

## **REPÚBLICA DOMINICANA**

### **BID: ESTRATEGIA DE PAÍS CON REPÚBLICA DOMINICANA**

Este documento fue preparado por el equipo de país integrado por: Wolfgang Munar, RE2/OD3 Jefe del Equipo; Moisés Pineda, COF/CDR; Ronan Le Berre, RE2/OD3; Ennio Rodríguez, RE2/OD3; Manuel Agosín, RE2/RE2; Mariana Wettstein, RE2/OD3; Juan Carlos De la Hoz, RE2/SO2, Olver Bernal, RE2/FI2; Carlos Trujillo, RE2/FI2; Martin Chrisney, RE2/FI2; Stephen Doherty, RE2/SC2; Walter Gómez, RE2/EN2; Sara Bojorge-Saénz, RE2/OD3; Aída L. Gómez, RE2/OD3 y Ana Silvia Aguilera, RE2/OD3. El equipo en COF/CDR estuvo constituido por Oscar Casasco, José M. Lizano, Astrid Wynter, Juan Carlos Páez, Kelvin Suero, Armando Godínez, y Armando Chamorro. Los consultores Alejandra González, Ricardo Gutiérrez, Belinda Pérez y Jaime Silva contribuyeron con insumos técnicos.

# ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

MATRIZ DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS DEL BANCO

INTRODUCCIÓN

I. EL CONTEXTO DEL PAÍS Y LOS DESAFÍOS AL DESARROLLO.....	1
a. El contexto económico .....	1
b. El contexto social .....	2
c. El contexto institucional y político.....	3
d. Los desafíos al desarrollo.....	3
1. Reducir las barreras a la inversión privada y al crecimiento sostenible.....	4
2. Aumentar la eficiencia y transparencia en la gestión pública .....	8
3. Aumentar la eficiencia del gasto social.....	11
e. La estrategia de desarrollo y el programa de gobierno .....	13
f. Perspectivas macroeconómicas durante la ejecución de la EBP 2005-2008.....	13
II. LECCIONES APRENDIDAS DE LA ESTRATEGIA ANTERIOR Y DE LA CARTERA .....	15
g. La estrategia del banco 2001-2003.....	15
h. Evolución y desempeño de la cartera 2001-2004.....	15
i. Situación actual de la cartera.....	16
j. Avances y obstáculos .....	16
k. Efectos.....	17
l. Lecciones aprendidas de la EBP anterior .....	18
III. ESTRATEGIA DEL BANCO 2004-2008 .....	19
a. Objetivos .....	19
b. El pilar de competitividad: reducir las barreras a la inversión privada y al crecimiento sostenible.....	19
c. El pilar de gobernanza: aumentar la eficiencia y la transparencia de la administración pública .....	22
d. El pilar social: aumentar el desarrollo humano de los más pobres y la eficiencia del gasto social .....	24
e. El programa operativo: tamaño, secuencia e instrumentos .....	25
f. Efectos financieros de los flujos de recursos y exposición del banco.....	27
g. Coordinación de la cooperación internacional .....	27
h. Riesgos para la implantación de la estrategia.....	28
i. El marco de resultados y el seguimiento de la EBP.....	29
j. Parámetros de financiamiento del país.....	29
IV. AGENDA DE DIÁLOGO.....	29

## ANEXOS

Anexo I Programa Operativo

### ENLACES ELECTRÓNICOS DE ANEXOS TÉCNICOS

Anexo II [Instrumentos del Banco para la implementación de la estrategia](#)

Anexo III [Metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio](#)

Anexo IV [Cartera en Ejecución en Apoyo de la EBP](#)

Anexo V [Parámetros de Financiamiento del País \(PFP\)](#)

Anexo VI [Indicadores de Exposición](#)

Anexo VII [Plan de acción de DR-CAFTA](#)

Anexo VIII [Análisis de sostenibilidad de la deuda](#)

Anexo IX [Participación Otros Cooperantes en Áreas EBP](#)

Anexo X [Incorporación de las recomendaciones de OVE en la EBP](#)

Anexo XI [Marco de Resultados](#)

Anexo XII [Áreas de Trabajo de la Iniciativa PRODEV](#)

Anexo XIII [Plan de Acción del Country Fiduciary Assessment](#)

Anexo XIV [Prioridades Estratégicas para el Desarrollo del Sector Privado](#)

Anexo XV [Referencias](#)

### SIGLAS Y ABREVIATURAS

ATC	Acuerdo sobre Textiles y Vestidos
BCRD	Banco Central de la República Dominicana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAJIR	Consejo Asesor de la Juventud Internacional Rural
CFA	En inglés, <i>Country Fiduciary Assessment</i>
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CPAR	Country Procurement Assessment
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio de EU, Centroamérica y República Dominicana
EBP	Estrategia del Banco en el País
ENCOVI	Encuesta de Calidad de Vida
ENFT	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ESA	Enfoque Sectorial Amplio
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GEF	En inglés, <i>Global Environmental Facility</i>
GLP	Gas Licuado de Petróleo
ITBIS	Impuesto de Transferencia de Bienes y Servicios
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
OVE	Oficina de Evaluación
PBL	Préstamo de reforma de políticas
PEFD	Préstamo en función de resultados
PFP	Parámetros de Financiamiento del País
PIB	Producto Interno Bruto
PLD	Partido de la Liberación Dominicana
PNC	Plan Nacional de Competitividad
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido Revolucionario Dominicano
PRI	Departamento del Sector Privado
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
PRODEV	Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo
SBA	Acuerdo de Contingencia. En inglés, <i>Stand-by Agreement</i>
SEE	Secretaría de Estado de Educación
SESPAS	Secretaría de Estado de Salud
SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
SPNF	Sector Público No Financiero
STP	Secretariado Técnico de la Presidencia
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
VIH/SIDA	Virus de la Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
WEF	En inglés, <i>World Economic Forum</i>

## RESUMEN EJECUTIVO

La Estrategia del Banco para República Dominicana acompaña el nuevo ciclo político del país, 2004-2008, que se inició en agosto del 2004 con la administración del Presidente Leonel Fernández, luego del proceso electoral que tuvo lugar en mayo de ese año. Las condiciones iniciales del nuevo ciclo de programación están definidas por un **contexto económico** que se enmarca en el programa económico que el Gobierno acordó con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en enero del 2005, el cual fue antecedido por acciones de política que han logrado estabilizar la economía, después de una severa crisis bancaria. Las medidas tomadas necesitan ser consolidadas para que el país pueda retornar a una senda de crecimiento sostenido. En el **contexto social**, se resaltan los efectos negativos que han tenido las crisis recientes y el ajuste fiscal sobre los hogares. Estos efectos incluyen una reversión en las tendencias previas de reducción de la pobreza y un deterioro en los niveles de desarrollo humano. El **contexto político**, caracterizado por la minoría del partido de gobierno en la Asamblea Legislativa, demanda del Ejecutivo la búsqueda de consensos ya que la consolidación del marco macroeconómico requerirá la aprobación de reformas institucionales en la gestión fiscal y en otras áreas de la administración pública.

En este contexto, los **principales desafíos al desarrollo** de República Dominicana son: (i) Reducir las barreras a la inversión privada y al crecimiento sostenible; (ii) Aumentar la eficiencia y la transparencia de la gestión pública; y (iii) Aumentar la eficiencia del gasto social. El **objetivo de la Estrategia del Banco en el País (EBP) es apoyar al Gobierno en los esfuerzos para la reducción de la pobreza**. Para el logro de este objetivo, el Banco apoyará acciones concentradas en **tres pilares estratégicos**: (i) el pilar de **competitividad**, cuyo objetivo específico es reducir barreras críticas a la inversión privada y al crecimiento sostenible; (ii) el pilar de **gobernanza**, cuyo objetivo es aumentar la eficiencia y la transparencia de la gestión pública; y (iii) el pilar **social**, cuyo objetivo es aumentar el desarrollo humano de los más pobres y la eficiencia del gasto social. La **cartera en ejecución** es prioritaria para la consecución de los objetivos de la EBP. Para abril 30, 2005 la cartera constaba de 19 proyectos con un saldo disponible de US\$371,1; 59% de la cartera se concentra en programa dirigidos a apoyar la competitividad y el crecimiento, 43% están orientados al pilar social y 7% al de gobernanza.

El **tamaño del programa** se definió en torno a dos escenarios que contemplan las capacidades de absorción del país, los instrumentos de préstamos propuestos y las necesidades de financiamiento ligadas a la posición financiera del sector público en línea con el programa económico y las perspectivas macroeconómicas. Los escenarios base y alto se ubican en un rango entre US\$611 y US\$941 millones, respectivamente. Los detonadores que activan el escenario alto son de tipo macroeconómico e institucional e incluyen: (i) Un déficit acumulado del sector público no financiero (SPNF) entre 2005 y 2006 de 0% del PIB; y (ii) la puesta en ejecución de un nuevo marco legal para la administración financiera del Estado en las áreas de Presupuesto, Concesiones, compras y adquisiciones públicas, Tesorería y Crédito público. Los detonantes en el sector energético incluyen: (i) haber puesto en ejecución un nuevo sistema para el cálculo, ajuste y cobro de tarifas; (ii) la ejecución de una reforma en el sistema de subsidios energéticos, (y) una reducción en las pérdidas del sistema.

La **secuencia de implementación** contempla, primero, un **escenario base**, que, en los dos primeros años de ejecución de la EBP, concentre el programa operativo en áreas críticas para la consolidación del marco macroeconómico como las reformas en la gestión del gasto y las reformas de la administración tributaria. El proyecto de *Reforma de la gestión pública en el sector social* apoyaría esas reformas en asocio con el proyecto de *Modernización de las Finanzas Públicas*. Simultáneamente, las acciones en pos de reducir las barreras a la inversión privada y a la competitividad estarían apoyadas por el significativo grupo de proyectos pro-crecimiento de la cartera, así como por proyectos nuevos de infraestructura (*Manejo Integral de Cuencas, Zonas Costeras y Rehabilitación Vial*), seguridad jurídica (*Consolidación de la Jurisdicción de Tierras*), mercados laborales (*Intermediación y capacitación laboral y Asistencia Social*) y de una facilidad sectorial de *Prevención de Desastres y Mitigación de Riesgos*. En la primera etapa de ejecución de la EBP, las acciones del grupo privado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se concentrarán en apoyar en la mejora del marco regulador para hacer negocios en el país y apuntalar el crédito local para exportaciones. Durante esos dos años, el pilar social se concentraría en la profundización de las reformas institucionales de los sectores sociales con énfasis en la focalización de los subsidios, la ampliación en la cobertura de los servicios colectivos de salud y en la mejora de la eficiencia de las oportunidades laborales para los pobres. Estas reformas aumentarían la eficiencia del gasto público y mejorarían la calidad del gasto social. El proyecto de *Reforma de la gestión pública en el sector social* apoyaría esas reformas en asocio con los proyectos *Intermediación y capacitación laboral y Asistencia Social I* y el proyecto de *Protección de la salud colectiva*. El proyecto de *Modernización Institucional del Sistema Nacional de Estadísticas*, a prepararse en el primer año de ejecución, crearía las condiciones técnicas para mejorar el seguimiento y evaluación de las políticas gubernamentales apoyadas por la EBP. Durante los últimos dos años de ejecución de la EBP el escenario base considera tres programas adicionales. Todos ellos corresponden a segundas fases de actividades que, o están en la cartera actualmente (*Educación media II y Equidad en la educación básica II*), o cuya primera fase fuese aprobada durante los dos primeros años de ejecución de la presente EBP (*Intermediación y capacitación laboral y Asistencia*

*Social II).*

En la medida en que la desaparición del déficit del SPNF mejore la capacidad fiscal, el sistema tributario sea reformado y se ejecuten las reformas en la administración financiera del Estado, se podrá pasar al **escenario alto**. Este escenario implica metas más ambiciosas de ajuste fiscal y mayor dinamismo en la implantación de las demás reformas estructurales. El acceso al escenario alto estaría condicionado a una mayor capacidad de absorción como resultado de la mejoría en la situación fiscal que generarán las reformas del gasto y del sistema tributario. Este escenario aprovecharía los éxitos de las reformas ejecutadas entre 2005 y 2006 y se concentraría, en primera instancia, en profundizar y extender las del sector financiero para aumentar su solidez, al tiempo que se mejora el acceso al crédito para las empresas medianas y pequeñas. Esto se logrará a través del proyecto *Modernización del sector financiero* y del proyecto global de crédito *Fomento a sectores productivos*. En segunda instancia, de contar con el marco regulador e institucional requerido, las actividades en pos de la inversión privada y el crecimiento serían complementadas con el programa de *Consolidación de la Reforma del Sector Energético*. La implantación de las reformas contenidas en los detonantes del escenario alto, en unísono con la Iniciativa PRODEV mejoraría la capacidad de ejecución de los créditos de organismos multilaterales y establecería las bases para una gestión por resultados, cuando menos en los sectores sociales, lo cual a su vez permitiría un apoyo programático a través de un ESA de *Reducción de la Pobreza Rural*.

El programa operativo utiliza varios tipos de instrumentos financieros y no financieros. Dado el contenido de reforma institucional de la EBP, se propone combinar programas de reforma de políticas, asociados con préstamos de inversión, un proceso sistemático de diálogo de políticas y el seguimiento de la ejecución de la EBP. La combinación de instrumentos financieros y no financieros, no sólo responde a las necesidades de financiamiento del país y a los objetivos de desarrollo del Gobierno, sino que aumentaría las probabilidades de que el país acceda a enfoques programáticos de financiamiento que hagan un uso creciente de los sistemas nacionales de gestión pública. Ello permitiría el empleo de nuevos enfoques como los sectoriales amplios (ESA) e instrumentos como los programas en función del desempeño (PEFD).

Se han identificado como principales riesgos de la estrategia los problemas para lograr el respaldo de algunos grupos de interés al programa de reformas y las dificultades para consolidar el marco macroeconómico, lo cual podría limitar la inversión y el crecimiento. Además, la ocurrencia de desastres naturales, podría poner en peligro el alcance de los objetivos de la Estrategia. En el marco de la EBP se han previsto las acciones que permitan mitigar esos riesgos.

**MATRIZ DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS DEL BANCO CON REPÚBLICA DOMINICANA**

Objetivo y Estrategia BID	Objetivo y Estrategia del País	Acciones otras Agencias	Acción BID		Indicadores de Seguimiento	
			Cartera*	Propuesta	BID**	País***
<b>Objetivo Central:</b> Apoyar la reducción de la pobreza						
Evolución estimada variables macro. Crecimiento PIB 2008: 4,5%. Línea base 2004: 2%. Pobreza extrema 2008: 21,5%. Línea base 2003: 28%.						
<b>I. Pilar de Competitividad:</b> Reducir las barreras a la inversión privada y al crecimiento sostenible						
Índice de Competitividad del Crecimiento 4,0 en 2008. Línea base 2004: 3,63.						
<b>I. A. Objetivo específico</b> Consolidar el marco macroeconómico.  <b>Estrategia</b> (i) Apoyar la estrategia de financiamiento del Gobierno y la recapitalización del BCRD. (ii) Modernizar la plataforma informática del sistema de pagos.	<b>Objetivo</b> Restablecer estabilidad macroeconómica, crecimiento económico y mejorar nivel de vida de la población en un marco de credibilidad y confianza de los agentes económicos.  <b>Estrategia</b> Ejecutar programa de fortalecimiento institucional del BCRD y de la Superintendencia de Bancos. Revisar reglamentos para operaciones de mercado abierto del BCRD y su intervención en mercado de divisas.	<b>Finanzas Públicas</b> FMI, BM, UE	<b>Préstamos</b> Consolidación de la Reforma Financiera PBL (60%)  <b>CT</b> Supervisión Bancaria	<b>PNF</b> Análisis sostenibilidad de la deuda	Reducción 20% déficit cuasifiscal en 2007 (3,2% PIB). Línea base 2004: 4% PIB.	<b>Déficit acumulado del SPNF entre 2005 y 2006 de 0% del PIB. Línea base 2004: 2,7% PIB.</b>
<b>I. B. Objetivo específico</b> Resolver las debilidades institucionales en el sector financiero.  <b>Estrategia</b> (i) Apoyar el desarrollo y efectiva implementación de las leyes Monetaria y Financiera. (ii) Fortalecer la regulación y supervisión del sector. (iii) Transformar el sistema mutual de ahorro y el mercado de deuda. (iv) Promover el desarrollo de la banca de segundo piso y del mercado de crédito para los sectores productivos.	<b>Objetivo</b> Reestructurar el sistema financiero, limitando la participación del Estado en los mercados financiero y crediticio y fortaleciendo los mecanismos de supervisión de las instituciones financieras.  <b>Estrategia</b> Fortalecer la supervisión bancaria y crear monitoreo preventivo para evitar crisis en las entidades financieras. Dar seguimiento al cumplimiento de normas prudenciales para reducir el riesgo. Crear mecanismos para evitar violación de límites a los auto-préstamos e iliquidez sistema financiero. Desarrollar programa de modernización técnico-administrativa del sector.	<b>Sector financiero</b> FMI, BM	<b>Préstamos</b> Consolidación de la Reforma Financiera PBL (60%)  Fortalecimiento de la Supervisión Bancaria (100%)  Reforma Pensional (100%)	<b>Préstamos</b> Modernización del Sector Financiero (PBL)  <b>PNF</b> Estudio sectorial del mercados de capitales Evaluación regional sistemas de pago en CA y RD (BID/BM/FMI)  Taller regional integración medios de pago	Índice de solvencia (relación patrimonio/activos totales del sistema bancario, ponderados por riesgo) de acuerdo a nueva reglamentación de valoración de activos igual a 10% en 2008. Línea base 2003: 8,9%.	Aumento en nivel de crédito del sistema bancario stock % PIB en 2008. Línea base 2004: 21%

