y la mejora de la calidad del servicio mediante dos préstamos de inversión con garantía soberana.

© BID



# 3 Efectividad del Programa del Banco

## A. ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y GESTIÓN FISCAL, CONDUCTORES AL CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

**En el pilar de estabilidad macroeconómica, la EP buscaba fortalecer la gestión fiscal mejorando la eficiencia de la administración tributaria, así como incrementar la calidad y transparencia del gasto público. Debido a que estos desafíos dependen en gran medida del desempeño del sector eléctrico, la EP también contemplaba recursos para mejorar la eficiencia y sostenibilidad financiera del sector eléctrico.**

### *Reforma y gestión fiscal*

El Banco buscó apoyar la reforma y fortalecer la gestión fiscal combinando PBP, préstamos de inversión y CT no reembolsable con resultados mayormente satisfactorios, pero la interrupción de la serie de PBP y la cancelación de los proyectos han disminuido la efectividad del programa. La serie PBP de apoyo al fortalecimiento fiscal tuvo como objetivo apoyar a las finanzas públicas mediante la reducción del déficit público en un marco de sostenibilidad fiscal de mediano plazo. Las reformas apoyaron el aumento de la recaudación y de la calidad de los impuestos, así como la racionalización de la inversión pública. También se buscaba la estabilización de las transferencias corrientes al sector eléctrico y la mejora en el control de gestión financiera, en especial de los ingresos no tributarios y de la nómina salarial del Gobierno central. La serie de PBP se complementó con préstamos de inversión (PAFI, DR-L1005, y PAFI II, DR-L1070, que se canceló) enfocados en la gestión financiera de recursos públicos. Los préstamos de inversión buscaban fortalecer la capacidad institucional de la Secretaría de Estado de Finanzas (SEF); consolidar el Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF) y apoyar su extensión al sector público descentralizado no empresarial; promover la economía, eficiencia y

transparencia en las compras y contrataciones del Estado e implantar un sistema de control interno; y fortalecer institucionalmente a la Contraloría General (CG) a fin de que actúe como órgano rector de dicho sistema.

A nivel de los indicadores de resultado de la EP en el sector fiscal, el avance fue mixto (Anexo I, Cuadro 10). Se fortalecieron los sistemas de priorización y planeación de la inversión pública, aumentando la predictibilidad del presupuesto, pero no se logró reducir el gasto tributario en el impuesto a la renta de las empresas. Se avanzó también en fortalecer la Cuenta Única del Tesoro (CUT) y el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP).

Aunque es difícil medir la atribución del programa del Banco a la evolución en los indicadores de resultado de gestión fiscal de la EP, su contribución ha sido importante, aunque parcial, ya que no se cumplieron todas las metas. En términos generales, el sistema de gestión de las finanzas públicas de RD muestra un mejor desempeño en 2016 con relación a 2012 y está parcialmente alineado con las buenas prácticas internacionales (ver PEFA 2016). La implementación de las condiciones de la primera operación de la serie de Apoyo al Fortalecimiento Fiscal (DR-L1064) y los avances en implementar una parte importante de las condicionales de la fase que no llegó a aprobarse contribuyeron a incrementar la recaudación y fortalecer la gestión fiscal, logrando parcialmente los objetivos del programa (Anexo II). En 2014, el Gobierno logró reducir el déficit fiscal al 2,8% del PIB (logrando la meta activadora de la segunda fase del programático fiscal, de un máximo del 3,2% del PIB) e incrementar los ingresos tributarios al 14,1% del PIB (por encima del 13,5% del PIB en 2012, pero por debajo de la meta activadora del programático fiscal, del 14,6%). El programa de Modernización de la Administración de Recursos Públicos (DR-L1005) se terminó de ejecutar satisfactoriamente y logró una parte importante de sus metas (Anexo II, Tabla 4).

### *Energía*

El programa del BID en energía se centró en apoyar la rehabilitación de redes de distribución, la reducción de las pérdidas (técnicas y no técnicas) y la mejora de la calidad del servicio mediante dos préstamos de inversión con garantía soberana (DR- L1026 y DR-L1034). El apoyo a la rehabilitación de las redes de distribución se basa en el plan estratégico de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), y el préstamo más reciente (DR-L1034) incluye un componente adicional de gestión comercial y de demanda. Durante el periodo se logró mejorar los indicadores estratégicos planteados en la Estrategia de País (Anexo I, Cuadro 11). Los resultados del primer proyecto de reducción de pérdidas (DR-L1026) fueron mixtos. Se cumplieron las metas de rehabilitación de redes (en kilómetros rehabilitados) y planes de gestión de sociales de los clientes, pero no se lograron todas las metas del Índice de Recaudación (IR), porcentaje de pérdidas, Índice de

Recuperación de Efectivo (CRI) y calidad del servicio en horas (Anexo II, Cuadros 5 y 6). El segundo préstamo (DR-L1034) ha avanzado satisfactoriamente en apoyar la mejora de la calidad de los servicios prestados por las Empresas Distribuidoras de Electricidad (EDE) y más lentamente en apoyar la mejora de su eficiencia operativa. La mejora en los índices de recaudación y de porcentaje de pérdidas, así como en el índice de recuperación de efectivo, han sido heterogéneos entre las EDE. A pesar de las mejoras observadas, los resultados alcanzados están por debajo de lo planeado para 2016 (Anexo III, Tabla 7).

