

# **Evaluación de la asistencia a la República Dominicana**

**31 de julio de 2003**

Departamento de Evaluación de Operaciones

**Documento del Banco Mundial**

## Siglas y abreviaturas

AIF	Asociación Internacional de Fomento
BCRD	Banco Central de la República Dominicana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CDE	Corporación Dominicana de Electricidad
CE	Comunidad Europea
CEA	Consejo Estatal de Azúcar
DEG	Derechos especiales de giro
DEO	Departamento de Evaluación de Operaciones
EAP	Estrategia de asistencia al país
FDI	Fondo para el Desarrollo Institucional
FIAS	Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IIB	Inversión interna bruta
INB	Ingreso nacional bruto
INDRHI	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos
INESPRE	Instituto de Estabilización de Precios
IPC	Índice de precios al consumidor
MECOVI	Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe
MID	Marco Integral de Desarrollo
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
ONG	Organización no gubernamental
OPI	Oficina para la Promoción de Inversiones
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad del poder adquisitivo
SECLP	Smith-Enron Cogeneration Limited Partnership
SEOPC	Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones
SIDA	Síndrome de la inmunodeficiencia adquirida
UE	Unión Europea
UMN	Unidad monetaria nacional
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIH	Virus de la inmunodeficiencia humana

Director General, Evaluación de Operaciones	:	Sr. Gregory K. Ingram
Director Interino, Departamento de Evaluación de Operaciones	:	Sr. Nils Fostvedt
Gerente, Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales	:	Sr. R. Kyle Peters
Jefe de proyecto	:	Sr. Jorge García-García
Expertos evaluadores	:	Sr. S. Ramachandran
		Sr. Jaime Jaramillo

# Índice

<b>Prefacio .....</b>	<b>i</b>
<b>Resumen.....</b>	<b>iii</b>
<b>1. Antecedentes económicos y estrategia del Gobierno .....</b>	<b>1</b>
La economía durante los años ochenta .....	1
El nuevo programa económico .....	2
Profundización de las reformas.....	3
Distribución de los frutos del crecimiento .....	3
Logros y programa para el futuro .....	4
<b>2. El programa de asistencia del Banco Mundial.....</b>	<b>7</b>
Estrategias de asistencia del Banco.....	7
Instrumentos del Banco.....	10
Financiamiento.....	10
Estudios analíticos y actividades de asesoramiento.....	14
Participación .....	15
<b>3. Los efectos de la asistencia del Banco en el desarrollo .....</b>	<b>18</b>
Estabilidad macroeconómica y creación de las condiciones para lograr un crecimiento rápido .....	18
Infraestructura para apoyar el crecimiento .....	18
La agricultura y el apoyo a los medios de sustento en las zonas rurales .....	21
Servicios sociales y servicios básicos para apoyar el crecimiento y combatir la pobreza.....	21
Evaluación del programa de asistencia del Banco.....	22
Sostenibilidad.....	23
<b>4. Atribución.....</b>	<b>23</b>
Desempeño del Banco.....	23
Desempeño del prestatario.....	26
Coordinadores de la ayuda.....	27
Otros organismos asociados.....	27
Factores exógenos.....	29
<b>5. Enseñanzas recogidas y recomendaciones.....</b>	<b>30</b>
<b>Recuadros</b>	
2.1 Participación y consultas: El programa piloto del Marco Integral de Desarrollo..	17
3.1 Reformas estructurales en curso y ya finalizadas al 31 de diciembre de 2002.....	19

## ***Cuadros***

1.1	República Dominicana: Objetivos de desarrollo del milenio .....	6
2.1	Compromisos del Banco Mundial durante los ejercicios de 1985 y 2003.....	10
2.2	Calificación de proyectos por el DEO: 1985-02.....	11

## ***Gráficos***

1.1	Inflación y crecimiento del PIB anuales .....	2
1.2	Deuda externa y balance del sector público.....	2
2.1	Desembolsos netos y transferencias netas .....	7

## ***Anexos***

Anexo 1:	Datos básicos de la República Dominicana.....	33
Anexo 2:	República Dominicana: Principales indicadores económicos y sociales, 1991-2000.....	35
Anexo 3	Asistencia externa a la República Dominicana.....	36
	Cuadro 3a: Promedio de ingresos netos recibidos de donantes .....	36
	Cuadro 3b: República Dominicana: Préstamos del Banco Mundial por sectores, ejercicios de 1985-02.....	36
	Cuadro 3c: República Dominicana: Proyectos del Banco Mundial aprobados en los ejercicios de 1985-02 .....	37
Anexo 4:	Lista de estudios económicos y sectoriales y estrategias de asistencia para la República Dominicana, 1980-01 .....	38
Anexo 5:	República Dominicana: Calificaciones de proyectos evaluados por el DEO y de proyectos en curso .....	39
	Cuadro 5a: Calificaciones del DEO.....	39
	Cuadro 5b: Proyectos evaluados por el DEO .....	39
	Cuadro 5c: Calificaciones de proyectos en curso .....	39
Anexo 6:	Cuadro 6a: Costos del programa del Banco para la República Dominicana y para países que se utilizan como base de comparación, ejercicios de 1991-01 .....	40
	Cuadro 6b: Cuadro de eficiencia.....	40
Anexo 7:	Altos funcionarios del Banco Mundial para la República Dominicana, años civiles 1987-02 .....	41
Anexo 8:	Lista de personas entrevistadas .....	42
Anexo 9:	Guía sobre la metodología de evaluación de la asistencia a los países que utiliza el Departamento de Evaluación de Operaciones.....	43

## ***Apéndices***

A.	Comentarios del Gobierno sobre el borrador de la evaluación de la asistencia al país.....	47
B.	Medidas que debería adoptar la administración del Banco Mundial.....	55
C.	Resumen del Presidente: Comité sobre la Eficacia en Términos de Desarrollo (reunión del 2 de junio de 2003).....	57

## **Prefacio**

En esta evaluación de la asistencia a la República Dominicana se examina la estrategia de asistencia del Banco a este país desde 1985 hasta 2002. Se estudia si ésta abordó los principales problemas que afectaban la economía y cómo contribuyó a los logros del país. En el informe también se evalúa la pertinencia, eficacia y eficiencia de esa asistencia y se recomiendan acciones para el futuro. La evaluación se basa en un examen de documentos del Banco Mundial y en entrevistas con funcionarios gubernamentales, personal del Banco y de otros organismos donantes, miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG), académicos, personas del sector privado y periodistas. Una misión del Banco visitó la República Dominicana entre el 13 y el 23 de enero de 2003. Se agradecen las contribuciones y la cooperación de los funcionarios y organismos gubernamentales, las ONG y los donantes.

Un documento preliminar de la evaluación de la asistencia al país se presentó al Gobierno de la República Dominicana, y sus observaciones figuran en el Apéndice A. Esas observaciones se incorporaron en el cuerpo del informe o como notas a pie de página atribuidas al Gobierno.



## Resumen

Tras crecer rápidamente durante el decenio de 1970, la economía de la República Dominicana se estancó en los años ochenta debido a la mala gestión económica y a las excesivas intervenciones gubernamentales. Cuando en 1990 la situación financiera se volvió insostenible, el Gobierno actuó con rapidez y decisión. Al cabo de dos años se logró estabilizar la economía, lo que, sumado a las reformas estructurales que el Gobierno introdujo gradualmente, permitió forjar una de las economías de crecimiento más rápido del mundo durante los años noventa. El turismo, las telecomunicaciones y las zonas francas, que se liberalizaron al iniciarse el programa de reformas, han impulsado el crecimiento económico y la generación de empleo. El Gobierno ha mantenido la estabilidad macroeconómica y ha seguido realizando reformas estructurales en otros sectores, pero la agricultura y la industria nacional todavía están fuertemente reguladas. Con el rápido crecimiento general de la economía los indicadores sociales mejoraron en gran medida y se redujo la tasa de pobreza. No obstante los avances, el desempleo sigue siendo elevado y hay países con niveles de ingreso similares que tienen mejores indicadores sociales en varias áreas.

La evaluación del programa de asistencia del Banco Mundial para la República Dominicana abarca los ejercicios de 1985 a 2002. El Banco tuvo un papel menos importante en términos financieros, al otorgar préstamos por US\$642 millones, es decir, menos de US\$5 anuales per cápita, en comparación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que ha prestado US\$13 anuales per cápita desde 1993. En los ejercicios de 1985-98 (con excepción del ejercicio de 1990) las transferencias netas anuales del Banco a la República Dominicana fueron negativas, y desde 1999 sólo han alcanzado un promedio de US\$12 millones por año. Por otra parte, el diálogo sobre política macroeconómica, los estudios analíticos y las actividades de asesoramiento del Banco fueron eficaces, sobre todo a principios de los años noventa, y sus buenos resultados merecen destacarse porque hasta entonces el diálogo con el país había sido difícil. Los estudios también influyeron en las reformas subsiguientes, pero el diálogo y el aporte del Banco han sido irregulares. Si bien las primeras estrategias de asistencia al país (EAP) proponían otorgar préstamos para fines de ajuste, hasta mediados del decenio de 1990 éstos no se habían concretado por dos razones: el país era renuente a las intervenciones externas, y el Banco tenía dudas sobre cuán comprometido estaba el país con las reformas, su ritmo y su amplitud. Además, entre 1992 y 1994, el período inicial de las reformas, el Banco no concedió financiamiento.

Las calificaciones del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) para los proyectos terminados en la República Dominicana son inferiores al promedio obtenido por los proyectos de América Latina y del Banco en general en todos los aspectos evaluados: efectos directos, sostenibilidad e impacto en el desarrollo institucional. Si bien los proyectos de educación básica dieron muy buenos resultados, en otros proyectos, como los de energía y transporte, hubo serios problemas de ejecución y el impacto en el desarrollo institucional fue insignificante. Los resultados de los proyectos en curso parecen haber mejorado, en parte debido a las mejoras en el entorno macroeconómico y político, y también por la continuidad del equipo de gestión del Banco y la apertura de una oficina en Santo Domingo en 1999.

El DEO califica el impacto del programa del Banco sobre el desarrollo del país como moderadamente satisfactorio. Por una parte, la República Dominicana ha realizado notables progresos en materia de crecimiento económico y estabilización, y los niveles de pobreza se han reducido. Los préstamos del Banco también han apoyado sectores pertinentes para lograr los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), tales como aumentar la matrícula primaria, reducir la tasa de mortalidad y combatir el VIH/SIDA. Sin embargo, las reformas no han llegado a sectores que son importantes para asegurar un crecimiento generalizado y reducir la pobreza, como la agricultura y la industria nacional. En general, la labor del Banco durante el período evaluado ha sido modesta. Su participación y la eficacia de sus intervenciones han variado de intensa y elevada cuando se diseñaron las reformas económicas en 1990, a limitada y escasa a mediados de los años noventa, y a más activa y satisfactoria en los años siguientes. Por lo tanto, el programa de asistencia del Banco no ha sido del todo pertinente debido a la discontinuidad en el diálogo, la ausencia de préstamos durante períodos vitales para el país y la marginación del Banco de ciertas reformas estructurales, sobre todo en la esfera de las privatizaciones, donde éste tiene una ventaja comparativa. La eficacia del programa también fue limitada, pues si bien el diálogo sobre políticas contribuyó a promover las reformas, los efectos generales de las operaciones de préstamo del Banco fueron reducidos.

De esta evaluación se desprenden cuatro lecciones. La primera y más importante es que el Banco debería tratar de seguir mejorando el diálogo con el país. Dos pasos en esta dirección fueron abrir una oficina en Santo Domingo en 1999 y, desde 1997, haber mantenido la administración de las operaciones con la República Dominicana en el mismo departamento. Los beneficios de estas decisiones pueden observarse en la preparación y ejecución de los proyectos. Esta mayor participación debe ampliarse al diálogo sobre políticas macroeconómicas y estructurales; en sus observaciones al informe, el Gobierno indica que desearía ver una mayor participación del Banco en áreas prioritarias para el desarrollo nacional. Mecanismos como el programa piloto del Marco Integral de Desarrollo (MID) también pueden resultar útiles, pero para que sea eficaz, una iniciativa de ese tipo tiene que ser continua y en ella deben participar activamente los principales donantes. La segunda lección es que, si bien los préstamos correspondientes al período de la última EAP han apoyado los ODM, el programa del Banco debe seguir insistiendo en fortalecer la capacidad del país para mejorar la calidad del gasto social y para seguir y evaluar el avance hacia los ODM. La tercera es que el Banco debería ayudar al país a extender su programa de reforma estructural al sector agrícola, con inclusión de reformas de la tenencia de la tierra, de las políticas de precios y del comercio internacional, y a eliminar las barreras para entrar y competir en las actividades internas. Por último, en el sector de energía eléctrica se necesita mejorar la eficacia del régimen regulador, reformar la política sobre tarifas al detalle y desconexión, mejorar el desempeño de la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), y resolver los problemas de congestión en el sistema de transmisión.

Gregory K. Ingram  
Director-General  
Evaluación de Operaciones



## **1. Antecedentes económicos y estrategia del Gobierno<sup>1</sup>**

1.1 A partir de 1990, en la República Dominicana ha habido cambios cruciales en la gestión económica y las instituciones políticas. Hubo dos momentos de cambio de dirección importantes. El primero estuvo marcado por las medidas de estabilización y reformas estructurales que el presidente Balaguer emprendió a partir de 1990 para restaurar la estabilidad de precios y del tipo de cambio y transformar el país en una economía dinámica y abierta al exterior. El segundo tuvo lugar tras las irregularidades de las elecciones de 1994, cuando los principales partidos políticos firmaron un pacto en pro de la democracia y reformaron la constitución. Como parte del acuerdo, el presidente Balaguer accedió a acortar su período en el cargo y renunciar en agosto de 1996. Las elecciones celebradas a partir de 1996 se han considerado justas y libres. Gracias a estos cambios, las instituciones políticas del país son más abiertas y democráticas y la economía es más dinámica. Estas reformas han hecho de la República Dominicana una de las economías de crecimiento más rápido en el mundo.

### **La economía durante los años ochenta**

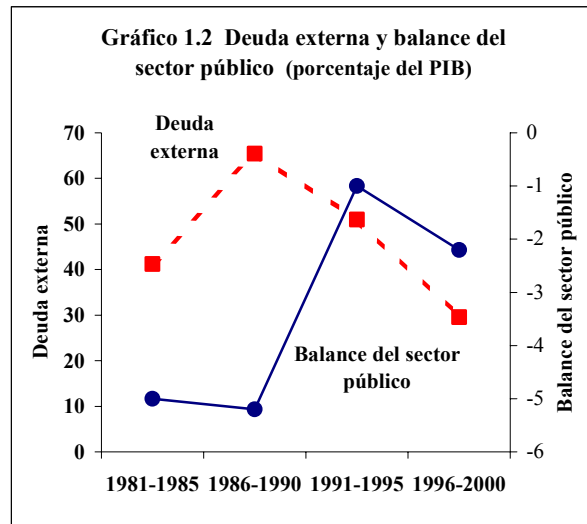
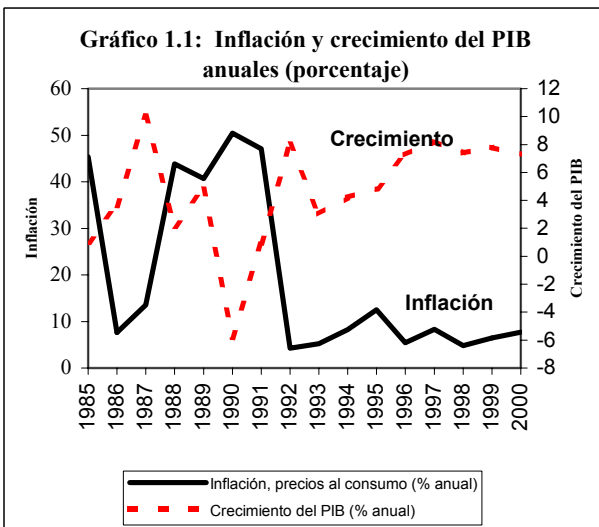
1.2 En los años ochenta, la economía de la República Dominicana funcionaba recargada de controles de precios, políticas incoherentes en materia fiscal, monetaria y cambiaria, y un régimen de propiedad estatal generalizada de los activos productivos. El Estado era propietario de grandes extensiones de tierra y de empresas públicas deficitarias en los sectores de la minería, las manufacturas, la electricidad, el transporte, los servicios financieros, el comercio al por menor y la hostelería. Los grandes déficit fiscales financiados mediante expansión monetaria alimentaron la inflación e hicieron disminuir el ahorro interno. Un peso sobrevaluado y tipos de cambio múltiples, junto con amplios requisitos de obligatoriedad de venta de divisas y elevadas barreras al comercio, inhibían la exportación y las inversiones. La crisis de la deuda de los años ochenta y la retirada de los bancos comerciales extranjeros agravaron los problemas creados por la mala gestión económica. En consecuencia, el crecimiento anual del PIB total y per cápita se mantuvo entre el 2% y el 0,2%.

1.3 La mala gestión macroeconómica también causó importantes desequilibrios internos y externos. En los cuatro años anteriores a 1990, el déficit del sector público (incluidas las pérdidas operacionales cuasifiscales del Banco Central) registró un promedio del 5,4% del PIB como resultado de deficiencias estructurales en materia de ingresos y gastos. Los ingresos del Gobierno eran muy inestables debido a su dependencia de los impuestos sobre el comercio internacional, en tanto que la recaudación impositiva se veía dificultada por una deficiente administración tributaria. Los gastos aumentaron a causa de los subsidios elevados (especialmente para el petróleo y sus derivados), las pérdidas de las empresas públicas, los aumentos considerables del número de empleados públicos y de sus sueldos y un exceso de inversiones. Para 1990, el déficit del sector público era una carga para la política monetaria. Si bien a principios de los años ochenta aproximadamente la mitad de los déficit fiscales se financiaba con préstamos externos, los incumplimientos del pago de la deuda externa obligaron al Gobierno a monetizar parte de su

---

<sup>1</sup> En esta sección se ha utilizado información de Oxford Analytica, The Economist Intelligence Unit, IMF Occasional Paper 206 y los estudios del Banco Mundial enumerados en el Cuadro Anexo 4.

déficit. En 1990, la inflación llegó casi al 80% y el impuesto que ésta causa alcanzó el 3% del PIB (véanse los Gráficos 1.1 y 1.2). Además, la expansión de los gastos y la apreciación real del peso dominicano produjeron un considerable déficit en cuenta corriente, que en 1990 llegó a alrededor del 4% del PIB. La deuda externa aumentó con rapidez, y para financiar los déficit en la balanza de pagos, el Gobierno acabó utilizando las reservas internacionales y postergando el pago de sus deudas.



## El nuevo programa económico

1.4 Tras ser reelegido en 1990, el Presidente Balaguer y sus colaboradores emprendieron “el nuevo programa económico”, un programa general de estabilización y reforma estructural dirigido oficiosamente, pero de cerca, por personal del Banco. El programa se basaba en la prudencia fiscal, un control monetario estricto y la eliminación de las distorsiones en los mercados financieros. El Gobierno incrementó sus ingresos aumentando el precio de los productos derivados del petróleo, mejorando los ingresos de aduana mediante la aplicación de un tipo de cambio de mercado para calcular los derechos de importación, convirtiendo todos los impuestos específicos sobre el consumo en *ad valorem*, ampliando la base del impuesto al valor agregado (IVA) y aumentando su porcentaje del 6% al 8%. En materia de gastos, el Gobierno redujo los subsidios a los alimentos y contuvo el gasto mediante un estricto sistema *diario* de gestión de caja, particularmente para los fondos especiales administrados por el Presidente. Con estas medidas, el balance del sector público primario pasó de un déficit de aproximadamente un 5% del PIB a un superávit del 2% en 1991 y 1992.

1.5 El Gobierno introdujo reformas para fortalecer el sistema financiero y orientar más la economía hacia el exterior. En el sector financiero, liberalizó las tasas de interés, unificó el encaje legal, eliminó algunos requisitos relativos a las carteras, reexaminó las normas sobre exigencias de capital siguiendo los principios del Acuerdo de Basilea y comenzó a manejar la liquidez interna usando más mecanismos de mercado. Para mejorar la orientación de la economía hacia el exterior, se redujo el nivel, el número y la dispersión de los derechos arancelarios, se

restringieron las exenciones, se eliminaron las cuotas de importación y las licencias (excepto para los productos agrícolas), se abandonaron los tipos de cambio múltiples y se redujeron los requisitos de venta de divisas al Banco Central.

