



**RE-371**

***EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE  
PAÍS CON LA REPÚBLICA  
DOMINICANA (2004-2008)***

---

***Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE***

Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington, DC  
Agosto de 2010

Sólo para Uso Oficial

## ÍNDICE

### ACRÓNIMOS

RESUMEN EJECUTIVO .....	I
I. CONTEXTO .....	1
A. Evolución económica.....	1
B. Vulnerabilidades del modelo de crecimiento de la economía dominicana.....	2
1. Exposición a los shocks externos .....	2
2. Desafíos asociados al funcionamiento del sistema financiero y bancario .....	3
3. Déficit crónico y discontinuidades del servicio público de electricidad ..	4
4. Suministro de servicio de Agua Potable y Saneamiento (APS).....	5
5. Vulnerabilidad ambiental y esquemas de prevención .....	6
C. Pobreza y política social .....	6
D. Desafíos de eficiencia y transparencia de la gestión pública.....	8
II. PROGRAMACIÓN .....	8
A. Relevancia Estratégica del BID en la RD .....	8
1. Pilar Competitividad.....	10
2. Pilar Social .....	14
3. Pilar Gobernanza .....	15
III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DEL BID EN DOMINICANA .....	16
IV. RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA .....	19
A. Evolución de los indicadores de la EBP 2004-2008.....	19
B. Análisis de resultados de las intervenciones del EBP.....	19
1. Pilar Competitividad.....	19
2. Pilar Social .....	25
3. Pilar Gobernanza .....	27

### ANEXOS

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?DOCNUM=2175923>

ANEXO I:	ANEXO ESTADÍSTICO (GRÁFICOS, TABLAS Y CUADROS)
ANEXO II:	SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES CPE REPÚBLICA DOMINICANA: 1991-2003
ANEXO III:	BIBLIOGRAFÍA
ANEXO IV:	LISTA DE ENTREVISTAS
ANEXO V:	NOTAS SECTORIALES (A SOLICITUD)

## ACRÓNIMOS

AAP	Asociación de Ahorros y Préstamos
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
AL	América Latina
APS	Agua Potable y Saneamiento
BCRD	Banco Central de la República Dominicana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAASD	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo
CAFTA	Central American Free Trade Agreement
CCPSD	Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo
CDEEE	Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales
CEIE	Consortio de Evaluación e Investigación Educativa
CEIRD	Centro de Exportaciones e Inversiones de República Dominicana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CID	Country Department Central America
CNC	Consejo Nacional de Competitividad
CONAPE	Consejo Nacional de Personas Envejecientes
CORASAN	Corporación de Aguas de Santiago
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DIDA	Dirección de Información y Defensa del Afiliado
DIGEPRES	Dirección General de Presupuestos
DOD	Deuda Desembolsada y Pendiente
EBP	Estrategia del BID con el País
EFA	Estados Financieros Auditados
EGEHID	Empresa de Generación Hidroeléctrica Dominicana
ESA	Enfoque Social Amplio
EUI	European University Institute
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONDEC	Fondo Nacional de Competitividad
GRD	Gobierno de República Dominicana
GSPP	Gabinete Social de Políticas Públicas
IDD	Índice de Déficit de Desastres
IED	Inversión Extranjera Directa
IFI	Institución Financiera Internacional
IGR	Índice de Gestión del Riesgo
IGRH	Índice de Gestión de Recursos Humanos

INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INAPA	Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillados
INESPRE	Instituto Nacional de Estabilización de Precios
INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional
ISDP	Informes de Seguimiento del Proyecto
ITESM	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
LGS	Ley General de la Salud
LRI	Ley de Registro Inmobiliario
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCDE	Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONAPI	Oficina Nacional de la Propiedad Industrial
ONE	Oficina Nacional de Estadística
ONTI	Oficina Nacional de Tecnología de la Información
OPA	Oficina Permanente de Asesoría Legislativa
OPTIC	Oficina Presidencial para las Tecnologías de la Información
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PBI	Producto Bruto Interno
PBL	Policy Based Loan
PBS	Plan Básico de Salud
PCR	Project Completion Report
PDE	Plan de Desarrollo Educativo
PDE	Plan Decenal de Ocupación
PEFD	Programa En Función del Desempeño
PIU	Project Implementation Units
PMJT	Programa de Modernización de la Jurisdicción de Tierras
PNCS	Plan Nacional de Competitividad Sistémica
PPS	Programa de Protección Social
PRA	Programa de Reducción de Apagones
PROCREA	Programa de Empleo Alternativo
PTF	Productividad Total de los Factores
PYME	Pequeña Y Mediana Empresa
RD	República Dominicana
ROE	Rentabilidad de Capital Promedio
SAPS	Sector de Agua Potable y Saneamiento
SASP	Sistema de Administración de Servicios Públicos
SBA	Stand-by Agreement
SEAP	Secretaría de Estado y Administración Pública

SEDLAC	Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean
SEE	Secretaría de Estado de Educación
SEEPYD	Secretaría de Estado, Economía, Desarrollo y Planificación
SEOPC	Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SERD	Sector Eléctrico de República Dominicana
SESPAS	Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social
SIGEF	Sistema de Gestión Financiera
SIPEN	Superintendencia de Pensiones
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
SNE	Sistema Nacional de Empleo
SPNF	Sector Público No Financiero
STRD	Sector transporte en República Dominicana
TIC	Tecnología de la Información y Comunicación
ZF	Zona Franca

## RESUMEN EJECUTIVO

La historia económica y social de la República Dominicana (RD) ha estado fuertemente condicionada por su exposición a factores exógenos, así como por condiciones endógenas de vulnerabilidad. Estos factores tienen efectos desiguales sobre el bienestar de la población, especialmente en perjuicio de la población de menores ingresos. En la última década, los períodos de crisis económica (2002-03 y 2008-09) han tenido como consecuencia un escalamiento gradual de los niveles base de pobreza (SEEPYD, 2010).

**La presente Evaluación del Programa de País con República Dominicana (CPE 2004-2008) es la segunda evaluación que realiza OVE sobre la programación del BID con el país.** Este informe toma como punto de partida las conclusiones y recomendaciones de la evaluación de los anteriores Programas de País (CPE 1991-2003). De acuerdo con este documento, los desafíos de desarrollo claves para la programación estaban relacionados con: la vulnerabilidad del país a los shocks externos y a una mayor competencia internacional; la vulnerabilidad a los desastres naturales; la inestabilidad de los mercados financieros y el alto costo financiero y fiscal derivado de la crisis del 2003; los cortes de suministro eléctrico sin una solución previsible en el corto plazo; y el impacto de la crisis sobre los indicadores sociales. Por otro lado, los desafíos de ejecución y gestión de cartera claves estaban relacionados con las demoras en los procesos de firma y ratificación de proyectos, y con la selección de esquemas de financiamiento efectivos y en línea con las necesidades de financiamiento del país.

**La Estrategia del Banco con el País (EBP 2004-2008) se formula en un contexto de recuperación de la crisis financiera del 2002 y de políticas de estabilización basadas en el acuerdo de contingencia firmado con el FMI (2005).** Este acuerdo implicó reformas estructurales en varios ámbitos de la administración pública y financiera. En este contexto, la EBP establece como objetivo central de su programa la reducción de la pobreza. Las condiciones de vulnerabilidad de la economía y el empeoramiento de los indicadores sociales durante la crisis, justifican este objetivo central de la EBP de apoyar al Gobierno en sus esfuerzos de reducción de la pobreza. Para cumplir con este objetivo, la EBP propone un modelo de intervención basado en el apoyo al crecimiento económico derivado de una mejora de la competitividad de la economía, una mejora cualitativa y de focalización del gasto social, y un gobierno más efectivo..

**La EBP 2004-2008 planteó una programación que enfrentaba tres restricciones fundamentales:** (i) un contexto de reformas institucionales, de límites de endeudamiento en el marco del acuerdo de contingencia con el FMI, y de un reducido margen fiscal para la inversión; que se suman a (ii) un período tradicionalmente largo para la preparación de proyectos, su ratificación por el Congreso y su ejecución; y a que (iii) una buena parte del programa descansaba en una cartera diseñada en otros ciclos políticos y económicos, y la adecuación de estos proyectos en ejecución a la nueva propuesta estratégica de reducción de pobreza no era sencilla.

El CPE anterior (1991-2003) alertaba sobre las restricciones de financiamiento y recomendaba al BID precisar la composición del programa teniendo en cuenta estas restricciones y las causas que dificultan la ejecución del programa. La EBP 2004-08 no reconoció explícitamente estas restricciones al momento de su formulación. Como consecuencia de ello y de la coyuntura económica, la mayoría de los nuevos proyectos de

inversión en salud, educación y pobreza rural previstos en la EBP no llegaron a concretarse y, los que estaban aprobados, tardaron en promedio 20 meses en ratificarse. En efecto, de las 12 operaciones aprobadas entre 2005 y 2008, sólo 8 habían sido contempladas en la EBP, indicando que la tasa de anticipación del *pipeline* de proyectos fue de 43%. Asimismo, las métricas estándar de costos y tiempos preparación y ejecución de las operaciones, así como la eficiencia de desembolsos, señalaban problemas de eficiencia de la cartera en este período. De esta manera, la EBP no se constituyó en el marco rector de la relación estratégica con el país de acuerdo con los objetivos pautados por la misma. Esto resultó en una limitada conexión entre la estrategia y las decisiones de programación.

**Desde un punto de vista financiero, en el periodo de análisis, el Banco fue un actor relevante para el país con una cartera compuesta principalmente por proyectos de reforma y apoyo presupuestario (PBLs).** La participación del BID en el total de la deuda multilateral ha sido de 56% y ha cubierto un 28% de las necesidades de financiamiento del déficit del Gobierno Central. La relación financiera del Banco señala un período posterior a la crisis del 2003 en la que el Banco apoya el paquete de rescate financiero del FMI. Sin embargo, la evolución de los flujos del Banco durante los últimos años muestra un considerable desfase respecto a los flujos del Fondo, a partir del 2006 y hasta 2008, los flujos netos fueron negativos, en buena parte atribuibles a los tiempos dilatados para el desembolso de los proyectos y a las restricciones fiscales derivadas de los compromisos financieros del gobierno. En cuanto al uso de instrumentos financieros, la EBP recomendaba la utilización de nuevos instrumentos de inversión (en función del desempeño y de enfoque sectorial amplio). Sin embargo, la aprobación de programas basados en estos nuevos instrumentos no se concretó y, en definitiva, durante el período 2004-2008, el Banco hizo un uso importante de PBLs que representaron el 67% de los montos totales aprobados, duplicando la proporción que tuvo este instrumento durante el período anterior (1999-2003). En cuanto a los instrumentos no financieros, a pesar de las necesidades de fortalecimiento institucional diagnosticadas en la EBP en varios sectores, el Banco y el país hicieron un uso limitado de instrumentos de cooperación técnica y productos no financieros. El FOMIN, por su parte, triplicó su cartera en este período apoyando, principalmente, proyectos de integración productiva.

**En general, el análisis de relevancia de las intervenciones aprobadas y las que fueron sustancialmente desembolsadas durante el período 2004-2008 revela una limitada relación entre los enfoques de intervención propuestos y el objetivo central de reducción de la pobreza de la EBP.** La EBP identificó problemas relevantes en relación a los desafíos de largo plazo del país. Sin embargo, el Banco no logró insertarse eficientemente en las dinámicas de economía política del país, y las limitaciones para la aprobación de las operaciones programadas hicieron que, en la práctica, el enfoque previsto por los nuevos instrumentos y operaciones no llegara a materializarse.

#### **Pilar Competitividad: Reducción de barreras para el crecimiento sostenible y vulnerabilidades del modelo de crecimiento**

En el ámbito macro-financiero, el Programa muestra el cumplimiento de la mayor parte de los indicadores del Acuerdo suscrito con el FMI, en lo que concierne a los avances en el régimen de legislación y regulación del sistema financiero y bancario. Sin embargo, persisten en el sector restricciones en el crédito y un desarrollo insuficiente de otros

mercados de financiamiento para potenciar un mayor dinamismo de la base de la economía y una ampliación de su tejido productivo como se planteó la EBP. El apoyo del Banco en el marco del CAFTA-RD, no aprovechó su largo período de ratificación para definir una estrategia de adaptación a las nuevas reglas del juego en los mercados que el Tratado impone. El Banco tampoco apoyó al país en su búsqueda de socios comerciales adicionales y una diversificación de sus mercados de destino. Los resultados, positivos en algunos casos, de aumento de productividad del *Programa de Apoyo a la Transición Agroalimentaria* (PATCA) y del *Programa para el Desarrollo de Ventajas Competitivas* no se han visto traducidos en una mejora de la posición competitiva en los sectores con mayor potencial.

En el ámbito de capacitación y modernización laboral, el Banco ha apoyado a este sector consistentemente. Sin embargo, los diseños experimentales promovidos por el Banco que ponían a prueba determinados esquemas de capacitación en términos de sus resultados en empleabilidad tuvieron modestos resultados y no se definieron factores institucionales para la multiplicación de la experiencia en el ámbito de políticas de mayor alcance. En consecuencia, estas experiencias han presentado una relevancia limitada frente a otros factores como la estabilidad y calidad del empleo que han prevalecido históricamente como principales fallas del mercado de trabajo en la RD.

En infraestructura, teniendo en cuenta la magnitud de los problemas identificados en la EBP en los sectores de energía y agua potable y los esquemas de reforma que la EBP preconizaba, los programas no fueron particularmente relevantes. De hecho, el Banco no parece haber tenido un rol activo en el proceso de replanteamiento de las reformas que había apoyado en el pasado (esquemas privatizadores), pero se mostró relativamente más relevante en el financiamiento de inversiones particulares. Estas inversiones representan soluciones coyunturales a problemas estructurales. En el caso del sector energía, el apoyo del Banco quedó circunscrito a un programa de inversión en rehabilitación de las redes de distribución. Este programa es relevante y consistente con las necesidades de mejoras de eficiencia y gestión de este subsistema. Sin embargo, este tipo de intervención es limitado frente a los graves déficits del suministro energético. En agua potable, lejos de favorecer el abastecimiento para la mayoría de la población, que constituía el principal reto diagnosticado en la EBP, la limitada cobertura domiciliaria, la baja calidad del agua entregada y el alto consumo de agua embotellada ponen de manifiesto un reemplazo del suministro público de agua potable por tubería por un suministro privado de agua embotellada, con importantes consideraciones en términos de costo para las poblaciones de menores ingresos y falta de control de calidad y regulación del servicio.

En desastres naturales, el énfasis de prevención de la EBP no llegó a concretarse, dado que uno de los programas de prevención previstos en la EBP (Gestión Integrada de Cuencas) no llegó a prepararse, y el otro proyecto aprobado (Gestión de Desastres Naturales y Riesgo) tardó años en ratificarse. La buena posición obtenida por el BID en el sector en el marco del proyecto de recuperación del huracán George no logró capitalizarse y aprovecharse para infundir al apoyo del Banco el énfasis de prevención y de reducción de los índices de vulnerabilidad ambiental que la EBP pretendía. En definitiva, las fallas de coordinación interinstitucional en el sector, y los déficits en la capacidad de respuesta de los agentes y en la gestión de riesgo, diagnosticados por la EBP, no han sido resueltos y continúan en la agenda pendiente.

### **Pilar Social: Reducción de la pobreza y vulnerabilidad social**

La estrategia planteada para el pilar social estuvo centrada en la búsqueda de un crecimiento orientado a la reducción de la pobreza y en un enfoque basado en la identificación de los riesgos que afectan a las poblaciones más vulnerables. Ninguna de las intervenciones programadas en la EBP basadas en el uso de instrumentos de inversión novedosos incluyendo programas de Enfoque Sectorial Amplio (ESA) para educación y pobreza rural, y en Función del Desempeño (PEFD) para salud colectiva, llegó a concretarse. Por el contrario, dada la coyuntura económica, esta cartera programada fue objeto de una recomposición en favor de préstamos de reforma de políticas y apoyo presupuestario (PBL). Si bien la estrategia identificó algunos de los problemas prioritarios del sector social, en particular los elevados índices de pobreza y su incidencia en el área rural, las condiciones de política de los PBL guardaron una relación de correspondencia parcial con los desafíos diagnosticados en la EBP, en detrimento de la relevancia.

El programa de emergencia social, aprobado en 2004, ha sido relevante particularmente en términos de su oportunidad y su contribución a la estabilidad macroeconómica y fiscal, pero ha sido menos relevante en términos de su contribución sustantiva y su impacto deseado en la calidad del gasto público y la eficacia de los programas sociales implementados. Asimismo, la protección de programas con bajo grado de focalización limitó la relevancia general del programa, particularmente en términos de mitigar los potenciales efectos del ajuste fiscal sobre la población en extrema pobreza. El programa sectorial social aprobado en 2006 fue relevante en la medida en que vino a corregir la situación de multiplicación de programas de asistencia social que se desarrolló como producto de la crisis, a través de la racionalización del presupuesto para asistencia social y su reasignación hacia el gasto público en educación y salud. Sin embargo, en un contexto institucional cambiante, el programa enfrentó serios retrasos en la ejecución y en el cumplimiento de las condicionalidades dando lugar al otorgamiento de dispensas. La relevancia del apoyo del BID en la implementación del instrumento de focalización (SIUBEN), por su parte, se ha visto limitada durante el período 2004-2008, ya que sólo en 2009 el BID apoyó los esfuerzos del gobierno para corregir errores de inclusión que limitaban su credibilidad técnica para el encauzamiento de políticas. Asimismo, no se contempló en las condiciones promovidas por el préstamo sectorial una recomposición del gasto público social en términos de una menor volatilidad de las asignaciones presupuestarias.

### **Pilar Gobernanza: Desafíos relacionados con la gestión pública**

La EBP tenía como objetivo fortalecer la administración pública para proveer en forma eficiente bienes y servicios públicos básicos. Asimismo, la EBP apostó por una gestión de las políticas públicas capaces de contribuir a mitigar su impacto en los sectores más vulnerables de la sociedad. Durante el período de la EBP, la administración pública fue objeto de importantes reformas institucionales en el marco de los compromisos asumidos en el acuerdo de contingencia con el FMI, que reorganizaron las funciones de gestión pública, incluyendo la noción de presupuesto universal y la separación de las funciones de planificación nacional y administración fiscal. Estos cambios impusieron nuevos interlocutores y nuevas reglas de juego para el financiamiento multilateral.

La acción del Banco en gobernanza se circunscribió al ámbito de la reforma administrativa. El análisis de la programación no permite identificar acciones precisas que tiendan a modificar el *alto grado de discrecionalidad del gasto público, la escasa transparencia en la gestión pública y el bajo grado de rendición de cuentas*- que, de acuerdo a su propio diagnóstico (EBP 2004-2008 §1.8), prefiguran buena parte de las políticas públicas. En el marco del programa PROREFORMA, el BID terminó apoyando los procesos de reforma institucional promovidos por el FMI a los que el BID se sumó con la modificación de su programa de Reforma del Poder Ejecutivo que llevaba varios años de ejecución. A nivel general, los avances en la modificación de la arquitectura organizativa logrados con el PROREFORMA han sido significativos. No obstante, estas reformas apoyadas por el BID no siempre contemplaron medidas de afianzamiento de las mismas, dada su alta volatilidad histórica, en detrimento de la relevancia del objetivo central de la EBP de mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

### **Recomendaciones de la Oficina de Evaluación (OVE) para la Estrategia del Banco para República Dominicana (2009-2012)**

El análisis de la relación estratégica establecida por el Banco con el país en el largo plazo, apunta a una reflexión sobre la vulnerabilidad socioeconómica del país como eje fundamental para las estrategias futuras y las decisiones de programación. Este análisis de vulnerabilidad señala una serie de desafíos de largo plazo relacionados con: (i) la diversificación de mercados comerciales; (ii) la dependencia de los flujos de remesas que actúan como una red de protección social; (iii) una mayor diversificación de la planta energética menos vinculado al comportamiento del precio internacional del petróleo; (iv) el fortalecimiento del sistema para garantizar el acceso al crédito para una ampliación de la base productiva; (v) la creación de capacidades de previsión y cobertura actuarial de los desastres naturales; (vi) la volatilidad del gasto social, particularmente en educación y en salud, y su impacto sobre las oportunidades de la población de menores ingresos; o (vii) las mejoras de las políticas públicas en sus funciones regulatorias y de provisión de servicios económicos y sociales.

Esta evaluación de OVE reitera las recomendaciones realizadas por la oficina en su CPE anterior que, si bien fueron parcialmente incorporadas a la EBP 2004-2008 (Anexo II), no dieron lugar a una modificación sustancial de la propuesta estratégica del Banco en función de sus resultados. En aras de potenciar la relevancia y los resultados de la Estrategia de País para la República Dominicana para el período 2009-2012, esta evaluación propone las siguientes recomendaciones:

**Recomendación 1:** La experiencia de la estrategia anterior señala la necesidad de desarrollar una nueva Estrategia de País 2009-2012 que actualice e incorpore en la programación el conjunto de restricciones fundamentales de contexto para la misma, en términos de los límites para el endeudamiento, el margen fiscal para la inversión, las restricciones del saldo por asignar, y los cambios en la competencia de los interlocutores institucionales y políticos.

**Recomendación 2:** Asegurar que el programa del Banco contribuya a afianzar los esfuerzos del gobierno en relación con la planificación de medio y largo plazo, de tal manera que ésta se constituya en el eje rector para la aplicación de sus programas. En particular, el Banco debería enfocarse en los desafíos y

vulnerabilidades de largo plazo del país, apoyando la planificación y ejecución de políticas económicas y sociales centradas en el fortalecimiento de una red de protección social para amortiguar los efectos de los shocks sobre las poblaciones más vulnerables.

**Recomendación 3:** Apoyar al gobierno en la armonización de la gestión del gasto en un marco de estabilización fiscal con los resultados esperados en la planificación estratégica del país. Una mayor utilización de los sistemas nacionales de gestión presupuestaria, inversión y crédito público, requerirá su fortalecimiento para asegurar que cumplan con estándares de calidad. El Banco debería seguir apoyando el fortalecimiento de los sistemas nacionales del país con instrumentos de cooperación técnica y productos de conocimiento (KCP) para identificar las fallas fundamentales del sistema de planificación y gestión presupuestaria.

**Recomendación 4:** El Banco debería definir sus parámetros financieros en el diseño de la Estrategia y asegurar que los flujos de beneficios producidos por los programas apoyados por el Banco superen costos financieros asociados a los mismos. El Banco debería además asegurar un valor agregado en conocimiento. Particularmente durante los periodos de escaso margen fiscal para el endeudamiento, el Banco debería invertir en productos de conocimiento (KCP) que aseguren el desarrollo de propuestas técnicas de política relevantes de acuerdo con los desafíos de largo plazo del país.

**Recomendación 5:** Asegurar que las condiciones de los programas de reforma y apoyo presupuestario (PBLs) apoyen los procesos de reforma de políticas aportando valor agregado técnico y otorgando los incentivos necesarios para impulsar las reformas acordadas bajo parámetros de exigibilidad.