El apoyo a la reforma en el sector eléctrico durante el periodo fue mínimo, debido a que la serie programática para la Sostenibilidad y Eficiencia del Sector Eléctrico fue interrumpida luego de la aprobación de la primera operación en 2011 (DR-L1050). El programa buscaba apoyar las reformas en el sector eléctrico e involucró temas que se están discutiendo en el pacto eléctrico. La primera operación apoyó al Gobierno para fortalecer su capacidad de implementar las reformas y políticas sectoriales necesarias para impulsar la sostenibilidad financiera y la eficiencia operativa del sector. Las operaciones subsiguientes se concentrarían en implementar cambios legales y de política, tanto a nivel tarifario como para fortalecer la eficiencia en la demanda, además de consolidar el uso del planeamiento indicativo en la contratación de nueva capacidad de generación y en el proceso de mejora financiera y operacional de las EDE (Anexo III). A pesar de la interrupción de las series PBP en el sector, el Banco continuo él apoyó al dialogo de políticas mediante el financiamiento de estudios sobre el mercado eléctrico, la estructura tarifaria y encuestas sobre los consumidores<sup>41</sup>.

El apoyo a la diversificación de la matriz energética de RD fue muy reducido. Si bien RD tiene un gran potencial para la generación de energía mediante tecnologías renovables, las deficiencias en el marco legal e institucional del sector y la inseguridad regulativa restringe la participación privada para promover la diversificación de la matriz energética (Anexo III). Los proyectos privados de energías renovables se han desarrollado poco debido a deficiencias en la asignación de concesiones, problemas de bancabilidad, largos procesos burocráticos y cambios en las prioridades del gobierno en cuanto a las condiciones de los *Power Purchase Agreement* (PPA). El lento avance de las reformas así como el poco éxito del Banco en los proyectos del sector privado que apoyan concesiones, explican el limitado apoyo al desarrollo de energías renovables durante el periodo. El logro de las metas de diversificación de la matriz energética del Gobierno de República Dominicana (25% de la generación de energía con tecnologías renovables en 2025) sufrirá un retroceso con la puesta en línea de las plantas a carbón, lo que reducirá la participación de renovables en la matriz energética del 19% al 16% de la capacidad instalada. El apoyo al logro de los objetivos del Gobierno de la República Dominicana de diversificar la matriz energética, enmarcados en los planes de desarrollo nacional y en compromisos internacionales, debe ser prioritario para el Banco en el mediano y largo plazo.

## **B. INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO**

En el pilar de capital humano, la EP buscaba consolidar la efectividad de la red de protección social, incentivando la inversión en salud y educación, además de mejorar la calidad de la oferta de los servicios sociales.

### *Protección social, salud y seguridad social*

A diferencia del periodo de evaluación anterior, cuando se aprobó un préstamo de protección social por año, entre 2013 y 2016 sólo se aprobó un préstamo de protección social. Esto se tradujo en que el programa implementado contribuyó a lograr algunos de los objetivos estratégicos, pero no todos. Dos de los préstamos anteriormente aprobados para apoyar la consolidación del sistema de protección social (DR-L1047 y DR-L1053) siguieron en ejecución durante el periodo<sup>42</sup>. (Anexo IV, Figura 1). La EP buscaba el aumento de la efectividad y eficiencia de la red de protección social a través de i) mejorar la focalización de los programas de asistencia social; ii) fortalecer la estructura operativa y apoyar técnicamente los ajustes de los esquemas de corresponsabilidades del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) y iii) mejorar la coordinación operativa con los sectores de educación, salud e instituciones vinculadas a los servicios de intermediación y capacitación laboral. Respecto al primer objetivo estratégico, los únicos nuevos componentes destinados a mejorar la focalización se encuentran en el préstamo de Apoyo al Programa Progresando con Solidaridad (DR-L1059) a través de la agenda de evaluación, que incluye una propuesta de racionalización de programas dispersos y con duplicaciones. Sin embargo, este componente no ha sido culminado a la fecha. Hubo avances gracias a operaciones aprobadas en el periodo anterior (DR-L 1053 y DR-T1083) que contribuyeron a mejorar el Índice de Condiciones de Vida (ICV) usado como instrumento de focalización y capacitaciones al interior del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN). Respecto al segundo objetivo estratégico, el programa incluye elementos que contribuyen a este objetivo (auditorías de verificación y dispositivos móviles para seguimiento), pero el avance aún es moderado. Respecto al tercer objetivo, las operaciones no incluyen ningún componente destinado a este tema.

El avance en los indicadores de resultado de la EP ha sido positivo para la mayoría para los que se tiene información (eficiencia del gasto, brecha de pobreza y cobertura de vacunación, Anexo I, Cuadro 13). La brecha de pobreza ha disminuido y la focalización del gasto en asistencia social ha mejorado, aumentado el porcentaje que se asigna a través de instrumentos oficiales de focalización del 53% en 2011 al 59% en 2016. No se cuenta con información del resto de los indicadores (específicos de salud y educación). Estos iban a ser medidos con la encuesta de evaluación de protección social que indicó la línea base de 2011, pero no se ha realizado nuevamente.

A nivel del programa implementado, los préstamos y CT están logrando resultados importantes para mejorar la cobertura de asistencia social. Los tres préstamos han beneficiado a 3,3 millones de personas (756.000, 1.568.000 y 995.000 respectivamente).

Esto ha contribuido a que el programa Progresando con Solidaridad alcance una cobertura del 81% de los hogares pobres (datos del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, GCPS) y el logro del 92% de la meta de cobertura de los préstamos. A pesar de estos avances, existe un riesgo por el impacto fiscal del programa, dado que para la expansión de cobertura se incrementó la meta de beneficiarios junto con el monto asignado a los programas de transferencias condicionadas (PTC) sin presentar análisis alguno de sostenibilidad fiscal<sup>43</sup>.