1.6 La economía respondió con rapidez a esas medidas. El crecimiento del PIB se aceleró y alcanzó el 4,2% entre 1991 y 1995, mientras que la inflación de los precios al consumidor se redujo del 80% en 1990 al 8% entre 1991 y 1995. Es más, gracias a las reformas, la población dominicana comprendió que la estabilidad macroeconómica y la prudencia fiscal son condiciones necesarias para el crecimiento. Al mismo tiempo, la República Dominicana empezó a atraer un volumen considerable de inversión extranjera. Desde 1996, el país ha sido una de las economías de crecimiento más rápido del mundo. Así pues, el nuevo programa económico produjo un giro decisivo en la historia económica reciente del país.

### **Profundización de las reformas**

1.7 El presidente Leonel Fernández, quien asumió el cargo en agosto de 1996, siguió aplicando políticas macroeconómicas prudentes y modernizando la economía. Compensó el mayor gasto causado por los incrementos salariales de los principales funcionarios públicos (medida necesaria para que esos salarios fueran más competitivos con los del sector privado) con un mayor control de la recaudación de impuestos y una mejor administración tributaria, con lo cual se logró moderar el déficit fiscal. También siguió modernizando la economía con leyes que autorizaban la participación del sector privado en algunos sectores productivos todavía dominados por empresas estatales, como los de la energía eléctrica y el azúcar, y privatizando y arrendando empresas estatales. Su administración vendió la empresa harinera estatal, las unidades de distribución y parte de las unidades de generación de la empresa eléctrica estatal, y parte de la empresa tabacalera nacional. También arrendó las plantas de la empresa azucarera estatal, y el Congreso aprobó una concesión de 20 años para los cuatro aeropuertos internacionales.

1.8 Aunque durante la administración del presidente Fernández la economía creció un 7,7% al año, el incremento de los precios de los alimentos básicos, la elevada tasa de desempleo —alrededor del 20% de la fuerza de trabajo adulta— y la pobreza generalizada alimentaron el descontento de la población. Cortes de electricidad frecuentes y prolongados interrumpían la producción industrial, las actividades domésticas y el suministro de agua. Las deficiencias de los servicios públicos, como ocurría con la educación y la infraestructura, indujeron a comunidades y contribuyentes exasperados a protestar contra el Gobierno. La población consideraba que la privatización de las empresas públicas, como las eléctricas, no había resuelto sus problemas.

### **Distribución de los frutos del crecimiento**

1.9 En el año 2000, el pueblo dominicano, descontento con el gobierno del presidente Fernández, eligió a Hipólito Mejía, candidato del partido de la oposición, quien había prometido mejorar el nivel de vida, combatir la corrupción y aumentar los gastos en salud, educación y otros servicios sociales. Su administración asignó prioridad a la agricultura, la educación, la salud y el medio ambiente, y reiteró su apoyo a la estabilidad macroeconómica y la modernización económica. Inmediatamente después de asumir el poder, anunció que renegociaría los contratos de

generación y distribución de electricidad, promesa que ha cumplido. En marzo de 2001, la administración puso en marcha reformas económicas y una estrategia social para los pobres. Redujo el nivel máximo de aranceles aduaneros a un 20% y el número de bandas arancelarias. Para compensar las pérdidas de ingresos previstas, aumentó el IVA del 8% al 12% y lo extendió a los servicios, y aumentó los impuestos sobre el alcohol y el tabaco. También logró que se aprobara una nueva ley que permitía el ajuste semanal de los precios internos de los productos derivados del petróleo según las fluctuaciones de los precios internacionales. Las medidas sociales comprendían: a) una suma mensual de \$RD 300 por familia para 300.000 hogares pobres; b) una subvención anual de \$RD 4.000 millones para reducir las cuentas de electricidad; c) una reducción del 40% del precio del gas propano, y d) una transferencia de \$RD 2.000 millones al Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE) para que comercializara alimentos básicos a precios bajos. Este año, debido al aumento de los precios internacionales del petróleo y a la rápida depreciación del peso, el Gobierno tuvo que adoptar políticas fiscales y monetarias más restrictivas para impedir desequilibrios en las cuentas fiscales y la balanza de pagos. Los hechos recientes en el sector financiero demuestran que, a pesar de los avances, la gestión macroeconómica sigue siendo deficiente y la administración debe continuar aplicando políticas macroeconómicas adecuadas.

### **Logros y programa para el futuro**

1.10 El nuevo programa económico y las reformas aplicadas durante las administraciones de los presidentes Fernández y Mejía forman parte de las acciones que condujeron a los buenos resultados económicos de la República Dominicana. A finales de los años setenta y principios de los ochenta, la República Dominicana fue uno de los primeros países del Caribe en establecer zonas francas y estudiar las posibilidades de diversificar la economía que ofrecían la minería, el turismo y las manufacturas. Las zonas francas y el turismo se desarrollaron independientemente del entorno empresarial general del país: leyes especiales protegían los derechos de los inversionistas, estructuras tributarias especiales establecían las normas para los posibles inversionistas locales y extranjeros, y la competencia favorecía la innovación. La estabilidad económica lograda en los años noventa contribuyó a los excelentes resultados del turismo y de las zonas francas. Estas últimas, que aumentaron de siete a 46 entre 1988 y 2000, actualmente albergan 500 empresas, dan empleo a unas 200.000 personas y exportan bienes por valor de US\$4.800 millones. El número de habitaciones de hotel ha pasado de 8.500 en 1985 a unas 51.500 en 2000; en 2001 llegaron al país 2,7 millones de turistas, en comparación con 500.000 en 1985, y en 2001 los ingresos de divisas procedentes del turismo llegaron a US\$2.700 millones. La política de diversificación, apoyada por intervenciones específicas y por las reformas y estabilización económicas de los años noventa, han producido resultados positivos. La participación del azúcar y otros productos agrícolas en las exportaciones de productos básicos cayó del 45% en 1985 al 7% en 2001. El éxito del turismo y de las zonas francas, sectores que operan con reglas claras y sencillas y prácticamente sin intervención gubernamental, ha demostrado al país que ese tipo de modelo puede atraer inversiones y generar crecimiento.

1.11 La estabilización y el crecimiento económicos también hicieron mejorar los indicadores sociales, y el país está en condiciones de alcanzar los ODM o de avanzar considerablemente en ese sentido (véase el Cuadro 1.1). Entre 1986 y 1998, la tasa de pobreza bajó del 38% al 29%, en

tanto que la brecha de pobreza pasó del 43% al 33%<sup>2</sup>; en 1995, el 3% de la población vivía con menos de US\$1 al día<sup>3</sup>. Los indicadores de educación también mejoraron entre 1995 y 1999: la tasa neta de matrícula primaria aumentó del 78% al 91%, y la relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria y secundaria se mantuvo en el 102%. Entre 1990 y 2000, las tasas de mortalidad infantil y en la niñez se redujeron. A pesar de los avances, para alcanzar los ODM es necesario seguir actuando en ese sentido, aplicar políticas macroeconómicas sostenibles y realizar algunas intervenciones directas.

1.12 Para mantener el acelerado crecimiento económico y aprovechar plenamente los beneficios de las reformas anteriores, el Gobierno debe seguir aplicando políticas prudentes en materia fiscal, monetaria y cambiaria. También debe aumentar la transparencia en la utilización de fondos públicos, mejorar la coordinación de las políticas, fortalecer la administración pública y crear condiciones para desarrollar aún más el sector financiero e intensificar la competencia a nivel nacional. Un elevado nivel de protección efectiva, subsidios dirigidos en forma inadecuada, controles de precios de productos agrícolas y prácticas cambiarias múltiples siguen creando distorsiones y causando derroche de recursos. La reglamentación y los procedimientos engorrosos dificultan la puesta en marcha de nuevas empresas<sup>4</sup>. Las actividades de producción tradicionales en la industria y la agricultura continúan sujetas a un elevado intervencionismo estatal y a barreras a la competencia. La propiedad estatal de grandes superficies de tierras agrícolas y del sistema de riego, junto con derechos de propiedad de la tierra mal definidos tanto en las zonas urbanas como en las rurales, distorsionan los mercados de factores y desalientan las inversiones en agricultura y en las zonas urbanas. Regalar el agua promueve el riego excesivo y la degradación del medio ambiente. La compañía eléctrica sigue absorbiendo anualmente unos US\$250 millones en transferencias fiscales. El considerable crecimiento registrado recientemente ha beneficiado más a las zonas urbanas que a las rurales. Para reducir la pobreza rural se necesitan un crecimiento más rápido del sector agrícola y políticas sociales focalizadas.

---

<sup>2</sup> Banco Mundial, Dominican Republic: Poverty Assessment, Report No. 21306-DR, 17 de diciembre de 2001, Vol. I, Cuadro 1.6.

<sup>3</sup> Utilizando la familia como unidad de observación y un método de análisis de variables múltiples para calcular la pobreza, la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) estima que las tasas de pobreza alcanzaron el 55% en 1991 y el 52% en 1998.

<sup>4</sup> Un estudio de la Universidad de Harvard y del Banco Mundial demuestra que si alguien desea poner en marcha una empresa en la República Dominicana debe seguir 20 procedimientos que le llevan 20 días a un costo del 41% del PIB per cápita. Estas cifras son más elevadas que las correspondientes a la media mundial, que son de 10 días y de solamente el 0,5% del PIB per cápita.

**Cuadro 1.1 República Dominicana: Objetivos de desarrollo del milenio**

Indicadores	1990	1995	1999-2000	2015**
<b>1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre</b>				
Porcentaje de la población que vive con menos de US\$1 al día	..	3	..	..
Porcentaje de los ingresos o del consumo correspondiente al 20% más pobre de la población	..	..	5	..
Prevalencia de la malnutrición infantil (porcentaje de los niños menores de cinco años)	10	6	..	5
Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria	27	..	25	14
<b>2 Lograr la enseñanza primaria universal</b>				
Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria (porcentaje del grupo de edad correspondiente)	..	78	91	100
Porcentaje de la cohorte que llega al quinto grado	..	..	84	100
Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años (porcentaje)	88	89	91,1*	100
<b>3 Promover la igualdad entre los sexos</b>				
Relación entre niñas y niños en la educación primaria y secundaria (porcentaje)	..	68	103	100
Relación entre las tasas de alfabetización de mujeres y hombres de 15 a 24 años (porcentaje)	102	102	102	100
Proporción de mujeres empleadas en el sector no agrícola (porcentaje)	35	36	..	..
Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional (porcentaje)	9	..	24	36
<b>4 Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años</b>				
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (por 1.000)	59	47	46,8*	20
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)	51	43	38,9*	17
Porcentaje de niños de menos de un año vacunados contra el sarampión	96	96	96	100
<b>5 Mejorar la salud materna</b>				
Tasa de mortalidad materna (estimación obtenida mediante modelos, por cada 100.000 nacidos vivos)	230	110	230	77
Nacimientos asistidos por personal especializado (porcentaje del total)	92	96	..	90
<b>6 Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</b>				
Prevalencia del VIH entre mujeres de 15 a 24 años (porcentaje)	..	..	3	..
Tasa de prevalencia del uso de anticonceptivos entre las mujeres de 15 a 49 años (porcentaje)	56	64	..	..
Número de niños huérfanos a causa del VIH/SIDA	..	..	7.900	..
Incidencia de la tuberculosis (por cada 100.000 personas)	..	..	135	..
Casos de tuberculosis detectados con el tratamiento breve bajo observación directa (DOTS) (porcentaje)	..	..	7	..
<b>7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</b>				
Proporción de la superficie cubierta por bosques (porcentaje)	28	..	28,4*	>28
Relación entre zonas protegidas y la superficie total (porcentaje)	..	25	32	>31
PIB por unidad de energía consumida ( por kilogramo de equivalente en petróleo, basado en la PPA)	6	6	6	..
Emisiones de dióxido de carbono (toneladas métricas per cápita)	1	2	2,8	..
Porcentaje de la población con acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua	78	..	79*	89
Porcentaje de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento	60	..	71*	80
<b>8 Fomentar una asociación mundial para el desarrollo</b>				
Tasa de desempleo entre la juventud (porcentaje de la fuerza de trabajo entre 15 y 24 años de edad)	..	34	..	..
Teléfonos de línea fija y teléfonos móviles (por cada 1.000 personas)	48	82	187*	..
<b>Indicadores generales</b>				
Tasa de alfabetización de adultos (porcentaje de personas de 15 años y mayores)	80	82	84*	..
Tasa total de fecundidad (nacimientos por mujer)	3,4	3,1	2,7*	..
Esperanza de vida al nacer (años)	66	67	67*	..
Asistencia (porcentaje del INB)	1,5	1,1	0,3*	..
Deuda externa (porcentaje del INB)	65	40	25*	..

Fuente: Base de datos sobre Indicadores del desarrollo mundial, abril de 2002

Nota: Las cifras se han redondeado hasta el entero más próximo; \* 2000; \*\* meta.

1.13 Los problemas mencionados ilustran las oportunidades que existen para mejorar el desempeño del país. Éste sigue mostrando elementos de una economía dual: algunos sectores, como el turismo y las zonas francas, operan a niveles competitivos internacionalmente, mientras que otros que producen bienes para el mercado nacional, como la agricultura y la industria, están muy reglamentados y protegidos de la competencia internacional. Las normas y reglamentaciones que rigen la actividad económica en los sectores que abastecen el mercado nacional deberían igualarse a las que se aplican al turismo y a las zonas francas de exportación, a fin de liberar todo el potencial de la economía<sup>5</sup>.

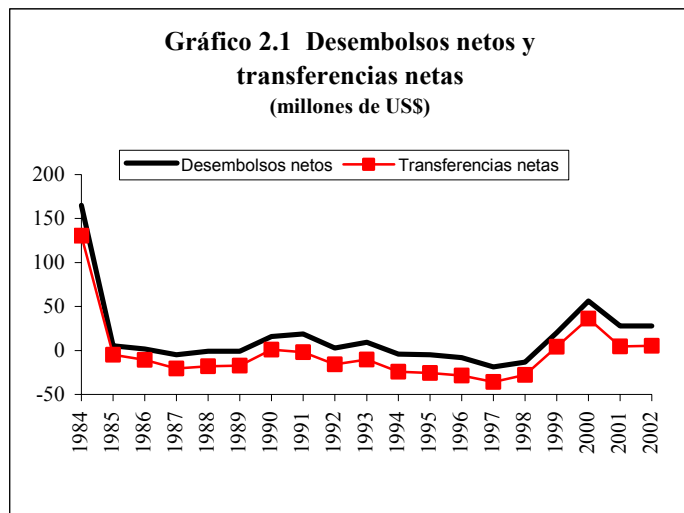
## 2. El programa de asistencia del Banco Mundial

2.1 Entre 1985 y 2002, el Banco tuvo un papel poco importante en la República Dominicana, tanto en lo referente a los flujos financieros como a la influencia en materia de políticas. Las transferencias netas fueron negativas entre los ejercicios de 1985 y 1998 (excepto en 1990) y sólo han sido marginalmente positivas desde el ejercicio de 1999 (Gráfico 2.1).

La asistencia financiera del Banco ha sido muy inferior a la suministrada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A partir del ejercicio de 1988, y a pesar de que hasta entonces el diálogo con el país había sido difícil, el Banco mantuvo un diálogo sobre políticas activo e influyente que contribuyó a dar forma al nuevo programa económico.

Asimismo, en sus estudios económicos y sectoriales de principios de los años

noventa se señaló el programa de reformas que permitiría consolidar los buenos resultados obtenidos con las primeras iniciativas de 1990. No obstante, entre los ejercicios de 1992 y de 1995 el Banco, que no estaba convencido de la capacidad de la República Dominicana para mantener las reformas, llevó a cabo sus operaciones sin una estrategia oficial de ayuda para el país y no concedió préstamos durante un período crucial de fructíferas reformas económicas. En la segunda mitad del decenio de 1990, el Banco formuló estrategias oficiales y pasó a ser más activo, especialmente en su programa de financiamiento.



### Estrategias de asistencia del Banco

2.2 *La estrategia de asistencia para el período de 1988-92.* La estrategia del Banco para este período surgió de un historial de relaciones difíciles con el país, caracterizadas por la ineficacia del diálogo sobre políticas económicas y sociales fundamentales. En 1988, el Banco preparó un marco

<sup>5</sup> El Gobierno señala que la desregulación y la apertura a la competencia en la agricultura y la industria exigen más cautela que la aplicada cuando se abrieron los sectores de las comunicaciones, el turismo y las zonas francas.

de cooperación económica en el que indicaba cómo y en qué condiciones apoyaría al país. Su finalidad era: a) establecer un diálogo eficaz y reconstruir la imagen del Banco; b) realizar transferencias netas positivas a la República Dominicana, y c) utilizar los estudios analíticos y los préstamos del Banco para apoyar las iniciativas de estabilización y reactivación económica impulsadas por el Gobierno. El Banco propuso un programa básico de proyectos de inversión para resolver deficiencias en sectores concretos e indicó que estaba dispuesto a suministrar préstamos de rápido desembolso si el Gobierno aplicaba políticas adecuadas. El programa básico de financiamiento propuesto para el período de 1988-1992, por valor de US\$521 millones, incluía tres préstamos para la agricultura, uno para la protección del medio ambiente y la silvicultura, uno para la enseñanza primaria, uno para la salud, dos para la energía eléctrica, uno para carreteras, uno para el abastecimiento de agua y el saneamiento y dos para la industria. El Banco acabó por prestar menos de la mitad del monto propuesto y el financiamiento para fines de ajuste nunca se concretó.

2.3 *La estrategia de asistencia para el período de 1994-1996.* La Oficina Regional preparó un documento provisional de estrategia para el país para dicho período, pero este documento nunca se convirtió en una estrategia oficial del Banco. Del documento provisional se infiere que el Banco tenía dudas sobre la dirección del país y la estabilidad de la situación política. Creía que la permanencia de la reforma macroeconómica era cuestionable, que las distorsiones estructurales socavarían la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo y que las deficiencias institucionales eran tan graves que el financiamiento para proyectos de inversión no produciría buenos resultados. Los hechos han demostrado que las preocupaciones del Banco eran injustificadas, especialmente respecto de la capacidad del Gobierno de mantener la estabilidad macroeconómica.

2.4 *La estrategia de asistencia para los ejercicios de 1996 a 1999.* En vista del éxito de las reformas de 1990 en restaurar la estabilidad y promover el crecimiento, la estrategia de asistencia del Banco de 1995 se centró en: a) mantener el crecimiento; b) invertir en capital humano; c) privatizar el sector de energía eléctrica, y d) mejorar la gestión de los recursos naturales. Para mantener tasas de crecimiento elevadas se requerían reformas en el sector financiero y estabilidad macroeconómica. Las inversiones en recursos humanos eran necesarias para mejorar la base de capital humano del país y apoyar la estrategia de reducción de la pobreza. La privatización del sector de energía eléctrica era necesaria para mejorar su eficacia y su situación financiera, y para reducir el drenaje de recursos en las finanzas públicas. La asistencia del Banco para la gestión de los recursos naturales procuraría reducir la participación del sector público en la propiedad de la tierra y en la producción, fijación de precios y distribución de los productos básicos agrícolas. En la EAP se proponía que el Banco actuara con cautela utilizando inicialmente el diálogo sobre políticas a través de los estudios económicos y sectoriales, donaciones del Fondo para el Desarrollo Institucional (FDI) y productos informales para crear un consenso nacional. Una vez que el Gobierno hubiera aprobado un programa de reformas, recibiría el apoyo del Banco con préstamos para proyectos de inversión. Así pues, en la EAP se proponía un programa de financiamiento para los ejercicios de 1996 a 1999 de US\$200 millones destinados a cinco operaciones en los sectores de energía eléctrica, riego, transporte y servicios sociales, a fin de aprovechar las oportunidades que surgieran cuando hubiera suficiente consenso y buenas perspectivas para aplicar reformas. Se proponía apoyar el programa del Gobierno con estudios económicos y sectoriales relativos al sector social y a los recursos naturales, y con asistencia técnica y el diálogo sobre cuestiones



macroeconómicas y financieras. Durante los ejercicios de 1995 a 1999, el Banco prestó US\$173 millones para proyectos de vialidad, educación, salud, agricultura y medio ambiente y US\$111 millones para reparar los desastres causados por el huracán Georges.

2.5 *La estrategia de asistencia para los ejercicios de 2000 a 2002.* Este programa tenía dos objetivos: a) ayudar a la población dominicana a fortalecer su consenso sobre las medidas necesarias para terminar de aplicar las reformas inconclusas, y b) apoyar al país para mantener decididamente el rumbo hacia el objetivo de largo plazo de reducir la pobreza. El Marco Integral de Desarrollo (MID), que se aplicaría como programa piloto, ayudaría a fortalecer el consenso. La estrategia para reducir la pobreza se centraba en: a) mantener el crecimiento económico; b) aumentar el acceso de los pobres a los beneficios derivados del crecimiento, y c) aplicar políticas ambientales en pro del desarrollo sostenible. Durante la fase de consultas sobre la EAP se acordó no incluir en el programa de asistencia un cuarto ámbito, el de la modernización del sector público, ya que el BID apoyaba un importante programa de reforma del sector público y del gasto público. Para lograr estos objetivos, la EAP proponía apoyar: a) la reforma del sector financiero, que incluía la seguridad social, la mejora del clima empresarial para el sector privado, la liberalización del comercio y la reforma del sector agrícola; b) la mejora del nivel de instrucción de la población y del acceso a los servicios de salud, al sistema de justicia, a la tierra y a la infraestructura básica y a redes de protección social básica para las personas muy pobres, y c) la mejora del medio ambiente, del desarrollo rural y del sector del turismo. Durante los ejercicios de 2000 a 2003, el Banco prestó US\$88 millones para proyectos de educación, salud, abastecimiento de agua y telecomunicaciones.