**Recomendación 6:** Dada la limitada previsibilidad y eficiencia del programa, el Banco debería establecer una nueva relación con el país basada en el sinceramiento de los plazos con los que se preparan las propuestas, se aprueban, se ratifican y se ejecuta la cartera. Asimismo, el Banco debería diseñar escenarios alternativos en función de estas restricciones, al mismo tiempo que se compatibilicen los flujos hacia el país con las necesidades de recursos. Por otro lado, el Banco debería asegurar que la cartera activa durante el periodo de la estrategia responda a los objetivos de largo plazo definidos en la misma.

**Recomendación 7:** El Banco debería poner a disposición del país su conjunto de instrumentos financieros y no financieros para apoyar al gobierno en el fortalecimiento de su capacidad para la provisión de servicios públicos y la regulación de servicios privados para la economía y la sociedad, cuya calidad y enfoque se mantenga independiente de la coyuntura política y asegure el suministro de servicios básicos a la población más vulnerable.

**Recomendación 8:** Avanzar en la agenda de prevención y reducción de la vulnerabilidad ambiental del país con distintos instrumentos de acuerdo a las necesidades e intereses de los agentes, incluyendo asesoría técnica, productos de conocimiento y donaciones. Específicamente para desencadenar un proceso de adopción de políticas con enfoques de prevención, determinar los condicionantes

de economía política que han decantado las políticas del gobierno hacia un enfoque de rehabilitación. Asimismo, continuar invirtiendo en conocimiento capitalizando sobre los esfuerzos realizados para definir alternativas de política.

**Recomendación 9:** Dados los escalamientos de los niveles básicos de pobreza, el BID debería priorizar la focalización de programas de asistencia social que conformen una red de protección social, y cuya focalización permita un impacto demostrado en la reducción de la pobreza extrema. Para ello, los nuevos programas del Banco deberían condicionar los apoyos a la consolidación de un esquema efectivo de focalización de los financiamientos a la población más pobre, y la consolidación de una oferta de servicios sociales de calidad suficiente para potenciar sus oportunidades.

## I. CONTEXTO

### A. Evolución económica

- 1.1 **La historia económica reciente de la RD se caracterizó por periodos prolongados de crecimiento económico, alternados por shocks que provocan cortos periodos de desaceleración económica como los ocurridos en 1990-91, 2002-03, 2008-09** (Gráfico 1, Anexo I). En efecto, después de la crisis de balanza de pagos de 1991, la RD experimentó una década de crecimiento promedio anual del PBI de 5.6% por 9 años, la segunda tasa de crecimiento más alta de América Latina (AL).<sup>1</sup> Este favorable desempeño se verificó también al nivel de la baja volatilidad (Gráfico 2, Anexo I) y la baja inflación. Los generadores del dinamismo económico fueron principalmente las exportaciones de las Zonas Francas (ZF), el sector turismo y las remesas.<sup>2</sup> En 2002, la crisis financiera y bancaria provocó una fuerte desaceleración del crecimiento. La crisis tuvo un costo estimado del 20% del PBI, costo que se financió principalmente con deuda pública (Gráficos 3 y 4, Anexo I), provocando una depreciación de la moneda nacional, una aceleración de la inflación promedio (Gráfico 5, Anexo I), y un resultado fiscal negativo (Gráfico 6, Anexo I). Desde el punto de vista social, las consecuencias de la crisis fueron inmediatas. La reducción en los salarios reales impactaron el presupuesto de los hogares dominicanos, provocando un escalamiento de los niveles de pobreza e indigencia. En el año 2004, el nivel de pobreza llegó a más del 40% de la población y la indigencia al 16% (Gráfico 7 a/b, Anexo I). La distribución del ingreso también se deterioró, concomitantemente.<sup>3</sup> A partir de 2004 y hasta 2008, que corresponde con el período de la evaluación de la Estrategia del Banco en el País (EBP 2004-2008), se inició un proceso de rápida estabilización y recuperación del crecimiento económico. La crisis internacional de 2009 volvió a impactar las tasas de crecimiento.
- 1.2 **Entre 2004-08, la actividad económica en la RD registró un crecimiento promedio anual de 6,8% del PBI, que superó en dos puntos porcentuales al de la región.**<sup>4</sup> Los flujos de IED se recuperaron a los niveles pre-crisis y alcanzaron los US\$2.884 millones en 2008 (Gráfico 8, Anexo I).<sup>5</sup> En 2004, el nuevo gobierno implementó reformas y medidas para combatir el desequilibrio fiscal, principalmente a través de una serie de reformas tributarias que, entre otros, incrementó la tasa del impuesto al valor agregado y un ligero aumento de la tarifa de energía.<sup>6</sup> Otra medida que acompañó esta reforma fue la reducción del gasto público, principalmente el servicio civil que derivó en una reducción del 10% de la plantilla de empleados públicos. Estas medidas, combinadas con una incipiente recuperación de la economía, tuvieron un impacto moderado en la reducción del déficit fiscal. Sin embargo, considerando las pérdidas por el déficit parafiscal (4% del PIB en 2004) derivadas del rescate financiero, el déficit fiscal consolidado fue de 5,4% del PBI en el mismo año.
- 1.3 **En enero de 2005 el gobierno llegó a un acuerdo de contingencia con el FMI.** Este acuerdo contemplaba la implementación de reformas estructurales dirigidas a

corregir debilidades institucionales y un fuerte ajuste fiscal.<sup>7</sup> A partir de este acuerdo, el BCRD implementó un sistema de objetivos de inflación basado en el control de los agregados monetarios que se tradujo en una recuperación de la confianza en el manejo de la política económica (Gráfico 5, Anexo I).<sup>8</sup> El déficit parafiscal se redujo hasta 1,8% del PIB en 2007.<sup>9</sup> También en términos fiscales, se lograron avances importantes. El Sector Público No Financiero (SPNF) pasó de un déficit de 4% en 2004 a un superávit de 0,4% en 2007. Las medidas de reforma tributaria<sup>10</sup> junto con la recuperación de la actividad económica permitieron aumentar la recaudación a más del 18% del PBI en 2007. El déficit fiscal consolidado llegó a 2,1% en 2007 (Gráfico 6, Anexo I).<sup>11</sup> Estas medidas implicaban a su vez límites de endeudamiento. Si bien el manejo de la deuda pública nunca llegó a presentar problemas de sostenibilidad, esta ha sido una prioridad del gobierno. Se realizaron renegociaciones de principal y plazos con acreedores privados externos.<sup>12</sup> La deuda pública bajó a menos del 25% en 2006 para resituarse alrededor del 30% en 2008-09 (Gráfico 3, Anexo I).<sup>13</sup>

- 1.4 **La reducción de pobreza en el periodo 2004-08 no ha correspondido a las tasas de crecimiento económico registradas.**<sup>14</sup> Si bien a partir de 2004 los niveles de pobreza e indigencia del país han venido disminuyendo, estos niveles aún son más altos que aquellos que se presentaban antes de la crisis (Cuadro 1, Anexo I). Específicamente, mientras que el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza e indigencia era de 27% y 8% respectivamente a finales de 2002, para el 2009 estas cifras eran de 34% y 10% (UAAES, 2010) (Gráfico 7 a/b, Anexo I). Por su parte, los niveles de desigualdad tampoco mejoraron significativamente en los años de crecimiento sostenido (Cuadro 2, Anexo I).<sup>15</sup>

## **B. Vulnerabilidades del modelo de crecimiento de la economía dominicana**

### **1. Exposición a los shocks externos**

- 1.5 **Históricamente, la economía dominicana ha exhibido una correlación con la economía estadounidense.** En el periodo 2004-08, EEUU siguió siendo el principal socio comercial de la RD, destino de aproximadamente del 70% de las exportaciones, más de un tercio del flujo turístico, la principal fuente de remesas y representó más de un tercio de la IED al país. Así, la evolución de la economía dominicana ha sido impactada por la actual crisis financiera internacional (2009) y la ralentización de la economía americana (Cuadro 3, Anexo I).<sup>16</sup> El crecimiento del PIB para el año 2009 se situó en el 3,5%. Las cuentas externas se han deteriorado, las exportaciones cayeron un 10% promedio entre 2008-09 y se registró un déficit en cuenta corriente de 9% del PIB, casi el doble del registrado en 2007. Este déficit correspondió, principalmente, al incremento de la factura petrolera<sup>17</sup> y del precio de las *commodities*.. Sin embargo, cabe mencionar que el impacto de la crisis internacional fue menor de lo inicialmente previsto, y la recuperación más fuerte, con un crecimiento para el primer trimestre del 2010 estimado en 7,5%.<sup>18</sup>
- 1.6 Sumadas a estas condiciones externas, en el periodo 2004-2008, la economía dominicana enfrentó desafíos derivados de su estructura económica basada en exportaciones de ZF, turismo y remesas (Gráfico 9 y 10, Anexo I).<sup>19</sup> En primer

lugar, se observó una reducción de las exportaciones de ZF (principalmente textil) y una ausencia de oferta exportable de otros bienes así como de diversificación de su mercado que pueda compensar la reducción en su dinamismo (Gráfico 11, Anexo I).<sup>20</sup> El tratado comercial RD-CAFTA,<sup>21</sup> firmado en 2004 y en vigencia desde 2007, no generó un impacto en el aumento de las exportaciones (Gráfico 12 y Cuadro 4, Anexo I). El crecimiento del turismo y su participación en el PIB se ha venido reduciendo (Gráfico 13, Anexo I).<sup>22</sup> Finalmente, las remesas mostraron en 2009 una reducción del 5,2%, apuntando a una ralentización después de 10 años de crecimiento interanual del 7% en promedio (Gráfico 14b, Anexo I). Esta ralentización es un factor potencial de vulnerabilidad social ya que las remesas son una fuente considerable de ingreso familiar y han obrado como suplemento frente a las limitaciones del sistema de protección social.<sup>23</sup>

- 1.7 **Por otro lado, el desarrollo e impulso de la diversificación del tejido productivo enfrenta algunas restricciones,**<sup>24</sup> si bien el *Doing Business* del Banco Mundial, seleccionó a la RD como uno de los 10 países del mundo que desarrollaron más reformas dirigidas a mejorar el clima de negocios y la competitividad en 2008. De acuerdo con el *Global Competitiveness Index* del Foro Económico Mundial, las áreas que imponen las mayores restricciones a la productividad son: (i) las barreras institucionales y las políticas gubernamentales, (ii) las limitaciones del sector financiero y bancario, (iii) los altos costos y la baja disponibilidad de los servicios, principalmente del sector eléctrico, y (iv) los bajos niveles de educación y las limitaciones del mercado laboral. Sobre este último punto los estudios coinciden que, a los niveles actuales de formación y educación, la fuerza laboral dominicana presenta limitaciones para participar de la diversificación del tejido productivo.<sup>25</sup>

## **2. Desafíos asociados al funcionamiento del sistema financiero y bancario**

- 1.8 **El GRD ha logrado importantes mejoras en el marco regulatorio e institucional del sistema financiero y bancario. Sin embargo este sector enfrenta desafíos a futuro.** Acompañando el acuerdo del GRD y el FMI, y apoyado por la banca multilateral, durante los últimos años se ha dado un proceso de transformación de las entidades de intermediación financiera según lo establecido en la Ley Monetaria y Financiera (2002) orientada a la consolidación del sistema financiero<sup>26</sup> (Tabla 1, Anexo I). Los cambios introducidos en la supervisión bancaria permitieron una recuperación y mejora de los indicadores de solvencia del sistema bancario,<sup>27</sup> la calidad de los activos<sup>28</sup> y los niveles de rentabilidad,<sup>29</sup> que permitieron recuperar el crédito bancario a los niveles previos de la crisis (Gráfico 15, Anexo I). A pesar de estos avances, no se evidencia todavía un aumento importante en el acceso al crédito de las pequeñas empresas que han sido tradicionalmente los más vulnerables a la restricción del crédito. Asimismo, todavía persisten limitaciones fundamentales en términos de eficiencia y estabilidad del sistema. De acuerdo con los datos del Consejo Monetario Centroamericano, los índices de concentración del sistema eran los más elevados de la región centroamericana, mostrando una concentración de activos en los primeros cinco bancos (89% en 2008); los niveles de canalización de recursos hacia el sector privado de la RD están entre los más bajos de la región (33% del

PIB, en 2007) (Gráfico 16, Anexo I), los gastos operativos de los bancos siguen siendo elevados<sup>30</sup> y el *spread* de tasas se ha incrementado desde mediados de 2008 (Gráfico 17, Anexo I).<sup>31</sup> La profundización del crédito y la implementación de un sistema de supervisión de riesgos consolidado siguen siendo asignaturas pendientes.

### **3. Déficit crónico y discontinuidades del servicio público de electricidad**

- 1.9 **El sistema de generación eléctrica dominicano está poco diversificado y es vulnerable al comportamiento de los precios del petróleo.** En el actual parque de generación, el costo de producción del servicio eléctrico está expuesto a la volatilidad de los precios internacionales de insumos energéticos y a la variabilidad de las tasas de cambio, ejerciendo presión sobre las balanzas de cuenta corriente y fiscal.<sup>32</sup> Durante el 2008, la importación del petróleo representó el 31% del total de importaciones del país y el 9.3% del PIB. La búsqueda de alternativas de generación individual ha sido una práctica consolidada en el país.<sup>33</sup> Si bien el gobierno ha definido como un eje de su política avanzar hacia un mejor posicionamiento energético de RD, en la práctica la búsqueda de soluciones para el sistema que sean menos dependientes del comportamiento de los precios del petróleo ha sido limitada (*Situación Energética Actual*, Banco Mundial, 2009).
- 1.10 **El sector eléctrico dominicano (SERD) presenta limitaciones estructurales para el financiamiento y regulación del servicio.** El sector ha exhibido, históricamente, una limitada capacidad institucional y de regulación, cuyas decisiones relacionadas con tarifas, inversiones y facturación han atendido a consideraciones políticas.<sup>34</sup> En relación al esquema de tarifas, éste no ha permitido generar suficientes ingresos para cubrir sus gastos operativos y de inversión. Como resultado, el SERD ha sido una carga fiscal para el gobierno. El actual modelo (2009), donde coexisten generadores privados y estatales (CDEEE) (Cuadro 5, Anexo I), está expuesto a potenciales fallas en el ámbito de la gobernanza corporativa, que podrían desincentivar la inversión.<sup>35</sup> Por su parte, el sistema de subsidios afecta el funcionamiento y sostenibilidad del sector. El GRD ha asignado una parte sustancial de sus ingresos fiscales (alrededor del 11% en 2008) a subsidios a las compañías y a los usuarios (Cuadro 6, Anexo I).<sup>36</sup> Las compañías de distribución son compensadas y operan con tarifas congeladas.
- 1.11 **La calidad del suministro eléctrico conlleva costos económicos<sup>37</sup> y repercusiones sociales.** El déficit financiero del sector y la baja inversión repercuten en la baja calidad del servicio, con interrupciones frecuentes. Las estadísticas clasifican a la RD como el cuarto país con pérdidas de electricidad más altas del mundo (Gráfico 18, Anexo I). De esta manera, como un círculo vicioso, el deterioro de los servicios conlleva a más pérdidas financieras para las compañías, y la baja calidad de los servicios reduce la disposición de los consumidores a pagar sus facturas (BM, 2009). Actualmente se estima que el 34% del consumo total de electricidad no se paga.<sup>38</sup> A su vez, esta situación ha impulsado un modelo de auto-generación en los sectores más dinámicos de la economía que serían más costosos que el suministro de energía por red.<sup>39</sup> Finalmente, a pesar de los esfuerzos del gobierno a través del Programa de Reducción de Apagones (PRA)<sup>40</sup>, la discontinuidad del servicio penaliza

especialmente a la población de menor ingreso, afectando sus condiciones de vida, y a las pequeñas empresas que tienen menos acceso a los mecanismos alternativos de auto-generación. Algunos servicios sociales, como escuelas nocturnas y centros de salud públicos, se ven afectados por las interrupciones del suministro eléctrico.

#### **4. Suministro de servicio de Agua Potable y Saneamiento (APS)**

- 1.12 **La cobertura y calidad del servicio de APS afecta a la población más vulnerable.** Entre 2004-2008, la cobertura domiciliaria de agua potable en RD se situó alrededor del 70% según los datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo y sólo alcanzó al 50% de los hogares en el área urbana y 23% en la rural, con base a los datos de ENHOGAR-2007.<sup>41</sup> En cuanto a la red de alcantarillado, la cobertura nacional de conexión domiciliaria alcanzó a un 23% de los hogares (32% urbano y 5% rural) (CEPAL, 2008). La situación del tratamiento de las aguas residuales es precaria: el 75% del agua suplida no está siendo recolectada. (Tabla 2a/b, Anexo I).<sup>42</sup> Si bien el suministro desigual del servicio impacta en todos los estratos de la población, es la población más pobre la que se ve más afectada. Las provincias con menor nivel de acceso a agua son las que mantienen mayor nivel de necesidades básicas insatisfechas (Gráfico 19, Anexo I).
- 1.13 **Los problemas de calidad del agua entregada estimula el consumo de agua embotellada generado una carga económica sobre el presupuesto familiar.** De acuerdo con la información disponible, los índices de potabilidad del agua suministrada se encuentran por debajo de los requeridos para que el agua pueda ser considerada como potable (>95%) (Tabla 3, Anexo I).<sup>43</sup> Esta situación ha derivado en un aumento del consumo de agua embotellada.<sup>44</sup> El porcentaje de personas que consumen agua embotellada creció, a nivel urbano, del 13,9% en 1990 al 66,8% en 2007, y a nivel rural del 8,8% al 57% durante el mismo período (ENDESA, 1991; ENHOGAR, 2007). En términos del impacto en el presupuesto familiar, el gasto mensual en agua como proporción de sus ingresos para el 20% de la población más pobre es cuatro veces superior al del 20% de la población más rica.
- 1.14 **El sector presenta desafíos institucionales tanto a nivel de planificación y regulación como de financiamiento y operación de los servicios.** La falta de consenso para la aprobación de la ley de agua derivó en la ausencia de una estrategia nacional que defina y jerarquice la actuación de los múltiples actores (Abreu et al., 2005). Cada operadora evoluciona de manera independiente y en función de sus objetivos de corto plazo, dificultando la implementación de programas que atiendan necesidades sectoriales y reforzando patrones de intervención política. Sin bien los niveles de financiamiento han sido altos,<sup>45</sup> casi el 90% de la inversión se orientó hacia el financiamiento de megaproyectos de acueductos que han aumentado la cantidad de agua entregada. *Sin embargo, la eficiencia del sistema continúa siendo un reto para las autoridades así como la cobertura domiciliaria.* (Gráfico 20, Anexo I). En relación al esquema de tarifas, éstas no cubren los costos del servicio y existe un sistema de subsidios generalizado con transferencias desde el gobierno central, que comprometen la autonomía de gestión de las operadoras (Abreu et al., 2005).<sup>46</sup>

## **5. Vulnerabilidad ambiental y esquemas de prevención**

- 1.15 La RD tiene un alto grado de exposición y una limitada capacidad de respuesta y gestión frente a desastres naturales.**<sup>47</sup> La RD se encuentra sobre una trayectoria de ciclones tropicales, y está expuesta a tormentas y huracanes de forma recurrente. Esta vulnerabilidad ambiental impacta los sectores sociales, las cuentas fiscales, y la economía en general. Desde la perspectiva fiscal, de acuerdo con el estudio de Cardona (BID, 2005), la RD está expuesta a un pasivo contingente de US\$ 6,000 millones frente a un desastre grave, lo que representa una cuarta parte del stock de capital del país. El sector público enfrenta anualmente pérdidas potenciales derivadas de desastres equivalentes a US\$56 millones.<sup>48</sup> A pesar de ello, si bien existe un Plan Nacional de Emergencia con Planes de Prevención y Contingencia, éstos no han logrado avanzar en su implementación. La gestión y manejo de riesgos y la protección financiera, han mostrado avances limitados (PNUD, 2006).

### **C. Pobreza y política social**

- 1.16 El análisis histórico muestra que en ciclos de expansión económica, los niveles de pobreza sólo se recuperan parcialmente.**<sup>49</sup> Como consecuencia de la recuperación económica y las medidas de reforma del sector social iniciadas por el gobierno en 2004, los niveles de pobreza e indigencia del país se han venido recuperando. No obstante, estos niveles aún son más altos que aquellos que se presentaban antes de la crisis de 2002(Gráfico 7 a/b, Anexo I).<sup>50</sup> Según una publicación reciente de UAAES (Agosto, 2010), el coeficiente de desigualdad (GINI) “sufrió cambios pocos significativos en la década del 2000” (de 0.550 en 2000 a 0.505 en 2009).<sup>51</sup> (Cuadro, Anexo I) La distribución desigual del crecimiento económico refleja una limitada elasticidad de la pobreza al crecimiento.<sup>52</sup> Asimismo, el limitado acceso a servicios básicos impactan en la calidad de vida y los niveles de pobreza.<sup>53</sup>
- 1.17 El gasto público social se ha mantenido bajo y volátil a los ciclos económicos y con alta participación de los rubros de asistencia social.** Aunque desde 1991 el país venía aumentando el gasto social como porcentaje del PIB, gran parte del esfuerzo se perdió con la crisis de 2002-03 (Gráficos 21 y 22, Anexo I).<sup>54</sup> La descomposición del gasto público social muestra un cambio más favorable a los rubros de asistencia social que pasa de 0,4% del PIB (2003) a 1,6% (2007), frente a los sectores de educación y salud (Gráfico 23, Anexo I). Esta recomposición del gasto no ha sido consistente con las condiciones de políticas del acuerdo con el FMI (2005-08) que promovía una reducción de la participación de la asistencia social en favor de los rubros de salud y educación (Gráfico 24, Anexo I).
- 1.18 Durante el periodo 2004-06 hubo una dispersión de programas sociales con limitados resultados sobre la reducción de la pobreza.** Producto de la crisis 2002-03, los programas de asistencia social generados en ese período crecieron de manera descoordinada, sin llegar a formar una red de protección social.<sup>55</sup> Estos programas fueron regresivos en términos absolutos, es decir, que transferían más recursos a las familias de mayores ingresos (Tabla 4, Anexo I). Como

consecuencia, a pesar de su amplia cobertura, su impacto sobre pobreza y desigualdad han sido limitado.