Los avances en el fortalecimiento institucional y en la mejora de los sistemas de monitoreo y evaluación con respecto a las metas han sido moderados, sufriendo incluso una disminución en el apoyo financiero (Anexo IV, Gráfico 5). Pese a lo anterior, se ha avanzado en el fortalecimiento del SIUBEN. Se modificó el Índice de Calidad de Vida para reducir los errores de focalización (tanto inclusión como exclusión) y se capacitó a 30 funcionarios de todos niveles. Sin embargo, se puede continuar disminuyendo los errores de filtración y la subcobertura. Se realizaron dos auditorías de verificación de corresponsabilidades, aunque no se han concretado productos clave para mejorar la efectividad del programa Progresando con Solidaridad como son la estrategia de comunicación para mejorar el conocimiento de las corresponsabilidades, los dispositivos para verificar su avance, el sistema de seguimiento a los enlaces familiares (que están a cargo de las localidades y de realizar visitas a los hogares beneficiarios) y la actualización continua del programa. Tampoco se ha realizado la evaluación del Programa Solidaridad (el diseño está finalizado) ni la encuesta de evaluación de la protección social. Esta última es la encuesta base para medir gran parte de los indicadores de impacto identificados en la estrategia. Peso a todo, la asistencia del Banco es valorada por las contrapartes no sólo en cuanto al apoyo financiero, sino también en cuanto al apoyo técnico aportado por los especialistas y a su capacidad para facilitar el intercambio de experiencias entre países con problemáticas similares.

Dos de los préstamos de protección social (DR-L1047 y DR-L1053) tienen componentes importantes para fortalecer la oferta y mejora de la calidad de los servicios de salud y han avanzado en sus objetivos, principalmente a través de capacitaciones del personal de los servicios regionales de salud y centros de atención primaria. Sin embargo, aún falta avanzar en varios indicadores, entre los que destacan los equipamientos médicos, la implementación del modelo de atención primaria, el banco de sangre y la ampliación del sistema de gestión clínica, productos actualmente en ejecución.

Durante 2013-2016, el Banco aprobó cuatro préstamos para los sectores de salud y seguridad social, combinando apoyo a la reforma de políticas vía PBP, apoyo al financiamiento basado en resultados (FBR) vía un CCLIP y un préstamo de inversión individual (Anexo IV, Figura 3). Estos préstamos contribuyeron al avance en todos los objetivos estratégicos de la Estrategia de País, que fueron i) fortalecimiento de la atención primaria; ii) aumento de la calidad de los servicios de salud en todos los niveles de asistencia; iii) mejora de la eficiencia del gasto en salud; iv) desarrollo de políticas



para mejorar el desempeño de los recursos humanos y v) consolidación de aspectos claves de la reforma del sector salud. Los préstamos implementados contribuyen al cumplimiento de estos objetivos. Por una parte, los préstamos de inversión, gracias al componente de FBR, contribuyen a mejorar la eficiencia del gasto en salud y a fortalecer la atención primaria, destinando más del 90% los recursos a este componente (Anexo IV, Tabla 4). Asimismo, contienen un componente de fortalecimiento institucional del MSP que contribuye a la consolidación de elementos clave de la reforma. Por otra parte, el PBP incluye disparadores que también contribuyen a estos objetivos. A modo de ejemplo, la política de calidad es una de las condiciones del PBP, lo que contribuye al objetivo ii); la Ley de Carrera Sanitaria y su reglamentación, también incluidas como condiciones, contribuyen al objetivo iv); y la separación de funciones contribuye al objetivo v). Sin embargo, el PBP también apoya la reforma a la seguridad social, pese a no haber sido identificada como prioritaria en la estrategia de país. El programa de préstamos se complementó con CT que está produciendo insumos técnicos estratégicos y de alta calidad para el diseño e implementación de las reformas del sector, generado valor agregado del Banco más allá del financiamiento.

El aumento de la cobertura del régimen subsidiado ha sido el mayor avance en los indicadores de resultado de la EP. Para el resto de los indicadores donde existe información, el avance ha sido reducido. El aseguramiento ha aumentado en los últimos años, pero aún no ha logrado cobertura universal. Respecto a los servicios preventivos, se han logrado avances menores en planificación familiar y tratamiento de la hipertensión (Anexo I, Cuadro 15).

La matriz de políticas de la serie PBP refleja una selección pertinente y apropiada de las medidas necesarias para avanzar en la reforma sectorial, esfuerzo que requerirá cambios graduales adicionales (más allá de la consecución de las condiciones de los PBL). El PBL ya desembolsó los dos préstamos contemplados en el programa. En seguridad social, a través del componente de Apoyo a la Consolidación del Sistema de Seguridad Social para Mejorar su Cobertura y Eficiencia, el Banco ha apoyado elementos claves de la reforma a la seguridad social tales como: las reformas a la Ley de Seguridad Social para que el Sistema Dominicano de Seguridad Social pueda expandir su cobertura con eficiencia y sostenibilidad financiera; la implementación del régimen subsidiado de pensiones y del sistema de reparto estatal; o el desarrollo de sistemas de información y de monitoreo, entre otros. En salud, a través del componente de Mejora de la Eficiencia del Sistema Nacional de Salud, el Banco está apoyando la separación de las funciones de rectoría y provisión de servicios en salud y el fortalecimiento de las mismas; el desarrollo del nuevo modelo con la atención primaria como puerta de entrada al sistema de salud; el desarrollo de la nueva política de calidad; el fortalecimiento de la carrera sanitaria; la actualización del plan de servicios de salud; y el fortalecimiento del SENASA en su rol de actuario.

La separación de las funciones de rectoría y prestación de servicios de salud aún no termina de implementarse, pero hay avances en áreas importantes. Las entidades involucradas en la reforma de salud -Ministerio de Salud Pública (MSP), Servicios

Regionales de Salud (SRS) y el Sistema Nacional de Salud (SNS)- están enfrentando cambios en sus estructuras y funciones. Además, este proceso ha ido acompañado de negociaciones con los gremios de salud y paralizaciones de hospitales, lo que también ha afectado al avance. Pese a que la separación de funciones no ha concluido, hay avances concretos en varios elementos importantes, incluyendo el desarrollo de la nueva política de calidad de salud, la habilitación de más de 2.000 establecimientos de salud y la actualización del catálogo del Plan de Servicios de Salud (PDSS). Esto último estuvo además apoyado por la CT de Apoyo al Programa de Protección Social III Fase (DR-T1077). La implementación de la reforma requiere definir la estructura funcional y operativa del SNS y de los SRS, así como el equipamiento de unidades de atención primaria. Asimismo, los sistemas de referencia y contra referencia aún no están funcionando de forma apropiada. Esto dificulta profundamente la implementación del nuevo modelo de atención con los centros de atención primaria como puerta de entrada.