2.6 Las sucesivas estrategias del Banco han sido pertinentes, pero es evidente que, a principios y mediados del decenio de 1990, el Banco perdió la oportunidad de apoyar la recuperación económica de la República Dominicana e influir en el alcance del programa de reforma estructural del país porque no tenía una estrategia para éste y su participación fue limitada. Decidió reducir su participación porque consideraba que el país no contaba con las instituciones necesarias para asegurar que un mayor apoyo produjera buenos resultados. El programa del Banco sólo ahora empieza a recuperarse de esa falta de participación. Además, se demostró que el alcance de las actividades propuestas por el Banco en todas las estrategias era demasiado ambicioso. No obstante, sus objetivos se centraban correctamente en la necesidad de aplicar políticas de estabilización y reformas estructurales para lograr la estabilidad y promover el crecimiento. En las estrategias, la asistencia también se dirigía a los sectores cuyo desarrollo era esencial para el crecimiento: el turismo, el transporte, la agricultura, la educación, la salud, las telecomunicaciones y las zonas francas. En la última estrategia, el mayor énfasis puesto en los sectores sociales ha sido acertado y se considera razonablemente acorde con los ODM. Los préstamos para fines de ajuste nunca se concretaron porque el país realizó las reformas sin recurrir a ellos y el Banco seguía dudando de la capacidad de las autoridades para mantener las reformas; sin embargo, el país sí recurrió al FMI para apoyar su programa de reformas.

## Instrumentos del Banco

### *Financiamiento*

2.7 Durante el período que abarca la evaluación, el financiamiento del Banco fue irregular. Después de que se aprobaran seis préstamos entre 1985 y 1991, transcurrieron tres años sin que el Banco otorgara financiamiento. Éste se reanudó en 1995 y desde entonces se han aprobado 11 préstamos.

2.8 Durante el período de 1985-03, el Banco aprobó 17 préstamos por valor de US\$642 millones, de los cuales la mayor parte se destinó al desarrollo y la reconstrucción de infraestructura (US\$406 millones para los sectores de energía y transporte y para la reconstrucción posterior a desastres naturales). El financiamiento del Banco ha ido pasando gradualmente del apoyo a la infraestructura a los servicios básicos y sociales. En los años ochenta respaldaba el desarrollo de infraestructura y el cambio institucional en los sectores de carreteras y energía eléctrica; en el último período de la EAP apoya principalmente actividades en los sectores de servicios básicos y sociales, y después de que un huracán afectara al país también se concedió un préstamo importante para ayudar a mitigar los efectos de los desastres naturales. Como ya se ha señalado, el Banco no tenía un programa de financiamiento (véase el Cuadro 2.1) durante el período en que se introdujeron los importantes cambios de la reforma económica, por dos razones: el presidente Balaguer era contrario a los préstamos del exterior, y el personal del Banco dudaba de la capacidad del país para mantener las reformas y ejecutar debidamente los proyectos.

**Cuadro 2.1 Compromisos del Banco Mundial durante los ejercicios de 1985 a 2003  
(millones de US\$)**

	<i>Ejercicios de 1985 a 1989</i>	<i>Ejercicio de 1991</i>	<i>Ejercicios de 1995 a 1998</i>	<i>Ejercicios de 1999 a 2001, y de 2003</i>	<i>Total</i>	<i>Proyectos</i>
Sector financiero (zonas francas)	30				<b>30</b>	1
Energía	105				<b>105</b>	1
Transporte (carreteras)	36	79	75		<b>190</b>	3
Educación	6	15	37	45	<b>103</b>	5
Salud, nutrición y población			30	25	<b>55</b>	2
Abastecimiento de agua y saneamiento				5	<b>5</b>	1
Tecnologías mundiales de información y comunicaciones				12	<b>12</b>	1
Desastres naturales: huracán Georges				111	<b>111</b>	1
Sector rural			28		<b>28</b>	1
Medio ambiente			3		<b>3</b>	1
<b>Total</b>	<b>177</b>	<b>94</b>	<b>173</b>	<b>199</b>	<b>642</b>	<b>17</b>
Volumen medio de los préstamos	44	47	35	33	38	
Financiamiento anual	44	94	43	50	49	

Nota: Las cifras se han redondeado hasta el entero más próximo.

2.9 La calificación dada por Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) a los cinco proyectos aprobados entre los ejercicios de 1986 y 1991 refleja una eficacia moderada de esas operaciones (véase el Cuadro 2.2)<sup>6</sup>. De los cinco proyectos terminados y evaluados, uno (enseñanza primaria) logró sus objetivos en forma muy satisfactoria; uno se calificó como satisfactorio; dos alcanzaron sus objetivos en forma marginalmente satisfactoria, y uno fue deficiente (energía eléctrica). Un proyecto (mantenimiento de carreteras) tuvo un impacto considerable en el desarrollo institucional. Estas calificaciones son inferiores al promedio para la región de América Latina y el Caribe y para el conjunto de proyectos del Banco; no obstante, hay que tener en cuenta que se trata de calificaciones de proyectos antiguos que se aprobaron antes de que tuvieran lugar cambios políticos y económicos importantes en la República Dominicana. La información sobre proyectos aprobados más recientemente pero todavía en ejecución indica que las operaciones de préstamo han mejorado y que en la actualidad no hay proyectos ni compromisos en situación de riesgo. Estos resultados son mejores que el promedio para la región de América Latina y el Caribe y son similares a los de los países utilizados como punto de comparación (Guatemala, Honduras y El Salvador).

**Cuadro 2.2 Calificación de proyectos por el DEO: 1985–02**  
(porcentaje del valor neto de los compromisos)

	<i>República Dominicana</i>	<i>América Latina</i>	<i>Proyectos del Banco en conjunto</i>
Resultados satisfactorios	60	80	78
Impacto considerable en el desarrollo institucional	30	48	44
Sostenibilidad probable	46	71	65

La calificación de “satisfactorio” abarca proyectos clasificados como marginalmente satisfactorios y muy satisfactorios.

*Fuente:* Base de datos del DEO sobre calificaciones hasta septiembre de 2002.

### *Período de 1985-91*

2.10 Durante este período, el Banco otorgó seis préstamos por un valor de US\$271 millones, aproximadamente la mitad del monto propuesto en la estrategia de asistencia para los ejercicios de 1988 a 1992. Los préstamos para el transporte, la energía eléctrica, las zonas francas y la educación se ejecutaron, pero los que estaban previstos para la agricultura, el medio ambiente y la salud no se llevaron a cabo, debido a la falta de fondos de contrapartida para financiar los proyectos y a la dificultad de aplicar reformas estructurales en el sector agrícola. Además, cuando las finanzas públicas mejoraron, las autoridades no vieron la necesidad de tomar préstamos del Banco, entre otras razones porque el Gobierno consideraba excesiva la condicionalidad de éstos.

2.11 El *Proyecto de desarrollo de las zonas francas industriales* (Préstamo 3033-DO, ejercicio de 1989), por valor de US\$30 millones, estaba destinado a promover las exportaciones y a mejorar la

<sup>6</sup> Se han cerrado seis préstamos, y uno de ellos, el del *Proyecto de formación profesional* (Préstamo 2558-DO, ejercicio de 1985), de US\$5,8 millones, se canceló antes de que entrara en vigor. El Banco lo canceló en 1986, porque no fue aprobado por el Congreso, requisito legal para todos los proyectos financiados con recursos externos. Además, la nueva administración del presidente Balaguer no apoyó la operación. El DEO no califica los proyectos cancelados.

gestión y racionalizar el desarrollo de las zonas francas. El préstamo suministró fondos a plazo para empresas privadas de las zonas francas dedicadas a la construcción y la exportación, para capacitar al personal de la Oficina para la Promoción de Inversiones (OPI) y para el pago de consultores. El préstamo contribuyó a que el sector privado construyera y ampliara la infraestructura en las zonas francas, y permitió que éste accediera a créditos a largo plazo, con lo que se superaron los obstáculos a la obtención de financiamiento a largo plazo en el sistema financiero. La asistencia técnica financiada por el préstamo ayudó, entre otras cosas, a distribuir los cupos para los productos textiles en forma transparente y justa, simplificar los procedimientos aduaneros en la ampliación de las zonas francas y planificar futuras zonas francas y de desarrollo industrial.

2.12 El *Proyecto para la rehabilitación del sector eléctrico y la distribución de electricidad* (Préstamo 2949-DO), por valor de US\$105 millones, apoyaba las iniciativas del Gobierno para mejorar la fiabilidad del servicio de suministro de energía eléctrica de la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE). El préstamo no cumplió sus objetivos de mejorar la eficiencia operacional y restaurar la solvencia financiera de esa corporación. Al cierre del préstamo, tres estaciones de transmisión no estaban terminadas, la CDE no podía satisfacer un 15% de la demanda de energía eléctrica, las pérdidas de electricidad habían aumentado del 33% en 1986 al 40% en 1994, y las conexiones ilegales a la red de distribución seguían siendo numerosas. La situación financiera de la empresa no mejoraba a pesar de que, entre 1988 y 1993, las tarifas aumentaron en 121%. Por último, el Gobierno no cumplió sus compromisos referentes a la regulación de la CDE por un órgano independiente.

2.13 El Banco apoyó dos operaciones en el subsector vial durante el período inicial de asistencia: el *Tercer proyecto de reconstrucción de carreteras* (Préstamo 2609-DO, ejercicio de 1986), por valor de US\$35,8 millones, y el *Quinto proyecto de reconstrucción de carreteras* (Préstamo 3550-DO, ejercicio de 1991) por valor de US\$79 millones. Estos proyectos apoyaban la estrategia del Gobierno de conservar la red vial del país, mejorar y fortalecer la capacidad institucional de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC) para la planificación y el mantenimiento de carreteras, y aumentar la disponibilidad de equipo para construir y mantener carreteras<sup>7</sup>. Los préstamos alcanzaron sus objetivos de mejorar la infraestructura vial y de suministrar equipo y repuestos, y tuvieron cierto éxito en el fortalecimiento institucional. Al cierre del quinto proyecto de carreteras, la proporción de caminos en buen estado había aumentado del 43% en 1987 al 81% en 1997. Los préstamos cumplieron sus objetivos físicos con algunas limitaciones —los costos del tercer proyecto fueron superiores a los previstos porque se usaron técnicas de pavimentación poco adecuadas—, y el cambio institucional sólo se hizo realidad con el quinto proyecto de carreteras.

2.14 El Banco otorgó dos préstamos para proyectos de educación durante el período inicial. Si bien uno de ellos se canceló antes de que entrara en vigor (*formación profesional*), el *Proyecto de desarrollo de la enseñanza primaria* (Préstamo 3551-DR de 1991 por valor de US\$15 millones) tuvo resultados muy satisfactorios. El proyecto estaba destinado a mejorar la calidad de la enseñanza primaria, incrementar la tasa de matrícula de niños de familias de ingreso bajo y

---

<sup>7</sup> No hubo un cuarto proyecto de carreteras.

mejorar la gestión de recursos. El proyecto alcanzó todos sus objetivos, se cerró 18 meses antes de lo previsto y superó las previsiones originales. Con el préstamo se financió la capacitación de 10.000 maestros, supervisores y administradores; se refaccionaron 2.000 aulas, y se mejoró el programa de nutrición escolar, en el que casi se duplicó el número de beneficiarios y que llegó a unos 365.000 niños. Algo muy importante es que dicho préstamo, junto con un préstamo paralelo del BID, desempeñó una función crucial en apoyo del *Plan Decenal* para el sector de educación, elaborado por el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil.

### *Período de 1992- 03*

2.15 El Banco no concedió préstamos entre los ejercicios de 1992 y 1994, pero los reanudó en el de 1995 con arreglo a lo establecido en la EAP. El primer préstamo para el sector de agricultura y riego —el *Proyecto de ordenación de tierras de regadío y cuencas hidrográficas* (Préstamo 3875-DO) por valor de US\$28 millones— estaba diseñado para aumentar los ingresos de los pequeños agricultores de algunas zonas, y para probar y crear metodologías que permitieran prestar servicios eficaces a los agricultores en los ámbitos de la ordenación de los recursos hídricos y el funcionamiento y el mantenimiento de sistemas de riego. En caso de que esos métodos dieran buenos resultados, podrían aplicarse más tarde en todo el país. Aproximadamente el 80% del costo del proyecto correspondía a sus dos componentes principales: la terminación y rehabilitación de la infraestructura de riego (sistemas de distribución, canales principales y operaciones de drenaje y nivelación de tierras) y el fortalecimiento de la capacidad de los grupos de usuarios y del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI). Se ha desembolsado menos del 50% del préstamo, y si bien en el último informe de situación la ejecución general del proyecto se califica como satisfactoria, la ejecución del componente de infraestructura se considera insatisfactoria debido a que el proceso de licitación de las obras no ha terminado. La fecha de cierre del proyecto es el 31 de diciembre de 2003, como estaba previsto originalmente.

2.16 Tras el proyecto de riego, el Banco preparó una serie de operaciones de financiamiento complementarias en ámbitos en los que se habían obtenido buenos resultados: la educación y el transporte por carretera. El Banco siguió apoyando al sector de educación con el *Segundo proyecto de desarrollo de la educación básica* (Préstamo 3951-DO, ejercicio de 1996, por valor de US\$37 millones). El proyecto, que se preparó en forma coordinada con el préstamo del BID de US\$52 millones, apoyaba el programa gubernamental de desarrollo e inversiones en el sector de educación básica en el período de 1996-2000. La ejecución del proyecto avanza satisfactoriamente, se ha desembolsado más del 85% de los fondos del préstamo, y se prevé que cuando se cierre habrá alcanzado sus objetivos, esto es: la reforma del plan nacional de estudios, el suministro de materiales y recursos educativos, el desarrollo de los recursos humanos, un sistema de evaluación de los alumnos a nivel nacional, el programa de nutrición en las escuelas, la construcción y rehabilitación de establecimientos escolares, y la mejora de la gestión y la intensificación de las comunicaciones entre las escuelas y la Secretaría de Educación.

2.17 El *Proyecto de carreteras nacionales* (Préstamo 4127-DO, ejercicio de 1997, por valor de US\$75 millones), apoyaba un programa piloto de contratación del servicio de mantenimiento de 640 kilómetros de carreteras, las iniciativas de la SEOPC para lograr que ese arreglo abarcara la

contratación general de las actividades de mantenimiento y el plan del Gobierno para establecer un fondo de vialidad financiado mediante peajes. El avance de algunos de los componentes del proyecto ha sido satisfactorio, pero ha habido demoras en el desembolso de los fondos de contrapartida, con el consiguiente retraso de algunas de las obras. Además, el Gobierno no ha progresado lo suficiente en la aplicación de su plan para fortalecer la función de mantenimiento (mediante la creación de una cuenta de mantenimiento y la subcontratación de obras con empresas privadas), y no ha mejorado la capacidad de la SEOPC para conservar los activos viales y asegurar la sostenibilidad de las inversiones del proyecto.

2.18 En el marco de la EAP, durante los ejercicios de 1996-99 el Banco también empezó a conceder préstamos para los sectores de salud y medio ambiente, respecto de los cuales había indicado su deseo de ofrecer apoyo. El *Proyecto de mejoramiento de los servicios de salud en las provincias* (Préstamo 4272-DO, ejercicio de 1998, por valor de US\$30 millones) buscaba ayudar al Gobierno a reducir en 30% la mortalidad materna, infantil y en la niñez, y a aumentar al 60% la proporción de madres que reciben cuatro visitas prenatales, al 95% la proporción de niños con un plan de vacunación completo, y al 90% la proporción de instalaciones de salud que cumplen las normas requeridas para intervenciones esenciales de atención de la salud. La mayor parte de los objetivos físicos del proyecto se han alcanzado, y el préstamo se ha desembolsado casi por completo; se prevé que el proyecto termine antes de la fecha de cierre del préstamo, es decir, el 30 de junio de 2004. Entre los aspectos satisfactorios de este proyecto cabe señalar: a) la labor de la unidad de ejecución del proyecto para crear la normativa y el órgano regulador para aplicar la ley general de salud y la ley de seguridad social; b) los buenos resultados de la gestión autónoma de hospitales; c) la construcción de un nuevo hospital, y d) la puesta en marcha de sistemas de información para la administración en hospitales apoyados por el proyecto.

2.19 Al final del período de la EAP, el Banco apoyó sin demora al país después de que éste sufriera los efectos devastadores del huracán Georges en septiembre de 1998. El *Proyecto de emergencia para la recuperación de las zonas afectadas por el huracán Georges* (Préstamo 4420-DR, ejercicio de 1999, por valor de US\$111,11 millones) fue plenamente satisfactorio porque ayudó al Gobierno a: a) mantener tasas de crecimiento elevadas; b) apoyar la reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura dañada o destruida, y c) fortalecer la capacidad institucional del país para que esté preparado en caso de futuras situaciones de emergencia causadas por desastres naturales y responder a ellas en debida forma. El componente de desembolso rápido, de US\$60 millones, se desembolsó totalmente y cumplió sus objetivos de desarrollo; se prevé que otros componentes queden terminados para el 15 de mayo de 2003, que es la nueva fecha de cierre del proyecto.

2.20 La nueva EAP para los ejercicios de 2000-02 proponía un programa de financiamiento por valor de US\$340 millones compuesto por nueve préstamos. En realidad, durante ese período, el Banco prestó unos US\$88 millones para seis proyectos. De ellos: a) dos correspondieron al sector de educación para apoyar las iniciativas del país encaminadas a mejorar el acceso a los servicios preescolares de los niños de cinco años o menores (US\$42 millones) y para probar la eficacia y la sostenibilidad del Centro de Aprendizaje a Distancia (US\$3,4 millones); b) uno al sector de salud (US\$25 millones) para ayudar al Gobierno a controlar la propagación de la

epidemia del VIH; c) uno al sector de abastecimiento de agua y saneamiento para establecer, de forma experimental, sistemas de gestión de los recursos hídricos y de los desechos en zonas turísticas (US\$5 millones), y d) uno al sector de telecomunicaciones para apoyar la creación de un marco reglamentario para el sector (US\$12 millones). Estos préstamos son coherentes con los objetivos de la EAP, aunque el financiamiento para fines de ajuste que se había propuesto para el sector de agricultura no llegó a concretarse, y el propuesto para el sector de energía eléctrica se demoró, acertadamente, a la espera de mejoras en los marcos reglamentario y jurídico.

### ***Estudios analíticos y actividades de asesoramiento***

2.21 Durante el decenio de 1990, el Banco concedió especial importancia a los estudios analíticos—buena parte de los cuales se presentaba a través del diálogo y notas informales sobre políticas, así como mediante donaciones del Fondo para el Desarrollo Institucional (FDI) y estudios económicos y sectoriales formales—en apoyo del programa de estabilización macroeconómica y de la reforma estructural y para establecer reformas específicas para los sectores social y de energía eléctrica. Los estudios macroeconómicos que apoyaron el nuevo programa económico emprendido por el Gobierno en agosto de 1990 y los que siguieron elaborándose durante los primeros años de esa década se centraban en los problemas principales del país, es decir, las cuestiones fiscales, monetarias, cambiarias y de política comercial. Esos estudios exponían constantemente las medidas necesarias para restablecer el crecimiento: lograr el equilibrio fiscal, aplicar políticas monetarias prudentes, mantener tipos de cambio realistas, reducir los aranceles a las importaciones, eliminar las restricciones cuantitativas a las importaciones, y reducir el control y la intervención de precios. Los estudios analíticos y actividades de asesoramiento del Banco tuvieron lugar a través de un diálogo sobre políticas informal, pero eficaz y continuo, a fines de los años ochenta y principios de los noventa, un período de vital importancia para la formulación e implementación del nuevo programa económico. Más adelante, el diálogo sobre políticas, que estaba apoyado por un FDI para la gestión económica, fue menos intenso. Tanto los actuales como los anteriores funcionarios del Gobierno reconocen que los estudios analíticos y actividades de asesoramiento del Banco desempeñaron una función importante, sobre todo a principios del decenio de 1990. Estudios económicos y sectoriales más extensos y formales, como un informe económico de 1995 centrado en la política comercial, un examen de 2000 sobre la política social y estructural y una evaluación de la pobreza en el país realizada en 2001, establecían medidas claras y adecuadas para las fases siguientes de la reforma. Los informes, que se prepararon más por iniciativa del Banco que por solicitud del Gobierno, parecen haber sido menos eficaces que el diálogo informal sobre políticas y el apoyo a la gestión económica de principios de los años noventa. Se otorgaron seis donaciones del FDI por un valor aproximado de US\$2 millones para promover la reforma administrativa y fortalecer la capacidad institucional, mejorar las encuestas sobre las condiciones de vida, crear un consenso sobre las prioridades de desarrollo y desarrollar la infraestructura de comunicaciones.