- 1.19 **A partir de 2006, el gobierno avanzó en la eliminación y focalización de algunos programas sociales, pero con desafíos importantes en su implementación.** El avance institucional promovido a través del Gabinete Social de Políticas Públicas (GS) se ha visto reflejado positivamente en la definición del presupuesto de las instituciones que ejecutan los programas de asistencia social (2009) y en la eliminación de varios programas que se encontraban duplicados o fragmentados entre entidades a través de la creación del Programa de Protección Social (PPS).<sup>56</sup> Otro avance se dio por la creación del programa SOLIDARIDAD, que integra varios programas<sup>57</sup> y se ha convertido en el eje de la estrategia del GS. Finalmente, la creación del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) ha representado un avance muy importante para la focalización de programas, como en el caso del BONOGAS.<sup>58</sup> No obstante, durante el periodo de evaluación el uso del SIUBEN como instrumentos de focalización fue limitado, todavía existen instituciones que continúan promoviendo programas con cobertura universal,<sup>59</sup> y algunos programas eliminados eran poco significativos en términos de su presupuesto.<sup>60</sup> Estas limitaciones comenzaron a resolverse a partir del 2009 y se está avanzando en la corrección de los errores de inclusión detectados en el SIUBEN.<sup>61</sup>
- 1.20 **En relación a los servicios de educación, los resultados en el desempeño escolar han sido desiguales, particularmente en perjuicio de las poblaciones rurales y de menores ingresos.** De acuerdo con los datos disponibles en 2004, los resultados educativos tanto a nivel primario como relativamente bajos.<sup>62</sup> La revisión de las estadísticas actuales muestra que, en general, estos resultados no han mejorado. Según las pruebas nacionales en comprensión lectora y matemáticas, en una escala 0–100, el promedio global de los alumnos de la muestra fue de 29,1 puntos y de 23,6 puntos respectivamente.<sup>63</sup> Las diferencias entre las zonas rurales y urbanas, en detrimento de las zonas rurales, conllevan un impacto importante en equidad. (Gráficos 25, 26 y 27, Anexo I). En términos comparativos, la RD presenta un nivel de logro académico por debajo de la mediana regional<sup>64</sup> y por debajo de lo que podría esperarse dado su ingreso.<sup>65</sup>
- 1.21 El Plan Decenal de Educación (PDE) 2008–2018 reconoce estos problemas, así como que el financiamiento público no alcanza a cubrir las necesidades del sector.<sup>66</sup> El financiamiento sigue por debajo de lo estipulado en la Ley de 1997 (4% del PIB o 16% del gasto público) y de las necesidades del sector. Entre 2005 y 2008 el gasto en educación ha fluctuado entre 1,9% y 2,5% del PIB.<sup>67</sup> Existe un amplio consenso en que la inversión en infraestructura es una precondition para mejorar el desempeño. Al respecto, la OCDE (2008) documentó un déficit de infraestructura de 24.000 aulas adicionales y una inversión que ronda los US\$1.000 millones para que la RD pueda aspirar a cumplir los objetivos de las metas del milenio (ODM).<sup>68</sup> Las insuficiencias de infraestructura han derivado en clases sobrepobladas, varias tandas de clase en una misma escuela y horarios reducidos<sup>69</sup> impactando la calidad de la oferta educativa pública.<sup>70</sup>

## **D. Desafíos de eficiencia y transparencia de la gestión pública**

- 1.22 Los índices internacionales de efectividad gubernamental revelan que la situación de RD requiere mejoría y, para algunos indicadores, se encuentra por debajo del promedio de ALC (Gráfico 28, Anexo I). Como se analizó el CPE anterior (§1.14-1.16),<sup>71</sup> la calidad y la implementación de las políticas públicas en RD se ve afectada por factores de economía política, particularmente en las funciones regulatorias y de provisión de servicios.<sup>72</sup> Las deficiencias en la regulación de servicios han llevado a graves problemas tanto en la provisión de servicios económicos y sociales, como en el ordenamiento de estos sectores.
- 1.23 **A partir del 2005 y en el marco del acuerdo con el FMI, la administración pública fue objeto de importantes reformas institucionales que reorganizaron algunas funciones de la gestión pública adecuándola a estándares internacionales.** Entre las reformas más importantes se incluyen la noción de presupuesto universal y la separación de las funciones de planificación nacional y administración fiscal, a través de la creación de la Secretaría de Estado y Hacienda y de la Secretaría de Estado, Economía y Planificación. En relación a la gestión financiera, si bien el gobierno ha avanzado en la implementación del Sistema de Gestión Financiera (SIGEF), estas mejoras no se han traducido aún en una mayor eficiencia en el uso de los fondos públicos. Los procedimientos en planificación de adquisiciones y los estudios de factibilidad para las obras son infrecuentes.<sup>73</sup> A estos problemas en la asignación de fondos se suman deficiencias en los mecanismos de control de presupuesto, que no garantizan la disponibilidad oportuna de recursos para su ejecución.<sup>74</sup>

## **II. PROGRAMACIÓN**

### **A. Relevancia Estratégica del BID en la RD**

- 2.1 **El Banco tiene una alta relevancia financiera en RD.** En efecto, el BID continúa siendo uno de los principales acreedores del país. El saldo de acreencias al finalizar 2008 fue de US\$1.271 millones.<sup>75</sup> Esto corresponde al 11% de la deuda pública total, 17,6% de la deuda externa total, y 70% de la deuda multilateral—de acuerdo a la nueva metodología de cálculo de deuda de Crédito Público. Durante 2004-08, los desembolsos del Banco totalizaron US\$767 millones, un promedio de US\$153 millones por año, equivalente al 28% del financiamiento del déficit del Gobierno Central.<sup>76</sup> Entre 1995 y 2007, el monto Deuda Desembolsada y Pendiente (DDP) se duplicó<sup>77</sup> y, durante el periodo de la estrategia (2004-08), aumentó un 40%. Los años más críticos en términos de manejo de la deuda externa fueron los inmediatamente posteriores a la crisis, en los que el Banco apoyó, como parte del paquete de rescate financiero liderado por el FMI, el refinanciamiento que permitió aligerar la carga financiera y ampliar los plazos de amortización (Gráficos 29 y 30, Anexo I).

- 2.2 **La EBP 2004-2008 tuvo una relevancia limitada como instrumento de planificación.** La EBP planteó una programación que enfrentaba restricciones fundamentales que no fueron explícitamente internalizadas. Estas restricciones se referían a: (i) un contexto de reformas institucionales, de límites de endeudamiento en el marco del acuerdo de contingencia con el FMI, y de un reducido margen fiscal para la inversión; que se sumaban a (ii) un período tradicionalmente largo para la preparación de proyectos, su ratificación por el Congreso y su ejecución; y a que (iii) una buena parte del programa descansaba en una cartera diseñada en otros ciclos políticos y económicos, y la adecuación de estos proyectos en ejecución a la nueva propuesta estratégica de reducción de pobreza no era sencilla. Si bien el CPE anterior (1991-2003) alertaba sobre las limitaciones al financiamiento y recomendaba al BID precisar la composición del programa teniendo en cuenta las dificultades de ejecución y sus riesgos, la EBP no reconoce explícitamente estas restricciones al momento de su formulación. En efecto, el Banco y el país acordaron escenarios alternativos de implementación que no incluían estas restricciones financieras y que no sirvieron para guiar la programación.
- 2.3 **El alto porcentaje de proyectos no anticipados en la EBP en base a su trabajo analítico apuntaría a una limitada relevancia de la programación estratégica.** En efecto, la EBP 2004-2008 englobó 15 operaciones pendientes de desembolsar de períodos anteriores y programó 19 nuevas operaciones para el período 2005-2008. Entre 2005 y 2008 se aprobaron 12 operaciones de préstamo, que sumadas a las 3 operaciones aprobadas en 2004, conforman un portafolio de 15 operaciones. De las 12 operaciones aprobadas entre 2005 y 2008, sólo 8 habían sido contempladas en la EBP, indicando un *Índice de anticipación* bajo (42%), aunque mejorado con respecto a los ciclos de programación anteriores.<sup>78</sup> De esta forma, casi un tercio de todas las operaciones aprobadas no fueron programadas, indicando un *índice de improvisación* del 33%, el más alto de todos los ciclos de programación analizados por OVE (Tabla 5, Anexo I).<sup>79</sup> Además, los proyectos aprobados entre 2004-2008 tardaron en promedio 20 meses para su ratificación, y para finales de 2008, tres operaciones no habían sido aún ratificados por el Congreso, constituyendo una limitante importante para el logro de los objetivos planteados por la EBP. En general, estas limitaciones han derivado en que la EBP no se constituya en el principal marco rector de la relación estratégica con el país.
- 2.4 **A juzgar por los indicadores y métricas de la Matriz de Resultado de la EBP, a *face-value*, el índice de evaluabilidad de la EBP es relativamente alto (0,68).** Se definen indicadores de resultados para todos los objetivos generales y específicos, la mayoría de los indicadores tiene metas (91%), y una gran parte define sus líneas de base (85%), aunque no se proponen hitos. Sin embargo, el análisis ex-post de la EBP permite concluir que no todos los indicadores incluidos en la Matriz de Resultados permiten evaluar la efectividad de la misma, ya que la Matriz incluye indicadores que corresponden a operaciones en *pipeline*, que no llegan a aprobarse. En este sentido, el 30% de los indicadores no corresponden al programa finalmente ejecutado. Asimismo, la validez de algunos indicadores es cuestionable y éstos son difícilmente atribuibles a los programas financiados.<sup>80</sup>

- 2.5 **Por otra parte, el BID tuvo una limitada relevancia por sectores estratégicos de la EBP en relación a su objetivo central y su diagnóstico de vulnerabilidad.** En efecto, la EBP toma su forma en un contexto de recuperación de la crisis financiera, y basa su diagnóstico en las vulnerabilidades del modelo de crecimiento económico dominicano (EBP §1.1). La EBP identificó problemas relevantes en relación a los desafíos de largo plazo del país. Así, la vulnerabilidad y el empeoramiento de los indicadores sociales durante la crisis justifican el objetivo central de la EBP de apoyar al Gobierno en sus esfuerzos de reducción de pobreza. Teniendo en cuenta que la pobreza se ha constituido en un problema de carácter estructural y que la crisis de 2002-03 impactó fuertemente los niveles de pobreza y desigualdad, el objetivo central de la EBP es claramente relevante. Para el logro de este objetivo, el Banco planteó acciones concentradas en tres Pilares Estratégicos: (i) Competitividad: reducir barreras a la inversión privada y al crecimiento sostenible; (ii) Social: aumentar el desarrollo humano de los más pobres y la eficiencia del gasto social; y (iii) Gobernanza: aumentar la eficiencia y transparencia de la administración pública.
- 2.6 En general, el análisis de relevancia de las intervenciones finalmente aprobadas y las que fueron sustancialmente desembolsadas durante el período 2004-08 revela una limitada relación entre los enfoques propuestos y el objetivo de reducción de la pobreza de la EBP. De hecho, como se detalla a continuación, los modelos que se promovieron durante este período no necesariamente fueron los más adecuados para producir un efecto en la reducción de la pobreza. Las siguientes secciones detallan esta conclusión general de acuerdo con un análisis de relevancia de la propuesta estratégica a tenor de los principales desafíos de desarrollo identificados en la EBP, y el análisis del modelo elegido por las operaciones particulares, aprobadas o en cartera, para resolver estos desafíos.

### **1. Pilar Competitividad**

- 2.7 **Para mejorar la competitividad, la EBP planteó una amplia gama de acciones relacionadas con las vulnerabilidades del modelo de crecimiento:** (i) consolidación del marco macroeconómico; (ii) resolución de las debilidades institucionales en el sector financiero; (iii) mejora del clima de negocios; (iv) aprovechamiento de las oportunidades que brinda el RD-CAFTA; (v) aumento en la eficiencia de los mercados laborales; (vi) mejora de la infraestructura productiva básica; y (vii) reducción de la vulnerabilidad ambiental. En general, el diagnóstico de la EBP en este pilar representa adecuadamente los desafíos del país y la estrategia del gobierno, aunque la propuesta estratégica del BID no se mostró selectiva y, en su ejecución, el diagnóstico de vulnerabilidad se desdibuja.
- 2.8 En el área **consolidación del marco macroeconómico** el Banco adoptó una posición de seguimiento de los lineamientos del programa económico acordado por el Gobierno con el FMI. La hipótesis fundamental en la que se basó la EBP es que el país disponía de un modelo distributivo de riqueza a partir del cual retornar a la senda de un crecimiento sustentable era condición clave para reducir la pobreza (EBP §3.2). Como se describió en el Capítulo I, ésta no ha sido condición suficiente. El programa del Banco no contribuyó a que el período de estabilidad macroeconómica y alto crecimiento se tradujera en una mejora de la distribución

de la riqueza o en una recuperación de los niveles de pobreza. Tampoco estos años de crecimiento han permitido avanzar en temas estructurales, como los déficits del sector de infraestructura, o en conformar una red de protección social.

- 2.9 En **el sector financiero**, la EBP se centró en apoyar el desarrollo y efectiva implantación de la Ley Monetaria y Financiera y el fortalecimiento de la regulación y supervisión del sistema financiero y bancario (EBP §3.4). La estrategia planteaba también contribuir a la viabilidad financiera de la reforma de la seguridad social y a la mejora de la eficiencia de los mercados financieros (EBP §3.5). La relevancia de la acción del Banco en el sector estuvo relacionada a la oportunidad de sus intervenciones. Luego de la crisis bancaria del 2003, el Banco aprobó dos proyectos (DR-L1001 y DR-0151) para apoyar la sostenibilidad del sistema en el mediano plazo.<sup>81</sup> Sin embargo, el uso de un instrumento de reforma de política (PBL) puede promover mejoras en el marco regulatorio pero su incidencia en el desarrollo de mercados e instrumentos financieros que permitan mejorar el acceso al crédito, particularmente para clientes nuevos, es limitada. En cuanto a la reforma de la seguridad social (DR0146), el BID apoyó la consolidación de la Superintendencia de Pensiones (SISPEN), pero no se involucró en el funcionamiento del sistema de manera integral para contribuir a su viabilidad financiera a largo plazo, como se propuso en la EBP. En relación con los programas de financiamiento al sector privado, el apoyo se concentró en líneas de financiamiento a empresas exportadoras a través de bancos privados.
- 2.10 Para el objetivo de **aumentar la competitividad de los sectores con mayor posibilidad de inserción en mercados internacionales, aprovechando las oportunidades del RD-CAFTA**, la EBP se propuso apoyar el Plan de Gobierno que promovía la armonización de la política macroeconómica con apertura de mercados e inversión y la competitividad sistemática de la economía (Matriz de la Estrategia). El Banco no aprobó ninguna de las operaciones programadas y su acción se concentró en la ejecución de proyectos aprobados con anterioridad, principalmente el apoyo al Consejo Nacional de Competitividad –CNC– (DR0152), el apoyo a la transición agroalimentaria –PATCA– (DR0138) y el programa de fortalecimiento de la gestión de comercio exterior (DR0148), complementados por proyectos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). El apoyo del Banco en este ámbito corresponde al periodo de transición hasta la ratificación del tratado RD-CAFTA en 2007. En este contexto, un apoyo estratégico hubiera requerido una clara concertación de esfuerzos en aquellos sectores con mayor potencial competitivo de acuerdo con las nuevas reglas del juego impuestas por el RD-CAFTA y una transición ordenada de aquellos sectores potencialmente más vulnerables. Hubiera también requerido una definición de acciones dirigidas a una mayor inserción de la RD en mercados internacionales y la ampliación de socios comerciales. En la práctica, ninguno de estos factores estuvieron presentes en las decisiones de la programación.
- 2.11 Específicamente, a nivel de las operaciones en cartera, esta evaluación encuentra que el apoyo del BID en el marco del PATCA fue relevante para mejorar la productividad de algunos subsectores agropecuarios, que concentran una parte importante de la pobreza del país.<sup>82</sup> Sin embargo, de cara al objetivo de la EBP de

promover una mayor diversificación de los mercados destino y una reconversión de los sectores en el nuevo escenario de economía más integrada, el PATCA no resultó muy relevante. Por su lado, el programa del CNC con vistas a mejorar el clima de negocios y aumentar la asociatividad de las empresas fue formulado en la dirección correcta. La estructura productiva privada de la RD se caracteriza por unidades pequeñas, limitando la explotación de economías de escala y reduciendo las oportunidades de inserción en la economía global. Existe también poca coordinación público - privado. En este contexto, el impulso a la cooperación y la creación de un órgano que integre actores del sector público y privado resultaron relevantes. Sin embargo, el programa no fue ejecutado con una visión estratégica orientada al cambio de escenario en el marco del CAFTA-RD.<sup>83</sup> En definitiva, el programa del BID no ha apoyado significativamente el proceso de preparación de los sectores a las condiciones pautadas por los acuerdos suscritos que promovía la EBP.

- 2.12 En la **mejora en el clima de negocios**, la estrategia del BID se dirigió a afianzar la seguridad jurídica para inversionistas y acreedores, reducir costos de transacción comerciales y hacer más transparentes las reglas de interacción entre el sector público y privado (EBP §3.9). El programa operativo apoyó una segunda etapa de reformas institucionales dirigidas a aumentar la seguridad jurídica de la tierra (DR-L1010), que si bien es relevante, no contempla los problemas de informalidad de la propiedad, que abarca cerca del 40%,<sup>84</sup> para dirigirse solamente a mejorar la situación de los propietarios con “constancias anotadas” que ya poseían un reconocimiento de su derecho por parte del Estado.<sup>85</sup> El apoyo del grupo Banco también dio lugar a intervenciones relevantes para reducir costos de transacción en las empresas (MIF/AT-851, entre otras). De hecho, uno de los logros más importantes en este ámbito fue la reducción en el número de procedimientos/días para la apertura de empresas que fueron inicialmente impulsados por el programa del CNC (DR0152).
- 2.13 En el ámbito del **mercado laboral**, la EBP contemplaba apoyar al Gobierno en acciones dirigidas a modernizar los procesos de intermediación laboral a través de iniciativas público-privadas que mejoraran la efectividad de la búsqueda de empleo y el equilibrio entre la oferta y la demanda laboral (EBP §3.10). Durante el período de la EBP se terminó de desembolsar el programa de capacitación laboral (DR0134) y se aprobó la primera fase de Mercados Laborales y Transferencias Sociales (DR-L1006). Estos programas parten de un diagnóstico sobre las limitaciones del mercado laboral y proponen soluciones de empleabilidad. Dados los altos niveles de desempleo derivados de la crisis, los programas que buscan adaptar las capacidades de la fuerza laboral a las demandas del mercado son muy relevantes. Sin embargo, estos modelos centrados en la empleabilidad dejaron de lado aspectos fundamentales como la precariedad del empleo y la importancia de mejorar su calidad, así como la ausencia de incentivos para la capacitación frente al estancamiento de los salarios reales.
- 2.14 En el sector **infraestructura**, la EBP propuso concentrarse en: (i) la recuperación de la infraestructura vial y el fortalecimiento de sistemas de mantenimiento; (ii) las mejoras en el acceso a agua potable y saneamiento básico; y (iii) la

recuperación del sector energético (EBP §3.11). Los programas en los sectores de infraestructura no fueron particularmente relevantes frente a los desafíos identificados y los esquemas de reforma que preconizaban. De hecho, el Banco estuvo poco presente en el proceso de replanteamiento de las reformas anteriores (esquemas privatizadores en agua y electricidad), pero se mostró relativamente más relevante en el nivel de inversiones específicas que se presentan como soluciones coyunturales a problemas estructurales. En el **sector transporte**, frente al desafío estructural identificado en la EBP de asegurar una asignación de recursos más estable para el mantenimiento vial y mejorar el sistema de concesiones (EBP §1.19), el Banco no logró avanzar en estos temas con el Programa de Caminos Vecinales en ejecución desde 1998 (DR0131) y tampoco llegó a aprobar sino hasta el 2007 la primera fase del programa de Infraestructura Vial (DR-L1008), que enfrenta las mismas limitaciones del programa anterior asociados a las restricciones presupuestarias para el mantenimiento de la red vial.

- 2.15 En el **sector energético**, el modelo promovido por el Banco enfatizaba aspectos como: (i) la recuperación de la estabilidad financiera del sector; (ii) el fortalecimiento de la política de tarifas; y, una vez que se mejoren las condiciones institucionales, (iii) modernizar las redes de transmisión y apoyar el retorno del sector privado a la distribución eléctrica (EBP §1.21).<sup>86</sup> El objetivo de apoyar la sostenibilidad financiera del sector basado en un diagnóstico de los problemas del sistema de tarifas y de la presencia generalizada de subsidios no tuvo un énfasis correlativo en la puesta en práctica del programa del Banco. La EBP consideró oportuno el uso de un Programa en Función de Desempeño (PEFD) para la *Consolidación de la Reforma del Sector Energético*, pero éste no llegó a prepararse. En relación con el Banco Mundial, durante el periodo de la EBP, la participación del BID en el diálogo de políticas del sector eléctrico ha sido limitada.<sup>87</sup> En este periodo, el Banco aprobó un Programa de inversión en rehabilitación de las redes de distribución<sup>88</sup> que si bien es relevante y consistente con las necesidades de mejoras de eficiencia y gestión de este subsistema, no ataca las causas de raíz de los graves problemas del déficit del suministro energético.<sup>89</sup>
- 2.16 En el caso de **Agua Potable y Saneamiento**, la relación del Banco durante el período de la EBP estuvo caracterizada por el desencuentro. En efecto, desde la aprobación en 1999 del préstamo en ejecución (DR0123), ha resultado manifiestamente imposible que el Banco y el GRD lleguen a acuerdos sostenidos sobre un modelo de intervención que permita avanzar en la solución de los problemas institucionales, operativos y financieros del sector. El proyecto ha debido ser reformulado y la pretensión de atender los problemas macro-institucionales del sector mediante un modelo que incorpore actores privados se abandonó y la acción quedó reducida a la búsqueda de mejoras a nivel de la operadora que atiende los servicios en la ciudad de Santo Domingo, limitando la relevancia estratégica del BID en este sector.
- 2.17 Finalmente, para reducir la **vulnerabilidad ambiental** la EBP contempló apoyar el desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales para prevenir y mitigar los desastres naturales a través de un Programa de Desastres y Gestión de

Riesgos, así como acciones de apoyo al Manejo Integral de Cuencas y Zonas Costeras (EBP §3.12). Al igual que en las estrategias anteriores (EBP 1997-2000 y 2001-2003) el énfasis de prevención de dicha intencionalidad programática no llega a concretarse: el programa de Cuencas no llegó a prepararse y el de Desastres Naturales sólo se ratificó en 2008. En 1998 el Banco había apoyado el proceso de recuperación del huracán Georges (DR0135), que le permitió encaminar algunas acciones en el ámbito de la prevención. La buena posición obtenida en el sector en el marco de este proyecto no llegó a aprovecharse para promover políticas con énfasis en prevención y reducción de vulnerabilidad ambiental, así como contribuir a la reducción de la carga fiscal de estos eventos.