Aunque los préstamos de inversión han avanzado en apoyar la implementación del FBR y de los Centros de Excelencia Materno Infantiles (CEMI), aún falta seguir avanzando en otras áreas importantes. Se ha cumplido la meta de pagar los recursos (cápita) usando el FBR para la población pobre afiliada al régimen subsidiado. Asimismo, hay avances importantes en la adscripción a los centros de atención primaria y en las capacitaciones del personal de salud en cuidados obstétricos de emergencia. Sin embargo, aún falta seguir avanzando en varios elementos de fortalecimiento institucional de la función de rectoría (la actualización del marco normativo de la Dirección General de Medicamentos, Alimentos y Productos Sanitarios; la elaboración del Plan Decenal de Salud; o la instalación de los sistemas de gestión clínica para el segundo y tercer nivel, entre otros) como también en el fortalecimiento de los servicios públicos de salud (modelo de contratación de recursos humanos, la reconversión de los establecimientos de salud según la nueva clasificación, nueve planes de implementación de la red pública única (uno para cada SRS), entre otros (Anexo IV, Tabla 12).

### **Educación**

Durante el periodo de evaluación se continuó con la ejecución del segundo préstamo CCLIP (DR-L1056) de apoyo al Plan Decenal de Educación (PDE) y se aprobó, al final del periodo de la EP, un préstamo de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano (DR-L1077), contribuyendo al avance en los objetivos estratégicos. La EP señaló como objetivos estratégicos i) la mejora en la calidad de la enseñanza básica y media y ii) el apoyo en la aplicación de la cobertura de la educación temprana focalizada en la población más vulnerable. El CCLIP contribuyó al primer objetivo, pues buscaba específicamente apoyar al MINERD en la mejora del desempeño y eficiencia de las escuelas de educación básica y media, consolidar la política de mejora de lectoescritura y matemáticas en el primer ciclo de básica y ampliar la infraestructura escolar. El programa de desarrollo infantil temprano contribuye al segundo objetivo, apoyando la expansión de servicios de primera infancia de calidad, pero aún es muy pronto para

saber sus avances. Los préstamos se complementaron con CT y asistencia técnica en los sectores de primera infancia, evaluación del desempeño educativo, mejoramiento de la gestión, capacitación y evaluación docente (Anexo IV, Figura 2).

No se cuenta con información para evaluar los indicadores estratégicos de la EP de mejora en los aprendizajes y consolidación del sistema de atención de la primera infancia, pero se logró una mejora en el indicador de promoción efectiva en la educación básica (Anexo I, Cuadro 14). Las tasas de promoción en el primer ciclo de educación básica han mejorado, pasando del 87,1% en 2011-2012 al 91,2% en 2014-2015. En materia de resultados de pruebas nacionales, el MINERD no presenta los resultados de la misma manera que el indicador de la estrategia. Sin embargo, se tienen evaluaciones cuyos resultados se explican más adelante en esta sección. No se cuenta con información sobre el indicador estratégico del porcentaje de niños entre tres y cinco años del quintil uno y dos que asisten a los servicios de cuidado y desarrollo infantil.

Los principales resultados del CCLIP de Apoyo al PDE se han dado en el desarrollo de infraestructura para la extensión de la jornada escolar, así como en el apoyo a la mejora de la calidad mediante la capacitación de docentes y personal técnico (Anexo IV, Tabla 10). En el componente de infraestructura, el avance más importante ha sido la construcción de seis nuevas escuelas de educación básica, la adecuación de 58 edificios para la jornada extendida y la construcción de 56 aulas de educación media. Con respecto a la mejora de la calidad de la educación básica, los principales avances han sido la capacitación de más de 8.450 docentes y personal técnico en aspectos pedagógicos y de gestión, así como la entrega de 500 paquetes de recursos educativos a las escuelas beneficiarias. Además, este componente incluye estudios para medir el desempeño de las escuelas con jornada extendida y la evolución de los aprendizajes.

En base a las evaluaciones del MINERD de matemáticas y comprensión lectora, para los estudiantes de 3º y 4º grado se observan resultados positivos pero reducidos en las escuelas intervenidas. Los centros educativos apoyados por el Banco obtienen en promedio mejores resultados que los que no tienen intervención tanto en matemáticas como en comprensión lectora. Si bien la diferencia es significativa, es moderada (Anexo IV, Gráficos 6 y 7). Aún es muy pronto para saber el impacto de la jornada escolar extendida, pero ya se observa un incremento en las horas efectivas de aula. Si bien en 2015 el MINERD estableció la línea base y en 2017 se espera realizar la evaluación de impacto, lo cierto es que los centros con jornada extendida han casi duplicado el tiempo académico efectivo en comparación con los de media jornada (4,13 horas en jornada extendida vs. 2,33 horas en media jornada)<sup>44</sup>.

### **C. POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO QUE PROMUEVAN LA PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL**

La EP buscó promover el desarrollo productivo y mejorar la competitividad enfatizando el encadenamiento entre sectores, el aumento de la productividad de las MIPYME, el fortalecimiento de las cadenas de valor y su acceso a mercados, y privilegiando la

generación de empleo en áreas con mayor incidencia de pobreza. El seguimiento de los indicadores de resultados de la matriz de resultados de la estrategia es difícil de hacer y, en algunos casos, no es atribuible al programa del Banco. El seguimiento de las metas estratégicas, a partir de los indicadores alternativos que pueden arrojar luz sobre el logro de las mismas cuando no se tiene información, sugieren que no hubo progreso en los objetivos estratégicos (Anexo I, Cuadro 16).