2.22 El diálogo y los estudios sectoriales del Banco han producido efectos más variados. Han tenido alguna influencia en el sector de energía y, en cierta medida, en los sectores sociales, mientras que sus efectos han sido escasos en otros ámbitos. El estudio conjunto del Banco y el PNUD sobre el sector de energía eléctrica, *Problemas y opciones en el sector de la energía* (1991),

proponía la futura privatización de ese sector, indicaba reformas para mejorar su desempeño, y contribuyó a iniciar un diálogo que ayudó al Gobierno a preparar el proyecto de ley para la reforma del sector. Se llevaron a cabo reformas, pero éstas han sido insuficientes para resolver algunos de los problemas que siguen afectando el sector, como los apagones frecuentes y los problemas financieros de la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE). Los primeros estudios analíticos y actividades de asesoramiento de carácter informal sobre salud y educación presentaron un panorama general de los problemas en esos sectores, indicaron medidas de política para mejorar los resultados y ayudaron a dar forma a la estrategia del Banco para ese sector. El estudio sobre agricultura (1994), que es uno de los sectores más importantes, no dio resultados satisfactorios para llevar adelante las reformas. Asimismo, el estudio sobre la justicia (2001) todavía no ha tenido efectos en la reforma de las políticas. Por último, el Gobierno consideró muy valiosos los análisis y las recomendaciones del informe de evaluación del sector financiero (2001), que fue elaborado conjuntamente por el Banco y el FMI. Como resultado de ese estudio, el Banco Central solicitó la asistencia del Banco para redactar la ley de reforma del sector financiero.

### ***Participación***

2.23 El Banco procuró mejorar los resultados del desarrollo en el país promoviendo la participación y diálogo entre los distintos agentes. Una iniciativa en esta dirección consistió en promover el diálogo nacional a través del programa piloto del MID, iniciativa que el Banco consideró útil después de que el huracán Georges afectara el país. El Banco creía que en la República Dominicana se daban algunas condiciones para aplicar el MID, esto es, una decidida identificación con las políticas, una visión de largo plazo y buenos resultados en términos de desarrollo. Con el apoyo del Banco y la participación de otros donantes, entre marzo y diciembre de 1999 la República Dominicana emprendió la tarea de elaborar una visión de largo plazo para las cinco cuestiones sobre las que era posible llegar al consenso:

- Políticas para combatir la pobreza;
- Políticas económicas que promueven el desarrollo;
- Modernización del Estado;
- Políticas que salvaguardan la naturaleza, y
- Relaciones entre la República Dominicana y Haití y desarrollo económico de sus zonas fronterizas.

2.24 El diálogo a través del MID tenía algunos aspectos prometedores, pero no ha sido continuo. Reunió a distintos actores para estudiar algunos de los problemas del país y algunas de las cuestiones analizadas se integraron en el programa de la presente administración. No obstante, en el diálogo facilitado por el MID no se trataron algunos temas importantes (véase el Recuadro 2.1) y sobre los que era difícil llegar a un acuerdo. Tampoco se aprovechó la oportunidad de crear una visión sobre la función que cumplirían los donantes en el proceso de desarrollo, y de indicar formas de armonizar sus programas. Tras el esfuerzo inicial, el MID no ha tenido continuidad.



### **Recuadro 2.1 Participación y consultas: El programa piloto del Marco Integral de Desarrollo**

Durante las épocas de crisis, la población dominicana ha conseguido llegar a un consenso a favor de las reformas, pero todavía no se ha establecido un proceso permanente de consultas para influir en la toma de decisiones sobre políticas en tiempos de normalidad. El pacto de solidaridad que se estableció después de la crisis económica de principios de los años noventa condujo al nuevo programa económico, al cual se atribuyen las elevadas tasas de crecimiento de esa década. La crisis política de 1994 llevó a una sociedad más abierta y democrática, en la que los representantes del pueblo se eligen mediante comicios libres. En 1995, mientras la vida política y económica se iba normalizando, el Grupo de Acción por la Democracia, encabezado por la Iglesia Católica y en el que participaban ONG, el sector privado, sindicatos y organizaciones religiosas, determinó prioridades de desarrollo pero no logró llegar a un acuerdo sobre las acciones necesarias para alcanzar los objetivos deseados. En 1997, el Gobierno promovió el Diálogo Nacional, pero no consiguió que el principal partido de la oposición participara en el debate. En marzo de 1999, bajo el patrocinio del Banco y a través del MID, los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil iniciaron un nuevo diálogo a fin de estudiar las prioridades para el desarrollo del país.

El programa piloto del MID apoya el diálogo pero no ha producido resultados concretos. Su logro más importante fue facilitar el debate entre partidos políticos que anteriormente se negaban a reunirse. De este diálogo todavía no han surgido acciones concretas para reducir la pobreza o alcanzar otros objetivos, pero sí se ha logrado que el país haga suyos y se identifique con los objetivos establecidos.

El programa piloto del MID ilustra las tensiones implícitas en los principios de ese marco. Aunque el programa de las consultas del MID estaba bajo el control de los participantes dominicanos, el programa de reformas que surgió del debate era incompleto y en él no se trataban algunos de los problemas más urgentes del país, como las cuestiones fiscales y las relativas a la energía eléctrica y al sector financiero, el marco reglamentario para la privatización y los problemas relacionados con la seguridad social y los derechos de propiedad. Algunos participantes en las consultas atribuyeron esas omisiones a la creencia de que sería imposible alcanzar un consenso sobre cuestiones tan controvertidas, y otros expresaron preocupación de que un diálogo abierto sobre el sector financiero empeoraría la ya frágil situación del sistema bancario.

Algunas de las recomendaciones que surgieron de las consultas podrían llevar a la aplicación de políticas que harían empeorar la economía en lugar de beneficiarla. Por ejemplo, en esas consultas se insistía en reorganizar el gobierno central e incrementar el gasto público en servicios sociales<sup>8</sup>, mientras que el informe de evaluación de la pobreza elaborado por el Banco señalaba deficiencias graves en la prestación de servicios sociales por el sector público y duplicación de funciones entre los organismos gubernamentales. En cuanto a la política de comercio exterior para el sector agrícola, los participantes acordaron reducir al 20% los aranceles a la importación de algunos productos agrícolas, y aumentar al 40% la protección que reciben los bienes agrícolas considerados de producción en gran escala en el país<sup>9</sup>. Esta recomendación es notablemente distinta de la opinión expuesta en la EAP de 1999, según la cual liberalizar la agricultura era un paso importante para reducir la pobreza<sup>10</sup>.

La experiencia con el programa piloto del MID demuestra que ese mecanismo es útil pero que no puede sustituir la competencia abierta entre partidos políticos como método para atender las peticiones de los votantes. Esta conclusión es acorde con las evaluaciones del MID que el DEO ha llevado a cabo en otros países. En la República Dominicana, el MID facilitó el debate entre partidos políticos rivales, un diálogo en el que también participaron miembros del opositor Partido de la Revolución Dominicana (PRD). En 2000, en elecciones abiertas y limpias, el PRD logró la mayoría en las dos cámaras del Congreso y consiguió aproximadamente el 90% de los gobiernos locales.

<sup>8</sup> Véase Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Resultados del Proceso de Concertación sobre Prioridades del Desarrollo, (Santo Domingo, diciembre de 1999). Las tres políticas principales que se acordaron para combatir la pobreza eran: a) aumentar en un 1% del PIB el volumen de gastos sociales del Gobierno y en otro 1% el volumen de gasto público para la generación de empleo y la capacitación técnica de los trabajadores, y b) reorganizar la administración de las políticas sociales del Gobierno central.

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> Estrategia de asistencia a la República Dominicana, junio de 1999, página 11.

### **3. Los efectos de la asistencia del Banco en el desarrollo**

#### **Estabilidad macroeconómica y creación de las condiciones para lograr un crecimiento rápido**

3.1 Durante el decenio de 1990, los resultados en materia de desarrollo obtenidos en la República Dominicana mejoraron considerablemente. El nuevo programa económico iniciado en 1990 hizo que cambiara el curso del desarrollo y el paradigma de gestión económica que utilizaban los políticos y los encargados de la formulación de políticas más importantes. La administración del presidente Fernández siguió aplicando las políticas fiscales y monetarias prudentes del nuevo programa económico y tomó medidas para fortalecer la reglamentación prudencial y la supervisión bancaria y reformar las empresas públicas. La administración actual ha mantenido el mismo curso macroeconómico y está intensificando las reformas aunque, como ya se ha señalado, no se han reformado algunos sectores importantes como la agricultura. El Recuadro 3.1 contiene información sobre los progresos recientes en materia de reforma estructural.

3.2 Con el nuevo programa económico, los resultados del país han sido extraordinarios. En promedio, el PIB real creció 2,9% al año entre 1986 y 1990, y 6,0% al año entre 1996 y 2000, y el ingreso per cápita aumentó de US\$860 en 1991 a US\$1.910 en 1999. La inflación anual se redujo de aproximadamente el 40% en el período de 1986-90 a alrededor del 7% anual en 1996-2000. El porcentaje de personas que viven por debajo de la línea de pobreza se redujo del 37% en 1986 al 29% en 1998. Actualmente, la tasa de pobreza de la República Dominicana es inferior a la de otros países con niveles de desarrollo similares.

3.3 Al principio del período de reforma, el Banco intervino suministrando asesoría sobre reformas macroeconómicas y estructurales. Más adelante, también ofreció asesoramiento sustantivo sobre las reformas en algunos sectores (en el sector externo, en el sector financiero para la preparación de un código monetario y financiero, en el sector de las telecomunicaciones y en algunos ámbitos de la administración pública, como las compras públicas). Desde entonces, el Banco ha participado activamente en el diálogo sobre políticas. Es destacable que no haya intervenido en las privatizaciones, un ámbito en el que su experiencia y competencia podrían haber contribuido a facilitar el proceso y a detectar posibles problemas. Como ya se ha señalado, exceptuando el apoyo a través de donaciones del FDI, no hubo apoyo financiero ni préstamos para fines de ajuste para el programa macroeconómico.

#### **Infraestructura para apoyar el crecimiento**

3.4 La disponibilidad de infraestructura, el acceso a ella y su fiabilidad han aumentado gracias al financiamiento del Banco para ese sector. No obstante, también han surgido diversos problemas, como la deficiencia del marco reglamentario y las carencias institucionales, que han reducido el impacto general de las intervenciones del Banco.

<b>Recuadro 3.1 Reformas estructurales en curso y ya finalizadas al 31 de diciembre de 2002</b>		
<i>Reforma</i>	<i>Descripción</i>	<i>Situación</i>
<b><u>Privatización/ Capitalización</u></b>		
Playa Grande (propiedad del Banco Central de la República Dominicana (BCRD))	Venta del complejo turístico al sector privado	La primera licitación se declaró desierta. La segunda está en curso
Empresa azucarera de propiedad estatal (Consejo Estatal del Azúcar (CEA))	Venta de tierras al sector privado	Tierras arrendadas al sector privado
Mina de oro (propiedad del BCRD)	Arrendamiento al sector privado	Proceso de licitación finalizado. Concesión adjudicada a Placer Dome (Canadá). Se está negociando el contrato
Pinturas Dominicanas; Industria Nacional del Papel	Creación de una empresa conjunta	Proceso de licitación en curso
Compañía Dominicana de Aviación	Venta al sector privado	Proceso de licitación finalizado. La concesión fue adjudicada a Aerpostal, aunque se está estudiando la situación ya que después ésta se negó a firmar el contrato. Se está analizando la cuestión
Zonas francas industriales de propiedad estatal	Ventas al sector privado	En preparación
<b><u>Sector financiero</u></b>		
Código Monetario y Financiero	Fortalecimiento de la independencia del Banco Central y la supervisión y reglamentación bancarias	Aprobado por el Congreso en 2002
Ley de Seguridad Social	Sustitución del sistema de pagos con cargo a los ingresos corrientes por un sistema de capitalización individual	Aprobado por el Congreso en 2001; aún está pendiente el reglamento administrativo
<b><u>Sector externo</u></b>		
Sistema general de aduanas	Aumento de la eficiencia y transparencia del sistema de aduanas	En el verano de 2001 se aplicó el sistema de valoración aduanera del GATT
Reforma de los aranceles	Liberalización del comercio y reducción de los aranceles	En enero de 2001 se redujeron las tasas arancelarias y se han previsto más reducciones para 2002
Incentivos a la exportación	Promoción de las exportaciones mediante sistemas de desgravación sobre derechos y gravámenes aduaneros	Aprobado por el Congreso en agosto de 1999; el reglamento administrativo se aprobó en febrero de 2000
Comisión cambiaria	Reducción gradual y abolición	Se redujo del 5% al 4,75% en septiembre de 2001. Los procedimientos para su reducción están establecidos en el documento provisional del Código Monetario y Financiero
Requisitos de venta de divisas	Abolición de los requisitos de venta de divisas	En noviembre de 2001 se eliminaron los requisitos de venta de divisas relativos a algunas actividades. Su eliminación completa figura en el documento provisional del Código Monetario y Financiero
<b><u>Reforma del sector público</u></b>		
Programa integrado de gestión financiera para el sector público	El objetivo es mejorar la eficiencia y la transparencia de las operaciones gubernamentales	El Congreso aprobó el proyecto en octubre de 2000; se están llevando a cabo programas piloto en los sectores de educación y salud; para 2002, la cuenta de gastos discrecionales de la presidencia se ajustará a criterios de transparencia
Modernización del poder ejecutivo	Mejora de la coordinación de la política macroeconómica, racionalización de la estructura gubernamental	Está pendiente la aprobación del Congreso
Ley de contabilidad pública	Modernización del sistema de contabilidad pública	Está pendiente la aprobación del Congreso
Ley de adquisiciones públicas	Establecimiento de normas más competitivas para las adquisiciones públicas	Está pendiente la aprobación del Congreso
Gestión de la deuda externa	Racionalización de la contratación de deuda y de los procedimientos de administración	Se ha creado una unidad de análisis del financiamiento externo. Se establecerán principios racionales para la gestión de la deuda
<b><u>Reformas reglamentarias</u></b>		
Ley de electricidad	Establecimiento de un marco reglamentario y un organismo regulador modernos	Se completó en agosto de 2001
Ley sobre los productos derivados del petróleo	Establecimiento de un impuesto fijo sobre el consumo interno de combustible	Se completó en diciembre de 2000
Reglamentación de los derechos de propiedad	Establecimiento de una nueva ley relativa a los derechos de propiedad	El Congreso la aprobó en julio de 2000. Está pendiente el establecimiento del reglamento administrativo
Legislación antimonopolio	Establecimiento de un marco jurídico para reprimir las acciones contrarias a la competencia	En julio de 2000 se sancionaron dos (derechos de propiedad y ley de derechos de autor) de los cinco conjuntos de legislación de apoyo
Telecomunicaciones	Establecimiento de un marco reglamentario moderno	

3.5 En el sector de energía eléctrica sigue habiendo problemas importantes a pesar del financiamiento y el apoyo de estudios analíticos del Banco y otros donantes. Estos problemas se deben a diversos factores. Entre 1993 y 1997, mientras preparaba un Segundo proyecto de energía eléctrica, el Banco apoyó con asesoramiento y asistencia técnica las iniciativas del Gobierno para privatizar los sistemas de generación, transmisión y distribución de la CDE y el marco jurídico y reglamentario del sector. Sin embargo, los estudios del Banco de mediados de los años noventa (véase la EAP para el ejercicio de 1995 y los primeros estudios sobre proyectos) no pusieron de relieve que era importante aplicar secuencialmente las medidas de reforma. En cambio, prestaron demasiada atención a la promulgación de la ley de electricidad y muy poca a la necesidad de contar con una buena reglamentación y con órganos reguladores sólidos, lo que habría permitido prevenir algunos de los problemas que siguen afectado el sistema. En 1997, la situación en el sector había cambiado tanto que el Banco abandonó el mencionado segundo proyecto de energía eléctrica e inició la preparación de otro, que dependía más claramente de cambios en el marco jurídico y de políticas (la promulgación de la ley de electricidad, una declaración de la política sectorial, una estrategia definida para la viabilidad financiera del sector y la reestructuración de la CDE, incluida la separación de sus sistemas de transmisión y de generación). A fines de los años noventa, después de que el Congreso aprobara una ley de privatizaciones, pero antes de que aprobara la ley de electricidad, el Gobierno privatizó parte del sistema de generación y todo el sistema de distribución, y mantuvo el sistema de transmisión bajo el control de la CDE. El caso de la República Dominicana confirma la opinión de que antes de privatizar hay que resolver cuestiones reglamentarias, institucionales y de gestión pública fundamentales. Debido a que no se aplicaron reformas al marco reglamentario antes de privatizar el sector, éste sufre pérdidas financieras considerables, no es fiable en cuanto al suministro de electricidad y está sujeto a una cultura de “no pago”. No obstante, es importante señalar que incluso el Primer proyecto de energía eléctrica, que no fue satisfactorio, y los dos proyectos propuestos, tienen el mérito de haber mejorado la calidad de los sistemas de licitación y de construcción, demostrado la necesidad de cambios estructurales importantes en la organización y las instituciones que rigen el sistema, ayudado al Gobierno a preparar una nueva ley de electricidad y haberlo apoyado para mantener los servicios de consultores internacionales para la privatización de la CDE y su transformación en sociedad comercial.

3.6 Con respecto al sector de carreteras, los tres proyectos que el Banco ha financiado durante el período que abarca la evaluación han tenido efectos positivos: se ha rehabilitado y mejorado aproximadamente el 28% de los caminos pavimentados del país, se han reducido los costos del transporte y se han modificado las prácticas de construcción de carreteras. El préstamo de emergencia para la reconstrucción tras el huracán Georges también incluyó apoyo para reparar y reforzar carreteras y puentes. La asistencia del Banco en este sector también ha ayudado a demostrar que el sector privado puede mantener y rehabilitar carreteras y que los peajes pueden financiar el costo total del mantenimiento. Sin embargo, hubo algunas deficiencias en el apoyo prestado por el Banco, ya que éste no llevó a cabo controles para verificar la calidad y el buen diseño de los proyectos y tampoco evaluó adecuadamente los riesgos. Además, la ejecución del último proyecto de carreteras indica que el Gobierno puede no estar dispuesto a

tomar las medidas necesarias para subcontratar con el sector privado el mantenimiento de las carreteras y hacer que éste se autofinancie.

### **La agricultura y el apoyo a los medios de sustento en las zonas rurales**

3.7 Los datos relativos a la pobreza indican que alrededor del 40% de los habitantes de las zonas rurales y de las personas que dependen de la agricultura para ganarse la vida son pobres, mientras que esa proporción es de aproximadamente 20% en las zonas urbanas. El análisis de la pobreza también indica que el acceso a la educación y a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento es mucho menor en las zonas rurales que en las urbanas. Así pues, el escaso progreso de la reforma en el sector de agricultura es una carencia importante de la estrategia de desarrollo de la República Dominicana y del programa de asistencia del Banco. El análisis del Banco demuestra claramente que las “políticas agrícolas mal orientadas” —niveles elevados de protección efectiva, propiedad pública de la tierra, intervención de precios— son la causa fundamental de que, en las zonas rurales, el crecimiento del ingreso sea lento y la pobreza, elevada y persistente<sup>11</sup>. Sin embargo, respecto de las zonas rurales, el Banco no ha establecido un diálogo eficaz ni ha otorgado financiamiento efectivo. En el sector de agricultura sólo se ha aprobado un proyecto de riego, y todavía está por verse si dicho proyecto, que se está ejecutando, alcanzará sus objetivos. Además, en las sucesivas EAP no se han ideado sistemas para aumentar la eficacia de la asistencia del Banco en las zonas rurales.