## **2. Pilar Social**

- 2.18 **La estrategia planteada por el Banco estuvo centrada en la búsqueda de un crecimiento que tome en cuenta las vulnerabilidades sociales.** Para ello, la EBP contempló acciones de continuación de las reformas en el sector educativo y la extensión de cobertura de servicios de salud colectiva, la modernización de los sistemas de protección social, y el apoyo a la reducción de la pobreza rural (EBP §3.18). La EBP propuso una serie de instrumentos de inversión novedosos incluyendo un programa de Enfoque Sectorial Amplio (ESA) para educación y pobreza rural, y un Programa en Función del Desempeño (PEFD) para salud colectiva. Ninguno de estos programas de inversión llegó a materializarse. Por el contrario, dada la coyuntura económica del periodo post-crisis, esta cartera programada fue objeto de una recomposición en favor de préstamos de reforma de política (PBL). Si bien la estrategia identificó aspectos centrales de vulnerabilidad social, elevados índices de pobreza y su incidencia en el área rural, las condiciones de política de los PBL guardaron una relación de correspondencia parcial con los objetivos de la EBP, en detrimento de la relevancia de su contribución frente a los desafíos diagnosticados.
- 2.19 En el **sector educación**, la EBP contemplaba la consolidación de las reformas educativas a través de la extensión de la educación rural multigrado, la introducción de mejoras en la educación básica en zonas urbano-marginales, y el fortalecimiento en la gestión educativa y de la educación media, mediante segundas fases de proyectos en ejecución que no llegaron a desarrollarse en el periodo de la estrategia. En el **sector salud** la EBP proponía una reorientación del enfoque hacia la descentralización e integración de los servicios de salud colectiva a los servicios de atención primaria, para aumentar la cobertura de los programas de inmunización de la infancia y de las tasas de detección y control de las enfermedades infecciosas, con un programa que tampoco se materializó.
- 2.20 El PBL de **Emergencia Social** (DR0159) fue aprobado en 2004 como respuesta a la crisis. Los objetivos del programa fueron apoyar al GRD para mantener la estabilidad macroeconómica, mitigar los potenciales efectos del ajuste fiscal sobre la población en extrema pobreza, y dar continuidad a las reformas institucionales que estaban en marcha desde 2001. El PBL fue relevante particularmente en términos de su oportunidad y su contribución a la estabilidad macro y fiscal, pero ha sido menos relevante en términos de su contribución sustantiva y su impacto deseado en la recomposición del gasto y la mejora de los programas sociales para

mitigar los efectos del ajuste sobre la población en extrema pobreza.<sup>90</sup> El PBL de **Reforma de la Gestión Social** (DR0150) fue aprobado en 2006 con el objetivo de mejorar la eficiencia y efectividad en los sectores de protección social, seguridad social, educación, y salud. Los objetivos del programa eran la racionalización del presupuesto para asistencia social y su reasignación hacia educación y salud, junto a modificaciones en los instrumentos de focalización de los programas. La propuesta fue relevante en la medida que viene a corregir la situación de multiplicación de programas de asistencia social que se desarrolló como producto de la crisis, y reducir la volatilidad del gasto social.

### 3. Pilar Gobernanza

- 2.21 **La EBP promovió una administración pública capaz de proveer de forma eficiente bienes y servicios básicos y una gestión de políticas públicas capaz de mitigar impactos en los sectores más vulnerables de la sociedad.** Para ello, la EBP (§3.13) propuso: (i) concentrarse en la profundización de las reformas de gestión fiscal para corregir las distorsiones del sistema tributario (§1.26-1.27); (ii) la consolidación del sistema de gestión financiera (§1.28-1.30); y (iii) aspectos de transparencia de la gestión pública y modernización de los sistemas de control estatal. A pesar de esta intencionalidad estratégica, la acción del Banco se circunscribe al ámbito de la reforma administrativa sin que sea posible identificar acciones que tiendan a modificar los incentivos de los actores públicos que de acuerdo con la propia EBP se resumían en “un alto grado de discrecionalidad del gasto público, escasa transparencia en la gestión pública y bajo grado de rendición de cuentas” (§1.8). En el ámbito de la eficiencia y transparencia de la administración pública, la EBP apoyó la continuación de las reformas de la administración financiera e inversión pública iniciadas en 2001 (§3.14). En este ámbito, la relevancia de la propuesta estratégica se vio limitada por un modelo parcial de intervención centrado en proceso gradual de implantación del Sistema de Gestión Financiera (SIGEF) y que no se ha visto complementado por las intervenciones previstas de mejora de los sistemas de administración de contratos, de los sistemas de inversión pública (DR0156) y de administración tributaria (DR0157). Dada la coyuntura, estos programas no llegaron a desarrollarse en el periodo de la EBP. El resto de los proyectos programados en la EBP sufrieron retrasos en su ratificación o directamente no llegaron ratificarse. En 2005 se aprueba el Programa de Fortalecimiento de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) (DR-L1003) que el Congreso no ratifica hasta 2008. En 2006 se aprueba el proyecto de Modernización de la Administración de los Recursos Públicos (DR-L1005) que se ratifica recién en 2009. En 2007 se aprueba el Programa de Fortalecimiento de la DGII (DR-L1016) que se ratifica también en 2009.
- 2.22 En este contexto, el apoyo del BID estuvo dado principalmente por dos proyectos en ejecución: **Modernización del Poder Ejecutivo – PROREFORMA** (DR0073) aprobado en 1999 y concluido en 2008, y **Reforma del Congreso y la Cámara de Cuentas** (DR0106) aprobado en 2000 y finalizado en 2006. En detrimento de la relevancia del objetivo de mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, las iniciativas del PROREFORMA plantearon más bien modificaciones en la arquitectura organizativa para solucionar problemas de

coordinación y diferenciación de funciones. En el caso del Congreso, la relevancia de un programa que fortalezca las capacidades legislativas y de control resulta evidente dadas las características del sistema político dominicano con un fuerte presidencialismo (EBP §1.8). Sin embargo, se trató de un proyecto cuyo componente central estuvo vinculado con la mejora de la infraestructura y equipamiento del Congreso en detrimento de los componentes más focalizados en el fortalecimiento sustantivo de las funciones legislativas, fiscalizadoras y de representación. Finalmente, los apoyos recientes al fortalecimiento de la ONE son, a priori, un ámbito de intervención relevante para el fortalecimiento de las capacidades de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.<sup>91</sup> Asimismo, la iniciativa PRODEV de promoción de la gestión por resultados en la administración público-financiera del país ha sido relevante.<sup>92</sup>

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DEL BID EN DOMINICANA

- 3.1 **Durante el periodo de la EBP, y dada la coyuntura económica en la que esta estrategia se inscribió, los flujos del BID fueron negativos y volátiles.** Como lo anticipaba el CPE anterior (§3.12), las transferencias netas<sup>93</sup> pasaron a ser negativas a partir de 2006. En efecto, entre 2004-08, el total de transferencias netas fue negativo, alcanzando US\$116 millones.<sup>94</sup> Asimismo, las transferencias del Banco hacia el país se mantuvieron volátiles, mientras que las del Banco Mundial fueron menos volátiles y las del FMI se mantuvieron positivas y contracíclicas (Gráfico 31, Anexo I). A Diciembre 2003, el saldo por desembolsar de las operaciones aprobadas era US\$700 millones.<sup>95</sup> Durante el periodo de la EBP, el saldo disminuyó a US\$265 millones (60%). Entre 2004 y 2008, 60 nuevas operaciones (préstamos y cooperaciones técnicas) fueron aprobadas totalizando US\$719 millones. Estos montos aprobados estuvieron por debajo de los escenarios bajo (US\$953) y alto (US\$1.283), propuestos en la EBP- Anexo VI.<sup>96</sup> Tomando el escenario más conservador como punto de referencia, el número de proyectos aprobados representa el 60% del número programado y el 75% de los montos programados. Esto se explica, en parte, por la coyuntura económica y los techos de financiamiento determinados en el acuerdo de contingencia con el FMI. Las metas referentes a la finalización de los proyectos en cartera tampoco fueron alcanzadas.<sup>97</sup> Las cancelaciones ascendieron a US\$196,8 millones, dejando, a Diciembre de 2008 un saldo por desembolsar al país de US\$435 millones.<sup>98</sup>
- 3.2 **El programa priorizó el uso de instrumentos de reforma de política (PBL).** Los montos aprobados en PBL representaron el 67% de los montos totales. En comparación con el periodo 1999-2003, éstos fueron 2 veces más importantes. El aumento de este tipo de préstamos es indicativo de una mayor necesidad de financiar gastos corrientes, producto de la crisis (Gráficos 32 y 33, Anexo I).<sup>99</sup> Las 3 operaciones de financiamiento de libre disposición<sup>100</sup> representaron más del

46% de los montos desembolsados durante todo el período 2004-08. Por su parte, el monto aprobado de inversión se redujo 40% con respecto al ciclo anterior.

- 3.3 **En cuanto a la cooperación técnica (CT), el Banco hizo un uso limitado de este instrumento, mientras que el FOMIN triplicó su cartera.** El Banco aprobó 26 CTs no-reembolsables y 3 pequeños proyectos (SPs), por un monto original de US\$6,6M.<sup>101</sup> Si bien este monto excede el previsto en el Programa de CT de la EBP (US\$5,1M), éste representa menos de la mitad del monto aprobado en 1999-2003.<sup>102</sup> El FOMIN duplicó el número donaciones, triplicando los montos aprobados con 15 donaciones (US\$16M) y un préstamo (US\$1M), comparado con la EBP anterior.<sup>103</sup> La EBP contemplaba la combinación de instrumentos financieros y no financieros, para aumentar las probabilidades que el país accediera a enfoques programáticos de financiamiento que hicieran un uso creciente de los sistemas nacionales. El programa operativo (Anexo I de la EBP) anticipaba 19 productos no financieros para 2005-2008. Sin embargo, durante este período, solamente se aprobaron 4.<sup>104</sup> Si bien la EBP señaló como lección aprendida que los *“instrumentos no financieros son una herramienta útil para apoyar el diálogo de políticas, la formulación de marcos estratégicos críticos para el desarrollo y la difusión de experiencias relevantes para el país”* (§2.11), ésta no parece haber maximizado los beneficios de estas herramientas. Los productos no financieros se centraron mayormente en temas de competitividad.<sup>105</sup>
- 3.4 **En cuanto al desempeño de la cartera, las métricas estándar de tiempos preparación y ejecución de las operaciones y de eficiencia de desembolsos apuntaron a una cartera de proyectos con importantes problemas de ejecución** (Tabla 6, Anexo I). Asimismo, las cancelaciones representaron más de un cuarto (27%) de los montos aprobados, afectando su efectividad y los costos de endeudamiento, como sugería el CPE anterior. El ciclo de preparación de los proyectos de inversión en RD ha sido superior al promedio del Banco.<sup>106</sup> Entre 2004 y 2008, el tiempo total de preparación de proyectos fue de casi tres años (34 meses), superando los promedios del BID y del CID-sin RD.<sup>107</sup> Estos retrasos son, en parte, explicados por los techos de endeudamiento, y por la demora en la ratificación del Congreso. Los aprobados durante el periodo 2004-2008, tardaron en promedio 20 meses en ratificarse. La comparación histórica con todos los países prestatarios que requieren ratificación legislativa, muestra que la RD ha tenido históricamente los mayores retrasos. Entre 1996 y 2008, la RD requirió 13 meses en promedio para la ratificación de los proyectos, 5 meses por encima del tiempo promedio del resto de países que requieren ratificación (Gráfico 34, Anexo I).<sup>108</sup> En el caso de los PBLs, el Programa de Consolidación Financiera (DR0151) requirió un tiempo de preparación expedita de 6 meses. Sin embargo, el tiempo de preparación del Programa de Reforma de la Gestión Social (DR0150) alcanzó 33 meses, cuestionando la oportunidad del mismo.<sup>109</sup> El análisis de eficiencia de los desembolsos revela que el 50% de los proyectos en ejecución están por debajo del desempeño promedio de la curva de desembolso del BID y el 23% por debajo de los niveles anticipados (Gráfico 35, Anexo I).<sup>110</sup>
- 3.5 **Los costos de preparación y ejecución de proyectos fueron altos.** Durante el periodo de la EBP, los costos promedio de preparación de proyectos por millón

aprobado (US\$3,671) superaron los del CID (US\$2.698) (Gráfico 36, Anexo I).<sup>111</sup> Dado que, como se mencionó anteriormente, los proyectos presentan retrasos importantes y, en muchos casos, reformulaciones, los elevados costos de preparación no siempre están justificados. Adicionalmente, los costos de ejecución de los proyectos de inversión por millón desembolsado entre 2004-2008 también superaron los promedios del Banco (Gráfico 37, Anexo I).<sup>112</sup> Los informes de Seguimiento de Proyectos (ISDP) indican que durante la primera etapa de la estrategia, 2004-2006, sólo el 24% de los proyectos reportaban problemas de implementación (IP). Para 2007 y 2008 no se reportó ningún problema, dada que esta pregunta dejó de ser incluida en los informes.<sup>113</sup> Los ISDP no parecen reflejar un análisis de problemas consistente con el bajo nivel de eficiencia de los desembolsos. El porcentaje de estados financieros auditados (EFA) con “opinión calificada” fue de 17% en 2004 y 13% en 2005; a partir del 2006 el sistema no reporta EFAs con calificaciones, dando cuenta de un avance positivo al respecto. En relación a las misiones de programación, ejecución y generación de conocimiento, se observa que el BID invierte en RD relativamente menos tiempo tanto para generar y programar el portafolio, como para monitorearlo y ejecutarlo, que la media de los países del CID.<sup>114</sup>

- 3.6 **Los resultados de la Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París (DP) en el período 2005-07 presentaron avances y retrocesos.** En particular, en relación al *número de estructuras paralelas*, el BID redujo el uso de estas estructuras de 29 a 10. Sin embargo, un análisis del diseño de 10 de los préstamos del Banco<sup>115</sup> aprobados durante el período de la EBP señala un cumplimiento pro forma, ya que en la mayoría de los casos, los proyectos contemplaron la formación de nuevas estructuras organizacionales al interior de las agencias gubernamentales.<sup>116</sup> La Encuesta no reporta indicadores claves de la relación entre el BID y RD en relación al uso de *sistemas nacionales de Gestión de Finanzas Públicas (GFP)* y al uso de *sistemas nacionales de compras y adquisiciones*. Por otro lado, aspectos relacionados a la predictibilidad de la ayuda para el sector gubernamental empeoró significativamente, así como las *estimaciones presupuestarias completas y realistas* (Tabla 7, Anexo I). Por su parte, según la misma fuente, la RD ha avanzado en la armonización de donantes.<sup>117</sup>

## IV. RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA

### A. Evolución de los indicadores de la EBP 2004-2008

- 4.1 **La evolución de los indicadores de la EBP muestra avances en el sector macroeconómico y financiero y progresos menores en el resto de los sectores.** La EBP propuso una Matriz de Resultados (MR) que, como se señaló en el capítulo anterior, si bien presenta indicadores medibles, éstos son difícilmente atribuibles a los programas del BID. La baja tasa de anticipación de la EBP se añade a la falta de representatividad de estos indicadores, por lo que este capítulo toma como referencia principal para la evaluación de resultados los objetivos expresados en los préstamos finalmente aprobados. La evolución de los indicadores de la matriz no refleja los resultados del programa del Banco, pero contiene información contextual relevante. Por ejemplo, los indicadores macro y financieros (IMF) muestran avances importantes, mientras que el índice de competitividad, por ejemplo, no se ha movido (*World Economic Forum*). El crecimiento anual de las exportaciones ha sido negativo y el coeficiente de apertura se redujo (BCRD). Si bien se han mejorado algunos de los indicadores del clima de negocios (*Doing Business*), las limitaciones de la infraestructura son todavía muy importantes. Por otro lado, los indicadores de pobreza e indigencia han tenido un progreso limitado y no se logró la meta de reducción de 6.5 puntos de la pobreza extrema (*World Development Indicators*). Las mejoras en el índice de efectividad del gobierno también han sido limitadas (*Governance Matters 2009*) (Gráfico 38, Anexo I).

### B. Análisis de resultados de las intervenciones del EBP

- 4.2 El análisis de resultados está basado en información oficial suministrada por las autoridades dominicanas de las distintas agencias, sobre la base de la cual se ha podido dictaminar el avance hacia la obtención de resultados de los proyectos de acuerdo con los objetivos previstos. En algunos casos, el análisis ha podido aplicar métodos de evaluación de impacto que han permitido aislar los resultados de los programas frente a muestras de control.

#### 1. Pilar Competitividad

##### a) Consolidación macroeconómica y del sistema financiero

- 4.3 Luego de la crisis financiera del 2003, y con el objeto de apoyar al GRD en la implementación de su Programa Macroeconómico, las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) destinaron un paquete de asistencia financiera de US\$1.200 millones sobre un período de 24 meses. El paquete financiero incluía US\$300 millones del Banco Mundial, US\$300 millones del BID (US\$100 millones del *Programa de Consolidación de la Reforma Financiera* – DR0151 y US\$200 millones del *Programa de Protección y Sostenibilidad de las Reformas Sociales* – DR0159) y US\$600 millones del FMI, dentro del Acuerdo de *Stand-by* (SBA) de 2005 que se extendió hasta 2008. Los resultados de los indicadores del SBA se consideraron aceptables con excepción del cumplimiento de metas fiscales.
- 4.4 El Banco, a través del *Programa de Reforma Financiera* y de la Cooperación Técnica Reembolsable (CTR) *Fortalecimiento de la Supervisión Bancaria* (DR-

L1001 – US\$6 millones, aprobado en 2003), se propuso apoyar a las autoridades en el desarrollo e implantación de su programa de consolidación del sector financiero, a sus instituciones de intermediación financiera, al tiempo que a garantizar su solvencia para asegurar el flujo de recursos de mediano y largo plazo necesarios para la financiación de la inversión productiva. El programa cumplió todas las condicionalidades y avanzó satisfactoriamente en el desarrollo e implementación legislativa. Los principales indicadores del sistema financiero y bancario han mostrado progresos entre 2004 y 2008. Sin embargo, en relación a la consolidación del sistema financiero, se verifica que no se lograron mejoras sustanciales de eficiencia y precio del sistema.<sup>118</sup> Aspectos fundamentales como la concentración del sistema y los bajos niveles de canalización de recursos al sector privado dan muestra de los desafíos pendientes. Por su parte, si bien el sistema de regulación y supervisión ha mejorado durante los últimos años,<sup>119</sup> la percepción de los agentes del mercado es que la normativa ha sido modificada en la dirección correcta, pero aún falta trabajo para que el regulador pueda ejercer de manera adecuada su rol supervisor.<sup>120</sup>

- 4.5 Durante el período de la EBP se desembolsó también la CTR *Implantación de la Reforma Pensional* (DR0146 – US\$5 millones, aprobada en 2003). El proyecto otorgó apoyo para la consolidación de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) con el objetivo de aumentar la cobertura del sistema de pensiones. Los resultados en términos de fortalecimiento del SIPEN han sido logrados y positivamente valorados. Los resultados de consolidación del sistema medidos en términos de ampliación y diversificación de la cobertura de un sistema de pensiones han sido limitados. Si bien el sistema propuesto ha sido de cobertura universal a través de tres pilares (contributivo, contributivo subsidiado y subsidiado), a la fecha de cierre de esta evaluación, sólo el subsidiado ha sido implementado. Finalmente, los resultados en términos de ampliación de los mercados financieros y canalización de los fondos de pensiones a inversiones productivas han sido también limitados.<sup>121</sup> Actualmente, las AFP han iniciado inversión en títulos del BCDR, y se está discutiendo la viabilidad de canalizar los fondos a otros sectores estratégicos, como vivienda e infraestructura, pero aún no se ha desarrollado un mercado de inversionistas institucionales como propuso la EBP.

#### **b) Aprovechar de las oportunidades del CAFTA-RD**

- 4.6 La EBP contemplaba finalizar la ejecución de los siguientes programas: *Desarrollo de ventajas competitivas* (DR0152 - US\$10 millones,) y de *Fortalecimiento de la gestión de comercio exterior* (DR0148 - US\$5 millones), ambos aprobados en 2003, y el *Apoyo a la Transición Agroalimentaria* (DR0138 -US\$55 millones), aprobado en 2002. En segundo lugar, la EBP planteaba la puesta en marcha de un proyecto dirigido a aumentar el acceso al crédito para las PYMES, que no se llegó a aprobar. Adicionalmente, se dirigió parte importante de los recursos del FOMIN a impulsar este objetivo (43% del total de fondos no reembolsables).
- 4.7 El programa *Desarrollo de ventajas competitivas* se proponía contribuir al aumento de la asociatividad de las empresas (*clusters*) y la concertación de políticas de competitividad con el objetivo de impulsar la competitividad

empresarial en los sectores de manufactura, zonas francas, agroindustria y turismo. Los resultados esperados de mejora de la productividad de las empresas beneficiarias se dieron sólo parcialmente. El primer indicador -índice de competitividad global- aunque difícilmente atribuible mostró una leve mejora (pasó de 3.63 en 2004 a 3.72 en 2008) aunque no alcanzó un cambio del 5% anual que era la meta del proyecto. Para el segundo indicador -mejoras en la productividad (o ventas o ingresos) de las empresas afiliadas a los *clusters*- no se establecieron líneas base, ni se midió el avance integral del proyecto. Sin embargo, la información agregada sobre producción y exportaciones (2003-07), de 5 de los 25 *clusters* apoyados por el programa revela un 30% de aumento (Tabla 8, Anexo I).<sup>122</sup> El principal componente de esta operación fue la creación del Fondo de Competitividad (FONDEC) para cofinanciar asociaciones público-privadas y acciones tendientes a impulsar la competitividad de los *clústers*.<sup>123</sup> La demanda de las empresas para financiar *clústers* con fondos propios no se dio y las contrapartidas sólo alcanzaron el 14% en promedio, nivel más bajo del esperado. De tal forma, los fondos no fueron invertidos, en su mayoría, en *clústers* de productos estratégicos para una economía dominicana más integrada, sino más bien en *clústers* tradicionales.<sup>124</sup> Sin embargo, este proyecto sí fue exitoso en su apoyo al gobierno para el desarrollo de un Plan Nacional de Competitividad Sistémica, a través del cual se establecieron los planes de acción de los sectores prioritarios y se creó una visión consensuada público-privada para la competitividad del país.