El programa implementado tuvo objetivos más ambiciosos que los de la Estrategia de País y combinó PBP, préstamos de inversión y CT, pero perdió relevancia debido a la cancelación de operaciones, logrando resultados mixtos. El Programa de Mejoramiento de la Productividad y la Formalidad (DR-L1072), aprobado en 2014, fue el primero de una serie de PBP programáticos para mejorar la regulación financiera, la innovación para las MIPYMES y estimular reformas en los sistemas de seguridad social. El segundo préstamo está en el pipeline. Entre los avances asociados a la serie programática a la fecha, se encuentran la elaboración de normativa para el desarrollo de los mercados de capitales y de seguros, la mejora del crédito para exportaciones (creación del Banco Dominicano de Exportación, BANDEX) y apoyo a la innovación, estándares de calidad, formalización y derechos de propiedad industrial.

Cuatro préstamos con garantía soberana y una CT se enfocaron en mejorar la conectividad y el acceso a los mercados. El Programa Multifase de Infraestructura Vial (DR-L1008), que se terminó de ejecutar luego de múltiples extensiones durante el periodo de evaluación, es el único préstamo con garantía soberana que aborda el objetivo de mejorar la conectividad en el país. Los otros tres préstamos buscaron impulsar la productividad y mejorar el acceso de los productos agrícolas a los mercados nacionales e internacionales (Programa de Salud y Seguridad Agroalimentaria, DR-L1048) y el desarrollo turístico de la Ciudad Colonial de Santo Domingo (DR-1035 y DR-L1084) para aumentar la competitividad del sector turístico dominicano. El primero de estos préstamos, aprobado en el periodo anterior, ha logrado resultados mayormente positivos hasta la fecha, pero enfrentó dificultades en su implementación que afectaron al avance de parte de sus componentes (Anexo V).

El programa del Banco incluyó también dos operaciones para mejorar el acceso a financiamiento de las MIPYME (DR-L1065 y DR-L1068), pero la cancelación de una de las operaciones redujo el alcance del programa en el sector. El Programa de Financiamiento para el Desarrollo de las PYME (DR-L1065) tenía como objetivo establecer un fondo de financiamiento y un fondo de garantía para las MIPYME, lo que facilitaría su acceso a crédito a medio y largo plazo a través de intermediarios financieros. Este préstamo fue cancelado en 2015. Por su parte, el préstamo de Desarrollo Productivo y Competitividad en la Provincia de San Juan (DR-L1068) incluye dos componentes: mejorar el acceso al crédito para las PYME y proporcionar bienes públicos que permitieran un entorno favorable a la producción (por ejemplo, rehabilitación de carreteras y manejo del riego).

El Programa de Apoyo a los Subsidios para la Innovación en Tecnología Agropecuaria - PATCA II (DR-L1031), tuvo un ritmo lento de desembolso y finalmente se canceló. Esto llevó a que se beneficiasen sólo 1.513 agricultores (de un objetivo inicial de 9.400). La cancelación afectó al costo-efectividad de la intervención, dado que inicialmente se planeó beneficiar y se hicieron inversiones iniciales en ocho regiones, pero finalmente se implementó el programa sólo en dos. Una evaluación de impacto final (DR-T1074) midió los resultados obtenidos por PATCA en los agricultores beneficiados, encontrando impactos positivos en el ingreso agrícola, la productividad y la adopción tecnológica (Anexo I, Cuadro 17).

#### **D. PROGRAMA CON EL SECTOR PRIVADO**

La EP contemplaba que las ventanillas del sector privado de Grupo BID se centrasen en apoyar intervenciones en tres áreas: infraestructura, sectores productivos y capital humano. En infraestructura no se aprobaron nuevos préstamos, pero se heredaron cuatro aprobados por SCF durante el periodo anterior. Tres de estas operaciones fueron canceladas. En el área de sectores productivos se aprobaron siete préstamos por US\$87,1 millones, seis de ellos operaciones de intermediación financiera. Además, se heredaron tres préstamos del periodo anterior aprobados por la CII (dos en telecomunicaciones y una línea de crédito a un intermediario financiero que apunta al apoyo de las PYME). No se aprobó ningún préstamo sin garantía soberana (NSG) para inversión en capital humano. La cartera aprobada entre 2009 y 2012, de unos US\$340 millones, estaba compuesta principalmente por cuatro préstamos de infraestructura por US\$253 millones. Durante el periodo de análisis no se aprobó ningún nuevo préstamo NSG de infraestructura. Esto explica el monto de la cartera del sector privado de US\$87,1 millones, dedicados principalmente a préstamos a pequeños intermediarios financieros. El CII elaboró un documento de selectividad estratégica para RD en 2016 identificando los sectores prioritarios en los que focalizará su apoyo, los cuales corresponden de forma equilibrada a las necesidades del sector privado en la República Dominicana.

Los préstamos heredados en infraestructura contemplaban financiamiento para dos plantas de energía eólica y dos concesiones de carreteras. Las operaciones de energía y una de las concesiones viales se cancelaron debido a la falta de un marco institucional y regulatorio favorable a las concesiones y las APP. La evaluación de OVE del programa del Banco con el país en el periodo 2009 – 2013 ya destacó que una de las concesiones viales estaba generando consecuencias fiscales significativas. Sin ningún cambio en el modelo de concesión, las consecuencias fiscales van seguir aumentando hasta el final de la concesión en 2031.