<b>Pilar de Competitividad:</b> Reducir las barreras a la inversión privada y al crecimiento sostenible						
<p><b>I. C. Objetivo específico</b> Mejorar el clima de negocios.</p> <p><b>Estrategia</b></p> <p>(i) Promover mejoras en el funcionamiento de los mercados y en la capacidad reguladora del Estado.</p> <p>(ii) Fortalecer la seguridad jurídica de la propiedad.</p>	<p><b>Objetivo</b> Propiciar la armonía entre el Estado y el mercado, procurando la cooperación y complementación.</p> <p><b>Estrategia</b> Revisar el Código de Comercio para adaptarlo a los requerimientos de una sociedad democrática, competitiva, equitativa y transparente.</p> <p>Poner en funcionamiento el Consejo Económico y Social como espacio de concertación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.</p> <p>Definir e implementar, en consenso con el sector privado, la ley de fomento de PYMES. Apoyar el desarrollo de instituciones de micro crédito y crear mecanismo de información sobre y para las PYMES.</p>	<p><b>Pequeña Empresa:</b> UE</p>	<p><b>Préstamos</b> Modernización de la Jurisdicción de Tierras (31%)</p>	<p><b>Préstamos</b> Consolidación de la Jurisdicción de Tierras</p> <p><b>FOMIN</b> Adopción Normas Internac. de Auditoría</p> <p>Desarrollo Económico Región Norte</p> <p>Integración Remesas a Econ. Locales</p> <p><b>FOMIN</b> Apoyo Iniciativa Clima Negocios</p> <p>Simplificación Trámites y Ventanilla Única MIPYMES</p> <p>Adopción de mejores prácticas de gobernanza corporativa.</p> <p>Turismo sost. Bayahibe</p> <p><b>PNF</b> Lineamientos estratégicos apoyo Grupo BID al sector Privado</p> <p>Estudio Clima Negocios</p>	<p>Mejora en al menos diez puntos en posición del Sub-índice Calidad del ambiente de negocios nacional. Línea base 2004: 83.</p> <p>Tiempo trámite registro de títulos y mensuras catastrales se reduce en 30% para fines 2008. Línea base 2002: 6 meses para duplicados por pérdida y 4 meses para constitución de condominios.</p>	<p>Índice de Competitividad del país aumenta a 4,0. Línea base 2004: 3,63.</p>
<p><b>I. D. Objetivo específico</b> Aprovechar las oportunidades que brinda el DR-CAFTA.</p> <p><b>Estrategia</b></p> <p>(i) Modernizar polt. comercial y agrícola.</p> <p>(ii) Fortalecer sistemas fitosanitarios y de inocuidad alimentaria.</p> <p>(iii) Mejorar capacidad de dirección y coordinación de política de exportación.</p> <p>(iv) Elaborar Programa Nacional de Promoción de Exportaciones.</p> <p>(v) Crear Ventanilla Única de Exportación.</p> <p>(vi) Aumentar grado de asociación empresas.</p> <p>(vii) Adoptar procesos y sistemas modernos de gestión empresarial.</p> <p>(viii) Fortalecer el mercado laboral.</p>	<p><b>Objetivos</b> Armonizar la política macroeconómica con apertura de mercados e inversión y promover competitividad sistémica de la economía.</p> <p>Promover la generación de empleos en el marco de mayor flexibilidad laboral.</p> <p><b>Estrategia</b> Asegurar funcionamiento de la Ventanilla Única de Exportación. Crear fondo de financiamiento para empresas exportadoras. Impulsar productividad y diversificación de los sectores productivos. Reducir brecha tecnológica y promover eficiencia de las empresas exportadoras. Modernizar sistemas de intermediación laboral.</p>	<p><b>Competitividad</b> UE, USAID</p> <p><b>Minería</b> UE</p>	<p><b>Préstamos</b> Fomento Competitividad (85%)</p> <p>Facilidad Comercio Exterior (98%)</p> <p>Desllo. Institucional para Sociedad de la Información (98%)</p> <p>Apoyo Transición Agroalimentaria (85%)</p> <p>Reforma y Capacitación Laboral (43%)</p>	<p><b>Préstamos</b> Fomento a Sectores productivos</p> <p>Intermediación y capacitación laboral y Asistencia Social.</p> <p><b>PRI.</b> Financiamiento comercial para exportaciones (Banco Hipotecario Dominicano)</p> <p>Operaciones de crédito local para exportaciones</p> <p><b>FOMIN</b> Apoyo a la Iniciativa del Clima de Negocios</p> <p>Fort. Competitividad Industria textil y Vestidos</p> <p>Simplificación Trámites y</p>	<p>Al menos 30% agroalimentos cumplen estándares sanitarios y de inocuidad de alimentos nacionales y regionales al 2008. Línea base 2004: 5%</p> <p>Tiempo promedio aprobación exportaciones se reduce 80% en 2008. Línea base: en proceso de definición.</p> <p>Aumento utilidades empresas medianas y pequeñas favorecidas con crédito. Línea base y meta: en proceso de definición.</p> <p>Cuando menos X</p>	<p>Crecimiento promedio anual de exportaciones entre 2006 y 2008: 2,0%. Línea base 2004: Entre 2001-2004 creció 1,0% anual.</p>

				<p>Ventanilla Unica MIPYMES.</p> <p><b>CII.</b> Operaciones empresas sector naval Operaciones empresas sector del papel. Otras operaciones de financiamiento a empresas medianas y pequeñas.</p> <p><b>PES</b> Proyecto de empresarialidad de productores agrícolas Operaciones de asociación empresarial para micro, pequeñas y medianas empresas.</p> <p><b>PNF</b> Actualización Plan de Acción para el ingreso al DR- CAFTA Lineamientos estratégicos para el apoyo del Grupo BID al sector Privado Estudio Clima de Negocios</p>	<p>asociaciones público-privadas creadas para intermediar la oferta y demanda laboral. Línea de base en 2004: 0.</p>	
<p><b>I. E. Objetivo específico</b> Mejorar la infraestructura productiva básica.</p> <p><b>Estrategia</b></p> <p>(i) Recuperar la infraestructura vial. (ii) Fortalecer el sistema de mantenimiento de la infraestructura vial. (iii) Mejorar el acceso a agua potable y saneamiento básico. (iv) Contribuir a la recuperación del sector energético.</p>	<p><b>Objetivo</b> Definir prioridades en obras viales con base en los planes de desarrollo del Estado y lograr la sostenibilidad financiera de la industria eléctrica.</p> <p><b>Estrategia</b> Coordinar los trabajos viales con otros programas de desarrollo. Promover la participación del sector privado en concesiones viales y en el sector agua. Fortalecer la Superintendencia de Electricidad. Establecer tarifa eléctrica y potable que responda a los costos reales.</p>	<p><b>Energía</b> BM</p> <p><b>Agua y Saneamiento</b> BM, UE</p> <p><b>Telecomunicaciones</b> BM</p>	<p><b>Préstamos</b> Caminos Vecinales (53%) Modernización Agua Potable y Saneamiento (87%)</p> <p><b>PRI</b> Proyecto San Pedro de Macorís</p>	<p><b>Préstamos</b> Rehabilitación Infraestructura Vial Consolidación de la Reforma del Sector Energético</p> <p><b>PRI.</b> Asociaciones público-privadas en el sector de infraestructura.</p>	<p>80% de la red básica de caminos vecinales se mantiene en buen estado y con acceso permanente a partir de 2006. Línea base 2004: 60%.</p> <p>% red vial mantenida en buenas condiciones en 2008. Línea base y meta: en proceso de definición</p> <p>Índice de Recuperación de Caja del sector eléctrico aumenta a 75% en 2008. Línea base 2004: 45%.</p>	<p><b>Puesta en marcha de un nuevo sistema para el cálculo, ajuste y cobro de tarifas eléctricas, (ii) reforma en el sistema de subsidios energéticos, y (iii) mejora en la reducción de pérdidas.</b></p> <p>Reducir en 3 pp. población total sin acceso sostenible a agua potable en 2008. Línea base 2002:</p>

						14%. (ODM)
<p><b>I. F. Objetivo específico</b> Reducir la vulnerabilidad ambiental.</p> <p><b>Estrategia</b></p> <p>(i) Acciones dirigidas a conservar los recursos naturales a través de la creación de las condiciones requeridas para proteger las fuentes de agua de la degradación ambiental, prevenir los desastres naturales y evitar el uso inadecuado de los recursos hídricos.</p> <p>(ii) Fortalecer las capacidades institucionales para mitigar desastres naturales.</p>	<p><b>Objetivo</b> Propiciar la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, garantizando su uso sostenible.</p> <p><b>Estrategia</b> Incorporar la dimensión ambiental en política económica y en los planes, programas y proyectos de desarrollo. Organizar la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Fortalecer y desarrollar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, incorporando a la comunidad en su gestión. Ejecutar el Plan Nacional de Manejo y Conservación de Cuencas Hidrográficas e incentivar labores de conservación de suelos y aguas. Reformular el sistema de protección y vigilancia de las Áreas Naturales Protegidas.</p>	<p><b>Sostenibilidad Ambiental</b> BM, PNUD USAID, UE y GEF</p> <p><b>Manejo de Cuencas</b> BM, USAID</p>	<p><b>Préstamos</b> Administración de Sistemas de Riego por Usuarios (16%)</p>	<p><b>Préstamos</b> Manejo Integral de Cuencas y Zonas Costeras Prevención de Desastres y Gestión de Riesgos</p> <p><b>CT</b> Global Environmental Facility I y II Diseño de una Solución para la Disposición de Desechos Sólidos</p>	<p>Índice de Manejo de Riesgo al menos no empeora en 2008. Línea base 2004: 65. Índice de Déficit por Desastres para pérdida máxima probable en 500 años al menos no empeora en 2008. Línea base 2000: 5,34 con US\$ 6.000 millones. Índice de Déficit por Desastres para pérdida máxima probable en 100 años al menos no empeora en 2008. Línea base 2000: 2,45 con US\$ 1.360 millones.</p>	<p>Reducir en 9pp la proporción de superficie no cubierta por bosques en 2008. Línea base 1996: 27,5% (ODM). Aumentar en 7 pp el porcentaje del territorio nacional establecido como áreas protegidas en 2008. Línea base 2002: 19% (ODM).</p>

<b>I. Pilar de Gobernanza:</b> Aumentar la eficiencia y transparencia de la administración pública.						
Índice de Efectividad de la Administración Pública 0,46 en 2008. Línea base 2003: 0,36.						
<p><b>II. A. Objetivo específico</b> Consolidar y profundizar las reformas en la gestión fiscal, la transparencia y el control estatal.</p> <p><b>Estrategia</b></p> <p>(i) Extensión del sistema de administración financiera integrada a las entidades autónomas y descentralizadas no financieras.</p> <p>(ii) Implementación de leyes de administración financiera integrada (presupuesto, tesorería, compras y adquisiciones y crédito público).</p> <p>(iii) Modernización del sistema nacional de inversión pública.</p>	<p><b>Objetivo</b> Cambiar el modelo burocrático de gestión por un modelo gerencial moderno</p> <p><b>Estrategia</b> Impulsar la aprobación, reestructuración y el marco formativo de la administración pública. Apoyar la implementación y profundización del Sistema Integrado de Gestión Financiera del Estado. Mejorar la gestión administrativa, racionalizando y simplificando los</p>	<p><b>Política Fiscal</b> FMI</p> <p><b>Finanzas Públicas/ Recursos Humanos</b> BM, UE</p> <p><b>Sistemas Control, Transparencia y Control</b> <b>Corrupción</b> BM, UE y USAID</p> <p><b>Descentralización</b> UE y PNUD</p>	<p><b>Préstamos</b> Administración Financiera integrada (15%) Reforma del Poder Ejecutivo (77%) Modernización del Congreso (37%)</p>	<p><b>Préstamos</b> Reforma de la Gestión Pública y del Sector Social (PBL) Modernización de las Finanzas Públicas Fortalecimiento Institucional Oficina Nacional de Estadísticas Modernización Institucional Oficina Nacional de Estadísticas</p> <p><b>CT</b> Apoyo a la Coordinación de</p>	<p>Utilización 100% SIGEF en el nivel central en 2008. Línea base 2003:0%. 70% de las inversiones públicas aprobadas a través de Sistema Nacional de Inversión Pública en 2008. Línea base 2004: 0. Aumento 25% número auditorías de la Cámara de Cuentas en 2008. Línea base 2004: 70.</p>	<p><b>Evidencia de la entrada en vigencia de un nuevo marco jurídico para la gestión del gasto (Presupuesto, Concesiones, compras y adquisiciones, Tesorería y Crédito Público)</b> Índice de gestión de recursos humanos aumenta 20% para 2008.</p>

<p>(iv) Modernización de la administración de aduanas y de los tributos internos.</p>	<p>trámites y procesos. Fortalecer el sistema de gestión de recursos humanos. Elaborar una propuesta de modificación de la Ley de Contraloría, que permita acceso público a todas las auditorías practicadas a instituciones públicas. Promover la aprobación de las leyes de adquisiciones públicas y de contrataciones de servicios y concesiones del Estado.</p>	<p><b>Democracia y Estado de Derecho</b> USAID  <b>Mitigación Conflictos Fronterizos</b> USAID</p>		<p>la Política Fiscal y Social Control Social, Transparencia y Rendición de Cuentas  <b>PNF</b> Seminario para Legisladores sobre gestión de las finanzas públicas Estrategia reforma administración pública Actualización CFAA Economía política de las reformas institucionales Taller Regional Gestión Pública por resultados</p>	<p>Satisfacción ciudadana con provisión de servicios públicos aumenta 20% en 2008 e incremento del Índice de Desarrollo Burocrático en 20%</p>
---	---	--	--	--	--

**III. Pilar Social:** Aumentar el desarrollo humano de los más pobres y la eficiencia del gasto social.  
 Cuando menos X% del gasto en subsidios generalizados, se focaliza en los dos quintiles más bajos del ingreso, o se traslada a gasto en educación y salud colectiva.  
 Línea de base en 2004: 1,5% del PIB. Meta será determinada con base en el Estudio de Pobreza de 2005.

<p><b>III. A. Objetivo específico</b> Modernizar los sistemas de protección social, capacitación e intermediación laboral. <b>Estrategia</b>  (ii) (i) Modernizar los instrumentos de focalización y selección de beneficiarios, y con énfasis en la inclusión de mujeres y niños indocumentados. Ejecutar acciones de capacitación y desarrollo productivo para sectores de bajos ingresos, con énfasis en la inclusión laboral de las mujeres y de la población pobre rural.</p>	<p><b>Objetivo</b> Aumentar la eficiencia de los mercados laborales y las oportunidades productivas para los pobres.  <b>Estrategia</b> Desarrollar política de empleo que exploten oportunidades por fuera del sector agrícola..</p>	<p><b>Protección Social</b> BM, PNUD</p>	<p><b>Préstamos</b> Hábitat de Sectores de Ingresos Moderados y Bajos (100%)</p>	<p><b>Préstamos</b> Intermediación y capacitación laboral y Asistencia Social I y II  <b>PNF</b> Análisis de las alternativas jurídicas e institucionales para reducir las barreras al acceso a los subsidios públicos Estudio de Pobreza Actualización de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) Taller sobre pobreza y exclusión social</p>	<p>Incremento % pobres cubiertos con programas de protección social en 2008. Línea base y meta: a definir en Estudio de Pobreza.  Cobertura de programas de capacitación laboral dirigidos a pobres aumenta x%. Línea base y meta: en proceso de definición.</p>	<p>20% población asegurada por Sist. Seguridad Social y nivel satisfacción usuarios con servicios ofrecidos mejora 20% en 2006. Línea base 1996: 7,6% de hogares y 15% (ESU) Aumento % gasto social que va al quintil más pobre en 2008. Línea base: a ser definida en Estudio de Pobreza.</p>
--	---	--	--	---	--	--