- 4.8 El *Programa de fortalecimiento de la gestión de comercio exterior* fue creado con el objetivo de fortalecer la gestión en negociaciones comerciales, la puesta en marcha de un programa nacional de promoción de exportaciones, y la concientización pública sobre la importancia creciente del sector del comercio exterior. La efectividad del proyecto en el logro de los objetivos propuestos no ha sido satisfactoria y resulta difícil atribuir resultados de generación de negocios o exportaciones a esta operación dado que no se logró un avance aceptable en ninguno de los componentes. El programa fue reformulado en 2009.<sup>125</sup>
- 4.9 El programa de *Apoyo a la transición agroalimentaria* (PATCA) fue creado con el objetivo de disminuir la pobreza en zonas rurales y aumentar la eficiencia del sector agroalimentario.<sup>126</sup> El préstamo propuso tres indicadores de resultado: nivel de exportaciones agrícolas, participación de la producción agrícola en el mercado interno, e ingresos familiares de los productores beneficiados por el proyecto. Los dos primeros indicadores están fuera del alcance de la intervención del proyecto, y el tercer indicador no fue medido. Ninguno de los indicadores del proyecto de acuerdo con su marco lógico contiene métricas.<sup>127</sup>
- 4.10 Los resultados de la evaluación impacto realizada por OVE<sup>128</sup> indican que el PATCA tuvo un impacto positivo significativo sobre la productividad de los productores de arroz y los productores ganaderos. No se encontró evidencia sobre el efecto de las tecnologías en la productividad de los productores de otros cultivos o en la producción de leche.<sup>129</sup> Los resultados en términos de reducción de la pobreza fueron limitados. El proyecto presentó algunas fallas de diseño que limitaron su impacto potencial para las poblaciones más desfavorecidas. Las

condiciones de elegibilidad relacionados a los registros de propiedad de tierra requerida para los beneficiarios del programa no permitieron que algunos productores fueran elegibles.<sup>130</sup> Asimismo, si bien el 46% de las aplicaciones aprobadas fueron destinadas a productores pequeños, muchos de ellos no pudieron ejecutar las tecnologías ya que no contaban con la contraparte exigida (Tabla 9, Anexo I).<sup>131</sup> Finalmente, la tormenta tropical “Noel” arrasó con el 13% de las inversiones impulsadas por el PATCA (907 productores, 30% fueron pérdidas totales). Los productores perdieron su inversión y las normas del proyecto impedían refinanciar tecnologías perdidas y el proyecto no incorporó un programa de seguro contra desastres naturales.<sup>132</sup> Por otra parte, con respecto a los componentes de asistencia técnica dirigidos a impulsar la sanidad agropecuaria del país y la política comercial, la ausencia de indicadores no permite medir su efecto.<sup>133</sup>

### c) Clima de negocios

- 4.11 El programa operativo de la EBP contemplaba la segunda etapa de reformas institucionales dirigidas a la *Consolidación de la Jurisdicción de Inmobiliaria* (DR-L1010 – US\$10 millones, aprobado en 2006 y ratificado en 2007), para expandir los avances del proyecto anterior de *Modernización de la Jurisdicción de Tierras –PMJT-* (DR0118 – US\$32 millones, aprobado en 1997), que se encontraba en su etapa final de ejecución. Además, propuso la simplificación de los procesos para la creación y operación de nuevas empresas, con particular énfasis en PYMEs a través de la cooperación técnica (CT) de *Apoyo al sistema de gestión unificada para apertura de empresas* (US\$770 mil). Adicionalmente, se financiaron otras CT del FOMIN (US\$1,3 millones) dirigidas a apoyar el desarrollo de instituciones de microcrédito para PYMES.<sup>134</sup>
- 4.12 El objetivo del proyecto *Consolidación de la jurisdicción inmobiliaria* fue “consolidar la modernización de la Jurisdicción Inmobiliaria en forma eficiente, transparente y sostenible, contribuyendo a garantizar la seguridad jurídica de la propiedad inmobiliaria”, con el fin de “contribuir a la competitividad de la economía” por medio de una mayor claridad en la propiedad, dinamizando los mercados de factores de producción, e incentivando una mejor asignación de los recursos, consolidando los avances logrados por medio del PMJT. Los resultados en términos de competitividad y dinamización de los mercados de factores de producción no pueden determinarse dado que no existe información que permita analizar su impacto.<sup>135</sup> En relación a la eficiencia del procesamiento de trámites inmobiliarios, se pudo comprobar una reducción del 30% del tiempo promedio de los trámites de registro de tierras,<sup>136</sup> pero con una alta variabilidad del tiempo por trámite.<sup>137</sup> El proyecto dirige un componente a apoyar su proceso de eliminación de las *constancias anotadas* que ha sido ejecutado satisfactoriamente, y el otro componente al establecimiento del Fondo de Garantía de Inmuebles Registrados, que dadas sus connotaciones impositivas fue bloqueado por el Congreso.<sup>138</sup>
- 4.13 El *Programa de apoyo a la gestión unificada para apertura de empresas* surge como apoyo a las iniciativas del CNC en el sector y al proyecto *Crea tu Empresa* financiado por el GRD. *Crea tu Empresa* es una plataforma virtual para registrar una empresa a través de un trámite único.<sup>139</sup> Para poner en línea sus procesos, el

FOMIN otorgó recursos no reembolsables a la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo (CCPSD). El programa se encuentra en su etapa inicial, pero producto de las intervenciones anteriores del CNC, ya se han dado avances. Según el *Doing Business*, entre 2004 y 2008 el tiempo para abrir una empresa se ha reducido de 77 a 22 días, aunque los procedimientos siguen siendo nueve.

#### **d) Aumento de la eficiencia de los mercados laborales**

- 4.14 Para mejorar la eficiencia del mercado laboral, el programa operativo de la EBP buscaba apoyar al gobierno a través del programa *Mercados Laborales y Transferencias Sociales* (DR-L1006 – US\$10 millones, aprobado en 2005 y ratificado en 2007) y el programa de *Capacitación y Modernización Laboral* (DR0134 - US\$21,1 millones, aprobado en 1999 y ratificado en 2001) que se encontraba en ejecución. El programa de *Capacitación y Modernización Laboral* tenía como objetivo aumentar las oportunidades de empleo de la población de ingresos bajos, adaptando las capacitaciones a la demanda laboral. Este proyecto incluyó una evaluación de impacto con diseño experimental de la entrega de beneficios que permitió recopilar información robusta sobre el impacto del programa. Los resultados de la evaluación reflejan impactos positivos en la población beneficiaria para indicadores de tasa de ocupación 3% (2.3%), ingreso laboral mensual: US\$239 (US\$222), y afiliación a seguro médico 5.1% (2.9%).<sup>140</sup> Sin embargo, los resultados en términos de aumento de la empleabilidad no han sido significativos.<sup>141</sup> La tasa de ocupación de los beneficiarios se sitúa en 61% y la de los controles al 58% (marzo, abril y mayo 2006) (Gráfico 39, Anexo I).<sup>142</sup> Esto se dio, en parte, debido a que no se logró suficiente coordinación entre el Instituto de Capacitación (ICAP) y el sector privado.<sup>143</sup> Adicionalmente, sólo el 20% de los practicantes fueron contratados por las firmas en las cuales recibieron entrenamiento, sugiriendo una conexión débil entre las necesidades de las firmas y las áreas de capacitación. Por último, el programa integró sólo formalmente al órgano rector, el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP).<sup>144</sup>
- 4.15 Como continuación a este programa, se aprobó la operación *Mercados Laborales y Transferencias Sociales* que cuenta con dos subprogramas: mejoramiento del SIUBEN (US\$600 mil) y mercados laborales (US\$9,4 millones).<sup>145</sup> Esta operación comenzó a desembolsar en el 2008, y es muy prematuro evaluar sus resultados. Se reconoce positivamente su diseño experimental que permitirá verificar la efectividad del programa.

#### **e) Mejoras de la infraestructura básica**

- 4.16 La cartera de la EBP contaba con dos proyectos en ejecución: *Caminos Vecinales* (DR0131 – US\$48 millones, aprobado en 1998) y *Reforma y Modernización de Agua Potable y Saneamiento* (DR0123 – US\$71 millones, aprobado en 1999). Además, el programa operativo incluyó el proyecto de *Rehabilitación de la Infraestructura Vial* (DR-L1008 – US\$50 millones, aprobado en 2007) dirigido a mejorar el mantenimiento de la red vial. Para el sector energético, el programa operativo propuesto contemplaba la aprobación de un préstamo de *Consolidación de la Reforma del Sector Energético* dirigido a aumentar la sostenibilidad

- financiera del sector, que no llegó a desarrollarse. En su lugar, el BID aprobó un programa de *Rehabilitación de las Redes de Distribución de Electricidad* (DR-L1026 - US\$ 40 millones, aprobado en 2008) no contemplado en la EBP.
- 4.17 En el área de infraestructura vial, al igual que en el pasado, las acciones del Banco se concentraron en apoyar las necesidades del país en el mantenimiento de las carreteras (OVE, 2006).<sup>146</sup> El único proyecto ejecutado fue el programa de *Rehabilitación y Mantenimiento de Caminos Vecinales*. El proyecto tuvo un largo periodo de ejecución (1998 a 2007) y estuvo dirigido principalmente a consolidar el proceso de modernización de la institución responsable de la red de caminos vecinales y contribuir al financiamiento de inversiones en rehabilitación y mantenimiento de caminos vecinales y puentes. En términos de resultados, éstos han sido limitados. De acuerdo con sus indicadores, el porcentaje de caminos en buen estado tomó el valor de 22% del total de caminos nacionales al cerrar el proyecto, cuando la meta del proyecto era del 75%.<sup>147</sup> El incumplimiento de algunas de las metas del proyecto se vio influenciado por la ocurrencia de fenómenos naturales que causaron un deterioro acelerado de los caminos previstos a mantener, incrementando el costo del mantenimiento. Por otro lado, el país no logró desarrollar un mecanismo sostenible que garantice la inversión periódica en mantenimiento de las vías. De hecho, la creación del fondo para mantenimiento vial impulsado por el proyecto no tuvo acogida por parte del gobierno. El programa *Multifase de Estructura Vial* fue aprobado en 2008 por lo que es muy pronto para valorar sus resultados. Esta operación enfrenta los históricos problemas institucionales y de restricción presupuestaria del sector.
- 4.18 En el área de agua potable y saneamiento, la intervención del grupo BID estuvo limitada a los 10 años de ejecución del proyecto de *Reforma y Modernización de Agua Potable y Saneamiento*. El proyecto original proponía una transformación integral del sector de acuerdo con los principios de reforma pautados durante la década de los noventa.<sup>148</sup> A través de estas reformas se proponía impulsar los niveles de cobertura y calidad en la prestación de servicios. El proyecto ha sido reestructurado en varias ocasiones y ante la falta de acuerdo sobre la dirección de los cambios entre el BID y el GRD, el proyecto fue redimensionado, limitándose a la operadora que presta los servicios en la ciudad de Santo Domingo (CAASD)<sup>149</sup> y se cancelaron el 56% de los fondos originalmente comprometidos. Para fines de 2009, sólo se había ejecutado un 25% de los recursos, algunos de ellos redirigidos a inversiones de emergencia derivadas de las tormentas tropicales. El avance de la CAASD en su proceso de transformación legal ha sido limitado y se mantienen los niveles de ineficiencia y dependencia presupuestaria de los aportes del GRD. La baja cobertura de agua potable y el alto consumo de agua embotellada referidos en el Capítulo I ponen de manifiesto una privatización de hecho de la oferta de agua potable con importantes consideraciones en términos de costo de suministro, particularmente para los segmentos poblacionales más pobres.
- 4.19 Por último, en el caso del sector eléctrico, OVE no encontró evidencia de la participación del BID en la discusión de políticas del sector y soluciones de sus problemas estructurales y de largo plazo durante el periodo de la EBP (2004-

2008), como lo indicaba su intencionalidad estratégica. La evidencia apunta a que el diálogo sectorial ha sido liderado por el BM. Recién en 2009-10, el BID parece estar retomando un rol en el dialogo de políticas del sector. La acción del BID hasta 2008 se limitó al programa de *Rehabilitación de las Redes de Distribución de Electricidad*, el cual busca mejorar la sustentabilidad del sector mejorando la situación financiera de las Empresas Distribuidoras de Electricidad. Adicionalmente, el proyecto ayudará a las empresas distribuidoras a recuperar pérdidas y mejorar sus niveles de eficiencia.

#### **f) Reducción de la vulnerabilidad ambiental**

- 4.20 El CPE anterior (1991-2003) destacaba la vulnerabilidad ambiental como uno de los grandes desafíos de la RD, y un sector en el que el BID no había logrado insertarse, ni proponer una cartera acorde a las debilidades existentes (§4.37). La EBP 2004-2008, contemplaba la aprobación de dos préstamos: *Manejo Integral de Cuencas*, y *Prevención de Desastres y Gestión de Riesgos*. El primer préstamo nunca fue desarrollado y el segundo, tras la cancelación previa de un préstamo similar (DR0145, aprobado en 2002 y cancelado un 2003)<sup>150</sup> y 3 años en espera para la ratificación por el Congreso (ratificado en 2008), recién inicia desembolsos. Por otro lado, se aprobaron varias cooperaciones técnicas<sup>151</sup> y un préstamo de emergencia (DR-L1029 – US\$20 millones, 2007) que representan la aproximación tradicional del BID al sector, ligadas a la respuesta a emergencias y no a la prevención.
- 4.21 Por su relevancia en el sector, OVE analizó el *Programa de Reconstrucción y Mejoramiento del Huracán Georges* (DR0135 – US\$105 millones, aprobado en 1998 y desembolsado en 2004). El objetivo de este préstamo fue la restauración parcial de la infraestructura y los flujos económicos afectados, con énfasis en la prevención de desastres y la participación social.<sup>152</sup> OVE resalta el componente de fortalecimiento de los mecanismos de prevención de desastres, el ordenamiento territorial y el uso racional de los recursos naturales del préstamo, ya que representa un cambio en la aproximación al sector, de una posición de apoyo a la emergencia a una posición de prevención de desastres y manejo de riesgos. Este componente, de apenas US\$4 millones, constaba de actividades de preparación frente a desastres, elaboración de planes de prevención a nivel regional y municipal y de gestión ambiental.<sup>153</sup> Desafortunadamente, no existe información suficiente para reflejar el cambio ocurrido en los indicadores de resultados del proyecto (PCR, 2006). Anecdóticamente, los agentes del sector consideraron este Programa como un hito en la gestión de desastres en RD, posicionando el tema en la agenda del país y fortaleciendo el sistema nacional de prevención y gestión del riesgo.<sup>154</sup>

## **2. Pilar Social**

- 4.22 Para el período de análisis el Banco otorgó 2 préstamos sectoriales por un valor total de US\$350 millones: *Programa de Emergencia para la Protección y Sostenibilidad de las Reformas Sociales* (DR0159 por US\$200 millones, aprobado en 2004) y *Programa de Reforma de la Gestión Social* (DR0150 por US\$150 millones, aprobado en 2006). El objetivo del programa de emergencia era apoyar

al gobierno para mantener la estabilidad macroeconómica y fiscal, así como para mitigar los potenciales efectos del ajuste fiscal sobre la población en extrema pobreza y continuar las reformas institucionales.<sup>155</sup> Específicamente, los desembolsos estuvieron condicionados al logro de acciones en tres áreas: i) cumplimiento del programa macroeconómico con el FMI, ii) protección de la ejecución de programas presupuestarios prioritarios en los sectores de salud y educación, y iii) el sostenimiento de reformas en marcha en la gestión del gasto público social y en los sectores de educación, salud y asistencia social. En el marco de estas condicionalidades, se destaca positivamente la continuidad y pertinencia de las reformas del sector.<sup>156</sup> No obstante, se dejaron de lado aspectos fundamentales como la calidad del gasto social.

- 4.23 El segundo préstamo *Programa de Reforma de la Gestión Social* tenía como objetivo mejorar la eficiencia y efectividad en los sectores de asistencia social, seguridad social, educación y salud. El proyecto se centró en impulsar una recomposición del gasto social -racionalizando la inversión en asistencia social e incrementando los recursos asignados a educación y salud- y en mejorar la focalización de los programas sociales, por medio de la implementación del SIUBEN. En términos de resultados, la evolución de la descomposición el gasto público social indica que la participación del gasto público en asistencia social ha aumentado.<sup>157</sup> Por otro lado, aunque no existe información precisa sobre el porcentaje de gasto focalizado en los quintiles más bajos de ingreso, si se han presentado avances en términos de la focalización de algunos programas asociados a la creación del SIUBEN. Sin embargo, este instrumento exhibió inicialmente errores de inclusión. Las condicionalidades impuestas en el PBL fueron ambiciosas y tenían un alto costo político para el gobierno. Éste es el caso de la propuesta de eliminación o integración de los distintos programas de asistencia social. Si bien se avanzó en la reducción del número de programas de asistencia social de 42 a 21, de los 10 programas propuestos para eliminación, solamente se eliminaron 3 y se eliminaron otros 7 que tenían muy poco presupuesto asignado.<sup>158</sup> Con relación a si se dio o no una mejora en la gestión de los programas de Solidaridad y el PAE durante el período, dado su corto periodo de ejecución, no es posible sacar conclusiones. En 2009-10 se avanzó en el propósito de mejorar el desempeño del programa de transferencias condicionadas (Solidaridad) y la rendición de cuentas de los sectores sociales.<sup>159</sup>
- 4.24 En el sector educación, la EBP buscaba centrarse en la consolidación de las reformas educativas. Para el logro de esta estrategia, el programa operativo contemplaba segundas fases de los proyectos *Equidad en la Educación Básica* (DR0125 – US\$80 millones aprobado en 2002) y *Educación Media* (DR0112 – US\$52 millones aprobado en 2000), que se encontraban en ejecución. Aunque durante el período de análisis no se desarrollaron o ratificaron las segundas fases de los préstamos propuestos en el sector, sí se terminaron de ejecutar las dos operaciones aprobadas durante programaciones anteriores. Los objetivos del *Programa Multifase de Educación Media* incluían mejorar el acceso y aumentar la calidad de la educación media, mediante la reorganización de la oferta y la optimización del uso de infraestructura escolar y la eficiencia en la gerencia escolar, entre otros.<sup>160</sup> En términos de resultados, los estudios disponibles

muestran evidencia mixta.<sup>161</sup> El documento desarrollado por la SEE muestra que sólo los indicadores de reducción de las tasas de deserción escolar y de sobreedad cumplieron la meta propuesta. Por su parte, los resultados de pruebas nacionales y las tasas de repitencia no mejoraron (Tabla 10, Anexo I). Desde una perspectiva más general, el alcance del programa en términos de inversión en ampliación de infraestructura a través de la construcción de liceos modelo, quedó muy por debajo de la dimensión del problema de falta masiva de infraestructura escolar de acuerdo con la EBP.<sup>162</sup>

- 4.25 Por su lado, el *Programa Multifase de Equidad en la Educación Básica* tuvo por objetivos: (i) mejorar los logros académicos de los estudiantes del sector rural y del sector urbano marginal; (ii) mejorar la gestión educativa de los centros; y (iii) fomentar las iniciativas a desarrollarse dentro del Plan de Desarrollo Educativo (PDE). En términos de resultados, el programa no ha terminado su ejecución por lo cual es aún prematuro determinar sus resultados. No obstante, al tratarse de un programa multifase, se debe llamar la atención sobre algunas fallas del diseño de su evaluación de impacto que limitarán la cuantificación de los resultados y eventuales ajustes de fases posteriores en base a la evidencia.<sup>163</sup>
- 4.26 La estrategia en el sector salud consistía en apoyar la descentralización e integración de los servicios de salud colectiva a los servicios de atención primaria, para aumentar la cobertura de los programas de inmunización infantil y de las tasas de detección y control de las enfermedades infecciosas. Para ello, la EBP contempla un programa de *Protección de la Salud Colectiva* que no fue aprobado, y la cartera contenía el proyecto *Reforma Institucional del Sector Salud* (DR0078 – US\$61,2 millones aprobado en 1997), que se encontraba en ejecución. El programa de *Reforma Institucional del Sector Salud*, que se terminó de ejecutar en el período de análisis, tenía como objetivo mejorar la situación sanitaria de los habitantes de bajos y medianos ingresos. En términos de resultados y de acuerdo a los indicadores de desarrollo planteados por el proyecto, se observa que se cumplió satisfactoriamente con la meta de personas aseguradas por el sistema de seguridad social y se avanzó en los procesos de gestión por resultados de los servicios regionales de salud.<sup>164</sup> Sin embargo, estas reformas institucionales y el aumento de cobertura registrado no se ha traducido aún en una mejora significativa de los servicios de salud prestados ni en la reducción del gasto de bolsillo.<sup>165</sup>

### 3. Pilar Gobernanza

- 4.27 El programa operativo del BID incluía 2 proyectos aprobados en estrategias anteriores: *Reforma del Poder Ejecutivo* (DR0073 – US\$21,5 millones, aprobado en 1999) y *Modernización del Congreso* (DR0106 – US\$26,9 millones aprobado en 2000), acompañados por el *PBL Administración Financiera Integrada* (DR0151 – US\$100 millones, aprobado en 2004). Asimismo, se propuso la aprobación de nuevos proyectos: *Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional* (DR-L1003 – US\$10 millones, aprobado en 2005 y ratificado en 2008) y *Modernización de las Finanzas Públicas* que no se llegó a preparar, aunque sí se aprobaron los proyectos de *Fortalecimiento de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII)* (DR-L1016 – US\$10,5 millones) y el *Programa de*

*Modernización de la Administración de Recursos Públicos* (DR-L1005 – US\$21 millones), ambos ratificados en 2009.

- 4.28 La evaluación de resultados se refiere sólo a los proyectos de Reforma del Poder Ejecutivo (PROREFORMA) y Modernización del Congreso, que fueron los únicos que desembolsaron durante el período de la EBP. El proyecto PROREFORMA tuvo por objetivo desarrollar una capacidad institucional permanente y suficiente en el ámbito de la administración pública central, desarrollar una política distributiva equitativa, y mejorar la eficiencia del gasto. Su ejecución estuvo marcada por un largo período de desembolsos (1999-2009) que obligó a interactuar con distintos gobiernos, y por la existencia de reformas institucionales también contempladas en el marco de los acuerdos con el FMI. La estructura de la administración pública central sufrió una transformación diferente de tal manera que buena parte de las medidas perdieron relevancia y fueron rediseñadas.<sup>166</sup> Estos factores dificultan la valoración y la atribución de sus resultados a la acción del BID.<sup>167</sup> En general, el proyecto apoyó la mejora de la capacidad de formulación y coordinación de políticas macroeconómicas y sociales, a través de la refuncionalización de la Secretaría de Estado y Hacienda (SEH) y la SEEPYD. Sin embargo, con este proyecto no se alcanzaron resultados en las reformas propuestos para Oficina Nacional de Tecnología de Información, ni para la ONE (Cuadro 7, Anexo I). Por otro lado, se lograron resultados en la profesionalización del personal de acuerdo los Índices de Desarrollo Burocrático y de Gestión de Recursos Humanos construidos en el marco del proyecto (Tabla 11 y Gráfico 40, Anexo I). Sin embargo, no se ha puesto énfasis en la necesidad de modificar ciertas lógicas de rotación del servicio civil.
- 4.29 En cuanto al proyecto de *Modernización del Congreso*, si bien se lograron las metas establecidas, su sostenibilidad es incierta. De hecho, la Oficina Permanente de Asesoría Legislativa (OPA)<sup>168</sup> y la unidad de evaluación y análisis macroeconómico y de ejecución presupuestaria, dejaron de funcionar, dado que el Congreso no asumió la asignación presupuestaria correspondiente y el nombramiento de los técnicos. Los objetivos de reducción de la rotación de personal y desempeño de sus miembros no se midieron. En entrevistas se comprobó que la rotación de personal es todavía un problema fundamental del funcionamiento del Congreso. En cuanto al desarrollo institucional del Poder Legislativo, la selección de los indicadores muestra una preferencia por evaluar la operatividad y no la calidad de su funcionamiento.<sup>169</sup> El subprograma vinculado a la Cámara de Cuentas tuvo un rol secundario y, si bien alcanzó su meta del 100% del número de auditorías realizadas en 2004,<sup>170</sup> este resultado no implicó mejoras en el funcionamiento de la Cámara como organismo de control.