Las operaciones con intermediarios financieros fueron efectivas para apoyar al comercio internacional, pero no atendieron otras necesidades de mejora de acceso al crédito de las empresas, especialmente las MIPYME. Una línea de crédito para el financiamiento del comercio de la CII movilizó recursos en forma de préstamos sindicados por

encima del nivel esperado. La operación logró la mayor sindicación por número de participantes en la historia de la CII y recibió un premio a la mejor operación de financiamiento de comercio del año. La matriz de resultados de la estrategia para los sectores productivos (Anexo I, Cuadro 16) muestra que el acceso de las MIPYME al crédito mejoró 0,4 puntos porcentuales. Sin embargo, la mayor parte del crédito que se ofrece localmente consiste en líneas de crédito a corto plazo (de nueve a 12 meses) que limitan la inversión productiva a largo plazo. (Encuesta MIPYME Fondomicro, 2013). Las operaciones de apoyo a los intermediarios financieros aprobadas durante el periodo de evaluación se destinaron principalmente al financiamiento del comercio exterior<sup>45</sup> ofreciendo sólo financiamiento a corto plazo para exportaciones.

## E. SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad de los resultados logrados durante el periodo de evaluación y durante el periodo previo a la estrategia se ha debilitado debido a la frecuente cancelación y cambio de prioridades en los ministerios y el Gobierno de RD. El efecto duradero de los cambios en las políticas y los procesos apoyados por el programa de préstamos programáticos de apoyo a reformas de política dependerá en gran medida de su implementación, que hasta la fecha ha sido lenta y sujeta a interrupciones. La interrupción de los PBP también ha afectado el desarrollo de algunas de las instituciones que fueron apoyadas mediante estos instrumentos (ver la nota 31 para más información) y la CT asociada a ellos. Las cancelaciones de préstamos de inversión en áreas en las cuales el Banco ha construido una relación de largo plazo también presentan un riesgo para la sostenibilidad, especialmente con relación a la gestión fiscal y al apoyo a la innovación agrícola. Asimismo, en materia de salud no es claro que el financiamiento basado en resultados vaya a continuar una vez que el préstamo deje de ejecutarse pues, según entrevistas con diferentes contrapartes del sector, no existe un lineamiento claro de continuar con este sistema en el futuro.

Los problemas en el marco regulatorio y tarifario en el sector eléctrico afectan la sostenibilidad de las inversiones del programa del Banco. La sostenibilidad de las redes rehabilitadas va a depender de la capacidad de las EDE para mantener los circuitos en buen estado. Las EDE se mantienen débiles en cuanto a sus índices de recaudación y de recuperación de efectivo, lo que restringe su capacidad de mantener las acciones de mejoras en la red y de proveer un servicio de mayor calidad en el largo plazo. La utilización de una tarifa de electricidad que refleje el costo de generación, transmisión y distribución también es esencial para la sostenibilidad del sector como un todo. El sector eléctrico sigue dependiente de las transferencias de recursos del Gobierno y, aparte de ser un costo fiscal, la situación financiera insostenible de las EDE impide que sean capaces de garantizar un servicio de energía confiable y de calidad y que inviertan en mejoras del sistema de distribución.





El gasto público social es todavía relativamente bajo en RD, especialmente en el sector salud. Esto hace más urgente la necesidad de mejorar la eficiencia y la gestión del gasto, especialmente con respecto a los recursos humanos.

# 4 Conclusiones y Recomendaciones

**El Banco ha priorizado un enfoque programático de apoyo a reformas de política en RD que se acentuó en el periodo de evaluación, tanto a nivel de préstamos aprobados como a nivel de la ejecución, pero el avance de las reformas ha sido lento y varios PBP han sido interrumpidos. Las condiciones de política apoyadas por los PBP han sido más profundas que el promedio de CID y del Banco, pero la interrupción de las series PBP fue recurrente, y a una tasa ligeramente superior al promedio de CID y superior al promedio del Banco. De las cinco series programáticas iniciadas desde 2009, sólo se completó una de Apoyo a la Consolidación del Sector Salud y de la Seguridad Social. El grado de avance de las reformas estipuladas en los programas interrumpidos fue mixto. La interrupción de las series programática debido a los cambios de prioridades políticas del Gobierno y a la demora en consensuar el pacto eléctrico y el pacto fiscal afectó la efectividad del programa en apoyar procesos de reforma claves para el país.**

La cartera de préstamos con garantía soberana de RD ha mejorado en términos de eficiencia, reduciendo sus costos de preparación y ejecución. Durante el periodo de evaluación la representación del BID en el país hizo un esfuerzo para cancelar, de manera total o parcial, una serie de préstamos de inversión aprobados que perdieron prioridad para el Gobierno, lo cual demoró su elegibilidad o dificultó su ritmo de ejecución. Si bien la cancelación de los préstamos de inversión contribuyó a mejorar el ritmo de ejecución del programa, también redujo la relevancia, efectividad y sostenibilidad de su implementación en las áreas en las que se cancelaron las operaciones.



El apoyo al sector privado del Grupo BID se canalizó mayoritariamente mediante líneas de crédito a intermediarios financieros. Si bien la EP contempló que el apoyo al sector privado se enfocase en el desarrollo de la infraestructura, el capital humano y los sectores productivos, en parte por las dificultades con los préstamos de apoyo a concesiones durante el periodo 2009-2013, el grueso de las aprobaciones de préstamos sin garantía soberana se canalizó mediante líneas de crédito para intermediarios financieros para facilitar el comercio y apoyar a las PYMES y la vivienda.