<p><b>III. B. Objetivo específico</b> Consolidar y profundizar las reformas ejecutadas en el sector educativo en educación básica y media.</p> <p><b>Estrategia</b> (i) Consolidar y expandir las reformas en la educación rural multigrado. (ii) Mejorar la educación básica en zonas urbano-marginales. (iii) Fortalecer la gestión educativa. (iv) Expandir el modelo de educación media promovido por la Secretaría de Educación (SEE).</p>	<p><b>Objetivo</b> Ofrecer la oportunidad de educación a toda la población, disminuyendo la inequidad, y mejorar la calidad.</p> <p><b>Estrategia</b> Universalizar la educación inicial para niños de 3 a 6 años. Ampliar y fortalecer la oferta educativa de educación básica y media, haciendo énfasis en las zonas rurales y urbana marginadas. Cobertura técnica en formación profesional y laboral.</p>	<p><b>Educación</b> BM, UE, USAID</p>	<p><b>Préstamos</b> Equidad en la Educación Básica (89%) Educación Media I (65%)</p>	<p><b>Préstamos</b> Equidad Educación Básica Fase II Educación Media Fase II <b>PNF</b> Nota sectorial sobre financiamiento educación media y calidad de educación Apoyo preparación marco estratégico del sector educación Apoyo diálogo de políticas y gestión sistema educativo</p>	<p>74% tasa graduación 1er. ciclo ed. básica rural escuelas multigrado participantes en 2008. Línea base 2002: 60%. 49% tasa graduación 2do. ciclo básico en sector urbano-marginal escuelas participantes en 2008. Línea base 2002: 35%. 10% tasa repitencia 1er. grado en 2008. Línea base 2001: 20%.</p>	<p>Aumenta en 22pp porcentaje de niños y niñas que terminan enseñanza primaria en 2008. Línea base 2002: 53% (ODM)</p>
<p><b>III. C. Objetivo específico</b> Extender la cobertura de los servicios de salud colectivos.</p> <p><b>Estrategia</b> Apoyar la producción de bienes públicos en salud colectiva a través del aumento en la cobertura de los programas inmunización infantil; y de los programas de detección y control de enfermedades transmisibles.</p>	<p><b>Objetivo</b> Mejorar la calidad y el acceso a la atención a la salud de la población en los establecimientos públicos.</p> <p><b>Estrategia</b> Implementar programa de fortalecimiento y desarrollo institucional que contemple la adecuación de la infraestructura, la capacitación de recursos humanos y reorganización y transformación en redes regionales de salud eficientes.</p>	<p><b>Salud</b> BM, Fondo Global SIDA, Malaria y TB, USAID y PNUD</p>	<p><b>Préstamos</b> Reforma Institucional Sector Salud (16%)</p>	<p><b>Préstamos</b> Protección Salud Colectiva <b>CT</b> Eficiencia en la Producción de Bienes Públicos en Salud <b>PNF</b> Desafíos para la producción de bienes públicos en salud colectiva Apoyo preparación marco estratégico sector salud</p>	<p>Tasa detección tuberculosis aumenta a 50% en 2008. Línea base 2003: 30%. 95% cobertura global vacuna antisarampión en 2008. Línea base 2002: 88,3% 70% niños totalmente vacunados en 2008. Línea base 2004: 35%</p>	<p>Reducción tasa mortalidad en menores de 5 años en 9x100 nacidos vivos en 2008. Línea base 2002: 38x 100 mil nacidos vivos (ODM) Tasa de cobertura de tratamiento antituberculoso (DOTS): 80% en 2008. Línea base 2002: 40%.</p>
<p><b>III. D. Objetivo específico</b> Aumentar el acceso a servicios públicos básicos en la zona rural.</p> <p><b>Estrategia</b> Apoyar la ejecución de la ERP en zonas rurales mediante inversiones en infraestructura de hogares, acceso a agua y saneamiento básico y titulación y tenencia de tierras.</p>	<p><b>Objetivo</b> Mejorar la calidad y el acceso a los servicios públicos básicos, para los hogares de las zonas rurales, con énfasis en la pobreza extrema.</p> <p><b>Estrategia</b> Definir políticas que permitan la protección de los grupos que tienen mayores carencias económicas en las provincias con más altos índices de pobreza.</p>	<p><b>Pobreza Rural</b> BM</p>	<p><b>Préstamos</b> Habitat de Sectores de Ingresos Moderados y Bajos (100%)</p>	<p><b>Préstamos</b> Reducción de la Pobreza Rural <b>CT</b> Inclusión social <b>PNF</b> Estudio de Pobreza Actualización de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) Taller sobre pobreza y exclusión social</p>	<p>Al menos 300.000 niños y mujeres indocumentados reciben servicios sociales básicos. Línea base 2004: En proceso de definición (Estudio de Pobreza).</p>	<p>Tasa acceso a servicios de saneamiento básico en los hogares rurales aumenta a 40% en 2008. Línea base 2003: 25%.</p>

\*Entre paréntesis % por desembolsar. \*\*En proceso de definición. \*\*\*En negrita disparadores Escenario Alto.

## INTRODUCCIÓN

La Estrategia del Banco para República Dominicana acompaña el nuevo ciclo político del país, que se inició en agosto del 2004 con la toma de posesión del Presidente Leonel Fernández Reyna, luego del proceso electoral que tuvo lugar en mayo de 2004. La EBP se enmarca en la estrategia institucional del Banco e incorpora como elementos centrales el Programa de Gobierno, la Estrategia de Reducción de la Pobreza, la Evaluación del Programa de País del Banco 1993-2003, los informes de revisión de cartera, los ejercicios de programación previos y la evaluación de progreso de los ODM. A su vez, la conformación del programa operativo toma en cuenta el espacio fiscal del programa macroeconómico para el período 2005-2008, la sostenibilidad de la deuda pública, el valor agregado de las intervenciones del Banco, y la participación de otros organismos de financiamiento.

La EBP se sustenta en un conjunto de estudios realizados por el Banco, en el marco de la conducción del diálogo de políticas que se llevó a cabo a lo largo del 2004 y que culminó en la preparación del Documento de Diálogo de Políticas *República Dominicana: Retos y Oportunidades para retornar a la estabilidad y al crecimiento* (BID, 2004) y en la Reunión de Diálogo de Políticas que el Banco sostuvo con el Gobierno con la participación del BM y del FMI, en octubre de 2004.

El proceso de consulta que caracterizó al diálogo de políticas con el país incluyó actividades dirigidas a discutir los desafíos al desarrollo y el papel del Banco con los partidos políticos, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil. El Banco consultó las prioridades del Gobierno de República Dominicana para los próximos cuatro años. Bajo esta premisa, se realizaron varias misiones preparatorias del Documento de Diálogo de Políticas (antecedente de esta Estrategia) en 2004, en las que se exploró con diversos actores de la sociedad civil (academia; sector privado; ONG y autoridades nacionales) los desafíos que enfrentaba el país y las opciones para enfrentarlos. Durante todo el proceso de formulación de la Estrategia, el Banco ha mantenido un permanente diálogo con el FMI, el Banco Mundial y el resto de los cooperantes.

En el Banco, la formulación de la EBP contó con la preparación de insumos técnicos y notas de política provenientes de diversos departamentos del Grupo BID, así como con talleres en los que participaron tanto funcionarios del Banco como de otras instituciones de financiamiento. Se realizaron, también, reuniones con OVE para compartir información y criterios sobre la estrategia anterior. Las prioridades estratégicas para el desarrollo del sector privado contaron con un proceso participativo de consulta con los empresarios y el Gobierno.

Este documento comprende cuatro secciones. La primera sección detalla el contexto en el cual se inicia la nueva estrategia e identifica los desafíos al desarrollo que enfrenta el país, describe el Programa de Gobierno y las perspectivas macroeconómicas. En la segunda sección, se analizan los principales resultados de la estrategia anterior, la ejecución de la cartera, y las lecciones aprendidas. La tercera sección presenta la nueva estrategia propuesta: objetivos, áreas estratégicas, programa operativo, papel de la cartera, seguimiento, y riesgos. Finalmente, en la cuarta sección se presenta la agenda para el diálogo. En el anexo I se detalla el Programa Operativo del Banco 2005-2008.

## I. EL CONTEXTO DEL PAÍS Y LOS DESAFÍOS AL DESARROLLO

### A. El contexto económico

- 1.1 Tras una década de crecimiento y relativa estabilidad, la economía dominicana se vio afectada por un conjunto de perturbaciones externas e internas que revelaron profundas debilidades institucionales en múltiples áreas del sector público. Estas perturbaciones incluyeron, a partir de 2001, una desaceleración del crecimiento económico que se combinó en 2003 con una crisis bancaria y la profundización de los recurrentes problemas del sector eléctrico, finalmente agravada por un manejo inadecuado de las finanzas públicas en un año electoral. Las vulnerabilidades de la economía, aunque presentes durante la década de los noventa, no fueron percibidas dado su excelente desempeño; entre 1991 y 2000 el crecimiento real del PIB fue 6% anual en promedio. En un contexto de menor crecimiento a partir de 2001, y de contracción económica desde 2003, las fragilidades de los sistemas de regulación y de las finanzas públicas se pusieron en evidencia. Asimismo, la contratación de empréstitos en el exterior para financiar una política anti-cíclica, el manejo de la crisis energética y la renuencia a tomar medidas para fortalecer la regulación y supervisión bancarias ahondaron la crisis, una vez que esta se desató.
- 1.2 La crisis comenzó en el segundo trimestre de 2003 con el rescate de tres bancos insolventes, revelando las debilidades en la regulación y supervisión del sistema financiero. El rescate involucró una emisión monetaria equivalente a 21% del PIB, lo que se reflejó en una aceleración de la inflación (43%) y en una devaluación de 72% al final del 2003. Para esterilizar la expansión de la liquidez, el Banco Central de la República Dominicana (BCRD), mediante operaciones de mercado abierto, emitió bonos que redituaban altas tasas de interés para hacerlas competitivas en el mercado, lo que incidió en un aumento del déficit cuasi-fiscal a 10% del PIB. Además, el mantener artificialmente fijos los precios del gas licuado y la electricidad en un contexto de devaluación cambiaria y alza en los precios internacionales de los hidrocarburos, aumentó las obligaciones del Gobierno por concepto de subsidios y expandió el déficit fiscal. Finalmente, el aumento de la nómina del sector público y de otros gastos públicos excedió los compromisos de un acuerdo que había sido suscrito con el FMI en 2003 (Programa de Contingencia, SBA por sus siglas en inglés). La falta de cumplimiento de ese Acuerdo condujo a un elevado déficit fiscal y finalmente a su cancelación. La economía se contrajo 0,4%, el desempleo alcanzó 17 % de la Población Económicamente Activa (PEA), y el sector público acumuló atrasos sustanciales con sus acreedores.
- 1.3 Poco después de asumir su mandato en 2004, el nuevo Gobierno implementó un conjunto de medidas dirigidas a corregir el desequilibrio fiscal, incluyendo una reforma tributaria, el aumento en las tarifas de energía, la focalización del subsidio a los combustibles y la atención de los atrasos en el servicio de la deuda pública. Estas medidas, junto con una política monetaria restrictiva, contribuyeron a mejorar los niveles de confianza y a iniciar un proceso de recuperación. A finales de 2004 la economía registró un crecimiento del PIB de 2% (en lugar de la contracción anticipada), la devaluación disminuyó de manera significativa y la inflación se redujo al 28,9%, nivel que, aunque alto, estuvo por debajo de las

estimaciones previas. En enero de 2005, las autoridades comenzaron a implementar un programa económico respaldado por un nuevo SBA de 28 meses de duración con el FMI. El SBA contempla un sustancial ajuste fiscal y la implantación de una agenda de reformas estructurales que aborda desafíos en la gestión pública, el sistema financiero y el sector energético, todas ellas dirigidas a corregir las debilidades institucionales reveladas por la crisis. Antes de la aprobación del Acuerdo, las autoridades tomaron medidas que incluyeron la aprobación de un presupuesto para 2005 fiscalmente disciplinado, el fortalecimiento de la supervisión y regulación bancaria, y la obtención del financiamiento necesario para cancelar los atrasos acumulados del sector público.

- 1.4 Como resultado de este conjunto de acciones ha habido un claro aumento en la credibilidad de las políticas económicas lo cual se refleja, entre otros indicadores, en una reversión del proceso de devaluación de la moneda, una reducción de la inflación (la cual podría ser 9% en 2005, inferior a lo pactado con el FMI) y un retorno al crecimiento, que ya apareció reflejado en 2004 (2%). No obstante, el ajuste y los movimientos de capitales asociados provocaron, en los primeros meses de 2005, una sobrevaluación de la moneda que, si bien han contribuido a reducir el déficit fiscal (por la reducción de los pagos en moneda local del servicio de la deuda externa) y a reducir la inflación, de no corregirse en los meses siguientes, tendería a reducir la competitividad de los sectores exportadores textil, confección y turismo; también, podría afectar negativamente a los sectores de sustitución de importaciones.
- 1.5 Una política cambiaria que impida la sobrevaluación de la moneda es clave de cara al aumento de la competencia en los mercados domésticos como consecuencia de la prevista implementación del Tratado de Libre Comercio de EU, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA), así como para evitar una caída en la competitividad en los mercados de destino, particularmente en los Estados Unidos, especialmente frente al incremento de las exportaciones de vestuario de China al mercado de ese país. Además, la entrada de remesas, si bien contribuye a aumentar la estabilidad de la balanza de pagos, también favorece la apreciación de la tasa de cambio y plantea un desafío adicional para la política económica.

## **B. El contexto social**

- 1.6 El crecimiento de la década de los noventa contribuyó a reducir la pobreza y a mejorar los indicadores de desarrollo humano del país por lo que, al finalizar el 2002, se pensaba que se lograría las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En 2001 la tasa de pobreza había caído de 38% en 1986 a 29% en 1998 y la pobreza extrema disminuyó a 5% (Banco Mundial; 2001). En contraste, durante la crisis de 2003 la pobreza aumentó y empeoró las condiciones de vida en todos los quintiles del ingreso. Estudios recientes<sup>1</sup> confirman que entre 2000 y 2004 la pobreza de ingresos habría aumentado cerca de 16 puntos porcentuales y que la pobreza extrema de ingresos se habría casi duplicado en el mismo período. No obstante, entre 2003 y 2004, las remesas aumentaron en US\$2,1 y US\$2,4 billones (12,9 y 13% del PIB, respectivamente) lo que pudo haber atenuado los

---

<sup>1</sup> El Banco y el BM han finalizado recientemente varios estudios cuyos resultados se han utilizado para la preparación de un *Estudio sobre la pobreza en República Dominicana*.

efectos sociales de la crisis sobre todo en sus primeras fases, dado que la devaluación acumulada del peso dominicano fue superior a la tasa de inflación acumulada durante el mismo periodo. Otros datos, (PNUD, 2004) indican que la crisis podría haber promovido la reversión en la tendencia de algunos indicadores de las metas de los ODM. Los datos con los que se cuenta, indican que las metas de erradicación del hambre, universalización de la educación primaria, reducción de la mortalidad materna y acceso a agua potable y saneamiento básico no se cumplirían en 2015.

- 1.7 Los dominicanos pobres tienen familias más grandes, menores niveles de educación, y menor acceso a servicios de salud, agua y saneamiento básico. Más del doble de los hogares pobres del país se concentran en las zonas rurales, donde los niveles y la profundidad de la pobreza son más altos. Los pobres tienden a ser: (i) niños (40% de los menores de 5 años son pobres); (ii) mujeres (cerca de 26% de los hogares rurales que se encuentran en el decil más pobre son encabezados por mujeres); y (iii) adultos mayores (el 27,1% de los hogares en el decil más pobre tiene como jefe a una persona de más de 60 años). Los patrones subyacentes de exclusión y los efectos de las crisis económicas sobre los pobres se profundizan en la medida en que, aparte de ser pobres, aquellas familias (incluyendo muchas de origen haitiano) que carecen de documentos de identidad, no tienen acceso a los servicios sociales básicos.

### **C. El contexto institucional y político**

- 1.8 En la última década República Dominicana ha logrado importantes progresos en su consolidación democrática. No obstante, el sistema de gobierno del país sigue caracterizado por un excesivo presidencialismo, cuyos efectos se han manifestado en un alto grado de discrecionalidad en el gasto, escasa transparencia en la gestión pública y un bajo grado de rendición de cuentas. Las causas internas de la crisis interna del 2003 fueron agravadas por decisiones de política económica, cuyo origen se puede rastrear, en alguna medida, en la debilidad institucional del sector público. Un factor adicional de importancia en el contexto político es la composición de la Asamblea Legislativa. El partido de oposición (Partido Revolucionario Dominicano, PRD) posee mayoría en el Poder Legislativo y aunque las elecciones legislativas se llevarán a cabo en el 2006, la condición minoritaria del Partido de la Liberación Dominicana (PLD, Oficial) deberá ser encarada por el Gobierno con sentido positivo y de consenso.

### **D. Los Desafíos al Desarrollo**

- 1.9 Para recuperar un sendero de crecimiento sostenible República Dominicana requiere enfrentar los elementos de la crisis económica, profundizar la reforma de la gestión pública con el objeto de prevenir crisis futuras y mejorar la gestión de las políticas sociales pro-pobres. En el marco de este hilo conductor el diagnóstico siguiente es selectivo en el análisis de los grandes desafíos que se le plantean al país y se concentra en tres áreas prioritarias: (i) reducir las barreras a la inversión privada y al crecimiento sostenible; (ii) aumentar la eficiencia y transparencia de la gestión pública; y (iii) aumentar la eficiencia del gasto social.

## **1. Reducir las barreras a la inversión privada y al crecimiento sostenible**

1.10 El período de vigoroso crecimiento económico durante los noventa coincidió con la puesta en marcha de un enfoque de integración internacional que condujo a un aumento significativo de las exportaciones y de la inversión extranjera, principalmente en las zonas francas y en el desarrollo turístico. Sin embargo, el entorno favorable de la década anterior ha sufrido cambios importantes con la mayor competencia de países asiáticos en los principales mercados de destino de República Dominicana. El vencimiento del ATC ha venido a incrementar el desafío de la competencia asiática. La estrategia dominicana ha sido profundizar su proceso de apertura externa mediante la adopción de los acuerdos suscritos en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la negociación de su adhesión al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Centroamérica (DR-CAFTA). Para reducir las barreras al crecimiento sostenible el país enfrenta los siguientes desafíos: (a) consolidar el marco macroeconómico; (b) resolver las debilidades institucionales en el sector financiero; (c) mejorar el clima de negocios; (d) aprovechar las oportunidades que brinda el DR-CAFTA; (e) mejorar la infraestructura básica; y (f) reducir la vulnerabilidad ambiental.

### **a) Consolidar el marco macroeconómico**

1.11 Si bien las medidas de emergencia implementadas por la nueva administración revertieron las tendencias anteriores y lograron un retorno de la confianza, la situación económica sigue siendo frágil. Las finanzas públicas están presionadas por (i) el pago de intereses generado por la duplicación de la deuda (5,9% del PIB); (ii) la eliminación de la comisión cambiaria y la reducción de ingresos provenientes de los impuestos al comercio exterior que provendrá del proceso de integración comercial con Estados Unidos y Centroamérica, y (iii) el aumento en los gastos por la implantación de la reforma de la seguridad social y las crecientes transferencias del gobierno central a los municipios. Además, se debe consolidar una estrategia de financiamiento de mediano plazo, y proseguir con las reformas de los sectores bancario y energético. Finalmente, el sector externo, impactado en 2005 por la desaparición de las cuotas del ATC, y por la reciente apreciación cambiaria, debe ahora competir con menor protección con los productores asiáticos.