### **Servicios sociales y servicios básicos para apoyar el crecimiento y combatir la pobreza**

3.8 Desde la última EAP, el Banco ha destinado un monto importante de los préstamos a mejorar la situación en los sectores sociales. Como se ha estudiado en la primera sección, los indicadores sociales han mejorado considerablemente, pero algunos de ellos son peores que los de países con niveles de desarrollo similares. La pobreza se ha reducido, el analfabetismo está disminuyendo, el nivel de matrícula escolar va en aumento y las tasas de mortalidad están bajando. Además, el programa del Banco está relativamente bien alineado con los ODM, prestándose especial atención a la matrícula en la enseñanza primaria en los proyectos de educación, la mortalidad materna e infantil en los proyectos de salud y los préstamos para el aprendizaje y la innovación por lo que se refiere al VIH/SIDA. Como se observa en el Cuadro 1.1, se está avanzado para alcanzar los ODM, pero pese a que las intervenciones del Banco en los sectores sociales están diseñadas para tal propósito, tanto el Banco como el resto de los organismos de desarrollo deben contribuir a fortalecer la capacidad para hacer el seguimiento de los progresos en ese sentido. El Banco ha elaborado un informe de gran calidad que evalúa la situación de la pobreza y en el cual se analizan los gastos en los sectores sociales, pero deberá transcurrir algún tiempo antes de que se sepa cuáles serán los efectos de ese informe en la política gubernamental.

---

<sup>11</sup> En la respuesta de la administración (véase el Apéndice B), la Oficina Regional de América Latina y el Caribe señala que el apoyo del Banco para la reforma agrícola no se concretó porque el Gobierno todavía no había formulado una estrategia de reforma para el sector. La posición del Gobierno (véase la nota 5 en la página 8 y la carta que figura como Apéndice A) señala las dificultades para lograr un consenso que permita llevar a cabo reformas en ese sector.

3.9 El mayor esfuerzo del Banco —tanto en lo referente al financiamiento como a los estudios analíticos— se ha realizado en el sector de educación, en el que el Banco ha suministrado cinco préstamos, tres de los cuales no se han cerrado. La ejecución de los proyectos en este sector ha sido satisfactoria. Como ya se ha señalado, el préstamo para el proyecto sobre *enseñanza primaria* logró todos sus objetivos, se cerró 18 meses antes de lo previsto y superó las previsiones originales. Este préstamo, junto con otro paralelo del BID, desempeñó una función crucial en apoyo del *Plan Decenal* para el sector de educación elaborado por el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Estos préstamos constituyeron la principal fuente de financiamiento para inversiones en enseñanza básica durante la primera mitad del *Plan Decenal*. Sin este financiamiento no se habría producido la expansión del sistema. La asistencia técnica del personal del Banco fue muy valiosa para mejorar la calidad de la preparación de los funcionarios del Ministerio de Educación, y los consultores externos contratados con cargo al préstamo contribuyeron a diseñar un sistema de incentivos monetarios para premiar a los maestros de acuerdo con su rendimiento.

3.10 Si bien todavía es demasiado pronto para cuantificar los resultados, el apoyo del Banco en el sector de salud también parece estar produciendo buenos resultados. El proyecto en este sector, cuyo objetivo es reducir la mortalidad materna, infantil y en la niñez, se está ejecutando con rapidez y, al parecer, con eficacia.

### **Evaluación del programa de asistencia del Banco**

3.11 El DEO califica los resultados del programa de asistencia del Banco como moderadamente satisfactorios. El nuevo programa económico estabilizó la economía y puso en marcha un período de crecimiento ininterrumpido. Las administraciones sucesivas han mantenido la estabilidad económica y ampliado gradualmente el programa de reformas. La asistencia del Banco contribuyó a formular el nuevo programa económico y apoyó, en una medida limitada, la continuación de las iniciativas de reforma, aunque el diálogo del Banco sobre cuestiones macroeconómicas perdió intensidad tras la formulación de ese programa. A finales de los años noventa, ese diálogo empezó a reanudarse. Diversos indicadores sociales siguen siendo inferiores a los de países con niveles de ingreso similares. El programa del Banco ha apoyado mejoras, especialmente en el sector de educación, donde ha tenido una influencia considerable. En el sector de infraestructura, el progreso ha sido desigual, pues ha habido mejoras en la cuestión del acceso, pero sigue habiendo deficiencias y no se ha prestado suficiente atención a las cuestiones institucionales y reglamentarias. Las cuestiones relativas a la agricultura y el desarrollo rural son carencias fundamentales del programa de reformas del país y de la estrategia de asistencia del Banco. El programa de asistencia no fue del todo pertinente debido a la discontinuidad del diálogo, la ausencia de préstamos del Banco durante un período crítico y al hecho de que el Banco no tomó la iniciativa en algunas áreas estructurales clave en las que la institución tiene una ventaja comparativa, como las privatizaciones.

3.12 La eficacia del programa del Banco también fue limitada. Su diálogo con el país contribuyó a promover las reformas, pero no de manera uniforme en todo momento ni en todos los sectores. Los efectos generales de las operaciones de préstamo fueron reducidos, con niveles

de transferencias netas bajos o negativos. Por otra parte, la eficiencia ha sido elevada. Las operaciones en la República Dominicana del período de 1991-01 han sido eficaces en función de los costos por proyecto aprobado. Los costos generales (incluidos los de la preparación y supervisión de los préstamos y de los estudios económicos y sectoriales) fueron de unos US\$760.000 por préstamo. Esta cifra es 25% inferior al costo medio correspondiente a América Latina, 40% inferior al costo del conjunto de operaciones del Banco, e inferior al de países de la región con proyectos de volumen similar (véanse los Cuadros Anexos 6a y 6b).

## **Sostenibilidad**

3.13 Es probable que se siga avanzando en alcanzar y mantener la estabilidad macroeconómica y las medidas para liberalizar la economía. Ha ido surgiendo un consenso político en el que las partes comprenden la importancia de la estabilidad económica y se dan cuenta de los beneficios que ésta reporta. Además, las reformas estructurales que se han llevado a cabo también se han basado en un consenso entre los actores principales de la economía y es probable que éstas continúen.

3.14 Actualmente hay tres riesgos que afectan la sostenibilidad. En primer lugar, y a corto plazo, la estrategia social de asistencia a la población pobre que está aplicando la administración del presidente Mejía ha causado algunos problemas en el presupuesto, que se está financiando mediante empréstitos externos. El Gobierno debe asegurarse de que su objetivo de ayudar a los pobres no tenga consecuencias indebidas en la situación fiscal ni ocasione una acumulación demasiado rápida de deuda externa. En segundo lugar, el Gobierno debe asegurarse de que las mejoras del marco reglamentario y de la capacidad institucional se mantengan al mismo ritmo que el programa de reforma de modo que los beneficios de ésta no se concentren en un pequeño segmento de la población. Por último, a más largo plazo, el ritmo más lento de la reforma de las políticas agrícolas y rurales podría intensificar las tensiones sociales y crear inestabilidad política.

## **4. Atribución**

### **Desempeño del Banco**

4.1 Durante el período que abarca la evaluación, la contribución general del Banco a los resultados en términos de desarrollo de la República Dominicana fue modesta. La participación del Banco durante ese período varió en intensidad y, en el período más reciente, tras la falta de participación de mediados de los años noventa, su eficacia ha aumentado. Hay tres factores subyacentes a esta evaluación de la contribución del Banco. En primer lugar, el apoyo financiero del Banco ha sido limitado, con un total anual de sólo US\$5 per cápita, mientras que durante el mismo período esa cifra fue de US\$7 para El Salvador y US\$18 para Jamaica, y el promedio anual del BID para la República Dominicana ha sido de US\$13 desde 1993. En los ejercicios de 1985-98, las transferencias netas fueron negativas (excepto en el ejercicio de 1990). A partir del ejercicio de 1999, éstas han sido positivas, pero su volumen medio anual ha sido de sólo US\$12 millones. Lo que es más importante, el nivel de financiamiento siempre ha sido inferior al de las metas establecidas en las EAP. En segundo

lugar, en general el diálogo sobre políticas y los estudios analíticos del Banco han variado en intensidad: fueron muy eficaces a finales de los años ochenta y principios de los noventa mientras el Gobierno formulaba el nuevo programa económico, pero casi inexistentes a mediados de los años noventa, y han mejorado durante los últimos años. Finalmente, hasta hace poco el desempeño y la cobertura de los préstamos del Banco habían sido irregulares. El Banco no otorgó préstamos para fines de ajuste en respaldo de la profunda transformación económica de los años noventa, a pesar de los objetivos establecidos en sucesivas EAP. El programa de préstamos para proyectos de inversión ha tenido deficiencias, como en el sector de energía eléctrica, y vacíos, como en el de la agricultura.

4.2 Un factor importante que ayuda a explicar la limitada participación del Banco es el historial de relaciones difíciles entre el Banco y la República Dominicana. Hasta 1987 aproximadamente, el diálogo se vio dificultado por dos razones: el país era renuente a las intervenciones externas, y el Banco tenía dudas sobre el grado de compromiso del país. Las deficiencias institucionales de la administración pública, una decepcionante ejecución de los proyectos y la constante intervención del Gobierno en las políticas fueron factores que contribuyeron a ello. Este período se caracterizó por continuos intentos de mejorar la ejecución de los proyectos, el fracaso de las iniciativas para establecer un conjunto relativamente sólido de proyectos para su tramitación, amenazas por parte del Gobierno de dejar de atender el servicio de la deuda contraída con el Banco a menos que los flujos netos de recursos pasaran a ser positivos, y esfuerzos del Banco para evitar el incumplimiento de los pagos.

4.3 Alrededor de la época de su reorganización en 1987, el Banco hizo un nuevo intento de mejorar el diálogo y convino con las autoridades en un marco de cooperación que indicaría claramente cómo y en qué condiciones podría esperarse apoyo del Banco. Con arreglo a ese marco, si el Gobierno aplicaba las medidas necesarias para volver a instaurar políticas macroeconómicas adecuadas, el Banco consideraría la posibilidad de otorgar préstamos de rápido desembolso en apoyo de esas políticas; de no ser así, se limitaría a financiar proyectos. En ese momento, el objetivo estratégico del Banco era utilizar sus estudios analíticos y las operaciones de préstamo para apoyar las iniciativas del Gobierno destinadas a estabilizar y reactivar la economía, y aumentar la disponibilidad de divisas. El Gobierno debería demostrar su interés en los estudios sectoriales antes de que éstos se llevaran a cabo, y debería haber pruebas concretas de que los análisis del Banco podrían constituir la base para futuros préstamos.

4.4 A mediados de 1988 ya podía observarse algún progreso y el Gobierno, con asistencia del Banco, preparó su primer marco de políticas a mediano plazo y asistió a su primera reunión con el Grupo de Cooperación para el Desarrollo Económico de la Región del Caribe desde 1981. En 1989, el Banco colaboró en la revisión y actualización de dicho marco. En la primera mitad de 1990, a solicitud del presidente Balaguer, el Banco preparó un informe que definía las opciones de política para resolver los problemas económicos que afectaban al país en ese momento<sup>12</sup>. El

---

<sup>12</sup> La República Dominicana. Marco de la Cooperación. La Situación Económica y Respuestas de Política Económica, 29 de abril de 1990.



informe ayudó a la Comisión Técnica formada por funcionarios del Banco Central y del Secretariado Técnico de la Presidencia a preparar las medidas de estabilización y ajuste necesarias para resolver la crisis. En la evaluación del proyecto de programa económico elaborado por la Comisión Técnica participaron funcionarios del Banco y de la oficina local del PNUD, y asesores externos.

4.5 El nuevo programa económico significó un giro importante en la gestión económica y de la deuda, transformación que se ha mantenido desde el inicio de las reformas. No obstante, el Banco seguía teniendo dudas sobre las perspectivas económicas del país y la calidad de su gestión económica, y en última instancia este escepticismo determinó la dirección de la estrategia de asistencia del Banco. A finales de 1992, éste atribuyó el reducido nivel de sus préstamos a la República Dominicana a que el país siempre se había mostrado renuente a buscar financiamiento externo, pero también al escaso compromiso del Gobierno con la reforma, a la limitada capacidad institucional para preparar proyectos que pudieran financiarse con recursos externos y a la deficiente capacidad de ejecución de la mayor parte de las instituciones públicas. El Banco, que a partir de finales del decenio de 1980 había intensificado su colaboración, se retiró del país. Consideraba que la economía presentaba riesgos macroeconómicos importantes, incluso en un momento en que el Gobierno estaba cumpliendo sus metas de conformidad con los acuerdos de derechos de giro establecidos con el FMI. El Banco creía que el país se enfrentaba a problemas de difícil solución en materia de gobernabilidad y de capacidad institucional, y acabó por no conceder préstamos durante el período de 1992-94, desaprovechando la oportunidad de ayudar al país en los primeros años cruciales del proceso de reforma.

4.6 En los años posteriores, el Banco procuró mantener el diálogo, pero no ha recuperado la influencia que tenía antes. En los últimos 10 años, ha tratado poco con el Banco Central, la entidad responsable de la formulación de políticas. Más recientemente, ha procurado estrechar esa relación, pero todavía no se ha entablado un diálogo continuo con las autoridades en las áreas en que puede ofrecer conocimientos especializados. A consecuencia de ello, el Banco ha perdido la oportunidad de dar asesoría en momentos en que el país emprendía reformas importantes (véase el Recuadro 3.1), como en el caso de la privatización de empresas públicas. Dos importantes estudios económicos y sectoriales —el Examen de la política social y estructural y la Evaluación de la pobreza— indican cuáles son los principales problemas de desarrollo, pero los efectos de esos estudios en la reforma de las políticas no están claros.

4.7 Los aspectos burocráticos también han influido en el hecho de que la participación del Banco en la República Dominicana fuera limitada. Las reorganizaciones internas del Banco han afectado en gran medida las actividades y operaciones relacionadas con el país. Durante el decenio de 1990, la administración de las operaciones con la República Dominicana cambió varias veces de departamento dentro de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe, y por ello hubo múltiples directores e interlocutores para el país. Debido a esta falta de estabilidad, fue difícil para el personal del Banco establecer relaciones estrechas con sus homólogos gubernamentales y, para el Gobierno, saber a quién debía dirigirse dentro del Banco. Desde 1997, la situación ha mejorado notablemente, la misma directora ha estado encargada de las

relaciones con el país durante un período prolongado y hay posibilidades de que la situación siga mejorando tras la apertura, en 1999, de una oficina del Banco en Santo Domingo.

4.8 Ha habido varios casos en que el desempeño del Banco ha contribuido considerablemente a la lentitud de la ejecución de los proyectos. Algunos de éstos estaban mal diseñados o no tuvieron en cuenta las limitaciones administrativas e institucionales. En el diseño no siempre se tuvo en cuenta que el Congreso debe aprobar los préstamos externos que toma el Gobierno. Esto causó demoras y, en ocasiones, como ocurrió con los proyectos de carreteras, los proyectos se rediseñaron apresuradamente y en forma poco adecuada. En el sector de energía, por ejemplo, se obtuvieron resultados poco satisfactorios porque se trató de evitar las reformas institucionales y reglamentarias que era preciso hacer antes de emprender los proyectos. El Banco tampoco procuró resolver problemas bien conocidos en materia de licitaciones y desembolsos, lo cual contribuyó a que hubiera demoras en la ejecución. A finales de los años ochenta, el Banco y el Gobierno estudiaron la posibilidad de establecer una dependencia en el Banco Central para ayudar a resolver esos problemas, pero el Banco no hizo nada para concretar la idea. No obstante, el Banco ha ido aprendiendo de sus errores pasados. Las actividades de supervisión se han intensificado, ha habido menos cambios de jefes de proyecto y se ha agregado un especialista en licitaciones al personal de la oficina de Santo Domingo.

### **Desempeño del prestatario**

4.9 Tras varios años de mala administración económica que llevaron a la crisis de 1990, la gestión macroeconómica del país ha mejorado considerablemente. Gracias a ello, el ritmo de crecimiento y de reducción de la pobreza se ha acelerado. Después de las reformas de agosto de 1990, en los primeros años de esa década el ritmo de las reformas disminuyó, para luego acelerarse en la segunda mitad. Éstas abarcaron diversas áreas: política comercial, sector financiero, privatización y telecomunicaciones, entre otras. Aun así, en el programa de reformas hay vacíos notables y en diversos sectores fundamentales sigue habiendo un nivel elevado de intervención gubernamental, por lo cual el desempeño del país no ha alcanzado todo su potencial. Para mantener el ritmo de crecimiento y de reducción de la pobreza es necesario emprender algunas reformas difíciles desde el punto de vista político.

4.10 A nivel de los proyectos, el Gobierno tenía problemas de ejecución sistemáticos. Continuamente se producían retrasos prolongados, en parte porque todos los préstamos al Gobierno deben ser aprobados por el Congreso. Por lo general, las auditorías no cumplían las disposiciones sobre gestión de proyectos ni se ajustaban a las normas de presentación de informes del Banco. La entrega puntual de los fondos de contrapartida podría haber evitado los problemas con los contratistas, quienes en muchas ocasiones se quejaban de demoras en los pagos que no tenían relación con retrasos en la finalización de las obras. En los proyectos de carreteras surgían con frecuencia problemas técnicos debido a revisiones inadecuadas del diseño técnico original. El hecho de que se concedieran contratos a contratistas marginalmente calificados parece indicar que las adjudicaciones no se hacían siguiendo en forma estricta las directrices del Banco en materia de licitaciones.

### **Coordinadores de la ayuda**

4.11 El Banco no coordinó en forma adecuada con otros donantes sus operaciones de ayuda a la República Dominicana. Colaboró con el BID en algunos sectores, pero incluso en esos casos la coordinación de la asistencia fue deficiente. Cuando el BIRF y el BID utilizaron unidades de administración independientes para sus proyectos de enseñanza primaria, el Gobierno tuvo que duplicar sus esfuerzos, sus funciones administrativas y sus insumos de apoyo, con lo cual algunos elementos del programa fueron evolucionando en direcciones distintas y sólo convergieron tras muchos años de ejecución del proyecto. Si ambas instituciones hubieran coordinado mejor sus proyectos, las enseñanzas relativas a la formación de profesores que se extrajeron del modelo de cada proyecto podrían haberse consolidado antes, y no siete años después de iniciado un proyecto.

### **Otros organismos asociados**

#### ***FMI***

4.12 Desde 1985, el FMI ha aprobado tres acuerdos de derechos de giro por valor de DEG 150 millones (agosto de 1991, marzo de 1993 y marzo de 1994), que han ayudado a consolidar la estabilidad económica que el país ha disfrutado durante el pasado decenio. Tras las reformas de los años noventa, el FMI ha sido el principal interlocutor y asesor técnico del Gobierno en cuestiones fiscales, monetarias y cambiarias. Actualmente, el FMI lleva a cabo consultas relativas al Artículo IV y también ofrece asesoría sobre política económica a las autoridades. El FMI y el Banco prepararon el Programa de evaluación del sector financiero que, como se ha señalado, fue acogido favorablemente por las autoridades.

#### ***BID***

4.13 El BID ha otorgado préstamos a la República Dominicana de manera más constante y ha suministrado más asistencia financiera que el Banco. Desde 1961, el BID ha concedido 78 préstamos por un total de US\$2.085 millones y ha desembolsado US\$1.474 millones. Sus operaciones crediticias se intensificaron en los años noventa, y entre 1995 y 2002 otorgó 23 préstamos para proyectos en diversos sectores por un valor aproximado de US\$1.400 millones. Prestó unos US\$200 millones para educación; unos US\$190 millones para prevención de desastres y la reconstrucción posterior a desastres naturales, capacitación laboral y programas de acción comunitarios; unos US\$44 millones para la modernización del Estado; US\$116 millones para el sector financiero; US\$187 millones para la agricultura; US\$150 millones para el sector de energía; US\$132 millones para la salud, y US\$50 millones para el transporte. Los préstamos estaban destinados a apoyar las seis prioridades de la estrategia del BID en la República Dominicana: a) integrar la administración fiscal y corregir el déficit de ingresos y las distorsiones en el gasto público; b) estimular la economía privada y eliminar las restricciones que afectan el entorno empresarial, tanto en lo referente a las situaciones de congestión en la infraestructura como a las distorsiones de las políticas; c) reducir la pobreza; d) fortalecer las instituciones para mejorar su capacidad de responder a las necesidades y aspiraciones de las personas; e) eliminar las distorsiones de las políticas económicas y financieras que ponen a la economía en una

situación de vulnerabilidad en caso de crisis de ingresos de origen tanto interno como externo, y f) aumentar la capacidad para prevenir y mitigar los desastres naturales y responder a ellos y detener la degradación del medio ambiente. El BID también prestó apoyo al Gobierno mediante asistencia técnica, en ocasiones sufragando directamente los costos de la misma. En 1997, la Oficina de Evaluación del BID preparó un informe sobre la asistencia proporcionada por éste en el período de 1984-96, y señaló que: a) las estrategias no identificaron las limitaciones más graves para el desarrollo en su momento, y b) no fue posible atribuir a las estrategias el logro de ningún objetivo<sup>13</sup>. La Oficina de Evaluación no ha evaluado el programa de asistencia del BID en el período de 1997-02.