## NOTAS DE PIE

<sup>1</sup> El promedio de crecimiento de AL entre 1990 y 2003 fue de 3.4%. RD creció 5,6% y Chile 5,8% anual.

<sup>2</sup> Las exportaciones de maquila textil aumentaron un 50% hasta 2001, el sector turismo tuvo un excepcional desempeño pasando de US\$770 millones en 1991 a US\$2.798 millones en 2001 (11% del PBI) y las remesas crecieron de US\$330 millones en 1991 a US\$2.000 millones en 2001 (10,3 % del PBI). Cálculos en base a datos del BCRD.

<sup>3</sup> En 2002, el 10% de las familias más ricas que recibían el 38,3% del ingreso, pasaron a recibir el 41,5%. En 2004, el 40% de las familias más pobres que recibían el 12% del ingreso, pasaron a recibir el 10% (CEPAL).

<sup>4</sup> Este favorable desempeño se verifica también a nivel de la volatilidad de la actividad económica, caracterizándose por una combinación de volatilidad y crecimiento medio. Ver Gráfico 3 en Anexo I.

<sup>5</sup> La RD se convirtió así en uno de los principales países receptores de IED en América Central y el Caribe ocupando el tercer puesto, detrás de Panamá y Costa Rica (CEPAL).

<sup>6</sup> También un impuesto de 10% a las telecomunicaciones y de 0.15% a las transacciones financieras.

<sup>7</sup> En agosto 2003, el gobierno firmó un acuerdo de contingencia con el FMI por US\$600 millones, que no pudo mantener y fue cancelado dos meses después, tras la re-estatización de las compañías de distribución eléctrica. En 2005, el acuerdo fue por US\$665 millones durante 2 años que luego extendió hasta enero 2008.

<sup>8</sup> Al final de 2004 acumuló una inflación anual de 28.7%. En 2005 la inflación alcanzó 7.4%, un desempeño mejor que los objetivos del BCRD, para luego cerrar el 2006 dentro de la banda de 5-7%.

<sup>9</sup> Si bien tras la crisis de confianza de 2003 las reservas internacionales del BCRD alcanzaron un mínimo histórico (US\$260 millones), las medidas comprendidas en el acuerdo con el FMI junto con la recuperación de la confianza y los capitales privados permitió al BCRD recuperar y recomponer sus reservas internacionales, para finales de diciembre 2007 (US\$2.900 millones). El déficit parafiscal pasó de 4% del PBI en 2004 a 2,9% en 2005, 2,2% en 2006 y 1,8% en 2007. Además, se introdujeron reformas en la legislación de administración financiera, crédito público, planificación de inversiones y gestión por resultados.

<sup>10</sup> Incluye la ampliación de la tributación del impuesto al valor agregado para los bienes industriales y de servicios y el aumento del impuesto a la renta en los sectores de altos ingresos y de empresas del 30%. La reforma tributaria de diciembre 2006 incluye el aumento del impuesto al petróleo, la creación de impuestos a las licencias de vehículos y un impuesto del 16% a los servicios de seguros. Al mismo tiempo se crean impuestos *ad-valorem* para las bebidas alcohólicas y el tabaco. Además, se introdujeron reformas en la legislación de administración financiera, crédito público, planificación de inversiones y gestión por resultados.

<sup>11</sup> El déficit fiscal consolidado pasó de 7,6% del PBI en 2003 a 3,4% en 2005, 3,4% en 2006 y 2,1% en 2007. La diferencia con el sector público consolidado se debe exclusivamente al déficit parafiscal del Banco Central. Para analizar la dinámica fiscal eliminando las fluctuaciones cíclicas que enfrentan las economías emergentes se debe utilizar el déficit fiscal estructural en lugar del observado (Izquierdo y Talvi, 2008). A partir de este ajuste se puede ver como antes de la crisis financiera ambas medidas convergían, y durante la crisis se da un deterioro coyuntural del déficit observado que se corrige en 2007. A partir de 2008 se corrige esta dinámica.

<sup>12</sup> La renegociación de la deuda abarcó las siguientes obligaciones: (i) Club de París (2004-2005), US\$330 millones; (ii) Bancos Comerciales (2005-2006), US\$177 millones; (iii) Bonos (2005), US\$1.067 millones; (iv) Bonos (Unión FENOSA) (2005-2006), US\$300 millones.

<sup>13</sup> La deuda pública ajustada por el componente cíclico del PBI y el tipo de cambio real, y por las diferencias entre el déficit fiscal estructural y observado (Izquierdo y Talvi, 2008). Las estimaciones tanto del FMI como del GRD prevén que con un resultado primario de 1,5% del PBI para el 2008-2012 se

---

eliminaría el déficit del SPNF y la deuda pública llegaría a sus niveles de equilibrio en el entorno del 30% del PBI para el 2015.

<sup>14</sup> De acuerdo con la UAAES de la SEEPYD, durante el período de crecimiento 2005-2007 la elasticidad pobreza crecimiento, calculada como la razón entre la tasa de crecimiento del porcentaje de población pobre y la tasa de crecimiento real del PIB alcanzó un promedio de -0,68.

<sup>15</sup> Con relación al tema de desigualdad, las estimaciones disponibles actualmente muestran conclusiones distintas. Por un lado, las cifras de la Unidad Asesora de Análisis Económico Social (UAAES) y la SEDLAC muestran una reducción de la desigualdad, y por el otro los cálculos de la CEPAL revelan un aumento de las medidas.

<sup>16</sup> El Cuadro 3 del Anexo I Estadístico muestra la correlación trimestral entre el crecimiento real del PIB de EEUU y el crecimiento real de diferentes sectores productivos para los cuales fue posible empalmar las series de datos. Estas correlaciones revelan que existe una relación directa entre el PIB estadounidense y el crecimiento real de los sectores de minería, construcción, hoteles, transporte, comunicaciones y exportaciones.

<sup>17</sup> El 53,6% del déficit de cuenta corriente correspondió al crecimiento en el valor de las importaciones de petróleo y alimentos. Sólo la factura petrolera dominicana representó más del 40% del total del aumento en las importaciones. Durante el 2008, las importaciones de combustibles ascendieron a US\$ 4,241.3 millones, un aumento superior en US\$1.017,3 (31,6%) al monto registrado en 2007.

<sup>18</sup> Al inicio de 2009 el World Economic Outlook del FMI estimaba un crecimiento del 0,5% para la RD en el 2009, cifra sustancialmente inferior al 3,5% logrado.

<sup>19</sup> Estas actividades siguen siendo la principal fuente de divisas extranjeras, trabajo e inversión, pero cuentan con pocos encadenamientos con el resto de la economía. El sector de servicios, que incluye turismo, representa el 51,7% del PBI.

<sup>20</sup> Mientras en el año 2000 el país suplía el 4% de las importaciones de textiles a EEUU, en el año 2006 esa participación cayó al 2%, y no vislumbra una recuperación del sector (SEEPD, 2008). Estas empresas enfrentan mayores niveles de competencia en el mercado internacional por causa del ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y por el fin del ATC. Asimismo, si bien las exportaciones nacionales (sin ZF) han crecido en los últimos años, esta oferta exportable se basa principalmente en bienes de poco valor agregado como son productos mineros (i.e. ferrometal, plata y oro), bienes adquiridos en el puerto (i.e. combustibles y alimentos) y otros productos menores de bajo contenido tecnológico. Finalmente, el análisis de la estructura productiva de RD muestra que la participación del comercio exterior en el producto ha sido reemplazada por una mayor participación del consumo privado.

<sup>21</sup> El acuerdo implica la eliminación de los aranceles de 80% de los productos importados desde EEUU. El resto de los productos serán desgravados en los 10 años siguientes a la entrada en vigencia del acuerdo. El acuerdo exige la desgravación inmediata de 80% de los productos provenientes de los países adscritos (Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana) hacia EEUU.

<sup>22</sup> El crecimiento del flujo de pasajeros no residentes que llega al país por vía aérea y la producción total de los hoteles, bares y restaurantes del país se viene reduciendo desde los noventa.

<sup>23</sup> BCRD, Estadísticas, agosto del 2009.

<sup>24</sup> En el *Global Competitiveness Index* del Foro Económico Mundial, la RD se encuentra ubicado en el lugar 98 de 134 países. En el *Doing Business* del Banco Mundial, la RD se ubicó en la posición 97 de 181 países en 2009. Los dos índices coinciden en que la RD ha presentado avances importantes en la reducción en el tiempo y en la cantidad de trámites requeridos para abrir una empresa, los avances relacionados con el pago electrónico de impuestos, y las mejoras que se han presentado en el sistema de registro de propiedades.

<sup>25</sup> La falta de correspondencia entre oferta y demanda de trabajo en el mercado laboral dominicano exhibe una demanda desproporcionada de habilidades menores de corto plazo y una ausencia de la correspondiente

---

oferta. Asimismo, la educación terciaria recibe baja remuneración y no se generan incentivos hacia la capacitación.

<sup>26</sup> Se registra una disminución en el número total de entidades de intermediación financiera. Estas pasaron de 131 en 2004 a 112 en 2008. El sistema financiero en RD está compuesto por distintos tipos de instituciones financieras, siendo las más importantes los Bancos Múltiples: 12 Bancos Múltiples representan el 79,6% del total de activos del sistema financiero. De éstos, 2 Bancos Múltiples dominan casi la mitad del sistema, uno estatal—De Reservas— (22,3% del mercado), y otro privado —Banco Popular— (23,2%). Otras instituciones con menor participación son las Asociaciones de Ahorros y Préstamos (AAP), que poseen un 12% de los activos del sistema y representan una sexta parte de los activos de los Bancos Múltiples.

<sup>27</sup> El indicador de patrimonio técnico sobre activos y operaciones contingentes ponderadas por riesgos ha mejorado paulatinamente pasando de 10,4% en 2004 a 13,4% en 2008.

<sup>28</sup> El ratio de cartera vencida sobre cartera total registró una disminución de 6,8% en 2004 a 3,4% en 2008.

<sup>29</sup> El indicador de rentabilidad del capital promedio (ROE) pasó de 21.0% a 28.3%.

<sup>30</sup> El ratio de gasto administrativo anualizado sobre el activo promedio es el más elevado de la región, con un valor de 6.8%, el ratio regional es de 4,7%. El resto de países presentan los siguientes ratios: Panamá (0,9%), Costa Rica (4,4%), El Salvador (2,8%), Guatemala (4,0%), Honduras (5,3%) y Nicaragua (6,0%).

<sup>31</sup> Si bien tradicionalmente el relativamente amplio *spread* de tasas ha sido explicado por la necesidad de cubrir los costos operativos no financieros, el reciente incremento de dicho indicador a los niveles de la crisis del 2003 podría ser un indicador adelantado de potenciales problemas bancarios (IMF, *Financial System Stability Assessment. Dominican Republic*, pág. 27).

<sup>32</sup> La RD depende casi totalmente de combustibles importados para generar electricidad, principalmente petróleo (59% de las fuentes primarias que alimentan la capacidad instalada del país, alrededor de 3.164 MW). El gas natural compone el 17%, la energía hidroeléctrica el 17%, y el resto, carbón (Fuente: BCRD).

<sup>33</sup> En 1989, este tipo de generación representó el 42% de la capacidad instalada del país. Veinte años más tarde, los generadores de respaldo alcanzan el 38% de la capacidad total del país y el 63% de la capacidad total contratada por las compañías de distribución para abastecer sus mercados. Recientemente, este fenómeno se ha acentuado porque los consumidores más grandes están circunvalando a las compañías de distribución y convirtiéndose en usuarios no regulados con contratos con generadores en el mercado libre (UAAES, op.cit.).

<sup>34</sup> Martínez, Rafael. *La reforma de las empresas públicas y sus proyecciones socioeconómicas en República Dominicana*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre, 2002.

<sup>35</sup> La CDEEE y sus filiales poseen el 15% de la capacidad instalada del país (468,4 MW de centrales hidroeléctricas de propiedad de EGEHID), el 100% de la red de transmisión (propiedad de TDE) y el 83% del mercado de distribución (a través de Edenorte y Edesur). El GRD asume roles conflictivos, como formulador de políticas (Ministerio de Finanzas y la CNE), regulador (SIE) y accionista (CDEEE).

<sup>36</sup> El monto de subsidios a la electricidad representó el 8,5% de los gastos totales del GRD, cercano al gasto en educación (10,1%) y superando al gasto en salud (7%). Históricamente, los subsidios del GRD al SERD representaron entre 2% y 2,5% del PIB. UAEES (2008). El GRD creó el Fondo de Estabilización de la Tarifa Eléctrica (FET) para financiar la brecha entre la tarifa indexada y actual. El reajuste de la tarifa de venta al público se basa en las variaciones de los precios del petróleo, la inflación y la tasa de cambio. Sin embargo, esta fórmula de indexación rara vez ha sido aplicada y la tarifa aplicada ha estado siempre por debajo de la tarifa indexada. En 2006, el GRD decidió congelar las tarifas a fin de reducir el impacto de los precios del petróleo sobre el precio de venta y, hasta la fecha, ningún reajuste ha sido aplicado.

<sup>37</sup> Casi el 50% de todas las empresas que participaron en la Encuesta sobre el Clima de Inversión (2005) citaron la electricidad como el mayor obstáculo a la competitividad (BM, 2006. Dominican Republic Country Economic Memorandum, The Foundations of Growth and Competitiveness).

---

<sup>38</sup> La baja calidad de los servicios también induce al robo a través de la manipulación de los contadores, conexiones ilegales y la falta de pago de facturas. El GRD creó el Programa Nacional de Apoyo a la Eliminación del Fraude Eléctrico (PAEF) en octubre de 2002 para hacer cumplir los cobros y eliminar las conexiones ilegales. Seis años más tarde, no existe evidencia de que el PAEF haya mostrado resultados en cambiar la percepción cultural de que el robo de electricidad no es un delito. El GRD aprobó una Ley contra el robo (Ley 186/2007) pero su aplicación se aplazó hasta el 2009.

<sup>39</sup> La mayoría de los consumidores dedican parte importante de sus ingresos mensuales a suplir necesidades de servicio insatisfechas (entre el 10-13% los pequeños consumidores y alrededor de 30% los grandes consumidores). Para los pequeños consumidores, estos gastos incluyen compras de electricidad a las compañías de distribución, provisiones de respaldo, velas, combustible para lámparas, combustible para generadores e inversores pequeños. Para los grandes consumidores, alrededor de la mitad de todos los negocios dominicanos en los sectores comerciales e industriales tienen capacidad de generación de respaldo (92% en el caso de consumidores industriales). Una encuesta estimó estos gastos en US\$37 millones/mes sólo en Santo Domingo (Banco Mundial: Documento de Evaluación de Proyectos, de abril de 2008).

<sup>40</sup> El Programa de Reducción de Apagones (PRA) fue una respuesta política para superar el malestar social provocado por los apagones financieros en 2001 y su eliminación estaba prevista para 2003. De hecho, el PRA es un acuerdo entre el GRD y las compañías de distribución, en el cual algunas zonas son abastecidas con una cantidad de energía limitada durante ciertas horas del día. A su vez, las compañías deben ser reembolsadas por la CDEEE a 75% del costo del suministro en las áreas del PRA. No hay contabilización del uso para ninguno de los consumidores del PRA y los pagos se basan en una tarifa fija. En 2008, el PRA persistía y el 12,7% de la energía adquirida por las compañías de distribución a los generadores en ese año fue suministrada a sus áreas. El programa ha sido una carga para el presupuesto del GRD, ya que sólo el 10,3% de la electricidad suministrada a las áreas del PRA fue facturada (Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, UAAES, Monitor Energético, Octubre 2008). Los costos del GRD se han estimado entre 5 y 15 millones de dólares por mes. Actualmente, 500 mil familias viven en zonas del PRA, lo que representa alrededor del 30% de la base total de clientes de las compañías de distribución.

<sup>41</sup> A pesar de que los indicadores de cobertura sitúan a RD entre los países de la región con mejores niveles de acceso a servicios mejorados de agua y saneamiento, estas cifras esconden enormes deficiencias en las modalidades de acceso. Para el 2006, RD presenta indicadores de cobertura de los servicios que la situaban entre los países con mejores niveles de AL: 95% de acceso a nivel nacional, 97% para el área urbana y 91% para la rural. De acuerdo con la misma fuente, los niveles de cobertura de saneamiento se ubican en 79% a nivel nacional correspondiendo a 81% para el área urbana y 74% para la rural. Sin embargo, las cifras de cobertura se refieren a la disponibilidad de agua por tubería a menos de 500m de la vivienda, no a la cobertura domiciliaria. En relación a saneamiento, estas cifras se refieren a sistemas adecuados de servicio sanitario (disposición de excretas) y no de recolección de aguas servidas (Encuesta de Hogar de Propósitos Múltiples, incluida en Dominicana en Cifras, 2008). Las cifras de la encuesta de hogar difieren en un 10% de las cifras publicadas por la Encuesta Demográfica y de Salud – ENDESA (cobertura urbana 59.2% y rural 18.9%). Estos datos también difieren de los publicados por la Encuesta Nacional de Fuerza de trabajo que sitúa la cobertura domiciliaria alrededor del 70% (Tabla 2b, Anexo I).

<sup>42</sup> Estas cifras esconden las diferencias que existen entre las operadoras encargadas de la prestación de servicios. Por ejemplo, la Corporación que atiende la ciudad de Santiago (CORASAN) muestra los mejores indicadores de cobertura (90% de la población con acceso a servicio de agua por tubería y 97% con sistema adecuado de disposición de excretas). El otro extremo en materia de déficit de los servicios lo presentan algunos sistemas administrados por INAPA en donde la cobertura de agua por tubería alcanza 40% (Altagracia y Monte Cristi) y la existencia de sistemas adecuados de saneamiento un 75% de la población (Eliás Peña, Baoruco, Independencia). Por su parte, la CASSD que atiende cerca de 40% de la población urbana incluyendo la ciudad de Santo Domingo y 20% de la rural, atiende el 75% de la población con acceso a la red de agua domiciliaria y 19% conectada a la red de alcantarillado (CAASD, 2008).

<sup>43</sup> La situación muestra diferencias importantes entre operadoras. En efecto, CORASAN presenta un alto índice de potabilidad (>95%) mientras que en los sistemas administrados por INAPA, el índice de potabilidad se ha venido reduciendo de manera drástica situándose alrededor de 69%.

---

<sup>44</sup> La calidad del agua embotellada, por su parte, es desigual debido a los bajos controles aplicados a la industria. Recientemente la Secretaría de Salud Pública clausuró 68 plantas procesadoras de agua en botellones, luego de comprobar que no cumplían con las normas de calidad requeridas (El Listín Diario julio 6, 2009).

<sup>45</sup> En efecto, la inversión promedio en el sector agua potable y saneamiento durante el período 1999-2006 superó los US\$140 millones y se situó en 0,44% del PIB, cifra esta muy superior a la estimada como necesaria para lograr cumplir las metas del milenio e incluso lograr cobertura universal (Abreu, Dic. 2005).

<sup>46</sup> Las tarifas se mantienen congeladas desde hace más de 10 años. Una excepción a esta situación la muestra CORASAN en donde las tarifas son aprobadas por su Consejo Directivo mientras que en INAPA y CAASD lo son por la Presidencia. Las Corporaciones reciben transferencias del Gobierno Central con las cuales atienden parcialmente la nomina de empleados, la totalidad de los costos de los insumos para la potabilización y otros gastos de funcionamiento.

<sup>47</sup> Según el Informe global del PNUD (2006), “Reducir los Riesgos de Desastre: un reto para el Desarrollo”, RD presenta una vulnerabilidad relativamente alta a los huracanes, sólo superada por Haití. Esto hace a la isla de La Española la más susceptible a huracanes en la región del Caribe. Ver también PNUD, 2004; PAHO-OPS, 1999; UNDAC/OCHA, 2005.

<sup>48</sup> Estudio realizado para el Programa de Indicadores de Gestión del Riesgo a Desastres financiado por el BID (Cardona, 2005). Según este estudio, el mayor riesgo por desastres extremos lo presentan El Salvador, Perú y RD. En estos países pueden presentarse pérdidas notables y su resiliencia económica es insuficiente para atenderlas. Otro de los indicadores contemplados en este Sistema de Indicadores financiado por el BID es el Índice de Déficit por Desastres (IDD) que refleja el riesgo del país en términos macroeconómicos y financieros ante eventos catastróficos probables. Los resultados de este índice, medido cada cinco años desde 1980 hasta el 2000 para los eventos extremos máximos ocurridos en RD, indican que el país no tendría recursos propios suficientes, o por transferencia y/o de financiación factibles, para afrontar las pérdidas y realizar la reposición del stock de capital afectado por este tipo de eventos. En la comparación de una muestra de 14 países de la región, RD es uno de los países con más baja capacidad económica para enfrentar un desastre (Cardona, 2005).

<sup>49</sup> Los avances sociales logrados en la década de crecimiento de los noventa fueron revertidos por la crisis de 2003 (BID, 2001). El alza inflacionaria, el aumento del precio de los alimentos y del transporte, produjo una reducción de un tercio en el ingreso promedio de los hogares dominicanos, generando un deterioro significativo de los niveles de pobreza (BID-BM, 2006). Ver análisis de la evolución de los índices de pobreza desarrollada por UAAES de la SEEPYD (2005-2007). El último informe de pobreza del Banco Mundial y el BID señala los siguientes determinantes estructurales de la pobreza estructural en RD: i) niveles educativos bajos; ii) desempleo o subempleo; iii) ubicación en zonas rurales; iv) carencia de servicios básicos; v) mayor número de miembros del hogar; y vi) mayor edad del jefe de hogar.

<sup>50</sup> Según las cifras de la UAAES y de la Secretaría de Estado Planificación y Desarrollo (SEEPYD) mientras que el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza e indigencia era de 29,1% y 10,7% respectivamente a finales de 2002, para comienzos de 2007 estas cifras eran de 36,8% y 11,8%.

<sup>51</sup> De hecho, para el período 1997-2000 cuando la economía creció a 6,3% per cápita anualmente, sólo el 30% de las familias de mayor poder adquisitivo experimentaron incrementos significativos (BID-BM, 2006). En contraste, los ingresos laborales promedio para las familias en los cinco deciles inferiores declinaron en cerca del 2% anual en términos reales (BID-BM, 2006).