1.12 La superación definitiva de la crisis requiere avances institucionales dirigidos a apuntalar la disciplina fiscal y la estabilidad financiera, reducir los riesgos para la inversión privada y crear condiciones para el crecimiento sostenible a mediano plazo. En el futuro inmediato, el ajuste fiscal requerido para restaurar la confianza debe garantizar la sostenibilidad de la deuda total del sector público, la cual excedía el 50% del PIB a finales de 2004. A partir de 2005, el desafío fiscal es lograr un superávit primario mínimo de 1,5% del PIB para retomar el control del endeudamiento del país (Le Berre, 2005). Las medidas adoptadas por el gobierno en el Presupuesto de 2005 tales como la congelación de la planilla del Estado, la contención del gasto recurrente no prioritario, nuevas medidas tributarias<sup>2</sup> y mejor focalización de los subsidios al gas licuado de petróleo (GLP), apuntan en esta

---

<sup>2</sup> Entre otras, un aumento de 3 puntos porcentuales en el impuesto a la comisión cambiaria, un aumento de cerca de 10 % en promedio de los impuestos selectivos aplicados a varios combustibles

dirección. Para enfrentar los desafíos del manejo de la deuda pública, el Gobierno ha puesto en marcha una exitosa estrategia para reestructurar su perfil de pagos externos, a través de un canje de bonos soberanos, una reprogramación de deuda con bancos comerciales y con los acreedores del Club de París, un crédito del Gobierno de Venezuela para financiar importaciones de petróleo, y la obtención de nuevos financiamientos de bancos privados nacionales.

- 1.13 Adicionalmente, para estabilizar los precios las autoridades se comprometieron en el SBA a mantener una política monetaria restrictiva dentro de un régimen cambiario flexible. El SBA contempla una reducción de la inflación anual a un nivel entre el 11 y el 13% durante 2005 y a 8% en 2006. El desafío para el BCRD es reducir su déficit cuasi fiscal y mitigar el riesgo de renovación de sus títulos. El enfrentamiento de este reto requiere del aumento de los plazos de vencimiento y una reducción de la tasa de interés de los certificados, proceso que ya está en marcha. Asimismo, para consolidar la estabilidad monetaria, el BCRD enfrenta desafíos adicionales como su re-capitalización.

**b) Modernizar la regulación y fortalecer la supervisión del sistema financiero**

- 1.14 El retorno al crecimiento sostenido y la reducción de las barreras a la inversión requieren fortalecer la regulación y supervisión del sistema financiero y aumentar la solidez de la intermediación financiera. Desde comienzos de la década el sistema financiero dominicano venía mostrando signos de vulnerabilidad que, si bien comienzan a mejorar, aún persisten. Las causas de esta vulnerabilidad incluyen una capitalización insuficiente, un bajo nivel de provisiones y una elevada exposición al riesgo debida a la alta concentración del crédito, la ejecución de operaciones con partes vinculadas y la existencia de créditos en moneda extranjera a agentes no generadores de divisas (BID, 2004a). Las debilidades de las entidades de regulación y supervisión bancaria contribuyen a este clima. La Superintendencia de Bancos carece de suficiente independencia para ejercer sus funciones de forma autónoma y no cuenta con todas las capacidades técnicas y las herramientas de apoyo necesarias para el ejercicio de una supervisión basada en riesgos. Adicionalmente, los demás entes supervisores, las Superintendencias de Valores, Seguros y Pensiones, enfrentan problemas similares que, en conjunto, ponen en riesgo la solidez del sector.
- 1.15 La atención prestada a la crisis bancaria ha puesto mayor énfasis en el enfrentamiento de los desafíos de la banca comercial y en el fortalecimiento de la capacidad reguladora estatal, dejando pendiente al futuro la reforma de los demás elementos del sistema financiero: (i) la banca pública, (ii) el Sistema Mutual de Ahorro y Préstamo, (iii) el sector de seguros y (iv) otros intermediarios financieros no bancarios. Igualmente, es prioritario desarrollar un manejo estratégico de la deuda pública tanto externa como interna y, dentro de esta última, manejar de forma integral la deuda del gobierno y la del BCRD.

**c) Mejorar el clima de negocios**

- 1.16 Los inversionistas que desean hacer negocios en el país enfrentan riesgos que constituyen barreras para la inversión privada. Estos riesgos aumentan los costos

de hacer negocios, generan incertidumbre, reducen la competitividad y disminuyen las posibilidades de un retorno al crecimiento sostenido. Los principales factores de riesgo para la inversión privada incluyen la incertidumbre respecto a la sostenibilidad del marco macroeconómico, las debilidades del sector financiero, la escasa diversificación en la oferta exportable de bienes, y los altos costos de la energía y su baja confiabilidad. Además, la atracción de nueva inversión requiere eliminar las barreras institucionales que enfrentan los inversionistas. En especial, se requiere regulaciones más simples y eficientes que mejoren la calidad de los insumos requeridos por los inversionistas. Las medidas prioritarias para mejorar el marco regulador incluyen (i) simplificar y hacer más eficientes los procedimientos para iniciar negocios, los cuales son tan engorrosos que registrar el nombre de una firma toma 60 días (más del doble que en México o en Costa Rica); (ii) reducir los requisitos para la exportación y aumentar el acceso a ventanillas únicas (sólo hay dos en el país); y (iii) consolidar los avances logrados en la modernización de los procesos de titulación y registro de tierras (en la actualidad, y pese a los avances logrados, estos procesos toman 8 meses cada uno). Adicionalmente, el marco normativo requiere de reformas al código comercial, un nuevo marco jurídico para los sectores de infraestructura (agua, saneamiento, hidrocarburos), la aprobación de una ley de compras, adquisiciones y concesiones y el refuerzo de las instituciones existentes para la regulación y supervisión de los sectores eléctrico y financiero.

#### **d) Aprovechar oportunidades de DR-CAFTA**

- 1.17 La adhesión del país al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Centroamérica (DR-CAFTA), el vencimiento del ATC y la adopción de los acuerdos con la OMC generan retos y posibilidades para que el país retome la senda de crecimiento de los 90. En particular, el país enfrenta la necesidad de aumentar sus ventajas comparativas mediante el impulso a la inversión en sectores nuevos, sin descuidar la tarea de mejorar la competitividad de los sectores maduros que enfrentan desafíos competitivos importantes. Para ello se requiere una actualización y puesta en marcha del Plan Nacional de Competitividad (PNC). La adhesión al DR-CAFTA y el cumplimiento de la normativa de la OMC exigen también modernizar y ajustar la legislación e instituciones dominicanas a los estándares internacionales.
- 1.18 Además, se requerirá aumentar la eficiencia del mercado laboral para lograr mayor competitividad en actividades de mayor valor agregado para la competitividad. Lo anterior requerirá mejorar las competencias de los trabajadores y mejorar el equilibrio de oferta y demanda entre empleadores y trabajadores, dentro del nuevo contexto de producción de DR-CAFTA. Esta mejora en eficiencia podría ser facilitada a través de la creación de empresas de servicios de empleo que mejoren la efectividad en la búsqueda de trabajo. De esta manera, la estabilidad macroeconómica, la solidez y profundización del sistema financiero, un clima de negocios favorable, infraestructura adecuada, capacidad de mitigación y prevención de desastres naturales, modernización de la gestión pública y la inversión en el desarrollo humano de los pobres se convierten en vectores indispensables de acción para aprovechar el DR-CAFTA.

**e) Mejorar la infraestructura básica**

- 1.19 El cuadro que muestra la infraestructura básica del país es paradójico. República Dominicana cuenta con una de las más extensas redes viales de la región. No obstante, la asignación de recursos para el mantenimiento vial ha sido errática, y una parte de la red vial y de puentes fue construida con especificaciones que la hacen vulnerable a los desastres naturales. El país enfrenta, además, el desafío de continuar mejorando la red de caminos vecinales, y reformar el sistema de adquisiciones públicas y concesiones, con énfasis en el desarrollo de asociaciones público-privadas en el sector de infraestructura. Por lo demás, el país enfrenta el desafío de formular e implantar marcos estratégicos para modernizar la infraestructura de agua potable y saneamiento ambiental. Dado su nivel de desarrollo económico el país se encuentra en una de las peores condiciones de la región en lo que a cobertura y calidad de estos servicios se refiere. Por ejemplo, el acceso a saneamiento básico no supera 35% de los hogares urbanos y 25% de los rurales.
- 1.20 Asimismo, las reformas energéticas introducidas a fines de los 90 contemplaban la separación de las funciones de rectoría y regulación de las de generación y distribución, y lograron estimular la participación privada en el sector. No obstante, los beneficios esperados de la reforma no se lograron. El alza en los precios internacionales de los combustibles, el ineficiente y politizado manejo de las tarifas, la insostenible política de subsidios, el robo y el no pago de energía se conjugaron para hacer insostenible al sector como un todo. Para finales de 2003 los altos precios del petróleo y la depreciación de la moneda asociada a la crisis agravaron la situación. Ese año, la re-nacionalización de la porción privada de dos compañías distribuidoras dejó en manos públicas dos terceras partes del negocio de distribución eléctrica del país.
- 1.21 En ausencia de medidas correctivas apropiadas, el BM estimó que el déficit financiero del sector eléctrico sería de alrededor de 650 millones de dólares en 2005. Esto se explica por pérdidas del 35% (incluyendo las pérdidas técnicas y los robos) y cobranzas cercanas a 75% de lo facturado. Aparte de los problemas mencionados, los costos de energía están por encima de los estándares internacionales lo cual incide negativamente sobre la competitividad de producción local. El reto es, pues, retornar al camino de reforma con énfasis en la recuperación de la estabilidad financiera del sector, el fortalecimiento de la política de tarifas y, una vez que se mejoren las condiciones institucionales, modernizar las redes de transmisión y apoyar el retorno del sector privado a la distribución eléctrica.

**f) Reducir la vulnerabilidad ambiental**

- 1.22 El mal uso de la base natural de recursos del país -suelo, agua, costas y biodiversidad- ha llevado a su degradación progresiva. El elevado consumo y desperdicio del agua ha deteriorado algunas cuencas y ha generado sedimentación que ya afecta la estructura hidráulica ubicada en la parte baja de las cuencas. Adicionalmente, las zonas costeras del país han sido afectadas por la contaminación de aguas y la degradación de los ecosistemas costero-marinos. Esto afecta negativamente la base productiva nacional y aumenta la vulnerabilidad a los desastres naturales, al tiempo que reduce los prospectos de desarrollo y

sostenibilidad del sector turístico. En el corto plazo, el país enfrenta el desafío de formular e implantar marcos estratégicos para proteger y recuperar los recursos naturales de las cuencas y áreas costeras, reducir el riesgo de sedimentación de los embalses, conservar los suelos y aumentar la eficiencia en el uso del agua.

- 1.23 Además, República Dominicana está localizada en una de las regiones más propensas a amenazas naturales de América Latina. Solamente entre 2003 y 2004, la temporada de huracanes y un terremoto dejaron pérdidas que, aparte de afectar al turismo, golpearon a los pobres durante plena crisis económica. Por ejemplo, El Huracán Georges de 1998 dejó pérdidas equivalentes a 14% del PIB. En 2004, los daños ocasionados por el huracán Jeanne en 2004 fueron equivalentes a 1,7% del PIB de 2003, de los cuales 60% fueron daños a los sectores de turismo y agropecuario; 33% afectó la infraestructura de caminos y puentes, y el restante 7% afectó los sectores sociales y de medio ambiente. La antes mencionada degradación del medio ambiente y la debilidad de los mecanismos de prevención y manejo de riesgos han hecho que, en vez de reducirse, la vulnerabilidad del país haya aumentado significativamente en las últimas décadas (BID, Universidad Nacional de Colombia, 2005). De allí que el país esté en mora de poner en marcha los mecanismos institucionales y de coordinación inter-territorial necesarios para prevenir, responder y mitigar los riesgos naturales.

## **2. Aumentar la eficiencia y transparencia en la gestión pública**

- 1.24 La modernización de la gestión pública constituye uno de los principales retos al desarrollo de República Dominicana. El índice agregado de efectividad de la gestión pública ubica al país por debajo del promedio regional y con una diferencia importante entre el actual nivel de efectividad y el esperado para su ingreso per cápita<sup>3</sup>. La visión de largo plazo del Gobierno para la modernización de la gestión pública propende por el desarrollo de un sistema de gestión por resultados. Para hacer realidad esta visión de largo plazo, los desafíos a acometer en el corto plazo incluyen: (a) profundizar y consolidar las reformas en la gestión fiscal; y (b) aumentar la transparencia en la gestión pública y modernizar los sistemas de control estatal.

### **a) Profundizar y consolidar las reformas en la gestión fiscal**

- 1.25 El aumento de la deuda pública, en unísono con los subsidios a la electricidad y al GLP (equivalentes a 1,7% del PIB en 2004), los costos anticipados de la implantación de la reforma de la seguridad social (1,2% anual del PIB) y el creciente papel de las transferencias municipales (0,5% del PIB) presionarán el gasto primario. Además, si bien en 2004 la carga tributaria (15% del PIB) estaba dentro del promedio de la región, se espera que los ingresos caigan a raíz de la pérdida de recursos por la implantación del DR-CAFTA y la eliminación de algunos impuestos distorsionantes. La consolidación de la sostenibilidad fiscal de mediano plazo requiere el enfrentamiento de las deficiencias de la estructura y los procesos de gestión fiscal, tanto desde la perspectiva de los ingresos como del gasto.

---

<sup>3</sup> El índice actual es 0,36; el promedio para América Latina y el Caribe es 0,4. Dado su crecimiento económico el índice esperado en 2003 era 0,46.

**(i) Reforma del sistema tributario**

- 1.26 La reforma aprobada en 2004 se concentró esencialmente en el aumento de las tasas del ITBIS (12 a 16%) y de otros impuestos selectivos. La sostenibilidad fiscal, el retorno al crecimiento y el esfuerzo por enfrentar los rezagos sociales requieren solucionar desafíos estructurales en el sistema tributario dominicano que incluyen: (i) un alto grado de dependencia de los ingresos a impuestos al comercio exterior, y (ii) numerosas exenciones vigentes que generan evasión y elusión y hacen compleja e ineficiente la administración del sistema. (Guiliani, Jenkins y Kuo; 2004). En otras palabras, se necesita abordar una reforma tributaria integral basada en la modernización del sistema, la eliminación de las exoneraciones, de los impuestos que causan distorsión como la comisión cambiaria y el impuesto a las transacciones financieras y la ampliación de las bases de los tributos, sin aumentar tasas.
- 1.27 La implantación de DR-CAFTA requerirá, también, fortalecer los ingresos en el mediano plazo a través de la formulación e implantación de una estrategia de reforma tributaria que compense la reducción en los ingresos --cerca de 0,8% del PIB- asociada con la puesta en vigencia del tratado. Igualmente, las exoneraciones de la renta a las empresas radicadas en las zonas francas deberán ser eliminadas en el marco de lo acordado en la OMC a más tardar a partir de 2009. Esto significa que el impuesto a la renta de las empresas deberá uniformarse en todo el país, considerando el efecto sobre la atracción de inversiones que tiene la estructura de impuestos de la renta de otros países competidores. El Gobierno enfrenta, además, debilidades institucionales y tecnológicas en la autoridad tributaria y en las aduanas que, en conjunto con la ausencia de normas que hagan punible el fraude y la evasión fiscal, reducen el cumplimiento impositivo.

**(ii) Modernización del sistema de gestión financiera del Estado**

- 1.28 La definición y puesta en marcha de una nueva estructura macro para la administración pública es un desafío de largo plazo. En el corto plazo, se deberán enfrentar los desafíos generados por la ausencia de una instancia rectora de la política fiscal. Esta carencia dificulta la coordinación interinstitucional, permite la duplicación de funciones, diluye la responsabilidad de las agencias que intervienen y, por último, ha hecho que las políticas fiscales adoptadas carezcan de continuidad y seguimiento. El Gobierno enfrenta, pues, el desafío de corto plazo de definir las competencias y responsabilidades que corresponden al Secretariado Técnico de la Presidencia (STP) y la Secretaría de Finanzas (SF).
- 1.29 Si bien, con el apoyo del Banco, se han logrado avances en el control y transparencia del gasto gracias a la puesta en marcha del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), el *Country Financial and Accountability Assessment* (BM y BID, 2004) muestra que es necesario consolidar y profundizar los avances logrados mediante un conjunto de medidas que incluyen: (i) la aprobación, reglamentación e implantación de un marco jurídico que modernice la Ley de Presupuesto que rige desde 1969 y las normas jurídicas del Crédito Público y de la Tesorería; (ii) la extensión del SIGEF a todos los organismos de la administración descentralizada y municipal; y (iii) la introducción de medidas que aumenten la

racionalidad, transparencia y control sobre los principales componentes del gasto: las adquisiciones públicas, los recursos humanos y la inversión pública.