Con el fin de mejorar la efectividad del programa del Banco en el país, OVE recomienda a la Administración:

1. Dar prioridad, en el diálogo de políticas y en la oferta de productos financieros y no-financieros del Grupo BID, al apoyo a las reformas en el sector eléctrico y el sector fiscal. Una parte importante de las reformas apoyadas por los PBP que se interrumpieron quedó inconclusa por el lento avance en el proceso de reforma. El logro de un amplio número de objetivos de desarrollo apoyados por el programa del Banco depende de que las reformas en los sectores mencionados anteriormente se implementen de manera efectiva.
2. Adecuar la oferta de las modalidades de préstamo al país (PBP, LBR, inversión y NSG) para lograr el equilibrio requerido entre el apoyo presupuestario y el logro de los objetivos de desarrollo de la Estrategia del Grupo BID. Específicamente:
  - a. Dadas las demoras en la implementación de las reformas estipuladas en los PBP y su interrupción, este instrumento se debe usar con cautela, asegurando que la primera fase incluya un alto nivel de profundidad estructural.
  - b. La oferta del Banco debe considerar también el uso de instrumentos tipo Préstamo Basado en Resultados (LBR, por sus siglas en inglés), los cuales son aprovechados por otros donantes en RD.
  - c. Los nuevos préstamos de inversión se deben dimensionar cuidadosamente dado el poco espacio fiscal, priorizando en la oferta las áreas en las cuales el país tiene mayor compromiso de avanzar dentro de su estrategia de Desarrollo y en las que el Banco ha invertido en una relación de mediano y largo plazo con el país.
3. Aumentar el énfasis de los componentes para la mejora de la eficiencia del gasto público y calidad en las operaciones de apoyo a la acumulación de capital humano y la provisión de servicios básicos. El gasto público social es todavía relativamente bajo en RD, especialmente en el sector salud. Esto hace más urgente la necesidad de mejorar la eficiencia y la gestión del gasto, especialmente con respecto a los recursos humanos. Asimismo, en protección social aún hay un alto porcentaje

de asistencia social que se entrega sin mecanismos oficiales de focalización y que podría optimizarse. En educación, la extensión de la jornada escolar genera la oportunidad de que las horas adicionales contribuyan a mejorar el desempeño educativo.

4. Incrementar los esfuerzos para promover la participación del sector privado en la provisión de infraestructura básica, generación de energía renovable y electrificación rural. OVE recomienda apoyar el fortalecimiento del marco regulatorio para las asociaciones público-privadas (APP) y de las capacidades institucionales para llevarlas a cabo, así como redoblar los esfuerzos para aprovechar las sinergias entre las ventanillas pública y privada del Grupo BID en el desarrollo de proyectos de APP.



- <sup>1</sup> PIB re-estimado a marzo del 2016 consensuado entre el MEPyD, MH y BCRD, fuente MH.
- <sup>2</sup> El sector servicios es el más importante en la economía de RD (66,9% del PIB), liderado por la actividad de Hoteles Bares y Restaurantes (8,2% del PIB). Al sector servicios le sigue en importancia la Industria (27,3% del PIB) que incluye la manufactura local (11,4% del PIB), la construcción (10,4% del PIB), y la manufactura en zonas francas (3,8% del PIB); y la agricultura (5,8% del PIB).
- <sup>3</sup> Observatorio MIPYMES, 2016.
- <sup>4</sup> Propuesta de préstamo DR-L1072, BID.
- <sup>5</sup> Encuesta MIPYME Fondo Micro 2013.
- <sup>6</sup> Debido fundamentalmente a una fuerte alza en la partida de donaciones por el prepago a Petrocaribe (ver siguiente nota a pie).
- <sup>7</sup> El desplome de los precios del petróleo, de US\$115 por barril en 2014 a US\$35 por barril en marzo de 2016 no sólo redujo marcadamente los costos de la importación de hidrocarburos, sino que también redujo la dependencia con Petrocaribe. RD canceló el 98% (US\$4.027 millones) de la deuda con Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA) con un pago de US\$1.933 millones en enero de 2015 (a un descuento de 52%). Con cifras de finales de 2014 esta transacción permitió reducir la deuda externa del sector público no financiero de US\$23.811,3 millones (37,2% del PIB) a US\$21.717,2 millones (34% del PIB). El prepago se financió con la emisión de bonos soberanos a 19,7 años.
- <sup>8</sup> CEPAL (2016b)
- <sup>9</sup> Fuente: Antonio Morillo Perez, 2015, República Dominicana: Estimaciones oficiales de pobreza monetaria en marzo 2015 y determinantes agregados de cambios recientes.
- <sup>10</sup> Reporte del Desarrollo Humano. 2015. PNUD.
- <sup>11</sup> Mapa de Desarrollo Humano de la República Dominicana. PNUD 2013.
- <sup>12</sup> La cifra reportada corresponde al cambio anual promedio del coeficiente Gini. Progreso Multidimensional: bienestar más allá del ingreso, PNUD 2016
- <sup>13</sup> Indicadores de desigualdad de género en República Dominicana. PNUD 2016.
- <sup>14</sup> Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI por sus siglas en inglés). Banco Mundial.
- <sup>15</sup> Actualmente las APP se rigen por una Ley General de Contratos y Adquisiciones y sus modificaciones y reglamentaciones (Leyes 340-06, 449-06 y decreto 490-07), y las APP se han realizado sobre una base ad-hoc, sin un marco estandarizado.
- <sup>16</sup> FMI (2016)
- <sup>17</sup> BID (2015)
- <sup>18</sup> Departamento de Finanzas.
- <sup>19</sup> Dirección General de Crédito Público. El segundo acreedor multilateral más importante es el Banco Mundial, con US\$927 millones.
- <sup>20</sup> La cartera heredada incluye operaciones activas al primer semestre de 2013 con saldos por desembolsar superiores al 30%.
- <sup>21</sup> Para el año 2016, sólo se contemplan los desembolsos realizados hasta el 6 de diciembre.
- <sup>22</sup> Tres préstamos de inversión multifase, dos préstamos bajo una línea CCLIP, dos préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (PBP) y un préstamo híbrido (el Programa de Apoyo a la Política de Competitividad, DR-L1046).
- <sup>23</sup> Según la catalogación del Banco, los países en el grupo C son: Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay. Los países en el grupo D son: Belice, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