### *CFI*<sup>14</sup>

4.14 Las actividades de la CFI en la República Dominicana han consistido en operaciones de inversión, asistencia técnica y servicios de asesoría. Con respecto a las *inversiones*, la CFI ha aprobado 14 inversiones por valor de US\$377,1 millones (incluidos préstamos B) entre 1974 y 2002. Ha destinado gran parte de sus inversiones a la infraestructura, y, en menor medida, a la atención de la salud, agroindustrias y turismo. En el ejercicio de 2002, la República Dominicana fue uno de los principales receptores de financiamiento de la CFI en la región; recibió US\$186 millones para el sector de las telecomunicaciones y para infraestructura marítima. Actualmente se están tramitando cuatro nuevas inversiones por un valor aproximado de US\$71 millones (incluidos préstamos B), y se prevé que los fondos quedarán comprometidos para el ejercicio de 2003. En el ámbito de la *asistencia técnica*, en 2002 la CFI patrocinó un seminario regional de tres semanas de duración sobre mercados de capital que se celebró en Santo Domingo y estuvo destinado a funcionarios de alto nivel tanto del sector público como del privado de ocho países de América Latina y el Caribe. Del seminario surgieron planes de acción nacionales concretos para desarrollar los mercados de valores en la República Dominicana y otros países participantes. En relación con los *servicios de asesoría*, el Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS) ha realizado dos exámenes sobre el clima para la inversión extranjera directa en la República Dominicana con el fin de ayudar a la Oficina para la Promoción de Inversiones (OPI) a establecer un programa estratégico orientado a mejorar la capacidad del país para atraer inversión extranjera. El FIAS recomienda que la República Dominicana elabore una estrategia destinada a mejorar las condiciones generales para las actividades de empresas nacionales y extranjeras en el país, y aumentar su capacidad para atraer inversiones de mayor especialización técnica y de tecnología más avanzada. La estrategia es necesaria porque los cambios en las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en la economía mundial han mermado la competitividad de la República Dominicana como lugar para la producción de bienes de exportación a bajo costo en las zonas francas.

4.15 Las actividades de la CFI en la República Dominicana deberían seguir contribuyendo al desarrollo de los sectores en que la CFI ha invertido últimamente, como el turismo, los puertos, las telecomunicaciones y los servicios de atención de la salud. La CFI prestó apoyo al sector de

<sup>13</sup> <http://www.iadb.org/cont/evo/ResAbs/ReAbseng/ReA222e.htm>

<sup>14</sup> La información incluida en esta sección fue suministrada por la oficina de la CFI en la República Dominicana.

energía eléctrica mediante una inversión en Smith-Enron Cogeneration Limited Partnership (SECLP) en 1996. La debilidad financiera de la CDE, que es el único comprador de la electricidad, y las demoras en los pagos han sido un problema para SECLP y otras empresas generadoras privadas. El Gobierno ha renegociado las condiciones de los contratos con todas las empresas de generación de electricidad porque consideraba que éstos eran poco favorables para la CDE y el pueblo dominicano. A finales de 1998, SECLP acordó enmendar algunas de las condiciones del acuerdo de adquisición de electricidad para atender las preocupaciones del Gobierno, que consideraba que la distribución de riesgos contractuales no era equilibrada, y en noviembre de 2002 se negoció un nuevo acuerdo.

### ***OMGI***<sup>15</sup>

4.16 La República Dominicana ingresó como miembro del OMGI en 1997. Entre los países que tenían contratos de garantía con el OMGI, al 31 de diciembre de 2002 la República Dominicana se situaba en el sexto lugar en lo que se refiere al monto bruto de las garantías (US\$187 millones) y al monto de los compromisos una vez deducidos los reaseguros (US\$114 millones). La cartera del OMGI en la República Dominicana está formada por ocho contratos de garantía, y se estima que hasta la fecha el país ha recibido más de US\$700 millones de inversión extranjera directa gracias a las actividades de facilitación del OMGI. Desde principios de 1999, éste ha colaborado con funcionarios de la OPI en la creación de los instrumentos necesarios para atraer inversión extranjera directa y prestar servicios a esas inversiones. El OMGI suministró capacitación técnica y orientación al personal de la OPI para diseñar y aplicar un programa dirigido a los inversionistas en el sector de los servicios. La administración del presidente Mejía ha asignado más importancia a la inversión extranjera, y actualmente la OPI cuenta con un buen apoyo técnico y financiero.

### ***Otros organismos***

4.17 La **Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)** y la Oficina de Representación local del **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** financiaron, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, estudios económicos a cargo de especialistas dominicanos y consultores extranjeros que ayudaron al Gobierno a diseñar una estrategia de respuesta a la crisis y a preparar propuestas para reformas económicas esenciales para el desarrollo del país.

### **Factores exógenos**

4.18 La República Dominicana es un país vulnerable a los acontecimientos económicos externos y a las inclemencias meteorológicas. Importa petróleo y gas para cubrir sus necesidades, y los aumentos de los precios internacionales de esos productos causan reducciones de los ingresos reales del país y hacen aumentar las tensiones sociales. El país se ha adaptado bien a los ajustes, y éstos no han impedido que la economía creciera con rapidez. En 1998, la República

---

<sup>15</sup> La información incluida en esta sección fue suministrada por el Departamento de Finanzas y Gestión del Riesgo del OMGI.

Dominicana se vio afectada por el huracán Georges, que causó daños en la infraestructura, por lo que tuvo que desembolsar grandes sumas de dinero para actividades de reconstrucción y para ayudar a los damnificados. La República Dominicana administró correctamente la ayuda externa que recibió para recuperarse del desastre. La asistencia recibida a causa del huracán Georges también contribuyó a aumentar el grado de preparación de las instituciones ante casos de emergencia y a reducir la vulnerabilidad de la infraestructura frente a futuros desastres naturales. A pesar de los daños sufridos y del incremento de los gastos, las autoridades aplicaron políticas que ayudaron a mantener la estabilidad económica y la elevada tasa de crecimiento económico.

## **5. Enseñanzas recogidas y recomendaciones**

5.1 De la asistencia del Banco a la República Dominicana se pueden extraer varias enseñanzas. La experiencia confirma que la identificación del prestatario con las iniciativas y la continuidad de las políticas son elementos fundamentales para que la asistencia del Banco se utilice de forma eficaz. La experiencia en el sector de energía eléctrica ha demostrado que la privatización de las empresas de servicios públicos sólo da buenos resultados si antes de iniciar la privatización existe un marco jurídico y reglamentario adecuado y éste funciona eficazmente. Para obtener buenos resultados es imprescindible que haya continuidad desde el punto de vista de la organización institucional y de la dotación de personal, especialmente cuando hay antecedentes de que el diálogo con el país ha sido difícil. Esta necesidad de continuidad también es válida respecto de los jefes de proyecto, sobre todo si existen deficiencias institucionales. La descentralización puede ayudar a aumentar la eficacia de la asistencia del Banco, y la reciente mejora de las actividades y funciones de la oficina del Banco en la República Dominicana ha producido resultados positivos. La participación, a través de mecanismos como el MID, también puede ser útil, pero para que esos mecanismos sean eficaces es necesario que no se interrumpan sus actividades y que en ellos participen activamente los principales donantes. En el caso de la República Dominicana se observa el impacto positivo que han producido los estudios analíticos informales en combinación con un diálogo intenso, y se comprueban las limitaciones que tienen los estudios económicos y sectoriales más formales y de mayor alcance cuando éstos no se combinan con un diálogo intenso, y con actividades de difusión y seguimiento. La continuidad y el seguimiento de las iniciativas del Banco en estos ámbitos deberían contribuir a que éste siga mejorando su diálogo y sus relaciones con el país.

5.2 Para el programa de asistencia del Banco a la República Dominicana en el futuro pueden formularse varias recomendaciones:

- Si bien los préstamos para proyectos han apoyado los ODM, el Banco debe seguir poniendo énfasis en estos objetivos y concentrarse en mejorar la capacidad del país para dar seguimiento y evaluar los progresos en sectores vitales como la educación, la salud y el medio ambiente y en mejorar la calidad de los gastos sociales.
- El Banco debe ayudar al país a extender su programa de reforma estructural al sector agrícola, con inclusión de reformas del comercio internacional, la tenencia de la tierra, el

agua y las políticas de precios, y a eliminar las barreras para entrar y competir en las actividades internas.

- En el sector de energía eléctrica, el Banco puede desempeñar una función útil ayudando al país a atender cuatro problemas fundamentales: asegurar que el marco reglamentario opere adecuadamente; mejorar el desempeño de la CDE; resolver las graves situaciones de congestión en la red de transmisión; resolver las cuestiones relativas a la falta de pago, incluida la política sobre desconexión, y reformar la política sobre tarifas al detalle.

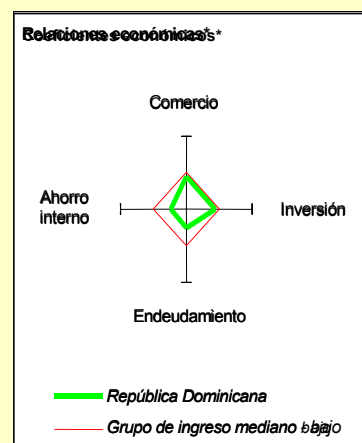
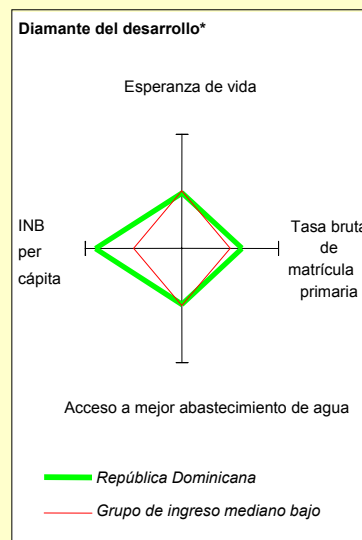




# Datos básicos de la República Dominicana

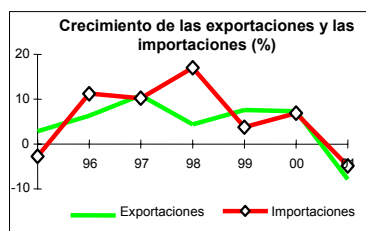
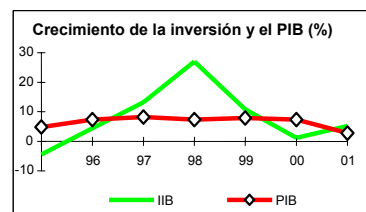
16/9/02

POBREZA y ASPECTOS SOCIALES	República Dominicana	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano bajo		
<b>2001</b>					
Población, mitad de año (millones)	8,5	524	2.164		
INB per cápita ( <i>método del Atlas, US\$</i> )	2.230	3.560	1.240		
INB ( <i>método del Atlas, miles de millones de US\$</i> )	19,0	1.862	2.677		
<b>Crecimiento anual medio, 1995-01</b>					
Población (%)	1,7	1,5	1,0		
Población activa (%)	2,6	2,2	1,2		
<b>Estimación más reciente (último año disponible, 1995-01)</b>					
Pobreza (% de la población por debajo de la línea de pobreza)	..	..	..		
Población urbana (% de la población total)	66	76	46		
Esperanza de vida al nacer (años)	67	70	69		
Mortalidad infantil ( <i>por cada 1.000 nacidos vivos</i> )	39	29	33		
Malnutrición infantil (% de niños menores de cinco años)	6	9	11		
Acceso a mejor abastecimiento de agua (% de la población)	79	85	80		
Analfabetismo (% de la población mayor de 15 años)	16	11	15		
Tasa bruta de matrícula prim. (% de la población en edad escolar)	133	130	107		
Masculina	136	131	107		
Femenina	130	128	107		
<b>COEFICIENTES ECONÓMICOS FUNDAMENTALES y TENDENCIAS DE LARGO PLAZO</b>					
	<b>1981</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	
PIB ( <i>miles de millones de US\$</i> )	7,3	7,6	19,6	21,2	
Inversión interna bruta/PIB	23,6	21,7	24,0	23,4	
Exportaciones de bienes y servicios/PIB	20,8	28,2	27,8	23,9	
Ahorro interno bruto/PIB	19,4	14,5	14,4	15,2	
Ahorro nacional bruto/PIB	18,0	20,7	18,8	19,5	
Saldo en cuenta corriente/PIB	-5,6	-1,1	-5,2	-4,0	
Pagos de intereses/PIB	2,0	1,1	1,1	0,9	
Deuda total/PIB	31,6	59,2	23,5	24,0	
Total del servicio de la deuda/exportaciones	26,0	10,3	6,6	8,2	
Valor actualizado de la deuda/PIB	..	..	22,2	..	
Valor actualizado de la deuda/exportaciones	..	..	55,0	..	
	<b>1981-91</b>	<b>1991-01</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2001-05</b>
( <i>crecimiento medio anual</i> )					
PIB	2,8	6,3	7,3	2,7	..
PIB per cápita	0,7	4,5	5,5	1,1	..
Exportaciones de bienes y servicios	10,2	6,7	7,3	-7,9	..



## ESTRUCTURA de la ECONOMÍA

	1981	1991	2000	2001
(% del PIB)				
Agricultura	18,6	13,9	..	..
Industria	27,6	30,6	..	..
Manufacturas	15,6	18,5	..	..
Servicios	53,8	55,5	..	..
Consumo privado	71,0	81,1	77,1	75,8
Consumo de las administraciones públicas	9,5	4,3	8,4	9,0
Importaciones de bienes y servicios	25,0	35,4	37,4	32,1
	<b>1981-91</b>	<b>1991-01</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
( <i>crecimiento medio anual</i> )				
Agricultura	-0,6	3,9	5,0	5,1
Industria	3,8	7,3	7,1	0,0
Manufacturas	2,9	4,8	7,5	-1,3
Servicios	3,2	6,2	7,9	3,9
Consumo privado	3,8	5,6	8,2	3,1
Consumo de las administraciones públicas	-5,4	15,8	-1,4	14,7
Inversión interna bruta	4,7	6,5	1,1	5,2
Importaciones de bienes y servicios	10,7	6,4	6,9	-4,9



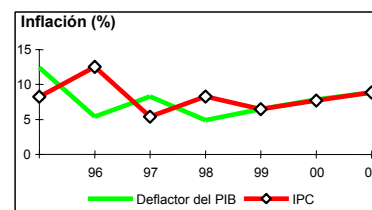
Nota: La información de 2001 corresponde a estimaciones preliminares.

\* Los diamantes muestran los cuatro indicadores clave del país (en negrita) comparados con su promedio para el grupo de ingresos. Si falta información, el diamante queda incompleto.

## República Dominicana

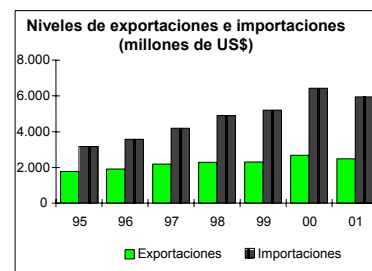
## PRECIOS y FINANZAS PÚBLICAS

	1981	1991	2000	2001
<b>Precios internos</b>				
(Variación porcentual)				
Precios al consumidor	16,8	59,4	7,7	8,9
Deflactor implícito del PIB	5,3	58,2	7,9	8,9
<b>Finanzas públicas</b>				
(% del PIB, incluye donaciones corrientes)				
Ingresos corrientes	..	13,3	16,0	16,7
Saldo presupuestario corriente	..	6,5	2,1	3,8
Superávit/Déficit general	..	0,7	-2,1	-1,7



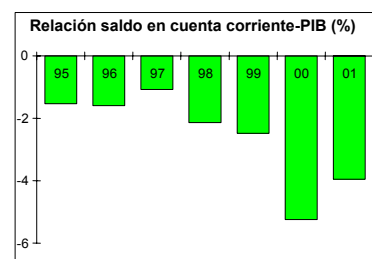
## COMERCIO

	1981	1991	2000	2001
(millones de US\$)				
Exportaciones totales (fob)	..	1.103	2.674	2.486
Azúcar no refinado	..	115	71	65
Cacao en grano	..	31	22	38
Manufacturas	..	578	1.708	1.691
Importaciones totales (cif)	..	2.188	6.416	5.937
Alimentos	..	52	403	356
Combustibles y energía	..	507	1.507	1.240
Bienes de capital	..	367	1.197	1.285
Índice de precios de las exportaciones (1995=100)	..	..	..	..
Índice de precios de las importaciones (1995=100)	..	..	..	..
Relación de intercambio (1995=100)	..	..	..	..



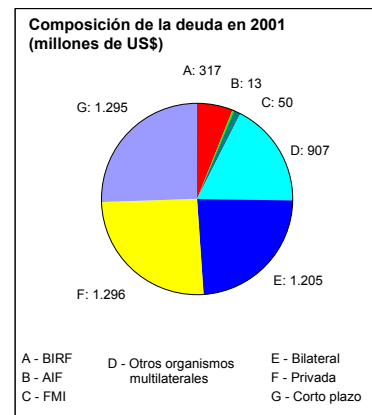
## BALANZA DE PAGOS

	1981	1991	2000	2001
(millones de US\$)				
Exportaciones de bienes y servicios	1.512	2.154	5.902	5.485
Importaciones de bienes y servicios	1.818	2.706	7.789	7.232
Saldo de recursos	-306	-551	-1.888	-1.747
Ingreso neto	-293	-360	-1.041	-1.119
Transferencias corrientes netas	193	829	1.902	2.028
Saldo en cuenta corriente	-406	-82	-1.027	-839
Partidas de financiamiento (netas)	296	439	957	1.357
Cambios en las reservas netas	110	-358	70	-519
<b>Partidas informativas:</b>				
Reservas incluido el oro (millones de US\$)	..	426	818	1.341
Tipo de conversión (DEC, moneda nacional/US\$)	1,0	12,7	16,4	17,0



## DEUDA EXTERNA y FLUJOS DE RECURSOS

	1981	1991	2000	2001
(millones de US\$)				
Total de la deuda pendiente y desembolsada	2.293	4.491	4.592	5.083
BIRF	93	254	292	317
AIF	22	20	14	13
Total del servicio de la deuda	396	264	521	621
BIRF	8	54	43	46
AIF	0	1	1	1
Composición de flujos de recursos netos				
Donaciones oficiales	13	18	44	..
Acreedores oficiales	195	22	-84	-55
Acreedores privados	-32	-15	115	530
Inversión extranjera directa	80	145	953	..
Capital de cartera	0	0	74	..
Programa del Banco Mundial				
Compromisos	..	..	8	25
Desembolsos	34	42	39	49
Reembolsos del principal	2	31	22	24
Flujos netos	32	11	17	25
Pagos de intereses	6	23	22	23
Transferencias netas	25	-12	-5	2



Cuadro Anexo 2: República Dominicana: Principales indicadores económicos y sociales, 1991-2000