- 1.30 El *Country Procurement Assessment* del 2004 (BM y BID, 2004) muestra que la institucionalidad vigente para las adquisiciones públicas es obsoleta y proporciona laxitud y discrecionalidad para la contratación y la compra de bienes y servicios. El sistema de contratación y adquisiciones enfrenta dos desafíos fundamentales: (i) la promulgación y puesta en marcha de una nueva ley de contratación, compras, adquisiciones y concesiones que promueva la transparencia, eficiencia y calidad de la contratación y las compras, de acuerdo a los estándares y mejores prácticas internacionales; y (ii) el establecimiento de una instancia rectora del sistema. En el área de gestión de recursos humanos, los desafíos son de gran magnitud y de diferente índole, pero hay uno especialmente urgente: se requiere obtener un conocimiento preciso del tamaño y características de la planta de personal del sector público para establecer control fiscal sobre los gastos en servicios personales. Sin un buen conocimiento de la planta de personal, procesos que en otras condiciones serían deseables, tales como el desarrollo e implantación de la ley del servicio civil, se vuelven riesgosos. Para solucionar estos problemas es conveniente adoptar una estrategia gradual que, paulatinamente aplique el proceso de carrera administrativa como incentivo al buen desempeño del sector público. Finalmente, la búsqueda de mayor efectividad gubernamental requiere modernizar los sistemas de planificación de la inversión pública en aspectos relacionados con la determinación de prioridades, la identificación y preparación de proyectos y la supervisión, seguimiento y evaluación de los mismos. Es importante, también, contar con un sistema de evaluación social de proyectos de inversión pública y, además, establecer más y mejores vínculos entre las prioridades locales y nacionales, y promover la cofinanciación de los municipios en la inversión local.

**b) Aumentar la transparencia en la gestión pública y modernizar los sistemas de control estatal**

- 1.31 La coexistencia de múltiples organismos de control sin suficiente claridad funcional y sin articulación adecuada, ha generado fragmentación y ambigüedad de competencias y contribuido a diluir la responsabilidad institucional, afectando los procesos de rendición de cuentas. Existe un organismo de control externo, la Cámara de Cuentas, y tres de control interno: la Contraloría General de la República, el Departamento de Prevención de la Corrupción, adscrito a la Procuraduría General de la República y el Departamento de Inspectoría Judicial bajo el control de la Corte Suprema. Pese a lo anterior, el Índice de Percepción de la Corrupción de 2004, estimado por Transparencia Internacional, muestra al país con una calificación que indica corrupción diseminada (Transparencia Internacional, 2004). Además, una de las limitaciones para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas es la debilidad en la producción y análisis de datos estadísticos. En la actualidad el BCRD ha venido a suplir esa necesidad incursionando incluso en áreas que no le son propias. El avance hacia una gestión pública en función de resultados requiere un fuerte sustento estadístico. La posibilidad de que el país tenga acceso a modalidades programáticas de préstamo, también depende, en parte, de la capacidad de generar la base estadística necesaria para definir las líneas de base y las metas de los programas.

### **3. Aumentar la eficiencia del gasto social**

- 1.32 Si bien el rápido crecimiento económico de República Dominicana en los 90 redujo la pobreza extrema, ello no fue suficiente para que dicha reducción culminase en los niveles correspondientes a ese crecimiento. A ello contribuyeron la desigualdad en el ingreso, la baja calidad de las políticas públicas (Suki y Vial, 2004) y la existencia de barreras de acceso a los servicios sociales básicos para mujeres y niños indocumentados. Las políticas públicas dirigidas a reducir pobreza tradicionalmente han puesto el énfasis en lo asistencial con muy poco desarrollo de políticas pro-pobres que sean sostenibles en el largo plazo. En los sectores con mayor capacidad para romper el círculo vicioso de la pobreza se ha tendido a privilegiar la producción de “bienes privados,” (como subsidios públicos a la educación superior y a la atención curativa de los individuos) en lugar de dar prioridad a la producción de “bienes públicos” como la educación básica universal y el control de epidemias, lo que ha reducido la efectividad de la acción gubernamental (BID, 2004a; BM, 2004).
- 1.33 Tradicionalmente, el gasto social ha sido procíclico y, aunque durante la bonanza económica aumentó de 5,4% a 7,8% del PIB (entre 1995 a 2002), ha estado por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (6% del PIB). Como consecuencia de la crisis reciente, entre 2002 y 2004 el gasto social cayó 1,4 puntos porcentuales del PIB (Artana; 2005). En el futuro, la respuesta a las carencias sociales del país requerirá mejorar la eficiencia del gasto y aumentarle progresivamente. El gasto público en el sector educativo ha recibido un impulso notable en los últimos años mostrando una tasa de crecimiento del 24,6% promedio anual en el período 1996-2000. Sin embargo se requiere asegurar que el progreso sea continuo. La Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), gasta 83% de sus recursos en servicios curativos, medicamentos, y gastos administrativos, y 17% en inspección, vigilancia y control de riesgos y promoción de la salud y prevención de la enfermedad (BM, 2004). Adicionalmente, el nivel de gasto público en subsidios es alto y poco focalizado. En consecuencia, los aspectos críticos en el corto a mediano plazo para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso son aquellas destinadas a aumentar la eficiencia del gasto social. Las principales incluyen: (a) consolidar y profundizar las reformas educativas; (b) ampliar la cobertura de los servicios colectivos de salud pública; y (c) modernizar los sistemas de intermediación y capacitación laboral y asistencia social, con especial atención a la zona rural y a las poblaciones excluidas.

#### **a) Consolidar y profundizar las reformas educativas**

- 1.34 El país ha logrado importantes avances en el acceso a la educación básica con el apoyo sostenido del Banco. Los niveles de acceso aumentaron de 62% en 1995 a 93% en 2003 (Álvarez, 2004). A pesar del creciente gasto en educación básica, aún persiste una significativa demanda insatisfecha, especialmente en las zonas rurales donde es frecuente que las escuelas no puedan suministrar el ciclo completo. La asignación de recursos a la educación secundaria es relativamente baja, especialmente si se compara con la elevada asignación a la educación universitaria lo cual ha aumentado la brecha que separa al país del resto de la región, pone en riesgo el logro de los ODM (Suki, 2004) y obstaculiza la incorporación y

aprovechamiento de las nuevas tecnologías que requiere la competitividad de la economía (Vial, 2002). Además, existen deficiencias en la asignación del gasto que reducen el efecto pro-pobre del crecimiento. La regresividad del gasto en secundaria y educación universitaria es parte del problema. El 77% del gasto en secundaria y el 99% del gasto universitario beneficia a personas que no son pobres (BM, 2004). Lo anterior indica que las prioridades en el sector incluyen: (i) consolidar y profundizar los avances logrados en educación básica, aumentando progresivamente el gasto para lograr la universalización de la primaria; y (ii) aumentar la eficiencia y efectividad del gasto en educación secundaria.

#### **b) Ampliar la cobertura de los servicios colectivos de salud pública**

- 1.35 La Ley General de Salud de 2001 reformó la organización del sistema nacional de salud y separó las funciones de regulación, financiación, y provisión de servicios de salud asignando a la SESPAS la conducción del sector y la ejecución de papeles especializados de inspección, vigilancia y control de los riesgos que afectan la salud colectiva. Dada la centralización que ha caracterizado a SESPAS y su tradicional concentración en la provisión directa de servicios médicos, un aumento en la cobertura de los servicios colectivos de salud requiere promover la descentralización de los mismos e integrarlos con los servicios de atención primaria.
- 1.36 En el presente, SESPAS carece de capacidades y recursos para enfrentar problemas de salud pública que generan mortalidad prematura y que requieren programas de prevención y control. Los programas más avanzados son los del área materno-infantil (OPS, 2002), que requieren extender su cobertura a todo el país, en especial las zonas rurales. La cobertura de inmunización, si bien ha mejorado, no logra aún niveles adecuados de protección. Por ejemplo, en 2002, la vacuna de poliomielitis tenía una cobertura de apenas 44% (ENDESA, 2003). Además SESPAS enfrenta desafíos para responder a los efectos sobre la salud colectiva de las enfermedades infecciosas, en particular la tuberculosis. El pobre manejo del medio ambiente contribuye, también, a la persistencia de enfermedades transmitidas por vectores como la malaria y el dengue.

#### **c) Modernizar los sistemas de protección social**

- 1.37 El país carece de un sistema moderno de protección social. En su lugar existe cerca de medio centenar de organismos fragmentados y descoordinados, en su mayoría adscritos a la Presidencia, que han venido otorgando subsidios públicos usando un enfoque asistencialista. Las ineficiencias del sistema han sido compensadas por las remesas que, especialmente durante períodos de crisis, han actuado en forma anticíclica como un mecanismo de protección social individual, aunque han tendido a favorecer a los quintiles intermedios y no a los más pobres. El país ha avanzado en los últimos años hacia la reestructuración del sistema vigente. En especial, se puso en marcha un Sistema de Selección de Beneficiarios (SIUBEN) y se actualizó el Mapa de Pobreza con base en los datos de la encuesta de calidad de vida de 2003 y del censo de 2002. No obstante, la aplicación del SIUBEN, ha permitido verificar que, al menos en zonas urbanas, entre 15 y 20% de los jefes de hogar carecen de documentos de identidad, por lo que serían excluidos junto con los demás integrantes del núcleo familiar del acceso a los subsidios públicos.

- 1.38 Dada la ausencia de focalización del gasto, la cobertura de los programas de asistencia social a principios del 2004 era esencialmente universal, con una distribución neutra para todos los quintiles. De todos los programas que han sido estudiados a la fecha, solamente el programa de almuerzos escolares y las transferencias educacionales (tarjeta escolar) demuestran beneficiar a los quintiles más bajos. En consecuencia, se requiere modernizar la actual estructura de subsidios, e instalar instrumentos de focalización para que se pueda liberar recursos públicos para su aplicación en frentes de mayor efectividad, especialmente la educación y la salud colectiva. Se requerirá, también adoptar medidas más decisivas para que la focalización de subsidios y transferencias se dirija hacia un sistema único que garantice la inclusión de los pobres rurales y de los indocumentados, con especial atención a la inclusión de mujeres y niños. Finalmente, la exitosa ejecución de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) requerirá de la transformación de los actuales sistemas de intermediación laboral, capacitación y desarrollo productivo para los más pobres, especialmente en las zonas rurales.

#### **E. La estrategia de desarrollo y el Programa de Gobierno**

- 1.39 La visión de mediano plazo planteada por el país a través del Programa de Gobierno, pone énfasis en la necesidad de reforzar y modernizar la institucionalidad en sectores clave y concentrarse en cuatro áreas estratégicas: (i) Consolidación de la gobernabilidad democrática; (ii) Modernización de la Economía; (iii) Cohesión social y territorial; y (iv) Inserción inteligente en el contexto internacional. Las áreas prioritarias y líneas de acción se centran en los temas de gobernabilidad, democracia y construcción de ciudadanía; la reforma del Estado; el desarrollo de infraestructura física; las mejoras en la productividad y la competitividad; la satisfacción de necesidades básicas y reducción de la pobreza; la inversión en capacidades y seguridad humanas; y la sostenibilidad ambiental.

#### **F. Perspectivas macroeconómicas durante la ejecución de la EBP 2005-2008**

- 1.40 Las perspectivas macroeconómicas para el período 2005-2008 dependen de: (i) la implementación del programa de ajuste fiscal y de sus efectos sobre la confianza; acordadas con FMI y de sus efectos sobre el clima de negocios y la inversión; (iii) el entorno externo y la entrada en vigencia del DR-CAFTA y (iv) la mejora en el clima de negocios y en la competitividad. La EBP contempla dos escenarios macroeconómicos que se diferencian en cuanto a los avances en la situación fiscal y el dinamismo en la implantación de las reformas estructurales.
- 1.41 El **Escenario Base** supone un manejo disciplinado de las finanzas públicas y avances en la implantación de reformas contempladas en el SBA. Este escenario prevé que la recuperación económica iniciada en la segunda parte del 2004 continuará y que habrá una progresiva aceleración del crecimiento económico en la medida en que aumente la confianza, se mejore el clima de negocios y se reactive la demanda interna. Se espera un crecimiento del PIB en 3,5 por ciento en 2005, hasta llegar 4% en 2008. La ejecución de una política monetaria restrictiva y la mejora de las expectativas permitirían una disminución de la inflación y de las tasas de interés. La primera caería a 9% al final del 2005 y llegaría a 4% en 2008.

1.42 La principal suposición de este escenario es que las diferentes reformas estructurales que hacen parte del SBA avanzan a ritmos diferentes, en respuesta la capacidad gubernamental de superar oposición a ellas y de mantener dinamismo en su implementación. En el caso de la política de financiamiento, se supone que después del éxito del canje de bonos del 2005, las negociaciones con todos los acreedores del Club de París y la renegociación con bancos y proveedores concluye rápida y satisfactoriamente. En el caso de la reforma tributaria, se supone que ésta se implementa en 2006 y que, si bien no logra compensar todas las pérdidas de ingresos tributarios asociados a la implementación del DR-CAFTA, a la reducción gradual del impuesto a la comisión cambiara y a las transacciones financieras, sí permitirá mantener una carga tributaria de 16% del PIB a partir del 2006 (un punto porcentual por encima del nivel de 2004). Además, el manejo prudente del gasto público y la reducción de los subsidios energéticos, permitirían reducir el gasto total, lográndose así un superávit primario equivalente a 3% del PIB a partir de 2006. Ese nivel de superávit primario aseguraría la sostenibilidad de la deuda pública, la cual caería a 46% del PIB en 2008.

1.43 El **Escenario alto** supone metas más ambiciosas de ajuste fiscal y mayor dinamismo en la implantación de las demás reformas estructurales, así como un mayor éxito en la mejora en el clima de negocios y del dinamismo privado en los sectores con mayor potencial de crecimiento. En este escenario, la aprobación en 2006 de una reforma tributaria estructural lograría una carga tributaria de 16,5% del PIB a partir de ese año. La implantación de las reformas de la gestión financiera avanzaría con celeridad de tal forma que el manejo eficiente del gasto y la reducción de los subsidios mejoraría la balanza del SPNF pasando de un déficit de 0,7% del PIB en 2005 a un superávit de 0,7% en 2006. Este ajuste fiscal estaría apoyado por la implementación de reformas estructurales dirigidas a fortalecer el sistema financiero y el sector energético.

**Tabla I-1. Proyecciones económicas 2005-2008**

Indicadores macroeconómicos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
	Escenario Base				Escenario Alto						
Crecimiento Real del PIB (porcentaje)	4.3	-0.4	2.0	3.5	3.7	3.8	3.9	3.5	4.3	5.0	5.5
Inflación (porcentaje fin del año)	10.5	42.7	28.9	9.0	8.0	5.0	4.0	9.0	7.5	4.5	3.0
Porcentaje del PIB											
Carga Tributaria	15.2	14.8	15.0	16.4	16.2	16.2	16.2	16.4	16.4	16.6	16.6
Gastos totales Gobierno Central	19.2	20.6	19.2	18.7	17.3	17.4	17.4	18.7	17.2	17.2	17.2
Resultado Fiscal SNPF	-2.3	-4.8	-2.7	-0.7	0.4	0.3	0.3	-0.7	0.7	0.9	0.9
Resultado Fiscal Primario Sector Público	-1.4	-3.3	-0.9	1.9	3.0	2.9	2.9	1.9	3.3	3.4	3.4
Deuda Total Sector Público	26.8	54.3	52.1	49.1	48.6	46.4	45.9	49.1	48.3	45.7	44.8
Millones de dólares											
Exportaciones de bienes y servicios	8426	8925	9316	9070	9175	9347	9621	9070	9267	9627	10198
Resultado de la Cuenta Corriente BOP	-798	1036	1071	461	133	-162	-774	461	133	-22	-485
Servicio Deuda Pública Externa		819	951	1132	1696	1263	1242	1132	1696	1252	1219
Reservas Internacionales Brutas	630	279	825	1257	1844	2030	2130	1257	1844	2100	2274
Mesas de importación	1.2	0.5	1.4	2.1	2.6	2.6	2.7	2.1	2.6	2.7	2.7
Deuda Externa del Sector Público	4636	5984	6166	6942	7308	7064	8005	6942	7229	7012	7919
Necesidades de financiamiento externo*		-399	114	994	2111	1259	nd	994	2111	1259	nd
Financiamiento Organismos Multilaterales*		322	373	651	654	442	nd	651	654	442	nd
Financiamiento BID*		155	254	192	200	160	122	192	200	210	195

(\*) En millones de dólares. Fuente: FMI, Staff Report, y estimaciones BID

- 1.44 Estos esfuerzos se reflejarían en un mejor el clima de inversión y un aumento en la confianza de los inversionistas. Ello se traduciría en una aceleración de la inversión y de la demanda interna lo cual, a su vez, permitiría aprovechar mejor las oportunidades de DR-CAFTA a partir de 2006, acelerando el crecimiento económico. Esta aceleración sería muy importante para los sectores fortalecidos por las reformas, como el bancario y el eléctrico, aquellos favorecidos por DR-CAFTA, y los tradicionalmente dinámicos, como el turismo y el sector exportador, todos los cuales se beneficiarían de la modernización institucional, la mejora del entorno regulador y la consolidación de la estabilidad macroeconómica. Se estima que la tasa de crecimiento del PIB podría variar ente 5 y 5,5% entre 2007 y 2008. En este escenario la deuda caería más rápidamente, llegando a 45% del PIB en 2008, contribuyendo así a una reducción de la prima de riesgo del país, la cual se ha reducido de 740 puntos básicos, antes del canje de bonos, a 620 puntos básicos en mayo de 2005 (Tabla I-1).