- <sup>24</sup> El Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento (DR-L1040) y el Programa de Fortalecimiento Fiscal (DR-L1043). El primero fue cancelado sin desembolsar.
- <sup>25</sup> De acuerdo a la metodología desarrollada por OVE en RE-485-6, se considera que una serie programática de PBP ha quedado trunca si: (a) el Gobierno ha solicitado formalmente la discontinuidad de al menos una operación de la serie; (b) no ha habido un préstamo de la serie en el pipeline 24 meses después del último desembolso de la operación más reciente; o (c) una operación pendiente de la serie ha permanecido en el pipeline por más de 36 meses desde el último desembolso de la operación más reciente.
- <sup>26</sup> Si bien dos de esas series (el Programa de Apoyo a la Política de Competitividad y el Programa para la Sostenibilidad y Eficiencia del Sector Eléctrico) se iniciaron en el período de evaluación anterior, OVE las incluyó en su análisis porque su interrupción ocurrió en este período de evaluación.
- <sup>27</sup> Propuesta de préstamo DR-L1064, párrafo 2.2.
- <sup>28</sup> Si bien existe un Programa para la Sostenibilidad y Eficiencia del Sector Eléctrico II (DR-1058) en el pipeline registrado en agosto de 2011, el POD aún no ha sido aprobado.
- <sup>29</sup> Por ejemplo, el Consejo Nacional de Competitividad, que lideraba el desarrollo de clúster, recibió un presupuesto bastante inferior al estipulado en el disparador del préstamo no aprobado. Asimismo, Pro-competencia no emitió las regulaciones necesarias debido a la falta de Director Ejecutivo—uno de los disparadores de la serie truncada establecía la asignación de presupuesto y personal para la operación de Pro-competencia
- <sup>30</sup> La firma estaba estipulada para agosto de 2016 pero se pospuso.
- <sup>31</sup> A diferencia de lo que ocurre en otros países, los PBP de República Dominicana suelen incluir condiciones que involucran la presentación de proyectos de Ley al Congreso Nacional. A modo de ejemplo, un tercio de las condiciones del Programa de Mejora de la Productividad y la Formalidad estipulaban la presentación al Congreso de distintos proyectos de Ley, incluyendo un proyecto de Ley de Cheques y Ley de Quiebra.
- <sup>32</sup> Los componentes considerados como gasto corriente son las transferencias monetarias condicionadas, en el préstamo de protección social; y el financiamiento de prestaciones basado en resultados, en los préstamos de salud.
- <sup>33</sup> Anteriormente, sólo se habían aprobado cooperaciones técnicas.
- <sup>34</sup> Se cancelaron totalmente cuatro operaciones por US\$101 millones para apoyar seguros para desastres naturales, agricultura, MIPYMES y gestión presupuestaria; y se cancelaron saldos por desembolsar de dos operaciones por US\$38 millones en agricultura y mercados laborales.
- <sup>35</sup> Este promedio sólo incluye los préstamos con garantía soberana.
- <sup>36</sup> Los CCLIP incluyen dos préstamos de educación (DR-L1032 y DR-L1056) aprobados en 2010 y 2012 respectivamente y uno en salud (DR-L1069) aprobado en 2014.
- <sup>37</sup> Excluye los préstamos basados en política o de emergencia.
- <sup>38</sup> Los costos de ejecución reportados se refieren a préstamos con garantía soberana. El listado de préstamos activos entre 2013-2016 corresponde a los identificados como parte de la evaluación en el documento de enfoque de esta evaluación. El listado de préstamos activos entre 2009-2012 corresponde a los que fueron incluidos en el portafolio analizado por la Evaluación de Programa de País 2009-2013.
- <sup>39</sup> Los tiempos de extensión reportados sólo incluyen préstamos con garantía soberana. Se excluyen los préstamos basados en políticas y de emergencia, así como los proyectos cancelados.
- <sup>40</sup> Datos obtenidos de los informes anuales de 2014 y 2015; y del sitio web <https://www.caf.com/es/paises/república-dominicana/nuestra-accion/>



- <sup>41</sup> Las CT que apoyan el Programa Modernización Red de Distribución Reducción Pérdidas (DR-T1116 y DR-T1122) han financiado un estudio de actualización de la tarifa técnica o revisión de la estructura tarifaria para la SIE; la CT Estudio Regulatorio para la Optimización del Mercado Eléctrico (DR-T1128) financió un estudio de Optimización del Mercado de energía Mayorista, mientras que el COF financió con recursos propios dos encuestas sobre características de los tipos de usuarios y la disposición a pagar por el servicio.
- <sup>42</sup> La cartera heredada analizada por OVE sólo incluye operaciones que tenían más de un 30% de saldo por desembolsar a 31 de diciembre de 2012.
- <sup>43</sup> Si bien la estimación de costo-beneficio de las transferencias monetarias condicionadas en RD preparado dentro del análisis económico arroja un beneficio neto positivo, antes de continuar expandiendo el programa es necesario evaluar si este beneficio es homogéneo para las diferentes poblaciones beneficiadas. En caso de que sea heterogéneo, la expansión del programa debe ir de la mano de una mejora en la focalización.
- <sup>44</sup> Uso del tiempo en centros educativos jornada extendida y media jornada en República Dominicana. EDUCA 2015.
- <sup>45</sup> De los US\$87.1 millones aprobados durante el periodo de evaluación, 90% corresponde a operaciones de apoyo a intermediarios financieros para financiamiento al comercio exterior, 6% a una operación de apoyo a intermediarios financieros para mejoras de vivienda, y 4% a un préstamo de apoyo al sector productivo.