Indicador	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Rep. Dom.		Guatemala		Honduras		Jamaica	
											Promedio 1991-2000	Promedio 1991-2000	Promedio 1991-2000	Promedio 1991-2000	Promedio 1991-2000	Promedio 1991-2000	Promedio 1991-2000	Promedio 1991-2000
Crecimiento del PIB (% anual)	0,9	8,0	3,0	4,2	4,8	7,3	8,2	7,4	7,8	7,3	6,3	4,6	4,2	3,0	0,2			
Crecimiento del PIB per cápita (% anual)	-0,7	6,3	1,3	2,5	3,1	5,5	6,5	5,7	6,1	5,7	4,6	2,5	1,5	1,8	-0,7			
PNB per cápita, método del Atlas (US\$ corrientes)	970,0	1.130,0	1.180,0	1.280,0	1.410,0	1.570,0	1.730,0	1.810,0	1.950,0	2.120,0	1.515	1.555	1.403	698	2.089			
PNB per cápita, PPA (dólares internac. corrientes)	3.270,0	3.600,0	3.710,0	3.870,0	4.110,0	4.380,0	4.640,0	4.860,0	5.270,0	5.700,0	4.341	3.882	3.374	2.248	3.440			
Agricultura, valor agregado (% del PIB)	13,9	13,6	13,3	12,5	12,6	12,8	12,2	11,5	11,4	11,2	12,5	13,2	24,2	20,8	7,6			
Manufacturas, valor agregado (% del PIB)	18,5	18,9	18,8	18,8	18,3	17,6	17,5	17,3	16,9	17,1	18,0	22,1	14,0	18,2	15,3			
Servicios, etc., valor agregado (% del PIB)	55,5	54,6	55,1	54,4	54,8	54,8	54,8	54,9	54,4	54,6	54,8	58,6	56,0	49,1	57,8			
Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB)	28,2	26,2	30,2	31,5	30,9	30,7	31,4	30,6	29,6	29,9	29,9	21,7	18,3	39,9	48,1			
Importaciones de bienes y servicios (% del PIB)	35,4	37,8	37,7	36,9	34,3	35,5	36,2	39,5	37,0	39,5	37,0	35,6	25,2	48,2	56,5			
Saldo en cuenta corriente (% del PIB)	-2,1	-8,0	-5,5	-2,7	-1,5	-1,6	-1,1	-2,1	-2,5	-5,2	-3,2	-1,8	-4,6	-6,1	-2,7			
Total del servicio de la deuda (% de las exportaciones de bienes y servicios)	11,6	15,0	5,8	8,3	6,1	6,2	5,6	4,2	3,9	4,8	7,1	10,7	12,7	26,6	18,2			
Reservas internac. brutas en meses de importaciones	2,2	2,0	1,3	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,8	0,6	1,0	3,7	3,3	2,2	1,8			
Inversión interna bruta (% del PIB)	21,7	22,6	26,5	21,4	19,5	18,9	19,8	23,4	24,3	23,8	22,2	17,4	16,0	31,2	28,3			
Ahorro interno bruto (% del PIB)	14,5	10,9	19,1	16,0	16,1	14,1	15,0	14,5	16,8	14,2	15,1	3,5	9,0	22,9	19,9			
Inflación, precios al consumidor (anual %)	47,1	4,3	5,3	8,3	12,5	5,4	8,3	4,8	6,5	7,7	10,2	8,4	11,2	18,5	26,4			
Ingresos corrientes, excl. las donaciones (% del PIB)	11,2	16,2	17,0	16,1	16,0	15,1	16,9	16,7	16,4	..	15,7	15,0	..	..	27,7			
Gastos totales (% del PIB)	11,1	13,3	17,3	17,1	15,4	15,6	16,7	16,3	17,0	..	15,5	16,1	..	..	32,1			
Déficit presupuestario general, excluidas las donaciones de capital (% del PIB)	0,3	3,1	0,0	-0,7	0,8	-0,3	0,4	0,6	-0,5	..	0,4	-0,7	..	..	-4,0			
Población total	7,2	7,3	7,4	7,6	7,7	7,8	8,0	8,1	8,2	8,4	7,8	5,7	10,1	5,7	2,5			
Crecimiento de la población (% anual)	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,7	2,1	2,6	2,7	0,9			
Población urbana (% del total)	59,1	59,9	60,6	61,3	62,1	62,7	63,4	64,0	64,7	65,4	62,3	54,9	38,8	47,9	54,0			
Tasa de analfabetismo total de adultos (% de personas de 15 años o mayores)	20,2	19,7	19,3	18,8	18,4	18,0	17,6	17,2	16,8	16,4	18,2	23,9	34,7	28,1	15,2			
Matrícula primaria (% bruto)	96,9	92,7	95,6	92,8	95,7	93,9	101,9	116,6	124,7	..	101,2	90,5	87,7	109,5	100,5			
Vacunación, DPT (% de niños menores de 12 meses)	71,0	73,0	75,0	73,5	72,0	69,5	67,0	65,0	73,0	..	71,2	82,3	71,8	94,2	88,0			
Agua potable (% de la población que dispone de ella)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	79,0	79,0	74,0	92,0	90,0	71,0			
Saneamiento (% de la población que dispone de él)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	71,0	71,0	83,0	85,0	77,0	84,0			
Esperanza de vida al nacer, tota (años)	..	66,6	..	..	67,2	..	67,5	..	..	67,3	67,2	68,8	63,9	65,7	74,6			
Tasa de mortalidad infantil (por c/1.000 nacidos vivos)	..	47,0	..	..	43,4	..	41,0	..	..	38,9	42,6	34,0	44,9	39,8	22,1			

Fuente: Banco Mundial, base de datos del Sistema de gestión y análisis de datos estadísticos al 19 de diciembre de 2002.

**Cuadro Anexo 3: Asistencia externa a la República Dominicana**

**Cuadro 3a: Promedio de ingresos netos recibidos de donantes, millones de US\$, años civiles 1985-2000**

Año	1985-02	1985-89	1990-00	1998	1999	2000
<b>Donante</b>						
DONANTES DEL CAD	227,5	178,0	249,9	195,3	787,1	294,4
TOTAL MULTILATERAL	60,5	53,7	63,6	74,4	156,3	70,9
de lo que corresponde al BIRF	5,5	0,9	7,6	-6,3	71,7	17,8
de lo que corresponde a la AIF	-0,6	-0,2	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
de lo que corresponde al BID	22,5	23,9	21,9	13,9	41,2	24,1
de lo que corresponde al Fondo de Operaciones Especiales del BID	8,0	19,3	2,9	10,9	4,3	-5,1
Miembros de la CE y de la UE	99,4	49,6	122,0	161,5	467,2	123,0
Otros donantes	1,0	0,4	1,1	5,5	-1,8	-1,9
TOTAL PROCEDENTE DE DONANTES	288,8	231,9	314,7	275,3	941,6	363,4
Partida informativa:						
PIB a precios de mercado (millones de US\$ corrientes)				15.858	17.333	19.587

Fuente: Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, OECD, 2002.  
Banco Mundial, base de datos del Sistema de gestión y análisis de datos estadísticos a diciembre de 2002.

**Cuadro 3b: República Dominicana: Préstamos del Banco Mundial por sectores, ejercicios de 1985-02**

Monto total del BIRF/AIF, millones de US\$	Ejercicio de aprobación											Total general						
	1985	1986	1988	1989	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000		2001	2003				
Junta sectorial	5,8				15,0		37,0					3,4	42,0					
Educación																		
Energía y minería			105,0															
Medio ambiente									3,0									
Sector financiero				30,0														
Tecnologías mundiales de información y comunicaciones												12,3						
Salud, nutrición y población																		
Desarrollo del sector privado																		
Sector rural																		
Transporte		35,8			79,0													
Abastecimiento de agua y saneamiento																		
Total general	5,8	35,8	105,0	30,0	94,0	28,0	37,0	75,0	33,0	111,1	17,3	28,4	42,0					

Fuente: Banco Mundial, Business Warehouse a diciembre de 2002.

**Cuadro Anexo 3c: República Dominicana: Proyectos del Banco Mundial aprobados en los ejercicios de 1985-02**

Proyecto	Nombre del proyecto	Situación del proyecto	Junta sectorial	Ejercicio de aprobación	Tipo de instrumento de préstamo	Última evaluación de los objetivos de desarrollo	Última evaluación de los progresos en la ejecución	Última clasificación del riesgo	BIRF/AIF Monto en millones de US\$	Proyecto en situación de riesgo	Efecto directo	Impacto en el desarrollo institucional	Sostenibilidad
P007020	Ordenación de tierras de regadío y cuencas hidrográficas	A	Sector rural	1995	I	S	S	Riesgo bajo	28				
P035494	DO-Educación básica	A	Educación	1996	I	S	S	Riesgo moderado	37				
P035722	Proyecto de carreteras nacionales	A	Transporte	1997	I	S	S	Riesgo considerable	75	En situación de riesgo			
P007015	DR-Proyecto de mejoramiento de los servicios de salud en las provincias	A	Salud, nutrición y población	1998	I	S	S	Riesgo moderado	30				
P063201	Proyecto de emergencia para la recuperación de las zonas afectadas por el huracán Georges	A	Desarrollo del sector privado	1999	I	S	S	Riesgo considerable	111,1				
P052736	DO-Proyecto de reforma de la reglamentación del sector de las telecomunicaciones	A	Tecnologías mundiales de información y comunicaciones	2000	I	S	S	Riesgo considerable	12,3				
P059510	Proyecto de eliminación de aguas residuales en los centros turísticos (préstamo para el aprendizaje y la innovación)	A	Abastecimiento de agua y saneamiento	2000	I	S	S	Riesgo considerable	5				
P068753	DR-Red Mundial de Educación a Distancia	A	Educación	2001	I	S	S	Riesgo moderado	3,43				
P071505	DR-Proyecto de prevención y lucha contra el VIH/SIDA.	A	Salud, nutrición y población	2001	I	S	S	Riesgo considerable	25				
P054937	DO-Proyecto de educación en la primera infancia	A	Educación	2003	I	S	S	Riesgo considerable	42				
P006995	Proyecto de formación profesional	I	Educación	1985	I	..	..	..	5,8		Sin calificar	Sin calificar	Sin calificar
P006996	DR-Tercer proyecto de reconstrucción de carreteras	I	Transporte	1986	I	S	S	..	35,8		MS	Moderado	Sin evaluar
P007004	Primer proyecto de electricidad	I	Energía y minería	1988	I	I	I	..	105		D	Negativo	Improbable
P007025	Proyecto de desarrollo de las zonas francas industriales	I	Sector financiero	1989	I	S	S	..	30		MS	Moderado	Probable
P007022	Quinto proyecto de rehabilitación y mantenimiento de carreteras	I	Transporte	1991	I	S	S	Riesgo bajo	79		S	Considerable	Probable
P007023	Enseñanza primaria	I	Educación	1991	I	S	MS	..	15		MS	Moderado	Probable
P035733	Proyecto de reforma de la política nacional sobre el medio ambiente (préstamo para el aprendizaje y la innovación)	I	Medio ambiente	1998	I	S	S	Riesgo bajo	3				

Fuente: Banco Mundial, Business Warehouse a diciembre de 2002.

**Cuadro Anexo 4: Lista de estudios económicos y sectoriales y estrategias de asistencia para la República Dominicana, 1980-01**

Título del informe	Fecha del informe	Número del informe
<b>Informes económicos</b>		
Dominican Republic - Economic memorandum (Vol. 1)	1/5/1980	3009
Dominican Republic - Economic memorandum (Vol. 1)	1/5/1981	3446
Dominican Republic - Economic prospects and policies to renew growth (Vol. 1)	1/1/1984	4735
Dominican Republic - An agenda for reform (Vol. 1)	1/1/1987	5965
Dominican Republic - The 1989-91 public sector investment program (Vol.2)	7/3/1990	7600
Dominican Republic - The 1989-91 public sector investment program (Vol.1)	7/3/1990	7600
Dominican Republic - Country Economic Memorandum-Beyond Stabilization: An Agenda for Reform	28/6/1991	cubierta verde
Dominican Republic - Medium Term Macroeconomic Program	27/8/1993	cubierta amarilla
Dominican Republic - Updating economic memorandum : the challenge of sustainability (Vol. 1)	22/5/1992	10614
Dominican Republic - Growth with equity : an agenda for reform (Vol. 1)	15/5/1995	13619
Caribbean Economic Overview (Vol. 1)	4/6/1998	17874
Dominican Republic - Social and structural policy review (Vol. 1)	23/3/2000	20192
Dominican Republic - Social and structural policy review (Vol. 2)	23/3/2000	20192
<b>Informes sectoriales</b>		
Dominican Republic - Issues and options in the energy sector (Vol. 1)	1/5/1991	8234
Dominican Republic - Environmental Issues Paper	12/8/1991	
Dominican Republic - Prospects for Social Sector Development During the Nineties	13/7/1993	11813
Dominican Republic - Creating a Framework for Sustainable Agricultural Growth	15/6/1994	12964
Surveillance of Agricultural Prices and Trade: A Handbook for Dominican Republic	1/8/1995	WB TP 267
Wider Caribbean financial sector review - increasing competitiveness and financial resource management for economic growth (Vol. 1)	26/5/1998	17556
Dominican Republic - Poverty assessment : poverty in a high-growth economy 1986-2000	17/12/2001	21306
Dominican Republic - Poverty assessment : poverty in a high-growth economy 1986-2000, Vol. 2	17/12/2001	21306
Dominican Republic - Statistical review of the justice sector	31/12/2001	23203
<b>Documentos de la estrategia de asistencia al país</b>		
Dominican Republic - Country assistance strategy (Vol. 1)	4/4/1995	14260
Dominican Republic - Country assistance strategy (Vol. 1)	9/6/1999	19393

Fuente: Imagebank al 18 de diciembre 2002

Nota: Estos documentos sólo están disponibles en inglés.

### Cuadro Anexo 5: República Dominicana: Calificaciones de proyectos evaluados por el DEO y de proyectos en curso

Cuadro 5a: Calificaciones del DEO

País/Región	Total evaluados (millones de US\$)	De los cuales, ajuste (millones de US\$)	Efecto directo		Impacto en el desarrollo institucional		Sostenibilidad	
			Porcentaje de resultados satisfactorios	Porcentaje de resultados satisfactorios-Ajuste	Porcentaje de efectos considerables	Porcentaje de efectos considerables -Ajuste	Porcentaje probable	Porcentaje probable-Ajuste
<i>Proyectos aprobados en los ejercicios de 1985-02</i>								
Banco	212.479	81341	78	80	44	45	65	70
América Latina y el Caribe	55.789	24401	80	84	48	53	71	78
<b>República Dominicana</b>	<b>263</b>	<b>0</b>	<b>60</b>	<b>..</b>	<b>30</b>	<b>..</b>	<b>46</b>	<b>..</b>
Guatemala	206	120	98	100	26	0	31	0
Honduras	999	512	80	68	26	22	51	22
El Salvador	261	125	76	100	65	100	100	100
Jamaica	613	265	65	100	42	68	56	83
<i>Proyectos aprobados en los ejercicios de 1990-02</i>								
Banco	134.797	61.325	81	84	49	48	70	74
América Latina y el Caribe	34.380	16.443	85	87	54	61	73	77
<b>República Dominicana</b>	<b>94</b>	<b>..</b>	<b>100</b>	<b>..</b>	<b>84</b>	<b>..</b>	<b>100</b>	<b>..</b>
Guatemala	149	120	100	100	19	0	6	0
Honduras	884	462	87	76	30	24	58	24
El Salvador	197	125	100	100	86	100	100	100
Jamaica	445	205	66	100	52	88	59	88

1) Las calificaciones del impacto en el desarrollo institucional y de la sostenibilidad han venido utilizándose desde el ejercicio de 1989. Así pues, la información relativa a estas dos calificaciones correspondiente al período anterior al ejercicio de 1991 sólo se refiere a niveles inferiores al total de compromisos netos que figura en la segunda y la tercera columnas del cuadro.

2) Base de datos de las calificaciones del Departamento de Evaluación de Operaciones a septiembre de 2002.

Cuadro 5b: República Dominicana: Proyectos evaluados por el DEO

Proyecto	Nombre del proyecto	Compromisos netos	Ejercicio de aprobación	Ejercicio de salida	Tipo de instrumento de préstamo	Junta sectorial	Efecto directo	Desarrollo institucional	Sostenibilidad	Tipo de evaluación
P006995	Formación profesional	-	1985	1989	I	Educación	Sin calificar	Sin calificar	Sin calificar	Memo. de evaluación
P006996	Reconstrucción de carreteras III	35,8	1986	1994	I	Transporte	Moder. satisfac.	Moderado	Incierta	Informe de termin. del proyecto
P007004	Electricidad I	105,0	1988	1995	I	Energía y minería	Deficiente	Bajo	Improbable	Memo. de evaluación
P007025	Desarrollo de las zonas francas industriales	27,9	1989	1997	I	Sector financiero	Moder. satisfac.	Moderado	Probable	Memo. de evaluación
P007023	Enseñanza primaria	15,0	1991	1997	I	Educación	Muy satisfac.	Moderado	Probable	Informe de eval. <i>ex post</i>
P007022	Mantenimiento de carreteras V	78,9	1991	1999	I	Transporte	Satisfac.	Considerable	Probable	Informe resum. de evaluación

Fuente: Base de datos del Departamento de Evaluación de Operaciones sobre calificaciones de proyectos a septiembre de 2002.

Cuadro 5c: Calificaciones de proyectos en curso

País	Número de proyectos	Compromisos netos, millones de US\$	Porcentaje de proyectos en situación de riesgo	Porcentaje de los compromisos en situación de riesgo
Banco	1.556	102.308	18	18
América Latina y el Caribe	318	20.635	18	24
<b>República Dominicana</b>	<b>10</b>	<b>369</b>	<b>10</b>	<b>20</b>
Guatemala	12	529	0	0
Honduras	10	293	0	0
El Salvador	8	437	0	0
Jamaica	5	138	0	0

Fuente: Banco Mundial, Business Warehouse a diciembre de 2002.

### Cuadro Anexo 6a: Costos del programa del Banco para la República Dominicana y para países que se utilizan como base de comparación, ejercicios de 1991-01

Regiones/Paises	Costos totales, millones de US\$	Costos de terminación de las operaciones crediticias, millones de US\$	Costos de supervisión, millones de US\$	Costos de terminación de los estudios económicos y sectoriales, millones de US\$
Banco	3.478,1	1.243,0	1.150,8	1.084,2
América Latina y el Caribe	552,8	201,1	202,9	148,7
<b>República Dominicana</b>	<b>9,1</b>	<b>4,0</b>	<b>3,0</b>	<b>2,1</b>
Guatemala	12,6	5,6	4,8	2,1
Honduras	14,8	6,3	6,8	1,8
Jamaica	13,6	6,4	5,4	1,8
El Salvador	10,7	4,6	4,6	1,6
<i>Porcentaje</i>				
Banco	100	36	33	31
América Latina y el Caribe	100	36	37	27
<b>República Dominicana</b>	<b>100</b>	<b>44</b>	<b>33</b>	<b>23</b>
Guatemala	100	45	38	17
Honduras	100	43	46	12
Jamaica	100	47	40	13
El Salvador	100	43	43	15

### Cuadro Anexo 6b: Cuadro de eficiencia

Regiones/Paises	Costos totales, millones de US\$	Número de proyectos aprobados en 1991-01	Compromisos brutos, millones de US\$	Compromisos brutos correspondientes a proyectos satisfactorios y sin riesgo, millones de US\$	Costo medio por proyecto aprobado, miles de US\$	Costo medio en US\$ por cada US\$1.000 de compromisos brutos	Costo medio en US\$ por cada US\$1.000 de compromisos brutos de proyectos satisfactorios y sin riesgo	Partida informativa Volumen medio de los proyectos, millones de US\$
Banco	3.478,1	2.671	242.060	208.551	1.302	14,4	16,7	91
América Latina y el Caribe	552,8	553	60.014	51.448	1.000	9,2	10,7	109
<b>República Dominicana</b>	<b>9,1</b>	<b>12</b>	<b>424</b>	<b>419</b>	<b>760</b>	<b>21,5</b>	<b>21,8</b>	<b>35</b>
Guatemala	12,6	15	555	555	837	22,6	22,6	37
Honduras	14,8	24	1.225	1.225	618	12,1	12,1	51
Jamaica	13,6	13	465	341	1.048	29,3	40,0	36
El Salvador	10,7	13	540	540	826	19,9	19,9	42

Fuente: Banco Mundial, Business Warehouse, Resource Management, Report 2.3. Direct Costs by Service Across Fiscal Years, a agosto de 2001.

\* El monto correspondiente a los costos totales abarca los costos de terminación de las operaciones crediticias, de supervisión y de estudios económicos y sectoriales.

\*\* Los costos correspondientes al financiamiento, la supervisión y los estudios económicos y sectoriales son costos reales para los proyectos en curso, cerrados, abandonados y todos los demás proyectos de los ejercicios de 1991-01.



Cuadro Anexo 7: Altos funcionarios del Banco Mundial para la República Dominicana, años civiles 1987-02

Año	Vicepresidente	Director a cargo del país	Jefe de División/Representante Residente
1987	David Knox	Rainer Steckhan	
1988	S Shahid Husain	Pin-Cheung Loh	Spiros Voyadzis
1989	S Shahid Husain	Pin-Cheung Loh	Gerald F. Flood Jr.
1990	S Shahid Husain	Pin-Cheung Loh	Gerald F. Flood Jr.
1991	S Shahid Husain	Pin-Cheung Loh	Gerald F. Flood Jr./John Page
1992	S Shahid Husain	Yoshiaki Abe	Dennis N. de Tray
1993	S Shahid Husain	Yoshiaki Abe	Dennis N. de Tray
1994	Shahid Javed Burki	Yoshiaki Abe	Dennis N. de Tray
1995	Shahid Javed Burki	Edilberto Segura	Donna Dowsett-Coirolo
1996	Shahid Javed Burki	Paul Issenman	Philippe Nouvel
1997	Shahid Javed Burki	Paul Issenman	Philippe Nouvel
1998	Shahid Javed Burki	Paul Issenman	Philippe Nouvel
1999	Shahid Javed Burki	Orsalia Kalantzopoulos	Marisela Montoliu Muñoz
2000	David de Ferranti	Orsalia Kalantzopoulos	Marco Mantovanelli
2001	David de Ferranti	Orsalia Kalantzopoulos	Marco Mantovanelli
2002	David de Ferranti	Orsalia Kalantzopoulos	Marco Mantovanelli

Fuente: The World Bank Group Directory 1991-02 y archivos internos.