## II. LECCIONES APRENDIDAS DE LA ESTRATEGIA ANTERIOR Y DE LA CARTERA

### A. La Estrategia del Banco 2001-2003

- 2.1 El Directorio Ejecutivo del Banco aprobó el 25 de julio de 2001 su estrategia con el país (Estrategia de País del Banco, GN-2153-3) para el período 2001-2003. Dicha estrategia respondió tanto a las prioridades gubernamentales como a la estrategia corporativa del Banco a través de acciones en los siguientes objetivos estratégicos: “(i) resolver persistentes fragilidades macroeconómicas y financieras; (ii) mejorar la provisión de servicios sociales; (iii) desmontar los cuellos de botella que entorpecen el desarrollo de los sectores productivos; (iv) fortalecer la capacidad de protección del medio ambiente y de prevención, mitigación y respuesta ante las amenazas naturales; y (v) ampliar la capacidad de las instituciones administrativas y políticas para responder a las demandas de la sociedad.” (BID, 2001). La estrategia planteó un escenario base de US\$465 millones con siete operaciones nuevas, y un escenario alto de US\$835 millones, con siete operaciones adicionales, cuya preparación era contingente a que se produjese un superávit primario y a una mejor ejecución de la cartera vigente.

### B. Evolución y desempeño de la cartera 2001-2004

- 2.2 Al inicio de la ejecución de la anterior EBP, la cartera constaba de 18 préstamos con un saldo por desembolsar de US\$437 millones. Entre el inicio del 2001 y el final de 2004 la cartera pasó de US\$771,9 millones a US\$944,5 millones; los saldos por desembolsar pasaron de 52,8% a 35,5% (excluyendo PBLs) y de 18 proyectos se pasó a 22. Entre 2001 y 2004 el Banco aprobó un total de doce operaciones nuevas por US\$707,8 millones, incluyendo aprobaciones por US\$500 millones (70%) para dos PBLs y un préstamo de emergencia. Los informes de revisión de cartera resaltan tres desafíos en la ejecución de la cartera: (i) los retrasos en la ratificación de los préstamos y en su elegibilidad; (ii) la imprevisibilidad de los recursos de contrapartida; y (iii) las debilidades institucionales de los ejecutores. No obstante, el desempeño global de la cartera mejoró ya que, mientras que en 2001, al inicio del ciclo de programación, existían

cinco proyectos problema, al finalizar el 2004 ninguno lo era, y toda la cartera tenía altas probabilidades de lograr sus objetivos de desarrollo.

### **C. Situación actual de la cartera**

- 2.3 La cartera en ejecución al 30 de abril de 2005 estaba conformada por: (i) 19 préstamos por un valor de US\$650.3 millones; (ii) 20 cooperaciones técnicas no reembolsables, por un monto de US\$5.3 millones; (iii) 3 préstamos del Programa de Empresariado Social -PES-, por US\$1,5 millones y sus cooperaciones técnicas paralelas, no reembolsables, por US\$0.8 millones; y (iv) 8 operaciones del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) por US\$6.4 millones. El monto disponible de la cartera de préstamos era de US\$371.2 millones, que representa el 43,2% del monto aprobado. Además, el país cuenta con una operación de garantía del departamento del sector privado (PRI) por US\$144 millones. Existe cuatro operaciones que aún no han entrado en vigencia a la espera de ser ratificadas por la Asamblea Legislativa, y que representan un monto de US\$53,4 millones (12% del monto disponible): *Desarrollo Institucional para la Sociedad de la Información* (1494/OC-DR); *Fortalecimiento del Sistema Bancario, Supervisión y Reglamentación* (1498/OC-DR); *Facilidad Sectorial Comercio Exterior* (1511/OC-DR); y *Programa de Vivienda* (1538/OC-DR). Los recursos disponibles en la cartera son relevantes para el logro de los objetivos del Gobierno y de la presente estrategia. Trece de los 19 proyectos vigentes (59% de los recursos disponibles) se dirigen al logro de objetivos estratégicos en pos del crecimiento y la inversión privada; 4 proyectos (43%) se concentran en temas de desarrollo humano y gasto social; y 2 proyectos (7%) corresponden a temas de gobernanza.

### **D. Avances y Obstáculos**

- 2.4 A pesar de la crisis que enmarcó la ejecución de la EBP, la acción del Banco en el país muestra mejoras en su relevancia y coherencia y hubo avances en la evaluabilidad de sus acciones. El Anexo X describe la incorporación de las recomendaciones de OVE a la nueva EBP.
- 2.5 Al momento de formular la estrategia 2001-2003 el país no contaba con marcos estratégicos plurianuales o con una visión de desarrollo de largo plazo, por lo que fue necesario apoyar el diálogo de políticas con la preparación del documento "*Hacia una estrategia de desarrollo en la República Dominicana*" para alinear mejor las prioridades gubernamentales y la estrategia corporativa del Banco. Para aumentar la relevancia del Banco, la EBP promovió la formulación del PNC en 2002 y de la ERP en 2003. En el futuro inmediato, la relevancia del Banco aumentaría en la medida en que esos marcos estratégicos –en unisono con reformas en la gestión pública- pudieran abrir oportunidades para que el país tenga acceso a enfoques sectoriales amplios (ESA).
- 2.6 El grado de ajuste entre desafíos e instrumentos aumentó en áreas clave para la ejecución de reformas institucionales en la gestión del gasto y en los sectores sociales, particularmente por el uso dado al análisis de la viabilidad política de las reformas institucionales en la etapa de diseño de las operaciones (González, 2003; BID, 2004a). Mientras que en el pasado en esos sectores el Banco había usado principalmente programas de inversión, entre 2001 y 2004 se usó un enfoque más

estratégico en el que combinó instrumentos de rápido desembolso –préstamos de reforma de políticas ó PBLs y préstamos de emergencia- con la cartera y con otros instrumentos tanto financieros como analíticos. Pese a ello, el Banco siguió encontrando dificultades en áreas en las que, por sí solos, los instrumentos con los que cuenta no son suficientes para promover cambios estructurales. La experiencia muestra que en algunas áreas los desafíos de fondo eran de tal magnitud que, en ausencia de un programa con el FMI, los instrumentos puestos al servicio del país, no permitieron lograr en el período de ejecución de la EBP todas las metas propuestas. Lo anterior resaltaría la necesidad de considerar con mayor detalle la viabilidad institucional y política, los riesgos de ejecución, la secuencia de las reformas institucionales, promover mayor armonización con otros organismos multilaterales, combinar instrumentos y enfoques y, progresivamente, pasar a enfoques programáticos de financiación.

- 2.7 Finalmente, si bien se logró mejorar la evaluabilidad del ejercicio de programación y de las acciones individuales ejecutadas, queda aún un camino por recorrer en dos aspectos. El primero, ya mencionado, es la necesidad de usar criterios de viabilidad y secuencia para formular metas realistas para la EBP. El segundo, es la necesidad de mejorar la calidad de medición, análisis y reporte de información estadística en la administración pública dominicana para poder contar con las líneas de base y los sistemas estadísticos necesarios para monitorear y evaluar las acciones que se ejecuten en apoyo al país. Aparte de servir a un propósito de desarrollo de largo plazo, la modernización del sistema nacional de estadísticas permitiría que el país tuviese acceso a la modalidad de préstamos en función del desempeño (PEFD).

## **E. Efectos**

- 2.8 Los efectos más destacados de la acción del Banco se relacionan con la implantación de reformas institucionales. Por ejemplo, la implantación del SIGEF en todas las secretarías del nivel central del Poder Ejecutivo ha mejorado la gestión del gasto, reducido la discrecionalidad en su ejecución permitiendo que la ejecución extra-presupuestaria cayese del 12% en 2000 a 1% en 2003. Además, como consecuencia de las reformas financieras ejecutadas en los sectores de educación y salud se logró una mejor gestión del gasto social y un aumento en su nivel de asignación y ejecución. Entre 2002 y 2004 se lograron incrementos reales en la programación presupuestaria en las Secretarías de Educación (SEE) y Salud (SESPAS) del 8 y 13%, respectivamente. Además, entre 2001 y 2003 la SESPAS ejecutó 99% del gasto programado y SEE ejecutó el 92%. Las reformas ejecutadas permitieron al Gobierno proteger durante la crisis el gasto recurrente social (no salarial) de forma que, al finalizar 2004, los programas sociales prioritarios de educación y salud habían acumulado una ejecución global física y financiera superior al 85%.
- 2.9 Los efectos de la acción sostenida del Banco en el sector educativo, no sólo han mejorado el suministro de servicios, sino que ya han comenzado a mostrar impactos. El programa del Banco contribuyó a consolidar los avances que, desde inicios de los 90, había venido realizando el país en ese sector, de forma que el acceso a la educación básica aumentó de 62% en 1995 a 93% en 2003; además, entre 1997 y 2003 el gasto promedio en educación básica por alumno aumentó de

US\$105 a US\$242, la tasa de deserción escolar bajó de 11 a 5% y la tasa de graduación de la educación básica aumentó de 25 a 60% (BID; 2004c, (Álvarez 2004). Otros productos de naturaleza institucional incluyen la aprobación y puesta en vigencia de: (i) el Código Monetario-Financiero; (ii) la ley Antilavado de Dinero; (iii) la ley de Riesgos Sistémicos; y (iv) la ley de Contabilidad Pública. En los sectores sociales: (i) la ley del Sistema Dominicano de Seguridad Social; (ii) la ley General de Salud; (iii) la ley de Registro Inmobiliario; (iv) la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP); (v) la Estrategia Nacional de Competitividad y el PNC; y (vi) el Estatuto Docente. (BID, 2004a; BID, 2004b).

## **F. Lecciones aprendidas de la EBP anterior**

- 2.10 La formulación y ejecución de la EBP anterior mostró que la búsqueda de selectividad estratégica en el país requiere la identificación de factores que aumenten el valor agregado del Banco. Los principales determinantes incluyeron: (i) la escala y alcance del planteamiento estratégico; (ii) la presencia de elementos integradores; y (iii) la selectividad a través de la concatenación de reformas institucionales. El planteamiento estratégico del Banco debe ser realista y reconocer la escala incremental que demanda el enfrentamiento de los desafíos institucionales del país, dando prioridad a intervenciones con demostrada efectividad previa, utilizando enfoques graduales para reducir los riesgos de ejecución en las áreas menos viables, delimitando mejor los objetivos estratégicos, empleando criterios explícitos de viabilidad institucional y política para seleccionar instrumentos y secuencia de intervenciones, y coordinando más efectivamente con los demás organismos multilaterales. Al mismo tiempo, ya que las reformas institucionales que han demostrado tener mayor efectividad son aquellas que contienen elementos integradores, el Banco debe dar prioridad a acciones cuya formulación promueva “ciclos virtuosos” y que, al mismo tiempo, produzcan resultados demostrativos en el corto plazo. La experiencia obtenida en el país indicaría que para aumentar la efectividad de las reformas institucionales (BID, 2004a) convendría encadenarlas a través de enfoques programáticos que empleen más de un proyecto y que estimulen la formulación de marcos estratégicos de largo plazo.
- 2.11 En cuanto a la ejecución, se ha aprendido que el valor agregado de la cartera crece con: (i) la identificación de incentivos que favorezcan el logro de las metas de reforma en los PBLs; (ii) la introducción de ajustes durante la ejecución; y (iv) el uso de productos analíticos. La experiencia demostró que la inclusión de condiciones de protección del gasto social en los PBLs aumentó significativamente la asignación y ejecución de recursos a las secretarías sociales lo cual promovió la ejecución de reformas institucionales en ellas y atrajo la atención de las autoridades económicas hacia la política social (BID, 2004a). Se ha aprendido, también, que la introducción de readecuaciones a los programas en ejecución es útil para responder a cambios en el entorno, y 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 (BID, 2004f; BID, 2005). De la ejecución de la cartera privada del Banco se demostró la necesidad de tomar en cuenta durante el diseño de las operaciones los

riesgos que para la inversión privada generan las restricciones institucionales en aspectos como la regulación de los mercados y la seguridad jurídica.

### III. ESTRATEGIA DEL BANCO 2004-2008

#### A. Objetivos

- 3.1 El objetivo central de la EBP es apoyar al Gobierno en los esfuerzos para la reducción de la pobreza. Para el logro de este objetivo, el Banco apoyará acciones concentradas en tres pilares estratégicos: (i) el pilar de competitividad, cuyo objetivo específico es reducir barreras a la inversión privada y al crecimiento sostenible; (ii) el pilar de gobernanza, cuyo objetivo es aumentar la eficiencia y transparencia de la administración pública; y (iii) el pilar social, cuyo objetivo es aumentar el desarrollo humano de los más pobres y la eficiencia del gasto social.

#### B. El pilar de competitividad: Reducir las barreras a la inversión privada y al crecimiento sostenible

- 3.2 Retornar a la senda de un crecimiento sustentable es condición necesaria para reducir la pobreza en el país. Para volver a crecer República Dominicana requiere mejorar la competitividad y reducir las barreras que enfrenta la inversión privada a través de (i) la consolidación del marco macroeconómico; (ii) la resolución de las debilidades institucionales en el sector financiero; (iii) la mejora del clima de negocios; (iv) el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el DR-CAFTA; (v) el aumento en la eficiencia de los mercados laborales; (vi) la mejora de la infraestructura productiva básica; y (vii) la reducción de la vulnerabilidad ambiental. Un elemento central para la identificación de los objetivos antes mencionados fue la determinación por parte del grupo BID de un conjunto de prioridades estratégicas para el desarrollo del sector privado cuyo objetivo central es reducir las barreras a la inversión (Recuadro III-1; Anexo XIV) y apoyar así a enfrentar los desafíos de competitividad del país.

#### Recuadro III-1. Prioridades Estratégicas de Apoyo al Sector Privado

La estrategia del BID para apoyar al sector privado dominicano en los próximos años hará hincapié en la remoción de las barreras a la inversión privada que resultan de una falta de instituciones confiables, debilidades en el Estado de Derecho, altos costos de producción e inestabilidad macroeconómica. El grupo BID dará prioridad a las siguientes actividades: (i) promover la estabilidad macroeconómica; (ii) promover la efectiva implantación de la Ley Monetaria y Financiera; (iii) promover la efectiva implantación de los marcos legales y reguladores para la inversión privada en proyectos de infraestructura; (iv) mejorar la seguridad jurídica para inversionistas y acreedores, reducir los costos de transacciones para negocio, disminuir la discrecionalidad y hacer más transparente las reglas de la interacción entre el sector público y privado; y (v) Apoyar la adaptación de la base productiva a la integración comercial en el contexto de DR-CAFTA, con énfasis en las PYME. La implementación de la estrategia contará con el apoyo del grupo BID y usará todos sus instrumentos -- financieros y no financieros-- incluyendo las actividades contempladas en la Iniciativa para la Mejora del Clima de Negocios (suscrita en abril del 2005) y operaciones específicas del PRI, CII, FOMIN, PES y RE2. Adicionalmente, el seguimiento y evaluación de la implementación contará con el apoyo de la Representación del Banco en el País y de su Consejo Asesor del Sector Privado.

- 3.3 La **consolidación del marco macroeconómico** será apoyada por la EBP en coordinación con el BM y siguiendo los lineamientos del programa económico acordado por el Gobierno con el FMI. La cartera del Banco en el país apoyará la estrategia de financiamiento del Gobierno en 2005, la recapitalización del BCRD y la modernización de la plataforma informática del sistema de pagos a través del

PBL *Consolidación de la Reforma Financiera* y el proyecto de *Supervisión Bancaria*. Paralelamente, las acciones de la EBP en el pilar de gobernanza apoyarán, en conjunto con el BM, la ejecución de reformas de la gestión pública, tanto desde la perspectiva de los ingresos como del gasto, las cuales promoverán la sostenibilidad fiscal.

- 3.4 La estrategia del Banco en el **sector financiero** se centrará en apoyar el desarrollo y efectiva implantación de la Ley Monetaria y Financiera para así contribuir a recuperar la sostenibilidad financiera. Lo anterior requiere concentrar la acción del Banco en la modernización de las políticas monetaria, financiera y cambiaria y en el fortalecimiento de la regulación y supervisión del sector. Simultáneamente, y con una visión de más largo plazo, la estrategia contribuirá a determinar la viabilidad financiera de la reforma de la seguridad social y a la mejora de la eficiencia de los mercados financieros del país.
- 3.5 Para apoyar al Gobierno a resolver las debilidades institucionales del sector financiero, la EBP apoyará a las autoridades a implantar acciones de política en las siguientes áreas: (i) el funcionamiento del mercado monetario (desarrollo de instrumentos de mercado y fortalecimiento del sistema de pagos); (ii) desarrollo del mercado cambiario (mercado interbancario y el mercado detallista, sistemas de información); (iii) desarrollo del mercado de deuda pública (estructura de plazos y tasas de interés, estrategia global de endeudamiento); (iv) desarrollo del mercado de bonos, acciones y derivados financieros (transferencia del ahorro financiero y diversificación de los riesgos); (v) desarrollo de inversionistas institucionales (en especial en el contexto de las reformas al régimen de pensiones) y (vi) desarrollo del mercado de crédito para los sectores productivos.
- 3.6 Para tal fin, el Banco continuará apoyando la modernización de la regulación y el fortalecimiento de la supervisión del sistema financiero, dentro del marco del programa económico con el FMI y en coordinación con el BM a través de la cartera en ejecución la cual cuenta con los proyectos de *Consolidación de la Reforma Financiera*, *Fortalecimiento de la Supervisión Bancaria*, y *Reforma Pensional*. Además, el programa operativo contempla apoyar al Gobierno en la ejecución de las reformas antes mencionadas a través de un programa de reforma de políticas para la *Modernización del Sector Financiero*.
- 3.7 Con el objeto de aumentar la competitividad de los sectores con mayor posibilidad de inserción en los mercados internacionales y **aprovechar las oportunidades que ofrece el DR-CAFTA**, la acción del Banco se concentrará en: (i) la modernización de las políticas comercial y agrícola; (ii) el fortalecimiento de los sistemas fitosanitario y de inocuidad alimentaria; (iii) la mejora de la capacidad de dirección y coordinación de la política de exportación; (iv) la elaboración del Programa Nacional de Promoción de Exportaciones; y (v) el aumento en el acceso a la ventanilla única de exportaciones. Adicionalmente, las acciones del Banco estarán guiadas por la actualización y ejecución del PNC, con énfasis en: (i) el aumento del grado de asociación entre las empresas; y (ii) la adopción de procesos, sistemas y herramientas modernos de gestión empresarial que aumenten el valor agregado de las exportaciones y su diversificación en los sectores prioritarios de turismo, zonas francas, manufacturero (incluyendo PYME) y agroindustrial.