<sup>52</sup> De acuerdo con la UAAES de la SEEPYD, durante el período de crecimiento 2005-07 la elasticidad pobreza crecimiento, calculada como la razón entre la tasa de crecimiento del porcentaje de población pobre y la tasa de crecimiento real del PIB alcanzó un promedio de -0,68.

<sup>53</sup> Se refiere a las deficiencias del sistema educativo con altas tasas de sobre edad, repetición y deserción, y la baja calidad de los servicios de salud debido al gasto reducido y a las débiles estructuras administrativas. RD continúa presentando graves problemas de calidad en la prestación de servicios públicos (especialmente sanitarios y eléctricos) (BID-BM, 2006).

---

<sup>54</sup> En este período, el gasto se redujo de 7,9% del PIB (2002) a 6,8% (2003), no habiendo recuperado los niveles anteriores a la crisis hasta 2005 y aún rezagado en comparación con el promedio regional.

<sup>55</sup> El primer mapeo de los programas de asistencia social (2004) reveló la existencia de al menos 43 programas sin una definición clara de sus objetivos, ni de sus características de operación y resultados esperados (Báez y Solís, 2004).

<sup>56</sup> El PPS se estructuró en 21 programas de asistencia social agrupados en seis áreas: (i) Desarrollo local; (ii) Desarrollo territorial; (iii) Asistencia social; (iv) Inclusión de grupos vulnerables; (v) Apoyo al empleo; y (vi) Subsidios sociales.

<sup>57</sup> SOLIDARIDAD integra: Comer es Primero, Incentivo a la Asistencia Social, Ayuda a Ancianos y Dominicanos y Dominicanas con Nombre y Apellido. Además, el Gobierno de RD está considerando incluir adicionalmente los tres siguientes: Tu compromiso, Retorno y Permanencia en la Escuela, y Suplementos Alimentarios. Mediante SOLIDARIDAD se transfieren recursos de manera condicionada y focalizada a la población en extrema pobreza con el fin de estimular la demanda de servicios de educación y salud. Hasta junio de 2007 el programa cubría el 37% de la población en condiciones de pobreza.

<sup>58</sup> El SIUBEN es un sistema de información basado en la caracterización socioeconómica de las familias que ordena a los hogares por criterios de carencias socioeconómicas. Entre los proyectos que aplican SIUBEN están: Solidaridad, Régimen subsidiado de salud; Consejo Nacional de Personas Envejecientes (CONAPE); Programa de erradicación de trabajo infantil; y Subsidio del gas licuado BONOGAS. El monto de BONOGAS es de \$US6,5 mensual por familia y alcanza un total de 800.000 familias, de las cuales 626.000 pertenecen a las categorías I y II del SIUBEN y las otras al III.

<sup>59</sup> El Decreto 1554-04 establece: “Los programas destinados a ejecutar actividades que protegen a los más pobres deberán estar focalizados geográfica o individualmente”.

<sup>60</sup> El Programa de Empleo Alternativo (PROCREA) y el Programa Social de Producción Agrícola.

<sup>61</sup> El SIUBEN como mecanismos de focalización cuenta hoy con información de 1,5 millones de hogares en zonas prioritarias de pobreza de acuerdo con el mapa de pobreza (gabinete Social). Sin embargo, de acuerdo al estudio realizado por el BID-BM en 2006, la fracción de hogares que el SIUBEN declaraba como “elegibles” a pesar de tener ingresos por encima de la línea de pobreza corresponde al 46,4% y la fracción de hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza que el SIUBEN calificaba como no elegibles es del 38,2%.

<sup>62</sup> Los resultados educativos indicaban que menos de la mitad de alumnos de 1er grado terminan el 4to grado a tiempo y menos de un cuarto llegan al 8vo grado a tiempo. Sólo el 10% de entrantes al 1er grado finalizan la secundaria a tiempo (BID, 2004. *La educación en RD. Logros y desafíos pendientes*).

<sup>63</sup> Esto indica un rendimiento muy pobre, más considerando que respondiendo al azar un test con cuatro posibles opciones, los alumnos obtendrían un promedio de calificación de 25 puntos (Resultados de los estudios realizados por el Consorcio de Evaluación e Investigación Educativa, CEIE).

<sup>64</sup> UNESCO/OREALC, Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Junio, 2008).

<sup>65</sup> Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE).

<sup>66</sup> Las inversiones en el área de infraestructura suman alrededor de US\$2.800 millones por concepto de construcción de nuevas aulas y rehabilitación y sustitución de aulas, solamente para la educación inicial y básica (para educación media se proyectaron aproximadamente US\$1.000 millones adicionales) (Plan Decenal de Educación 2008-2018, 5ª revisión).

<sup>67</sup> Para 2008, el presupuesto en educación como proporción del PIB se redujo en un 16,8% (PDE 2008-2018).

<sup>68</sup> Para lograr los ODM, el Sistema Educativo Dominicano requiere rehabilitar, sustituir o adecuar un total de 14.000 aulas, y un aumento de las necesidades en 10.000 aulas adicionales en el corto plazo, para poder lograr el cumplimiento del horario oficial, a través de implementar un máximo de dos tandas diarias por cada plantel escolar. Esto significa un déficit a corto plazo de 24.000 aulas. De acuerdo con las

---

estimaciones de costos realizadas en el marco de los ODM, la intervención en infraestructura, requiere de una inversión que ronda los US\$1.446 millones (OECD, 2008. Pág. 49). Los cálculos de la Secretaría de Estado y Educación más recientes sobre la demanda inmediata de aulas en el sistema en función de los criterios definidos y utilizando la herramienta del Sistema de Gestión de Centros (SGC), arrojan una inversión promedio de US\$165 millones anuales sólo en construcción de nuevas aulas, del 2010 al 2012. En el presupuesto de 2010, además del monto de la inversión que tradicionalmente se destina a educación, se asignaran adicionalmente durante el trienio 2010-2012 unos US\$283,4 millones para construcción, rehabilitación, equipamiento y materiales didácticos para aulas donde asistan niños y niñas de hogares beneficiarios de Solidaridad.

<sup>69</sup> El sistema de dos y hasta tres tandas implica que el tiempo efectivo de clase es muy bajo. Los niños asisten a jornadas de cuatro horas de duración, incumpliendo la normativa vigente (5h 45min). El Currículo Oficial establece 1.080 horas de clases para el Nivel Básico, 1.250 para la Media, y 1.400 para la Técnico Profesional. Se estima que, en promedio, el número de clases que reciben los estudiantes no alcanza las 500 horas lectivas. El tiempo promedio que los alumnos pasan en las escuelas es de 3h 27min diarios. El tiempo es mayor en la tanda matutina de 3 h 44 m, que en las tandas vespertinas de 3h 7m. El tiempo promedio de clases fue de 156 minutos en 2005 y 161 minutos en 2008. Para el 2008, la mayor proporción de escuelas de la tanda matutina (48.7%) emplean 3 a 3,5 hora de clase; mientras que en la tanda vespertina la mayor proporción (39,7%) emplea de 2 a 2,5 horas de clases.

<sup>70</sup> Alrededor de un quinto de la matrícula nacional asiste a la escuela privada, apreciándose una relación inversa entre el nivel de pobreza y la asistencia a la escuela privada. Esta relación permite concluir que la educación privada ha prosperado como una consecuencia de las carencias y limitaciones del sistema educativo público, y no como una opción alternativa (PNUD, 2008. *Informe sobre el Desarrollo Humano*).

<sup>71</sup> El RE-306 contiene un extenso análisis sobre la historia política del país y el proceso de toma de decisiones.

<sup>72</sup> De acuerdo con la literatura (Choup 2006, Murillo y Schrank, 2005), esta configuración influye sobre el tipo de bienes y servicios que provee el Estado, los gobernantes optan por transferencias direccionadas sobre bienes públicos para sostener los vínculos clientelares.

<sup>73</sup> De acuerdo al *Public Expenditure Review*: “Dado que las prioridades cambian con frecuencia, aun durante una misma administración, los fondos asignados a la finalización de obras iniciadas frecuentemente se desvían a nuevas obras no planificadas. Muchas obras públicas se inician, particularmente durante períodos electorales, y no se finalizan. Por ejemplo, cuando la administración anterior entró en funciones, 30 obras se encontraban bajo construcción, y se agregaron 13 edificios adicionales. Solamente 17 de estos 43 edificios se finalizaron.”

<sup>74</sup> Un ejemplo de discrecionalidad presupuestaria es la cuenta 1401. Este fondo permite al Presidente contar con fondos cuyo uso estaba regido por el único criterio de “satisfacer importantes necesidades públicas”. Si bien diversas modificaciones al proceso presupuestario – decreto 646-02 – han diluido la importancia de esta cuenta (Artana et al., 2006), de acuerdo con Ley 423-06, en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos para 2008 se apropiaría un monto de gastos equivalentes al 6% de los ingresos corrientes estimados, que serán asignados por el presidente.

<sup>75</sup> Datamart. Statement of Approved Loans (Dynamic Version), Dic. 2003 y Dirección General de Crédito Público, Deuda del Sector Público por Acreedor, Estadísticas 2008 (se seleccionó la metodología anterior para propósitos de comparación con años anteriores).

<sup>76</sup> Balance General, después de donaciones. Operaciones del Gobierno Central (Base Devengada). BCRD. Cifras convertidas a US\$ utilizando la tasa de cambio promedio anual del FMI.

<sup>77</sup> La DDP proveniente de bonos cuadruplicó. El monto de la deuda interna proveniente de Bonos del Tesoro se duplicó entre 2004-08, conformando un 36,8% de la deuda interna, significando un aumento del 12 al 22% de la DDP total. La proporción de financiamiento privado a corto plazo aumentó del 14 a 23%, y los montos provenientes de las instituciones financieras alcanzaron un 12% de la DDP total en 2007, comparado con 1% en 1995.

---

<sup>78</sup> El área social presentó el índice de anticipación más bajo en donde sólo 1 proyecto fue aprobado de los 6 inicialmente anticipados. Sin embargo el PBL social aprobado representa el 42% del monto total aprobado. En el caso de la competitividad, el 50% de los proyectos aprobados no fueron programados. En gobernanza se aprobaron 3 proyectos, de los cuales uno no fue programado.

<sup>79</sup> Los índices de improvisación en los ciclos anteriores fueron: 0% en el ciclo 1991-96, 6% en el ciclo 1997-2000, y 3% en el ciclo 2001-03 (RE-306, §2.23).

<sup>80</sup> En el caso de medioambiente, se proponen como indicadores los índices de riesgo y de vulnerabilidad, propuestos en un trabajo analítico (Cardona, 2005), pero ni la EBP ni las operaciones propuestas, prevén volver a calcularlos, con lo cual no es posible verificar su cumplimiento. Asimismo, para otros indicadores, por ejemplo el índice de pobreza extrema, la EBP incluye métricas pero no se menciona la fuente utilizada, lo cual limita su actualización y la constatación de su cumplimiento.

<sup>81</sup> El primer proyecto de cooperación para el fortalecimiento del sistema bancario, su supervisión y reglamentación (DR-L1001) fue aprobado en 2003; el segundo préstamo sectorial para un programa de consolidación de la reforma financiera (DR-0151) fue aprobado recién en 2004.

<sup>82</sup> Dado que la inversión en tecnología y los servicios de inocuidad alimentaria tienen características de bienes públicos, orientar la inversión pública a impulsar este tipo de inversión resulta necesario. Ver también “República Dominicana: Política Agroalimentaria, Competitividad y Pobreza Rural”, BID (2000).

<sup>83</sup> De hecho, los fondos del FONDEC no siempre fueron invertidos en *clusters* de productos estratégicos para la economía dominicana, teniendo en cuenta su potencial de desarrollo de mercados más diversos.

<sup>84</sup> Instituto Libertad y Democracia “Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe: Reporte de la Investigación en República Dominicana”. Julio de 2006.

<sup>85</sup> De hecho, este apoyo viene a enmendar una falla de diseño del programa anterior de Modernización de Tierras (DR0118) que permitió la titularización pero con graves imprecisiones en la delimitación y georeferenciación de las propiedades. Esta figura jurídica reconoce el derecho sobre un terreno pero no especifica cuál es su localización. Según la información del PMJT a diciembre de 2005 de las 920.000 propiedades formales de RD (i.e. inscritas en el Registro de Títulos), el 46% se encontraban amparadas por esta figura.

<sup>86</sup> En términos generales, este modelo coincide con Plan Integral del Sector Eléctrico de República Dominicana (2006-2012) del GRD.

<sup>87</sup> Desde 2004 a 2008, el BM fue quien lideró el apoyo al sector eléctrico en RD. Tras la crisis de 2004-05, el BM aprobó un programa de asistencia técnica por US\$7,3 millones (2004) y un PBL por US\$150 millones (2005).

<sup>88</sup> En Octubre de 2008, como parte de un esfuerzo coordinado con el BM y la OPEP, el Banco aprobó un préstamo soberano de US\$40 millones para financiar los planes de negocios de las compañías de distribución. Una vez más, el BM lideró la ayuda financiera al aprobar un préstamo de US\$42 millones en abril de 2008.

<sup>89</sup> Como se menciona en el Capítulo I y como lo sugirió la propia EBP, las causas están más relacionadas con la intervención política en la determinación de tarifas en inversiones, el sistema de subsidios fiscalmente insostenibles, las restricciones financieras del sector, y los problemas de regulación existentes.

<sup>90</sup> El programa fue importante para dar continuidad a las reformas del sector social como consecuencia de las condicionalidades de desembolsos de los créditos. No obstante, la gran mayoría de condicionalidades planteadas se limitaron a la elaboración de manuales, puesta en vigencia de reglamentos y leyes, o a la realización de protocolos. Así, se dejaron de lado la calidad del gasto, la eficiencia y eficacia de los programas sociales implementados.

<sup>91</sup> El componente de fortalecimiento de la ONE ya había sido contemplado en el PROREFORMA.

---

<sup>92</sup> No se capitalizó el potencial de aprovechamiento de los recursos no reembolsables del PRODEV para la alineación de voluntades políticas de diferentes entidades y la dinamización de la producción de estadísticas oficiales confiables con fines de gestión pública.

<sup>93</sup> Transferencias Netas Definidas como: Desembolsos – (Capital + Intereses + Cargos de Crédito + Otros Cargos + Ingreso + Otros) (IDB *Datawarehouse*).

<sup>94</sup> Las transferencias netas cayeron de US\$186 millones en 2002 a un negativo de US\$95 millones a finales de la EBP.

<sup>95</sup> Finance Datamart. Statement of Approved Loans (Dynamic Version), 2003-12-31.

<sup>96</sup> La estrategia propuso pasar escenario alto si se conseguían metas altamente ambiciosas: “en la medida que la desaparición del déficit del SPNF mejore la capacidad fiscal, el sistema tributario será reformado y se ejecuten las reformas en la administración financiera del Estado y en el sector energético”.

<sup>97</sup> Al inicio del período de la estrategia había 22 préstamos en ejecución, con un saldo por desembolsar mayor a 50%. Se planificaba terminar de ejecutar 16 proyectos entre 2005-08 (EBP, Anexo VI), de los cuales 13 fueron finalizados, incluyendo 4 PBLs. Los otros 9 proyectos de inversión que fueron completados llevaban en promedio más de 75 meses en ejecución desde su aprobación.

<sup>98</sup> Balance de préstamos es: Saldo por desembolsar a principio de la EBP + Aprobaciones de préstamos – Desembolsos de préstamos – Cancelaciones de préstamos = Saldo a final de la estrategia: US\$700M + US\$688M – US\$756M – US\$197M = US\$435M.

<sup>99</sup> Un análisis de los flujos de repago muestra que los PBLs fungieron de repago de los préstamos de emergencia.

<sup>100</sup> El Programa de Reforma de la Gestión Social y el Programa de Consolidación Reforma Financiera, así como un préstamo de emergencia, Protección y sostenibilidad de Reformas Sociales.

<sup>101</sup> En términos de relevancia sectorial frente al objetivo central de la EBP de la reducción de la pobreza, el análisis muestra que las TCs y los SPs concentran 42% del monto aprobado en Competitividad, 41% en Gobernabilidad, y 17% en el sector social.

<sup>102</sup> Durante 1999-2003 se aprobaron 56 operaciones por US\$11,4M.

<sup>103</sup> Durante 1999-2003 se aprobaron 7 donaciones (US\$5M) y un préstamo (US\$2,5M).

<sup>104</sup> A estos 4 se pueden sumar otros 3 que fueron aprobados en 2004. De los 7 productos aprobados (DR-N1003, DR-N1004, DR-N1006, DR-N1008, DR-N1014, DR-N1019, DR-N1022) solamente se pueden encontrar los reportes finales para 4 de ellos en IDBDocs.

<sup>105</sup> DR-N1003 Situación Económica y Perspectivas: Istmo Centroamericano, México, Haití y República Dominicana; DR-N1004 Apoyo al Panel Independiente - Sector Eléctrico Dominicano; DR-N1008 Diálogo Sector Eléctrico; DR-N1022 Posibles efectos de la liberalización comercial en los hogares rurales.

<sup>106</sup> A modo de ejemplo, el proyecto de *Modernización y Reestructuración Sector Salud* (DR0078), que terminó de desembolsarse en 2007, necesitó 49 meses de preparación. El programa de *Modernización del Congreso Nacional* (DR0106), que finalizó a finales de 2006, requirió 32 meses de preparación. Finalmente, el programa *Multifase de Infraestructura Vial - Fase I* (DR-L1008), aprobado en diciembre 2007, estuvo en preparación durante 28 meses.

<sup>107</sup> El tiempo promedio total de preparación de proyectos en el BID y en CID-sin RD fue de 27 meses. Al descomponer el tiempo total de preparación, se observa que el tiempo promedio desde la elaboración del primer perfil hasta su aprobación ha sido de 15 meses, equivalente a la media del Banco y del CID. Sin embargo, el tiempo transcurrido desde la aprobación hasta el primer desembolso ha sido de 19 meses, por encima de las medias del Banco (12 meses), y del CID (13 meses).

<sup>108</sup> GN-2159. Países que requieren ratificación del poder legislativo.

---

<sup>109</sup> La información anecdótica de los ejecutores de proyectos y los especialistas de la Oficina de País sugiere que la demora en los tiempos de preparación tiene consecuencias importantes para la ejecución de los proyectos ya que 3 años después del diseño de los proyectos, las circunstancias pueden llegar a ser muy diferentes y la mayor parte de los proyectos requieren modificaciones en sus planes operativos para adaptarlos a los nuevos escenarios, así como la reasignación de recursos entre los diferentes componentes.

<sup>110</sup> Para todos los proyectos de inversión que se encuentran entre 1 y 99% desembolsados y para todos los años desde el 2000, se comparó la relación tiempo de duración transcurrido/duración previsto (anticipado) con la relación proporción del monto desembolsado/monto aprobado actual. Estos datos fueron graficados en una curva logística que describe el desempeño promedio de desembolsos de los programas y comparados con la del Banco. Por encima de la curva representan proyectos que se desembolsan más rápido que la media del Banco, y por debajo, proyectos con retrasos.

<sup>111</sup> La preparación de proyectos en RD ha llegado a costar en algunas instancias entre 1,50 y 3% de los montos originalmente aprobados. El préstamo de DR-L1010 costó US\$26,454 por millón aprobado, es decir, 2,65% del monto original aprobado. Los costos del proyecto DR-L1016 fueron a su vez US\$18.400 por millón aprobado, casi el 2% del monto aprobado. El DR-L1005 gastó \$14,678 por millón del monto aprobado en costos de preparación (US\$308.237 en total, es decir el 1,50% del monto total aprobado de US\$21 millones). Las cooperaciones técnicas también tuvieron costos de preparación elevados. Por ejemplo, para el Programa de Manejo de Cuencas y Zonas Costeras (TC0210048, no reembolsable), se utilizaron US\$86.900, siendo un 29% del monto total finalmente no aprobado de US\$289.000.

<sup>112</sup> Los costos de ejecución por millón desembolsado en RD son US\$4.903, frente a US\$3.000 para el Banco.

<sup>113</sup> Similarmente, en 2006, 28% de los proyectos en el país indicaban problemas en las posibilidades de lograr los objetivos de desarrollo (OD), que luego se redujeron a 6% para 2007 y 2008. Esto podría ser en parte explicado a que 6 de los 18 de préstamos en ejecución no han comenzado a desembolsar y por lo tanto problemas no son reportados. Otra posible explicación es el cambio en el formato de los ISDP en 2007, donde los problemas pudiesen ser reportados en otras categorías del reporte y no necesariamente en implementación.

<sup>114</sup> El número promedio de misiones de programación entre 2004 y 2008 fue de 7, mientras que el promedio del CID fue de 12 misiones de programación. Por su parte, el número promedio de misiones de ejecución y monitoreo se mantuvo constante con 27 misiones, siendo 33 la media del CID. Finalmente, las misiones de generación de conocimiento fueron 9 en comparación con 11 del CID.

<sup>115</sup> Para los préstamos Programa Nacional de Prevención de Desastres y Gestión de Riesgos (DR-L1007) y Programa de Emergencia por la Tormenta Tropical Noel de Octubre de 2007 (DR-L1029) sólo se dispone en Secretaría como documento el resumen ejecutivo, que no presenta la ejecución de los programas detalladamente.

<sup>116</sup> En tres de los casos se plantea la implementación de los programas a través de unidades ejecutoras creadas con recursos de préstamos anteriores. Estas unidades de ejecución se consideran como unidades “permanentes” o se prevé que se conviertan en permanentes al final de los proyectos (DR-L1005, DR-L1006, DR-L1008). En otros tres préstamos se propone la creación de unidades de ejecución, una mediante resolución, otra como unidad adscrita a una Secretaría, y en el tercero la formación de un equipo técnico (DR-L1010, DR0151, DR-L1003). En otro caso se designa a las agencias gubernamentales como ejecutores, pero se propone contratar un profesional a tiempo completo para administración general del Programa y un especialista contable financiero de apoyo para lograr una “eficiente administración del Programa” (DR-L1016). Sólo en tres proyectos los organismos ejecutores del gobierno son los responsables de la ejecución integral de los proyectos (DR-L1026, DR0150, DR0151).

<sup>117</sup> Esto a pesar de la separación de funciones que se dio entre el BCRD como principal contraparte del FMI, la SEEPYD como contraparte del BM y SEH para el BID.

<sup>118</sup> Algunos indicadores como los *spreads* de las tasa de interés muestran hoy niveles equivalentes a los que precedieron a la crisis financiera del 2003.

---

<sup>119</sup> En términos generales, la regulación ha avanzado en los siguientes aspectos: (i) disolución y liquidación de entidades financieras; (ii) límites de crédito a partes relacionadas; (iii) sistema de adecuación de capital; (iv) normas prudenciales para riesgos de liquidez y de mercado; (v) gobierno corporativo, (vi) concentración de riesgos, (vii) mecanismos de prestamista de última instancia; e (viii) inversión en entidades transfronterizas. Por el lado de la supervisión, destacan las siguientes mejoras: (i) monitoreo de la liquidez; (ii) mecanismos de alerta temprana y acciones correctivas; (iii) central de riesgos; (iv) procedimientos de inspección de la calidad de la cartera de créditos; (v) tránsito hacia supervisión basada en riesgos; (vi) elaboración y ejecución de planes estratégicos; (vii) implementación de programas de contratación de profesionales calificados; (viii) ejecución de programas de capacitación al personal de supervisión; y (ix) fortalecimiento de la plataforma tecnológica para fines de supervisión (DR-L1040).

<sup>120</sup> En la misma línea, el último informe anual sobre República Dominicana del EUI señala que la confiabilidad en los indicadores del sistema bancario es limitada, puesto que la Superintendencia no posee aún un sistema robusto de inspecciones (Country Profile 2008, Dominican Republic. Pág. 25). En términos relativos, si bien la RD ha logrado revertir el impacto de la crisis del sector financiero y bancario en 2003 (CPE §1.17), comparados con los países de Centroamérica y el Caribe, la RD se encuentra por debajo de la media regional para la mayoría de sus indicadores del sector financiero. De acuerdo con el FMI (Diciembre, 2008), *las vulnerabilidades del sector financiero se han reducido, pero persistirán hasta que se pueda aplicar plenamente la supervisión consolidada basada en el riesgo y se fortalezca aún más la capacidad institucional. Asimismo, los retrasos en la aplicación de las leyes de recapitalización del BCRD no favorecen la credibilidad del gobierno y de su política monetaria.*

<sup>121</sup> El mercado de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) se ha consolidado en cinco AFPs, y los rendimientos en términos reales, que fueron negativos en 2003 y 2004, se han estabilizado en cero para 2005-2008. Las AFP han iniciado inversión en títulos del BCRD, y se está discutiendo la viabilidad de canalizar los fondos a otros sectores estratégicos, como vivienda e infraestructura, pero aún no se ha desarrollado un mercado de inversionistas institucionales como propuso la EBP.

<sup>122</sup> Adicionalmente, para 3 de los 6 *clusters* turísticos – Santo Domingo, Puerto Plata y La Romana- se puede aproximar el efecto de los *clusters* por medio del cambio en la llegada de pasajeros extranjeros a los aeropuertos más cercanos. El crecimiento entre 2003 y 2008 es positivo en las tres áreas. Aunque el crecimiento anual para 2008 fue negativo para todas las áreas, no es posible aislar el efecto de la crisis mundial sobre esta estimación lo cual imposibilita sacar conclusiones para ese año.

<sup>123</sup> En este componente se dio un apoyo cruzado con las intervenciones del FOMIN en perjuicio de la validación por el mercado de los modelos de intervención, cuestionando la propia coordinación dentro del grupo BID. Los programas del FOMIN estuvieron dirigidos, en general, a impulsar apoyar la asociatividad de las MIPYMES por medio de clusters o modelos de franquicias. Los apoyos suministrados por el FOMIN proponían un modelo de validación de la pertinencia de las acciones basado en la voluntad de pagar por parte de las empresas privadas beneficiarias u otros actores locales relevantes. Sin embargo, el propio Banco, a través del FONDEC, suministró en algunos casos el financiamiento complementario. En ausencia de este mecanismo de auto-selección, esta evaluación cuestiona la relevancia de las intervenciones financiadas para el desarrollo de negocios de las PYMES involucradas.

<sup>124</sup> Un análisis más cualitativo de la información de los informes de avances del proyecto permite concluir que: (i) los *clusters* más exitosos fueron aquellos que surgieron por demanda mientras que los que fueron inducidos, como fue el caso de TICs, fracasaron; (ii) los *clusters* que fueron apoyados coordinadamente con otros agentes (USAID) -mango, café orgánico, hortofrutícola, ecoturismo- presentaron resultados relativamente mejores; (iii) los *clusters* que aportaron con más recursos de contrapartida fueron más exitosos.

<sup>125</sup> En términos de eficiencia, la dispersión de los actores, su falta de coordinación y la amplia volatilidad en el personal de alto rango de la unidad ejecutora aumentaron los costos y tiempos de ejecución del proyecto. Como consecuencia del pobre desempeño del proyecto, en diciembre de 2008 se realizó una misión de administración para acordar medidas para la ejecución del proyecto. Como conclusión, se determinó que con los fondos del proyecto se financiaría una estrategia para apoyar la industria de prendas de vestir de la

---

RD por un valor de USD \$400 mil. Adicionalmente, se dio una prórroga para terminar el proyecto en octubre de 2009 y se definió que se reformularía el marco lógico del programa.

<sup>126</sup> El programa está compuesto por tres componentes: uno de inversión (apoyo a la adopción tecnológica, enfocado en pequeños agricultores, con el 60% de los recursos); y dos de asistencia técnica (mejoramiento de servicios de sanidad e inocuidad de alimentos, y apoyo a la política comercial y la reforma institucional en el sector agroalimentario). La Secretaría de Estado de Agricultura fue la encargada de ejecutar el programa a través de una Unidad Central de Coordinación (UCC), un Consejo Directivo del Programa (CDP), cuatro Unidades Técnicas de Operación (UTES) y una unidad financiera canalizadora de los recursos del proyecto (Banreservas).

<sup>127</sup> No existen datos de exportaciones desagregados en RD para calcular el cambio en el nivel de exportaciones agrícolas. En el caso de la producción agrícola, si bien su importancia relativa en el PIB ha disminuido, entre 2002 y 2007, el crecimiento de los sectores de arroz, cultivos tradicionales de exportación y ganadería, fue positivo y mayor al promedio. En el caso de otros cultivos el crecimiento fue negativo, mostrando la falta de diversificación del sector agrícola.

<sup>128</sup> Para analizar los impactos diferenciados de estos programas sobre indicadores de eficiencia, OVE realizó una evaluación de impacto del componente de inversión del programa, que subsidia tecnologías agrícolas a través de *matching grants*, para identificar los cambios en la productividad de los productores beneficiados por el programa con relación a lo que habría ocurrido si no se hubieran sido beneficiados. Este ejercicio se desarrolló en base a los datos de la unidad ejecutora. La base datos fue construida en 2008 y cuenta con 1.572 observaciones para productores que desarrollan actividades de agricultura, ganadería y producción de leche (beneficiarios y no beneficiarios del PATCA). Teniendo en cuenta que no se contaba con línea de base para hacer la estimación se utilizó *propensity matching score* (Gonzalez Diez et al., 2009).

<sup>129</sup> Adicionalmente, como externalidad, el proyecto desarrolló el mercado privado de proveedores de tecnología. Al comenzar el programa, habían 10 proveedores en todo el país, y para comienzos de 2009 existían 72 empresas, alrededor de 19 proveedores oferentes para cada una de las tecnologías después del segundo año efectivo de ejecución del proyecto. De tal forma, se garantizó la competencia en los precios ofrecidos a los productores para obtener las tecnologías en el proyecto.

<sup>130</sup> Gran parte de los agricultores más pobres no tienen un registro formal de sus propiedades. En este punto, habría sido útil que el programa de modernización de tierras hubiera generado algún progreso en términos de ayudar a los campesinos a formalizar sus tierras ya que probablemente estos productores son los más pobres, y quedarían fuera del programa.

<sup>131</sup> En efecto, el 58% de las solicitudes aprobadas y no ejecutadas se concentró sobre estos pequeños productores. Este hecho refuerza la idea de que la falla que se presentaba en este mercado era la de restricciones financieras para que los productores pudieran acceder a las tecnologías. De hecho, actualmente hay 7.327 solicitudes de apoyo adicionales que no alcanzaron a ser cubiertas por el programa de productores, que conocen las tecnologías pero que no podrían financiarlas individualmente.

<sup>132</sup> Los datos fueron suministrados por los ejecutores del proyecto.

<sup>133</sup> Se registraron avances en términos de la creación de nuevas normas, compendios legales e instituciones de regulación de sanidad e inocuidad alimentaria. No obstante, los indicadores de seguimiento propuestos en el marco lógico del proyecto no se encuentran disponibles. Esto imposibilita determinar el efecto real de las inversiones realizadas sobre el mejoramiento de la sanidad agropecuaria y la sanidad del país. Por su parte, el componente dirigido a otorgar apoyo técnico al proyecto, financió las consultorías previstas. Adicionalmente, la construcción del padrón de predios y productores -que asocia productores con sus predios dentro de 14.600 kilómetros cuadrados- se encuentra en el 75% de desarrollo incluyendo unos 20.000 productores. La construcción de esta base de datos será un insumo importante para focalizar políticas y caracterizar al sector agroalimentario en la RD. Por ejemplo, se espera que con el padrón se pueda analizar la información relacionada con la siembra, cosecha, producción, precios de fincas y se puedan ubicar los productos de exportación del sector agrícola. Esto facilitará la focalización de políticas públicas en este sector.

---

<sup>134</sup> Si bien esta última línea de acción no se encontraba formalmente expuesta en la EBP, sí tiene una relación estrecha con la estrategia del gobierno.

<sup>135</sup> Los indicadores iniciales propuestos - como el número de operaciones financieras garantizadas con títulos de propiedad - no fueron medidos. De acuerdo con el informe de seguimiento final de este proyecto, estos indicadores fueron modificados.

<sup>136</sup> Mientras que en el año 2002 el tiempo promedio para obtener un duplicado por pérdida era de 120 días hábiles y se debía esperar 80 días hábiles para formalizar la constitución de un condominio, el tiempo que tarda este trámite actualmente varía de 7 a 45 días y de 7 a 55 días hábiles, respectivamente.

<sup>137</sup> Adicionalmente, se aprobó la Ley de Registro Inmobiliario (LRI) dirigida a simplificar los procedimientos y la gestión de los despachos judiciales de registro inmobiliario. Una de las reformas más importantes que introduce la LRI es la prohibición de la emisión de “constancias anotadas” promovida durante la fase anterior que corresponden a una figura provisional que reconoce el derecho sobre un terreno pero no especifica su localización. En 2005, de las 920.000 propiedades formales inscritas en el Registro de Títulos, el 46% todavía se encontraban amparadas por esta figura.

<sup>138</sup> El Congreso prohibió el impuesto, se canceló la creación del Fondo (US\$300 mil) y se redirigieron los recursos a identificar otras alternativas de sostenibilidad.

<sup>139</sup> La plataforma interconecta la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (ONAPI), la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), la OPTIC y la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo (CCPSD), para facilitar la constitución de empresas.

<sup>140</sup> Sin embargo, para ciertos grupos de población separados con base en criterios de clasificación como género, edad, educación y región, los efectos son mayores. Los impactos más importantes se observan al este del país y en Santo Domingo. Las diferencias en niveles de empleo y salario son mayores en el caso de las mujeres. En cambio, lo contrario ocurre para la afiliación al seguro médico. Así, la evidencia hasta el momento obtenida no es contundente (ni positiva, ni negativa). De las evaluaciones se tomaron elementos para fortalecer el programa en su segunda etapa.

<sup>141</sup> El análisis de las encuestas mayo-julio de 2005 y marzo-mayo del 2006, muestran que, en los meses posteriores a la capacitación, el programa no tuvo impactos en la mejora de la empleabilidad de los participantes, en relación a los controles. Sin embargo, al paso de algunos meses se observan diferencias crecientes entre ambos grupos, pero estadísticamente no significativa.

<sup>142</sup> También, de acuerdo con los diferentes criterios de clasificación de la población, se observan impactos diferenciados: mujeres (3,6%), jóvenes entre 17 y 19 años (9,1%), jóvenes con educación primaria (5,6%) Santo Domingo (6,3%) y el Este (12,9%). Otro resultado importante es que los jóvenes participantes parecen conseguir mejores empleos que los no participantes. Así, en el momento de la encuesta, la diferencia entre la proporción de beneficiarios y controles ocupados en empleos que desbrinda seguro médico es superior al 5% (con un margen de error de 2,9%). El resultado aplica especialmente al caso de los hombres. En las mujeres, la diferencia es menor y no es significativa. Nuevamente, el efecto más importante se observa en el este del país (17,3% con margen de error de 7,5%). En términos de ingresos, los resultados muestran que la participación en el programa no tiene un efecto consistente. En la primera encuesta de seguimiento se observaron impactos positivos pero poco precisos. Sin embargo, estos efectos no se mantuvieron en la segunda medición. No obstante, en algunos grupos de población (mujeres, zona este y Santo Domingo), el efecto observado es mayor y un poco más significativo.

<sup>143</sup> De hecho, los empresarios expresaron que recibieron llamadas de la institución una vez se habían realizado las capacitaciones y no en el periodo de diseño de los cursos.

<sup>144</sup> Algunos de estos problemas se solucionaron en la ejecución del proyecto. Por un lado, las capacitaciones entregadas siguieron de cerca el modelo chileno de determinación por demanda, y no de oferta, como se había contemplado en el documento inicial. Por otra parte, INFOTEP fue invitado a participar en el proyecto como evaluador técnico de las propuestas y como supervisor de los cursos.

---

<sup>145</sup> Este programa busca plantear el desarrollo de un Sistema Nacional de Empleo (SNE), incluyendo la articulación de una Comisión Nacional de Empleo, la puesta en operación de un Observatorio Laboral y la provisión de servicios de intermediación laboral. Además, el subprograma incluye la continuación –con algunas adecuaciones– del Programa de Capacitación Juventud y Empleo, que también está siendo financiado por el BM.

<sup>146</sup> En la evaluación de impacto del programa de Caminos Rurales en la República Dominicana (DR0013), realizada en 2006, OVE concluyó que si bien no se produjeron los resultados en términos de mantenimiento de la red vial y sostenibilidad, el proyecto tuvo resultados positivos en términos de accesibilidad al transporte público por parte de estas comunidades.

<sup>147</sup> Tampoco se logró la meta de 1.157 kilómetros de caminos mantenidos; sólo se logró mantener 853 kilómetros al finalizar el proyecto. Los 1.000 metros de longitud de los puentes de la red de caminos vecinales mantenidos se cumplió y superó, realizando un mantenimiento de 1.250 metros.

<sup>148</sup> Estas incluían: la aprobación de un nuevo marco legal, la creación de un ente de regulación independiente, la transformación de las operadoras atendiendo a criterios de mercado y el ajuste del régimen de tarifas y subsidios, a fin de garantizar la sostenibilidad de las operadoras a largo plazo.

<sup>149</sup> Para ello la empresa llevaría a cabo un Plan de Gestión Empresarial y promovería las necesarias modificaciones en el marco legal de su creación.

<sup>150</sup> El Préstamo DR0145 Programa de Prevención de Desastres y Gestión de Riesgos (2002, US\$5 millones), surgió de los buenos resultados obtenidos por el componente de prevención y mitigación del préstamo para el Huracán George (DR0135). Según los reportes del Banco, desavenencias entre el gobierno y el BID en cuanto a la entidad ejecutora y el enfoque de gestión de riesgos que el gobierno comenzó a apoyar dieron como resultado la cancelación del préstamo en 2003. Mientras que el gobierno pretendía que el ejecutor fuera Defensa Civil, el Banco consideró que la Secretaría Técnica de la Presidencia, tal como se había acordado previamente en el préstamo, sería más adecuada para ejecutar este proyecto por contar con mejor capacidad técnica en aquel momento y disponer de la experiencia previa en la ejecución del componente de prevención del préstamo.

<sup>151</sup> Asistencia de Emergencia a víctimas de Huracán Jeanne (DR-T1011 – US\$50 mil, 2004), Emergencia Causada por inundaciones en Jimaná (DR-T1009 – US\$50 mil, 2004); Apoyo a la Emergencia causada por la Tormenta Tropical Noel (DR-T1037 – US\$200 mil, 2007).

<sup>152</sup> El Programa fue cofinanciado con casi US\$111 millones del BM, quien aportó recursos para financiación de importaciones, reconstrucción y mitigación de infraestructura y de fortalecimiento institucional.

<sup>153</sup> Los otros componentes se centraban en la reconstrucción de infraestructura social y productiva según la priorización del gobierno, la reconstrucción en comunidades de bajos ingresos y la prevención de déficits macroeconómicos (protección del gasto social recurrente).

<sup>154</sup> Se considera que la aprobación en 2002 de la Ley 147/02 sobre Gestión de Riesgos fue promovida en gran parte por el trabajo realizado bajo el componente de prevención de este préstamo.

<sup>155</sup> En 2001 el Banco había aprobado otro PBL por US\$200 millones. Su objetivo era reducir la pobreza y apoyar el crecimiento económico por medio de un aumento en la eficiencia del gasto público social.

<sup>156</sup> Se mantuvieron las normas establecidas por la Ley General de Salud, se puso en funcionamiento el Consejo Nacional de Salud y se implantó el plan de trabajo del Gabinete Social para el reordenamiento del sistema de asistencia social.

<sup>157</sup> Según la información suministrada por el Gabinete Social al evaluar el presupuesto original de los programas que utilizan sistemas de focalización para seleccionar sus beneficiarios, en el año 2006 representaron sólo el 24,1% del conjunto de actividades objeto de racionalización; sin embargo, en el año 2008 obtuvieron un porcentaje del orden de 39,3%. Si bien las metas establecidas no se cumplen estrictamente, significó una reorientación del gasto en AS y marca una tendencia a la mejora del gasto en términos de calidad, dada la reducción en el gasto de las actividades no focalizadas de 75,9% en 2006 a

---

60,7% en el año 2008. El SIUBEN se aplica a: (i) Solidaridad; (ii) Régimen Subsidiado de Salud; (iii) Consejo Nacional de Personas Envejecientes (CONAPE); (iv) programa de erradicación de trabajo infantil; (v) programas de emergencia de las tormentas Noel y Olga; y (vi) subsidio del gas licuado. El monto del subsidio (llamado BONOOGAS) es de US\$6,5 mensual por familia y alcanza un total de 800.000 familias, de las cuales 626.000 pertenecen a las categorías I y II del SIUBEN y las otras al III.

<sup>158</sup> Como el Programa de Empleo Alternativo (PROCREA) y el Programa Social de Producción Agrícola de la Secretaría de Estado de Agricultura.

<sup>159</sup> En esencia, de acuerdo con el Gabinete Social, estos proyectos financiados por el BID y el BM contribuirían a: i) ajustar el esquema de transferencias condicionadas para alinearlas con las prioridades de las sectoriales de salud y educación; ii) sistematizar el monitoreo y la evaluación del programa fortaleciendo su gestión; iii) desconcentrar y automatizar el ciclo operativo, fortaleciendo la estructura organizativa comunitaria; iv) fortalecer el sistema de focalización, mediante la recertificación de los hogares registrados en el SIUBEN; v) mejorar los resultados en el sector social, educación y salud, con la implementación de los acuerdos de gestión por resultados; y vi) promover una cultura de rendición de cuentas y veeduría social, por medio de una estrategia integradora de los programas, las sectoriales y las redes comunitarias desde la sociedad civil organizada.

<sup>160</sup> Otros objetivos específicos incluyen: (i) revisar los programas del nivel medio para una adecuada distribución y carga horaria; (ii) aumentar la disponibilidad de insumos educativos; (iii) modernizar la política de capacitación de los recursos humanos del sector; y (iv) reducir el riesgo de fracaso escolar de los jóvenes.

<sup>161</sup> Los resultados de todos los estudios están analizados en la nota sectorial (Educación).

<sup>162</sup> Esto fue señalado en la evaluación final de la SEE, y también es claro a partir del Plan Decenal 2008-2018. El problema incrementa los problemas de la educación básica, pues de acuerdo con la SEE: “más del 60% de la matrícula de básica está hacinada en escuelas de educación básica y un tercio en tandas nocturnas donde la falta de energía eléctrica, hace imposible el desarrollo de los aprendizajes” (*Fase II del Programa Multifase: Propuesta*, pág. 41).

<sup>163</sup> En el caso de EMI y PACE, se planteó una evaluación cuasi-experimental, con un presupuesto de US\$0,4 millones para EMI y US\$0,5 millones para PACE (§2.11 y §2.25 del documento de préstamo; las cifras incluyen recursos para evaluaciones cualitativas). OVE tuvo acceso al Estudio de Línea Base del Programa Multifase para la Equidad de la Educación Básica – Fase I desarrollado por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Los resultados del informe de línea de base presentan problemas técnicos: la medición no representa la situación antes del programa como era el objetivo, la representatividad de las muestras es incierta y los instrumentos para medir rendimiento académico son deficientes.

<sup>164</sup> De acuerdo con la información suministrada por el Gabinete Social, se firmaron convenios de gestión por resultados en los servicios regionales de salud VI y VIII que incluye además las formas de evaluación del desempeño, las fuentes de información y los procesos a realizar para el cumplimiento de los objetivos asumidos. Para el 2010 se avanza en la forma de los convenios de gerencia por objetivos entre SESPAS y los servicios regionales de salud I, II, III, IV, V y VI, en los cuales éstos se comprometen con objetivos específicos de atención de salud en el primer nivel, de acuerdo al perfil epidemiológico regional.

<sup>165</sup> En relación al indicador sobre la reducción de la tasa de mortalidad infantil, si bien se ha reducido en una magnitud mayor al 10% en el país, el resultado porcentual señalado corresponde a un conjunto de acciones sanitarias y de salud en las cuales el proyecto no tuvo un rol significativo (PCR).

<sup>166</sup> La Secretaría Técnica de la Presidencia, principal beneficiario del proyecto, desaparece y se crea la Secretaría de Estado, Economía, Desarrollo y Planificación (SEEPYD) y la Secretaría de Estado y de Hacienda (SEH), con cambios fundamentales en sus estructuras y funciones.

<sup>167</sup> Sin embargo, como consecuencia de estas reformas, el nuevo marco legal reforzó ciertos ejes de trabajo del proyecto. Estas modificaciones normativas incluyeron la Ley de Crédito Público, Ley de Función Pública, Ley Orgánica del Presupuesto Público, Ley de Planificación y reformas al sistema de tesorería y

---

compras y contrataciones. Este nuevo marco institucional estableció el escenario a partir del cual se planificaron los proyectos de Modernización de la Administración de Recursos Públicos y Modernización de la Dirección General de Impuestos Internos.

<sup>168</sup> Esta oficina, si bien fue creada por resoluciones de ambos hemisiclos del congreso, e inicialmente dotada de personal, equipo, mobiliario y un presupuesto proporcionado por el Programa, dejó de funcionar como consecuencia de que nunca se completó su constitución conforme lo establecen las resoluciones y fundamentalmente, debido a que no se le asignó presupuesto a partir de 2006.

<sup>169</sup> Esto se observa particularmente en los indicadores elegidos para medir la vinculación del Congreso con la Sociedad Civil. La información recabada en las entrevistas muestra una mayor transparencia (se destacaron los programas de TV y la página de internet del Congreso) y una mayor relación con la Sociedad Civil. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos cambios son resultados de procesos complejos de transición democrática y es difícil establecer en qué medida fueron potenciados por el proyecto.

<sup>170</sup> Se llama la atención sobre el hecho que no sólo importa el número de auditorías realizadas sino que el monto que cubren las mismas también debió haber sido tenido en cuenta a la hora de la construcción de los indicadores.