- 3.8 La cartera del Banco en el país apoya estos objetivos a través de los proyectos de *Fomento de la Competitividad, Facilidad de Comercio Exterior, Desarrollo Institucional para la Sociedad de la Información y Apoyo a la Transición Agroalimentaria*. Además la EBP plantea la puesta en marcha de un proyecto global de crédito, *Fomento a los Sectores Productivos*, dirigido a aumentar el acceso al crédito para las pequeñas y medianas empresas, así como dos operaciones de crédito local para exportación apoyadas por el PRI, uno de cuyos primeros beneficiarios será el *Banco Hipotecario Dominicano*. En ese mismo sentido el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) financiará el proyecto de *Fortalecimiento de la Competitividad de la Industria de Textiles y Vestidos* y uno de *Simplificación de trámites para la creación y operación de Pequeñas y Medianas Empresa*. La Corporación Interamericana de Inversiones (CII), por su parte, apoyará empresas de tamaño mediano en los sectores navales y del papel. Por su lado, el PÉS apoyará proyectos de asociación empresarial de productores agrícolas de la micro y pequeña empresa.
- 3.9 La estrategia del grupo BID en pos de una **mejora en el clima de negocios** se concentrará en mejorar la seguridad jurídica para inversionistas y acreedores, reducir los costos de las transacciones comerciales y hacer más transparentes las reglas de interacción entre el sector público y privado. En particular, el programa operativo contempla una segunda etapa de reformas institucionales dirigidas a aumentar la seguridad jurídica de la tierra mediante el proyecto de *Consolidación de la Jurisdicción de Tierras*, el cual expandirá los avances del proyecto de *Modernización de la Jurisdicción de Tierras*, actualmente en etapas finales de ejecución. Además, a través de la Iniciativa de Apoyo al Clima de Negocios el grupo BID apoyará la reforma del Código de Comercio para ampliar uso de instrumentos financieros y mejorar la ejecución de contratos, la adopción de mejoras prácticas de gobernanza corporativa y de contabilidad y auditoría, y la simplificación de los procesos para la creación y operación de nuevas empresas, con particular énfasis en las PYMEs. Además, el Banco apoyará el diálogo entre el sector privado y público para concertar una visión de largo plazo de desarrollo sectorial. A estos afectos, con el FOMIN se apoyará operaciones adicionales de cooperación técnica<sup>4</sup>.
- 3.10 Para mejorar la eficiencia del **mercado laboral**, la EBP contempla apoyar al Gobierno en acciones dirigidas a: (i) modernizar los procesos de intermediación laboral a través de iniciativas público-privadas que mejoren la efectividad de la búsqueda de empleo y el equilibrio entre la oferta y la demanda laboral; y (ii) promover asociaciones público-privadas que creen oportunidades de capacitación laboral con mayor valor agregado. El programa operativo apoyará estas acciones a través del proyecto en dos fases, *Intermediación y capacitación laboral y asistencia social*. A ello contribuirá, también, el proyecto de *Reforma y Capacitación Laboral*, actualmente en ejecución.

---

<sup>4</sup> El FOMIN apoyará los siguientes proyectos: (i) Generación de Fuentes Renovables de Energía en las Empresas Turísticas, (ii) Integración de las remesas de trabajadores a las economías locales, (iii) Adopción de normas de internacionales de auditoría y contabilidad; (iv) Turismo sostenible en Bayahibe, y (v) Adopción de mejores prácticas de gobernanza corporativa.

- 3.11 En el **sector infraestructura**, la estrategia del grupo BID se concentrará en el desarrollo de infraestructura productiva en las siguientes áreas prioritarias: (i) recuperar la infraestructura vial y fortalecer los sistemas para su mantenimiento, (ii) mejorar el acceso a agua potable y saneamiento básico y (iii) contribuir a la recuperación del sector energético. Para apoyar esos objetivos, la cartera cuenta con los proyectos *Caminos Vecinales* y *Reforma y Modernización de Agua Potable y Saneamiento*. Además, el programa operativo incluye el proyecto de *Rehabilitación de la Infraestructura Vial* dirigido a mejorar la calidad del mantenimiento de la red vial. En el sector energético la estrategia del Banco se concentrará inicialmente en apoyar al Gobierno en el desarrollo de un diálogo de políticas en conjunto con el BM, al tiempo que este organismo ejecuta un programa de reformas dirigidas a mejorar la institucionalidad del sector. El programa operativo propuesto contempla, además, un PEFD *Consolidación de la Reforma del Sector Energético* dirigido a aumentar la sostenibilidad financiera del sector y a modernizar las redes de distribución y transmisión. En la medida en que el marco institucional para las contrataciones y concesiones públicas mejore, y que se reduzcan las barreras al clima de negocios, el PRI estudiará alternativas para apoyar el desarrollo de Asociaciones Público-Privadas en el sector de infraestructura.
- 3.12 Para reducir la **vulnerabilidad ambiental** la EBP contempla apoyar al Gobierno en la ejecución de acciones para conservar los recursos naturales mediante la creación de las condiciones requeridas para proteger las fuentes de agua de la degradación ambiental, prevenir los desastres naturales y evitar el uso inadecuado de los recursos hídricos. La cartera cuenta con el proyecto *Administración de Sistemas de Riego por Usuarios* el cual apoya acciones para mejorar el uso del agua y de los sistemas de riego. El programa operativo propuesto incluye una facilidad sectorial de *Prevención de Desastres y Gestión de Riesgos* para apoyar el desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales para prevenir y mitigar los desastres naturales, así como un proyecto en dos fases para el *Manejo Integral de Cuencas y Zonas Costeras*. Este último será complementado por dos proyectos no reembolsables del *Global Environment Facility* (GEF). El programa de cooperaciones técnicas también incluye el proyecto de *Diseño de una solución para la disposición de desechos sólidos*. La mitigación de la vulnerabilidad ambiental está directamente vinculada con la sostenibilidad y aumento de la competitividad de las actividades turísticas, en particular las nuevas acciones incluidas en el programa operativo propuesto.

**C. El pilar de gobernanza: Aumentar la eficiencia y la transparencia de la Administración Pública**

- 3.13 Con el fin de promover el crecimiento económico sostenible es necesario contar con una Administración Pública capaz de proveer en forma eficiente bienes y servicios públicos básicos. Así mismo, la gestión de las políticas públicas debe contribuir a prevenir crisis económicas y, particularmente, a mitigar el impacto de perturbaciones externas adversas. Para lograr eso, la EBP se concentrará en la consolidación y profundización de las reformas de la gestión fiscal, la transparencia y el control estatal.

- 3.14 Para aumentar la eficiencia y transparencia de la administración pública, la EBP apoyará la institucionalización de las reformas de la administración financiera iniciadas en 2001, y su implantación en los sectores sociales. Las principales reformas de la gestión pública a ser ejecutadas incluyen: (i) la extensión del sistema de administración financiera integrada a las entidades autónomas y descentralizadas no financieras; (ii) la implantación de nuevas leyes de administración financiera integrada (Presupuesto, Tesorería, Concesiones, compras y adquisiciones y Crédito Público); (iii) la modernización del Sistema Nacional de Inversión Pública; y (iv) la modernización de la administración de las aduanas y de los tributos internos.
- 3.15 En el nivel central del Gobierno, este conjunto de acciones, contribuirá a la disciplina fiscal y a la consolidación del marco macroeconómico, y favorecerá –en especial a través de la ley de concesiones, compras y adquisiciones- la expansión de las inversiones en infraestructura a través de asociaciones público-privadas, y la mejora en los índices de efectividad gubernamental. En el sector social, esas reformas se reflejarán en la implantación de un sistema de presupuesto por resultados y en el aumento de la eficiencia y focalización del sistema de protección social. Este conjunto de acciones contribuirían a mejorar la eficiencia del gasto y facilitarían futuras reasignaciones del mismo para ejecutar acciones que contribuyan de forma cuantificable a la reducción de la pobreza y a la mejora del desarrollo humano de la población.
- 3.16 Este conjunto de actividades responde a la implantación del plan de acción del *Country Fiduciary Assessment* (CFA) y será apoyado por la EBP a través de un PBL de *Reforma de la Gestión Pública y del Sector Social* y un proyecto de *Modernización de las Finanzas Públicas*, los cuales serán complementados en el área de compras y adquisiciones mediante un proyecto del BM. La cartera en ejecución apoya el logro de estos objetivos a través del proyecto de *Administración Financiera Integrada*, que se encuentra en etapas finales de ejecución. En adición a lo anterior, la estrategia apoyará las acciones del país en este pilar a través de la implantación de la iniciativa PRODEV cuyo acuerdo fue suscrito en abril de 2005, durante la Asamblea Anual del Banco en Okinawa. Esta iniciativa apoyará el fortalecimiento de la capacidad institucional para la gestión por resultados en miras de lograr elegibilidad para los nuevos y más flexibles instrumentos financieros del Banco (Anexo XI).
- 3.17 Para fortalecer las capacidades institucionales para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, la EBP incluye un proyecto de *Fortalecimiento Institucional del Sistema Nacional de Estadísticas*. Además, con operaciones en cartera se contribuirá a mejorar la calidad del control interno y externo a través de los proyectos de *Reforma del Poder Ejecutivo* y de *Modernización del Congreso*, respectivamente. Como parte del programa de cooperación técnica no reembolsable propuesto para este pilar se cuenta con dos operaciones: *Apoyo a la coordinación de la política fiscal y social* y *Control social, transparencia y rendición de cuentas*.

**D. El pilar social: Aumentar el desarrollo humano de los más pobres y la eficiencia del gasto social**

- 3.18 En la búsqueda de crecimiento pro-pobre, la transición hacia la estabilidad y el crecimiento sostenido debe ser complementada con la ejecución de políticas sociales que mejoren la distribución del ingreso, favorezcan la inclusión social y respondan con un enfoque de riesgos a las demandas de los grupos vulnerables, especialmente las mujeres y los niños indocumentados y los pobres rurales. Para ello la EBP se concentrará en: (i) la consolidación y profundización de las reformas ejecutadas en el sector educativo; (ii) la extensión de la cobertura de servicios de salud colectiva; (iii) la modernización de los sistemas de protección social y de intermediación y capacitación laboral; y (iv) el apoyo a la reducción de la pobreza rural. Todas estas acciones están enmarcadas en la ERP y conducen al logro de los ODM.
- 3.19 En el sector educación, la estrategia del Banco se centrará en 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. Para el logro de esta estrategia, el programa operativo contempla las segundas fases de los proyectos *Equidad en la Educación Básica y Educación Media*, actualmente en ejecución. Además, la EBP contempla la participación del Banco en un Enfoque Sectorial Amplio (ESA) en el sector educación conjuntamente con el BM y la Unión Europea.
- 3.20 La estrategia del Banco en el sector salud consistirá 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 de la infancia y de las tasas de detección y control de las enfermedades infecciosas y de las transmitidas por vectores. Para ello, la EBP contempla un programa en función de resultados (PEFD) de *Protección de la Salud Colectiva* y la cartera contiene el proyecto *Reforma Institucional del Sector Salud*, el cual se encuentra en etapa avanzada de ejecución.
- 3.21 La modernización de los sistemas de protección social y de intermediación laboral, será apoyada a través del proyecto de dos fases *Intermediación y capacitación laboral y Asistencia Social*, el cual apoyará la modernización de los instrumentos de focalización del gasto y selección de beneficiarios, así como acciones de capacitación y desarrollo productivo para sectores de bajos ingresos con énfasis en la inclusión laboral de jóvenes y mujeres pobres y de la población rural. Además, para apoyar los esfuerzos del Gobierno para enfrentar la pobreza rural y la exclusión social, la estrategia del Banco apoyará la implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza en zonas rurales a través de un ESA de *Reducción de la Pobreza Rural*, mediante el cual se apuntalarán inversiones de mejoramiento de la infraestructura básica de los hogares, así como el acceso a servicios de saneamiento básico, y la tenencia y titulación de tierras. Este ESA, complementará las acciones del Banco y de otros donantes en el sector social.

**E. El Programa Operativo: Tamaño, secuencia e instrumentos**

- 3.22 El programa de la EBP contiene dos escenarios: el Escenario Base por US\$611 millones, que contempla doce operaciones y el Escenario Alto, por US\$941 millones, con cuatro operaciones adicionales. Estos escenarios se corresponden con los escenarios macroeconómicos base y alto, respectivamente, presentados en la Tabla I.2 de Proyecciones económicas 2005-2008.
- 3.23 La **secuencia de implementación** contempla primero un **escenario base** que, en los dos primeros años de ejecución de la EBP, se concentraría en apoyar áreas críticas para la consolidación del marco macroeconómico como las reformas en la gestión del gasto y las reformas de la administración tributaria. El PBL de *Reforma de la gestión pública en el sector social* apoyaría esas reformas en asocio con el proyecto de *Modernización de las Finanzas Públicas*. Simultáneamente, las acciones en pos de reducir las barreras a la inversión privada y a la competitividad estarían apoyadas por el significativo grupo de proyectos pro-crecimiento de la cartera, así como por proyectos nuevos de infraestructura (*Manejo Integral de Cuencas, Zonas Costeras y Rehabilitación Vial*), seguridad jurídica (*Consolidación de la Jurisdicción de Tierras*), mercados laborales (*Intermediación y capacitación laboral y Asistencia Social*) y de una facilidad sectorial de *Prevención de Desastres y Mitigación de Riesgos*.
- 3.24 En esta primera etapa de ejecución de la estrategia, las acciones del grupo BID en pos de mejorar el clima de inversión privada se concentrarán en apoyar mejoras en el marco regulador para hacer negocios en el país y apuntalar el crédito local para exportaciones. Durante esos dos años, el pilar social se concentraría en la profundización de las reformas institucionales de los sectores sociales con énfasis en la focalización de los subsidios y de las transferencias, la ampliación en la cobertura de los servicios colectivos de salud y la mejora de la eficiencia del mercado laboral para los más pobres. Estas reformas aumentarían la eficiencia del gasto público y mejorarían la calidad del gasto social. El PBL de *Reforma de la gestión pública en el sector social* apoyaría esas reformas en asocio con los proyectos *Red de protección social I* y el PEFD *Protección de la salud colectiva*. El proyecto de *Modernización de la Oficina Nacional de Estadísticas*, a prepararse en el primer año de ejecución, crearía las condiciones técnicas para mejorar el seguimiento y evaluación de las políticas del Gobierno que apoya la EBP. Durante los últimos dos años de ejecución de la EBP el escenario base considera tres programas adicionales. Todos ellos corresponden a segundas fases de actividades que, o están en la cartera actualmente (*Educación media II* y *Equidad en la educación básica II*), o cuya primera fase fuese aprobada durante los dos primeros años de ejecución de la presente EBP (*Intermediación y capacitación laboral y asistencia social II*).
- 3.25 En la medida en que la desaparición del déficit del sector público no financiero mejore la capacidad fiscal, el sistema tributario sea reformado y se ejecuten las reformas en la administración financiera del Estado y en el sector energético, se podrá pasar al **escenario alto**. Este escenario implica metas más ambiciosas de ajuste fiscal y mayor dinamismo en la implantación de las demás reformas estructurales. El mismo supone que las acciones desarrolladas por el Gobierno y el

apoyo prestado por el Banco mejoran la infraestructura institucional y el clima de inversión y que la implementación exitosa de la reforma tributaria contribuye a un mayor crecimiento económico y a una situación fiscal que permite una mayor capacidad de absorción. Por ello, **los detonantes para la activación del escenario alto** serían el resultado de: (i) Un déficit acumulado del SPNF entre 2005 y 2006 de 0% del PIB<sup>5</sup>; y (ii) la ejecución de un nuevo marco legal para la administración financiera del Estado en las áreas de presupuesto, compras, adquisiciones públicas y concesiones, tesorería y crédito público. Los detonantes en el sector energético incluyen: (i) haber puesto en ejecución un nuevo sistema para el cálculo, ajuste y cobro de tarifas, (ii) la ejecución de una reforma en el sistema de subsidios energéticos, y (iii) evidencia de una mejora substancial en la reducción de pérdidas<sup>6</sup>.

- 3.26 El escenario alto aprovecharía los éxitos de las reformas estructurales ejecutadas entre 2005 y 2006 y se concentraría, en primera instancia, en extender las del sector financiero para aumentar su solidez, al tiempo que se mejora el acceso al crédito para los sectores productivos, en particular empresas medianas y pequeñas. Esto se logrará a través del PBL *Modernización del sector financiero* y del proyecto global de crédito *Fomento a sectores productivos*. En segunda instancia, las actividades en pos de la inversión privada y el crecimiento serían complementadas con el PEFD de *Consolidación de la Reforma del Sector Energético*. La modernización de los sistemas de gestión pública en unísono con la Iniciativa PRODEV, unida a los aumentos en la eficiencia del gasto social permitiría mejorar la capacidad de ejecución de los créditos de organismos multilaterales, y establecería las bases para una gestión por resultados, cuando menos en los sectores sociales. Todo ello conduciría a que, durante la etapa final de ejecución de la EBP, se ejecuten acciones focalizadas para reducir la pobreza rural y mejorar la distribución del ingreso, a través de un ESA de *Reducción de la Pobreza Rural*.
- 3.27 El programa operativo propuesto emplea varios tipos de **instrumentos financieros y no financieros** (Anexo I). Los PBL permitirán avanzar en las reformas de políticas para consolidar el marco macroeconómico, mejorar la disciplina fiscal, aumentar transparencia del gasto público, incrementar la solidez del sector financiero y aumentar la eficiencia del gasto social. Lo anterior no sólo respondería a las necesidades de financiamiento del país, sino que permitiría aumentar el impacto agregado del programa de inversiones asociado a las mejoras de la competitividad y la reducción de las barreras a la inversión privada. Además, os avances en la ejecución de reformas durante los primeros años de ejecución de la EBP aumentarían las probabilidades de que el país tenga acceso a enfoques programáticos de financiamiento y que el Banco haga un mayor uso de los sistemas nacionales de gestión pública. Ello permitiría el empleo de nuevos enfoques como los ESA e instrumentos como los PEFD. Se ha identificado un conjunto de actividades no financieras que cubren los tres pilares de la EBP y que contribuirán a mejorar el conocimiento sobre el país y apoyarán el diálogo de políticas.

<sup>5</sup> Esta cifra será ajustada para hacerla consistente con el programa económico acordado por el Gobierno con el FMI.

<sup>6</sup> El BM aprobó en mayo del 2005 una operación programática de US\$150 millones para apoyar estas reformas.

## F. Efectos financieros de los flujos de recursos y exposición del Banco.

- 3.28 En términos brutos, los flujos de financiamiento del BID representan 19% de las necesidades de financiamiento del país en 2005, un poco menos de 10% en 2006, y 13% y 17% respectivamente en los escenarios base y alto en 2007. Si bien el financiamiento del BID es un apoyo importante en la implementación de la política de financiamiento del país, estos montos representan respectivamente 16%, 12%, 13% y 17% del servicio de la deuda pública externa, los cuales son niveles moderados. La exposición del BID se mantendrá consistente con los criterios prudenciales usuales en ambos escenarios. El servicio de la deuda con el BID, que se mantiene alrededor de 10% del servicio de la deuda total en los primeros dos años, crecerá transitoriamente a 21% en 2008, manteniéndose por debajo del techo de 30%.
- 3.29 En términos netos, los flujos del BID se mantienen positivos en cerca de 50 millones de dólares en los primeros dos años de la EBP, antes de pasar a ser negativos en los dos años siguientes (Tabla III.1, información detallada en el Anexo VI). Este es un fenómeno transitorio que disminuye marcadamente en los dos años siguientes antes de desaparecer completamente. Adicionalmente, si bien esos flujos negativos representarían unos 10% del servicio de la deuda, son pequeños cuando se comparan a la deuda total (1,4% de la deuda externa o 0,4% del PIB en el escenario base). La consolidación de la deuda pública avanzará satisfactoriamente, aún en el escenario base en el cual se observa una caída de la deuda pública como proporción del PIB de 6 puntos entre 2003 y 2007, hasta llegar a 46% para la deuda pública total y 30% para la deuda pública externa. En el escenario alto, se ofrece al país la oportunidad de fortalecer aun más su situación de deuda, ya que las autoridades podrían utilizar el financiamiento adicional para retirar deuda más costosa o para financiar una parte del gasto a costos menores.

Tabla III.1 Flujo Neto de Recursos por Escenario

Escenarios	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Base	-20.6	60.2	17	-8.3	126.8	53.7	49.8	-89.2	-113.6
Alto	-20.6	60.2	17	-8.3	126.8	53.7	49.8	-40.3	-44.6

## G. Coordinación de la cooperación internacional

- 3.30 A partir de 2003, la coordinación en aspectos programáticos y operativos entre el Banco, el BM y el FMI ha ido en aumento. Como principal agencia de financiamiento multilateral en el país, el Banco ha logrado generar sinergias para fomentar la convergencia de agendas de desarrollo con otros cooperantes y para mejorar la calidad del diálogo de políticas con el Gobierno. Resaltan los esfuerzos de armonización realizados por el Banco para conducir un diálogo común de políticas con el BM y el FMI, la realización de una reunión conjunta de diálogo con el Gobierno en Octubre del 2004 y la preparación conjunta de productos analíticos como el *CFA* en 2004 y el *Estudio de Pobreza* en 2005.
- 3.31 La presente EBP, el SBA y la próxima estrategia del BM para 2005-2009, promueven la coordinación inter-agencial a través del apoyo que estos organismos prestarán a las reformas siguientes: (i) el sector financiero (en las que el FMI y el Banco juegan un papel preponderante, con apoyo técnico adicional del BM y de

USAID); (ii) la gestión fiscal (en las que el Banco seguirá ejerciendo el liderazgo, en asocio con el BM y el FMI); (iii) el sector social (en el que el Banco y el BM han coordinado sus acciones desde mediados de los 90); y (iv) el sector energético, en el que el BM jugará un papel preponderante, con apoyo del Banco. En el Anexo IX se presenta una descripción más detallada de la participación de la cooperación internacional en las áreas de la EBP. La estrategia promoverá la coordinación del financiamiento externo mediante: (i) el apoyo para la preparación de marcos estratégicos de reforma institucional; (ii) el apoyo coordinado a la reforma de gestión de las finanzas públicas; (iii) la producción conjunta de productos analíticos y otros productos no financieros; (iv) la cofinanciación; (v) el diálogo conjunto de políticas y (vi) la ejecución de enfoques sectoriales amplios en los sectores sociales.

## **H. Riesgos para la implantación de la estrategia**

- 3.32 **Riesgos institucionales y políticos.** El clima político, las extensas carencias institucionales, la minoría del partido de gobierno en la Asamblea Legislativa y el papel de grupos de interés opuestos a las reformas contempladas en la EBP, podría reducir la viabilidad para la ejecución de algunas de ellas. Por ello, la EBP utiliza un enfoque selectivo para apoyar la ejecución de reformas en áreas: (i) con demostrada efectividad; (ii) en las que existen acciones previas que demuestran voluntad política; y (iii) en las que la acción del Banco es sinérgica con las del FMI y del BM. Con ello, se aumenta la viabilidad institucional y política de las reformas contenidas en el Escenario Base y se abre el camino para que el logro de avances en ese contexto active los detonantes de acceso, no sólo al Escenario Alto, sino a enfoques programáticos.
- 3.33 **Riesgos económicos.** Los principales riesgos económicos para la implantación de la estrategia son: (i) falta de avance en la posición financiera del sector público; (ii) un nuevo choque bancario; (iii) un nuevo choque petrolero, que dificultaría aún más el saneamiento del sector energético y deterioraría la posición externa; y (iv) baja respuesta del sector privado a las nuevas oportunidades que ofrece el entorno económico. En gran medida, estos riesgos son comunes a la EBP, a la estrategia del Gobierno y al SBA, y numerosas medidas de mitigación están incluidas en cada una de ellos. El Acuerdo con el FMI y la EBP contribuyen a aminorar estos riesgos al centrar gran parte de sus acciones en apoyar al país para que transite hacia instituciones modernas de gestión fiscal y al fortalecimiento de la capacidad de supervisión y regulación del sector financiero. Conjuntamente, el alto peso relativo que poseen las operaciones de la EBP en el pilar de competitividad, y las acciones concertadas con el BM en el sector energético permitirán aminorar el riesgo de no-respuesta privada al marco económico.
- 3.34 **Riesgos frente a amenazas naturales.** La vulnerabilidad de la isla La Española a las amenazas naturales constituye un riesgo externo para la ejecución de la EBP. Si bien el programa operativo enfrenta este tema como un desafío al desarrollo y contempla acciones específicas al respecto, es innegable que desastres de gran magnitud podrían llevar a ajustar el programa operativo y la cartera para dar respuesta a una crisis de esa naturaleza. Si bien el programa operativo propone

intervenciones para reducir la vulnerabilidad a los desastres, la capacidad del Banco para mitigar este riesgo es reducida.

**I. El marco de resultados y el seguimiento de la EBP**

3.35 La visión de resultados de largo plazo que guía a la EBP se enmarca en el Programa de Gobierno, así como en los marcos plurianuales planteados por las estrategias de reducción de pobreza y de competitividad, y en las metas de los ODM. El anexo XI presenta el marco de resultados para su seguimiento y evaluación. El marco de resultados de la estrategia será monitoreado por el Banco: (i) de forma continua, a través del seguimiento de la ejecución de la cartera; (ii) anualmente, a través de las misiones de programación y de cartera; (iii) al finalizar 2006, a través de una evaluación de medio término; y (iv) al finalizar el ciclo de programación en 2008, a través de un ejercicio de auto-evaluación de la EBP en conjunto con el Gobierno. Los resultados de estas actividades se reflejarán en las Actualizaciones anuales de la EBP, el Informe de la Evaluación de Medio Término y en un Informe de Evaluación del Desempeño del Programa Operativo. Estos informes serán empleados en el diálogo de políticas con el Gobierno, en la introducción de eventuales ajustes a la EBP, y en la preparación del siguiente ejercicio de programación.

**J. Parámetros de Financiamiento del País**

3.36 En noviembre de 2004, el Directorio Ejecutivo aprobó una política que modificó el uso de recursos del Banco en los préstamos de inversión y estableció Parámetros de Financiamiento de País

**Tabla III.2 Parámetros de Financiamiento de País - PFP**

Categoría	Parámetro
Matriz de financiamiento.	Hasta 100%
Financiamiento de Costos Recurrentes	Si
Financiamiento de Costos Locales	Hasta 100%
Impuestos y Tasas.	Si

(PFP; Tabla III-2). A tales efectos, y en reconocimiento al compromiso demostrado por el Gobierno en el área social, con la adopción de medidas como la protección del gasto prioritario con mayor impacto en la reducción de la pobreza y la profundización de las reformas que permitirán mejorar la eficiencia y eficacia del gasto social, se ha establecido que la proporción de financiamiento del Banco para proyectos sociales contemplados en esta estrategia podrá llegar hasta el 100%. Para los demás sectores el límite será de hasta 90%, como se detalla en el Anexo V.

**IV. AGENDA DE DIÁLOGO**

4.1 La EBP conduce a un diálogo de políticas con el país de mayor nivel y alcance. Estará orientado a la búsqueda de confluencia entre la agenda de desarrollo del país y la estrategia corporativa del Banco y a la promoción de valor agregado para su acción. Los temas más importantes de diálogo son: (i) el seguimiento de la economía política de las reformas contempladas en la EBP; (ii) el seguimiento del plan de acción para la implementación del DR-CAFTA; y (iii) la puesta en marcha de la iniciativa de PRODEV.

**PROGRAMA TENTATIVO DE PRÉSTAMOS 2005-2008 (EN MILLONES DE USD)**

Proyectos	Escenarios	
	Base	Alto
<b>2005</b>		
Modernización de las Finanzas Públicas (Inversión)	25,0	25,0
Modernización Institucional del Sistema Nacional de Estadísticas (Inversión)	10,0	10,0
Reforma de la Gestión Pública y del Sector Social (Programa de reforma de políticas)	150,0	150,0
Intermediación y capacitación laboral y Asistencia Social I (Programa de Fases Múltiples)	10,0	10,0
Prevención de Desastres y Gestión de Riesgos (Facilidad Sectorial)	5,0	5,0
<i>Sub-total 2005</i>	<i>200,0</i>	<i>200,0</i>
<b>2006</b>		
Rehabilitación infraestructura vial	100,0	100,0
Manejo Integral de Cuencas y Zonas Costeras I (Programa de Fases Múltiples)	50,0	50,0
Consolidación de la jurisdicción de tierras	10,0	10,0
Protección de la salud colectiva (Programa en función de resultados)	40,0	40,0
<i>Sub-total 2006</i>	<i>200,0</i>	<i>200,0</i>
<b>2007</b>		
Modernización del Sector Financiero (Programa de reforma de políticas)	0	100,0
Consolidación de la Reforma del Sector Energético (Programa en función de resultados)	0	100,0
Fomento a sectores productivos (Global de Crédito)	0	80,0
Educación Media II (Multifase)	81,0	81,0
<i>Sub-total 2007</i>	<i>81,0</i>	<i>361,0</i>
<b>2008</b>		
Reducción de la Pobreza Rural (ESA)	0	50,0
Intermediación y capacitación laboral y Asistencia Social II (Multifase)	30,0	30,0
Equidad en la Educación Básica II (Multifase)	100,0	100,0
<i>Sub-total 2008</i>	<i>130,0</i>	<i>180,0</i>
<b>TOTAL</b>	<b>611,0</b>	<b>941,0</b>

**PROGRAMA DE COOPERACIONES TÉCNICAS  
(MILES DE US\$)**

<b>Número</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Monto</b>
<b>Pilar 1. Reducción de barreras al crecimiento sostenible</b>		
DR-T1012	Diseño de una Solución para la Disposición de Desechos Sólidos	630
DR-X1001	Manejo integrado de la zona costero-marina de Samaná (GEF)	3,000
S/N	Facilidad de preparación del proyecto de manejo integrado de la zona costero-marina de Samaná (GEF)	250
<i>Total Pilar 1</i>		<i>3,880</i>
<b>Pilar 2. Aumentar la eficiencia y la transparencia de la Administración Pública</b>		
DR-T1004	Apoyo a la coordinación de la política fiscal y social (Aprobada)	440
S/N	Control social, transparencia y rendición de cuentas	250
<i>Total Pilar 2</i>		<i>690</i>
<b>Pilar 3. Aumentar el desarrollo humano de los más pobres y la eficiencia del gasto social</b>		
S/N	Inclusión social	350
S/N	Eficiencia en la producción de bienes públicos en salud	150
<i>Total Pilar 3</i>		<i>500</i>
<b>TOTAL</b>		<b>5,070</b>

**GRUPO SECTOR PRIVADO 2005-2006**  
**(MILLONES DE US\$)**

<b>Proyecto</b>	<b>Monto</b>
<b><i>Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)</i></b>	
Adopción de normas internacionales de auditoría y contabilidad	0,6
Turismo sostenible en Bayahibe	1,0
Iniciativa del clima de negocios(*)	N/D
Competitividad de la industria de textiles y vestidos	0,5
Generación de Fuentes Renovables de Energía(*)	N/D
Adopción de mejores prácticas de gobernanza corporativa(*)	N/D
Simplificación de trámites para creación y operación de PYMES(*)	N/D
<i>Total FOMIN</i>	<i>1,75</i>
<b><i>Corporación Interamericana de Inversiones (CII)</i></b>	
Operación con empresas del sector naval(*)	N/D
Operación con empresas del sector del papel (*)	N/D
Otras operaciones de financiamiento a empresas medianas y pequeñas (*)	N/D
<i>Total CII</i>	<i>N/D</i>
<b><i>Programa de Empresariado Social (PES)</i></b>	
Proyecto de empresariedad de productores agrícolas(*)	N/D
Operaciones de asociación empresarial para Micro, Pequeñas y Medianas empresas(*)	N/D
<i>Total PES</i>	<i>N/D</i>
<b><i>Departamento del Sector Privado (PRI)</i></b>	
Financiamiento comercial para exportaciones–Banco Hipotecario Dominicano	15,0
Operaciones de crédito local para exportaciones(*)	N/D
Asociaciones público-privadas en el sector de infraestructura(*)	N/D
<i>Total PRI</i>	<i>15,0</i>

N/D.: no determinado; (\*) Proyectos en fases iniciales de identificación

### PRODUCTOS NO FINANCIEROS Y DE LABOR ANALÍTICA FINALIZADOS

Estudios y Documentos	Unidad Responsable
Estudio de sostenibilidad de la deuda	OD3
Construyendo capital social a través de la reforma fiscal	RE2
Prioridades estratégicas de apoyo del grupo BID al desarrollo del sector privado	FI2
Lineamientos para el apoyo a la reforma de la Administración Pública	OD3

### PRODUCTOS NO FINANCIEROS Y DE LABOR ANALÍTICA 2005-2008

Estudios y Documentos	Año	Unidad Responsable
Estudio de Pobreza (Versión Preliminar Finalizada)	2005	SO2
Regímenes alternativos de tasa de cambio para fortalecer el crecimiento de las exportaciones y de la economía	2005	OD3
Condiciones de acceso a DR-CAFTA y su impacto sobre productos agrícolas	2005	OD3-CDR
Evaluación de la competitividad de cadenas productivas en los sectores de turismo, textiles y agroindustria.	2005	FI2
Nota sectorial sobre financiamiento de la educación media y calidad de la educación	2006	SO2
Nota sectorial sobre enfoques alternativos de solución a conflictos jurídicos	2006	SC2
Evaluación de los sistemas de pago en Centroamérica y R. Dominicana (BID/BM/FMI)	2006-2007	FI2
Actualización del <i>Country Fiduciary Assessment</i> (BID/BM)	2008	SC2
<b>Apoyos Técnicos</b>		
Actualización de la ERP	2005	SO2-OD3
Análisis de las alternativas jurídicas e institucionales para reducir las barreras al acceso a los subsidios públicos.	2005	OD3
Economía Política de la reforma de la administración pública	2006-2008	OD3
Desarrollo del mercado de deuda	2007	FI2
<b>Talleres y Reuniones de Diálogo de Política</b>		
Taller sobre pobreza y exclusión social	2005	SO2
Taller para Legisladores sobre Gestión de las Finanzas Públicas	2005	RE2
Taller sobre Reforma del Estado	2006	SC2
Taller sobre nuevos instrumentos de financiamiento del Grupo BID	2006	OD3
Talleres de apoyo al diálogo de políticas y gestión del sistema educativo	2005-2008	SO2
Reunión de diálogo de política de evaluación de medio término de la EBP	2007	OD3
Taller regional integración medios de pago	2007	FI2
Reunión de diálogo de política de cambio de gobierno	2008	OD3