## Anexo 8: Lista de personas entrevistadas

### a. Funcionarios públicos, donantes y representantes del sector privado

#### Fundación Global Democracia y Desarrollo

Natasha Despotovich  
 Frederich Eman Zadé  
 Temístocles Montás, ex Secretario Técnico de la Presidencia

#### Banco Central

Luis Núñez, Director, Departamento de Relaciones Internacionales  
 Luis Reyes Santos, Director, Programación Monetaria  
 Julio Estrella, Departamento de Relaciones Internacionales  
 Dolores Escobar, Departamento de Relaciones Internacionales  
 Héctor Guilliani, Asesor  
 Luis Toral, ex Gobernador

#### Fundación Economía y Desarrollo

Jaime Aristy  
 Rita Mena

#### Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM)

Radhamés Mejía, Vicerrector Ejecutivo

#### Consejo Nacional de Zonas Francas

Jeannette Domínguez  
 Daniel Liranzo

#### Oficina del Director Ejecutivo por la República Dominicana

Jaime Álvarez

#### Carreteras nacionales

Daniel Gómez, Coordinador del proyecto

#### Ministerio de asuntos exteriores

Maritza Amalia Guerrero

#### Centennial Dominicana

Ernesto Selman, Vicepresidente de Administración y Recursos Humanos

#### Eliminación de aguas residuales en los centros turísticos

José Del Carmen Bautista, Coordinador del proyecto

#### Tricom, S.A.

Ramón Tarragó, Director Financiero

#### Parque Industrial Santiago Norte

Federico Domínguez Aristy, Presidente del Consejo de Administración

#### Reforma de las telecomunicaciones

Edgar Victoria, Coordinador del proyecto  
 Luz Bello, Analista de Proyectos

#### Grupo Progreso

Julio Ortega Tous, Asesor Económico Superior

Jackeline Malagón, ex Ministra de Educación

#### BID

Moisés Pineda, Representante Residente

#### CFI

Salem Rohana, Representante Residente

### b. Miembros del personal del Banco entrevistados

Orsalía Kalantzopoulos  
 Marco Mantovanelli  
 Masimiliano Paolucci  
 Auguste Kouame  
 Philippe Auffret  
 John Panzer  
 Daniel Morrow  
 Luis Ramírez  
 Richard Lynn Ground  
 Jayme Porto Carreiro

### c. Otros

Fernando Lecaros, Consultor

## **Guía sobre la metodología de evaluación de la asistencia a los países que utiliza el Departamento de Evaluación de Operaciones**

1. En esta nota metodológica se describen los elementos fundamentales de la metodología que utiliza el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) para evaluar la asistencia a los países. Para reducir las repeticiones sintácticas en el texto que figura a continuación, con la expresión *programa de asistencia* se designa el conjunto de productos y servicios que se generan para apoyar el desarrollo económico de un país cliente durante un período específico, y con el término *cliente* se designa al país que recibe los beneficios de dicho programa.

***En las evaluaciones de la asistencia a los países se califican los resultados de los programas, no el progreso general del cliente en su proceso de desarrollo***

2. Los programas de asistencia generalmente se ocupan de un subconjunto de las necesidades de desarrollo de un cliente y, por lo tanto, deben juzgarse según la medida en que hayan cumplido sus objetivos concretos. Cuanto mayor sea un programa de asistencia en relación con el conjunto de actividades en pro del desarrollo emprendidas por el cliente, más parecidos serán los resultados del programa y los progresos generales del cliente en su proceso de desarrollo. No obstante, la mayor parte de los programas de asistencia suministran una fracción del volumen total de recursos que los donantes, las partes interesadas y el gobierno del país dedican a su desarrollo. En las evaluaciones, el DEO solamente califica los resultados del programa, no el desarrollo general del país, aunque estos resultados en este ámbito sirven de punto de referencia para juzgar la contribución del programa a dicho desarrollo.

3. La experiencia obtenida con 57 evaluaciones terminadas confirma que los resultados de un programa pueden diferir considerablemente de los avances generales del país en su desarrollo. Así pues, en las evaluaciones pueden encontrarse distintos tipos de conclusiones sobre los programas de asistencia, por ejemplo:

- Resultados satisfactorios junto con un desarrollo aceptable del cliente;
- Resultados insatisfactorios en clientes que han logrado un desarrollo general aceptable a pesar de las deficiencias del programa, y
- Resultados satisfactorios en clientes que no obtuvieron resultados generales aceptables durante el período de ejecución del programa.

***Los resultados de los programas y el desempeño del Banco pueden ser distintos***

4. Asimismo, un programa con resultados insatisfactorios no siempre significa que el desempeño del Banco también lo sea, y viceversa. Esto queda más claro si se tiene en cuenta que la contribución del Banco a un programa de asistencia no es el único factor determinante de los resultados de ese programa. En realidad, los resultados del programa vienen determinados por los efectos *conjuntos* de cuatro agentes: a) el cliente; b) el Banco; c) los organismos asociados y otras partes interesadas, y d) fuerzas exógenas (por ejemplo, fenómenos naturales, trastornos económicos internacionales, etcétera). En determinadas circunstancias, la contribución negativa de uno de estos agentes puede bastar para anular las contribuciones positivas de los otros tres y producir un resultado insatisfactorio.

5. Así pues, el DEO mide el desempeño del Banco principalmente basándose en las acciones que éste controla directamente. Entre estas acciones figuran: 1) la calidad profesional de los servicios que el Banco aporta al programa; 2) la prudencia e integridad del Banco en la gestión de sus intervenciones relacionadas con el programa; 3) las prácticas del Banco relacionadas con la participación y la colaboración con otros organismos; 4) la decisión del Banco de intervenir solamente en ámbitos donde tiene una ventaja comparativa, y 5) la creatividad, iniciativa y eficiencia de las intervenciones del Banco.

### ***Estrategia de evaluación***

6. Para controlar la subjetividad inherente en las calificaciones, el DEO subdivide las evaluaciones de los aspectos de mayor orden en evaluaciones de un gran número de elementos constituyentes. La coherencia de las calificaciones también se pone a prueba estudiando tres dimensiones distintas del programa, a saber:

- a) *Los productos y servicios*, para lo cual se requiere un análisis de “abajo hacia arriba” de los principales insumos del programa: los préstamos, los estudios analíticos y actividades de asesoramiento y la coordinación de la ayuda;
- b) *El impacto sobre el desarrollo*, para lo cual se requiere un análisis de “arriba hacia abajo” de los objetivos principales del programa para determinar su pertinencia, su eficacia, sus efectos directos, efectos indirectos, su sostenibilidad y sus efectos en el desarrollo institucional, y
- c) *La atribución*, en que el evaluador asigna la responsabilidad por los efectos directos del programa que corresponde a cada uno de los cuatro agentes mencionados.

### ***Determinación de los efectos directos de los programas***

7. Al calificar los efectos directos de un programa (es decir, el impacto esperado sobre el desarrollo), el DEO determina cuán pertinentes eran los principales objetivos estratégicos y si éstos se alcanzaron sin ningún inconveniente. Los programas de asistencia generalmente exponen algunas de sus metas en forma de objetivos de mayor orden, como reducir la pobreza. Para alcanzar estos objetivos, la estrategia de asistencia al país (EAP) también puede establecer metas intermedias, como lograr una mejor focalización del gasto en los servicios sociales o promover el desarrollo rural integrado, y especificar cómo se prevé que su logro contribuya a alcanzar el objetivo de mayor orden. La tarea del DEO consiste, entonces, en confirmar si esos objetivos intermedios produjeron beneficios netos satisfactorios, y si la cadena de resultados expuesta en la EAP era válida. Cuando en la EAP no se especifican plenamente las relaciones de causa y efecto, el evaluador es responsable de reconstruir esta cadena de causas y efectos a partir de los datos disponibles, y determinar la pertinencia, la eficacia y los efectos directos con referencia a los objetivos intermedios y de mayor orden.

8. Los evaluadores también determinan la medida en que el cliente se identifica con las prioridades internacionales de desarrollo y con las prioridades por las que el Banco aboga, como las salvaguardias. Idealmente, la EAP debería haber identificado y resuelto cualquier diferencia existente entre el Banco y el cliente sobre cómo tratar estas cuestiones, lo cual permitiría al

evaluador centrarse en determinar si se decidió en favor de las alternativas apropiadas. No obstante, en otros casos se puede comprobar que la estrategia encubrió ciertos conflictos o evitó tratar problemas clave que limitan el desarrollo del cliente. Cualquiera de los dos casos puede tener como consecuencia que el programa resulte menos pertinente, que el cliente no se identifique con el programa o que se produzcan efectos secundarios desfavorables, como el incumplimiento de medidas de salvaguardia; todas estas cuestiones deben tenerse en cuenta al evaluar los efectos directos del programa.

### Escala de calificación

9. Efecto directo. Actualmente, el DEO califica los efectos directos con arreglo a seis categorías, que van desde muy satisfactorio hasta deficiente:

- Muy satisfactorio:* El programa de asistencia logró, por lo menos, un progreso aceptable en alcanzar todos los objetivos pertinentes importantes, y uno o más de estos objetivos se logró aplicando prácticas óptimas en lo que respecta al impacto en el desarrollo. No se identificaron inconvenientes importantes.
- Satisfactorio:* El programa de asistencia logró un progreso aceptable en alcanzar todos los objetivos pertinentes importantes. No se identificaron inconvenientes importantes.
- Moderadamente satisfactorio:* El programa de asistencia logró un progreso aceptable en alcanzar la mayor parte de los objetivos pertinentes importantes. No se identificaron inconvenientes importantes.
- Moderadamente insatisfactorio:* El programa de asistencia no logró progresos aceptables en alcanzar la mayor parte de los objetivos pertinentes importantes, o logró progresos aceptables en relación con todos ellos, pero: a) no tuvo debidamente en cuenta un problema clave y limitante del desarrollo, o b) produjo un inconveniente importante, como el incumplimiento de alguna medida de salvaguardia.
- Insatisfactorio:* El programa de asistencia no logró progresos aceptables en alcanzar la mayor parte de los objetivos pertinentes importantes y: a) no tuvo debidamente en cuenta un problema clave y limitante del desarrollo, o b) produjo un inconveniente importante, como el incumplimiento de alguna medida de salvaguardia.
- Deficiente:* El programa de asistencia no logró progresos aceptables en alcanzar ninguno de los objetivos pertinentes importantes. También es posible que: a) no tuviera debidamente en cuenta un problema clave y limitante del desarrollo, o b) produjera un inconveniente importante, como el incumplimiento de alguna medida de salvaguardia.

10. El **impacto en el desarrollo institucional** puede calificarse como: *alto, significativo, moderado o insignificante*. El impacto en el desarrollo institucional permite determinar la medida en que el programa ha mejorado la capacidad de un cliente para utilizar de forma más eficiente, equitativa y sostenible sus recursos humanos, financieros y naturales en los siguientes ámbitos:

- Gestión económica;
- Estructura del sector público y, en particular, de los funcionarios públicos;
- Solidez institucional del sector financiero;
- Sistemas jurídico, regulador y judicial;
- Sistemas de seguimiento y evaluación;
- Coordinación de la ayuda;
- Responsabilidad financiera;
- Fortalecimiento de la capacidad de las ONG, y
- Capital social y ambiental.

11. La **sostenibilidad** puede calificarse como *muy probable, probable, improbable, muy improbable* y, si no se dispone de información suficiente, *sin evaluar*. La sostenibilidad mide la capacidad que tienen los flujos de beneficios netos para resistir los riesgos a través del tiempo, teniendo en cuenta ocho factores:

- Resistencia técnica;
- Resistencia financiera (incluidas las políticas para recuperar costos);
- Resistencia económica;
- Apoyo social (incluidas las condiciones sujetas a políticas de salvaguardia);
- Resistencia ambiental;
- Identificación del gobierno y de otras partes interesadas clave con los programas;
- Apoyo institucional (incluido un marco jurídico y regulador favorable y la eficacia organizativa y de gestión);
- Resistencia a los acontecimientos exógenos, como los trastornos económicos internacionales o cambios en el entorno político y de seguridad.

Comentarios del Gobierno sobre el borrador  
de la evaluación de la asistencia al país



República Dominicana  
Secretariado Técnico de la Presidencia  
Santo Domingo, D. N.

0595

24 MAR 2003

Señor  
**R. Kyle Peters**  
Señor Manager  
Evaluación de País y Relaciones Regionales  
Departamento de Evaluación de Operaciones  
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – BIRF  
Washington, D.C.

Estimado Señor Peters:

Muy cortésmente nos dirigimos a usted, en ocasión de referimos al documento “*República Dominicana: Evaluación a Asistencia de País*”, del Banco Mundial, remitido por usted a nuestro Despacho para fines de estudio y opinión. Conforme a su solicitud, anexo le externamos algunas opiniones sobre el particular.

Esperando que nuestras opiniones sean de su agrado, con sentimientos de alta consideración y estima, le saluda,

Atentamente,

  
Lic. Rafael Calderón Martínez  
Secretario Técnico de la Presidencia

JECS



## **Comentarios al Documento “República Dominicana: Evaluación a Asistencia de País” (Banco Mundial)**

*Preguntas-Guía para la revisión del Informe:* 1. Está la asistencia del BM relacionada con los principales problemas que afectan el desarrollo de la economía? 2. De qué manera contribuye al desarrollo del país? 3. Qué tan relevante, eficaz y eficiente es la asistencia del Banco al País? 4. Qué acciones se recomiendan para la cooperación futura del Banco con el País?

### *Observaciones.*

1. En el “*sumario ejecutivo*” (No. 1) y en el cuerpo del Informe (No. 1.11), al referirse a los porcentajes de reducción de la pobreza de un 38% (1986) a 29% (1998); dado que existen diferentes estimaciones de este indicador, y lo controversial de las mismas, se sugiere dejar el comentario en el nivel cualitativo o, en todo caso, referir la fuente de esa estimación; por ejemplo, muy bien por referir la estimación discrepante de la ONAPLAN (pie de página 4, 1.11) con la asumida en el Informe. Pero la cifra asumida en el mismo, es del Banco Central? De la CEPAL? De CELADE? De Dahajre , et all? O propia?
2. En el punto 2 del mismo sumario, sugerimos que sea matizada la expresión “country’s sensitivity to external interference”, expuesta como argumento parcial a la no materialización de la agenda de préstamos del Banco al país. Si bien esta apreciación es acertada para el período 1986-1996, consideramos que tanto en la opinión pública como a nivel de Gobierno, al menos desde la segunda mitad de la década de los 90’s hasta la fecha, prevalece en el país un espíritu favorable a la asistencia financiera de los organismos multilaterales, particularmente del Banco Mundial. Posiblemente, los rezagos actuales en la materialización de esas estrategias están más relacionados con las condiciones previas establecidas por el Banco, la capacidad del país para manejar tales condicionamientos y procedimientos conforme a la política del Banco (engorrosos a veces, aunque comprensibles por nuestra parte) y hasta a cambios político-administrativos con los consecuentes cambios en las prioridades.

### *Asistencia del BM y el Desarrollo Nacional.*

3. Coincidimos en calificar de “moderadamente satisfactorio” el impacto del programa de asistencia del Banco sobre el desarrollo nacional, y con los elementos con que se argumenta tal adjetivación (punto 4). Esta coincidencia de juicio se extiende también en los comentarios referentes al involucramiento de la asistencia del Banco en el proceso de reformas estructurales, el proceso de privatización, la relevancia de su asistencia en el desarrollo nacional y la participación limitada del Banco en el diálogo de política promotor de las referidas reformas. Al respecto, puntualizamos que la asistencia del Banco puede ser más intensa y fecunda tanto en los campos en que actualmente incide como en áreas prioritarias del desarrollo nacional insuficientemente atendidas.



4. Coincidimos, además, con las lecciones aprendidas expuestas en el punto 4 del sumario: a) mejorar, en continuidad e intensidad, la calidad del diálogo Banco-País en aras de un mayor aprovechamiento de las ventajas que el mismo representa para la clarificación de la agenda de desarrollo y para la toma de decisiones de parte del liderazgo nacional; b) fortalecer la capacidad institucional local para la preparación, monitoreo y evaluación de los proyectos; se comparte también lo expuesto en relación a la relevancia del sector agropecuario (reformas en la comercialización, tierra, precios) para la remoción de barreras y la propiciación de sistemas productivos competitivos y, finalmente, en lo que concierne al **sector energético**.
5. El Informe es acertado en su exposición sobre el desempeño macroeconómico en las últimas dos décadas y en su enfoque sobre el progreso registrado en las variables del desarrollo social. Asimismo, consideramos apreciables muchas de las mociones presentadas en los Nos. 1.12 y 1.13 (Pág. 6) sobre temas para la agenda futura del desarrollo nacional. Sin embargo, es preciso puntualizar (como comentario a lo planteado en el No. 1.13) que el Gobierno trabaja con la mesura y el ritmo que la delicadeza del tema requiere para la modernización productiva y la apertura a la competencia de los sectores nacionales (agricultura, industria). Desde nuestra perspectiva, la gestión de esos procesos de desregulación y liberalización en los sectores indicados ameritan un tratamiento más cuidadoso que el dado a la apertura de los sectores comunicaciones, turismo y zonas francas.
6. En general, apreciamos como acertada la perspectiva histórica con que se aborda el programa de asistencia del Banco al país (pp. 6-16); compartimos los comentarios y valoraciones sobre la efectividad de las diferentes operaciones de préstamos ejecutadas o en proceso de ejecución desde 1985 hasta la fecha y la valoración de su impacto en el desarrollo de sectores esenciales como el desarrollo de las zonas francas, sector energético, transporte y caminos vecinales y educación. Asimismo, consideramos correcto el sumario de las operaciones de préstamos otorgados al País durante 1995-2002, período en el que se aprecia un mayor dinamismo en la intervención de la asistencia del Banco mediante operaciones para financiar proyectos de gran significación en la gestión del desarrollo nacional: irrigación de suelos agrícolas y manejo del riego por usuarios, educación básica, carreteras nacionales, fortalecimiento de servicios provinciales de salud y reconstrucción de la infraestructura destruida por Huracán Georges. Además, las notas sobre la nueva estrategia de asistencia al País actualmente en ejecución, incluyendo intervenciones en áreas de prevención del VIH, educación básica, desarrollo del Centro de Educación a Distancia, telecomunicaciones y otras.

*Relevancia, eficacia y eficiencia de la asistencia.*

7. Tanto mediante las intervenciones antes referidas, como a través de la elaboración de análisis y asistencia técnica (consultorías), el Banco ha apoyado significativamente la gestión del desarrollo nacional. Especialmente, en los períodos en que el diálogo Banco-País fue más intenso, por ejemplo, a finales de los 80's e inicio de los 90's, cuando el país se benefició de manera sobresaliente de apoyos en

términos de asesoría, apoyo en la formulación de la agenda de reformas y estabilización macroeconómica y la creación de condiciones para el crecimiento sostenido registrado en la década de los noventa: reestablecimiento de los equilibrios macroeconómicos (fiscal, monetario y cambiario), política comercial, etc. Entendemos que beneficios que se han derivado de la relación Diálogo – País ameritan el fortalecimiento del mismo.

8. Es fruto de este Diálogo que se llegó a identificar áreas, consensuada, donde el país requiere apoyo especial, como: i) políticas para el combate a la pobreza; ii) política económica para la promoción del desarrollo; iii) modernización del estado; iv) políticas para la preservación del medio ambiente; y v) las relaciones dominico-haitianas y el desarrollo económico fronterizo. Estas áreas constituyen sin dudas temas de convergencia entre la demanda asistencia por parte del País y la oferta de recursos de parte del Banco Mundial.

*Perspectivas de asistencia.*

9. Es evidente que las intervenciones del Banco en el financiamiento a proyectos y programas de desarrollo han impactado favorablemente el crecimiento económico y diferentes áreas del desarrollo nacional, tales como el desarrollo de infraestructura para el crecimiento económico y desarrollo del sector energético. También, es cierto que los impactos en esa dirección seguirán desarrollándose en la medida en que se continúe madurando la ejecución de la actual cartera de proyectos. Sin embargo, coincidimos con el Informe en el sentido de que hay mucho campo de acción en que la República Dominicana requiere la asistencia del Banco. Además de las áreas ya atendidas por la asistencia del Banco, es básico que se continúe el diálogo para apoyar áreas como el fortalecimiento institucional (incluida dar mayor vigor a la relación Banco-País), el desarrollo social y la preservación del medio ambiente.
10. Para la presente Administración, encabezada por el Ing. Agrónomo Hipólito Mejía, los temas de la lucha contra la pobreza y la asistencia para el desarrollo del sector agropecuario y la preservación del ambiente, que incluyen el combate a la pobreza rural, constituyen una de las más altas prioridades de la agenda de Gobierno.

**Comentarios del Gobierno sobre el borrador  
de la evaluación de la asistencia al país  
(traducción de la carta en español)**

(SEAL)

***Dominican Republic  
Technical Secretariat of the Office of the President  
Santo Domingo, D. N.***

0595

March 24, 2003

Mr. R. Kyle Peters  
Senior Manager  
Country Evaluation and Regional Relations  
Operations Evaluation Department  
International Bank for Reconstruction and Development  
Washington, D. C.

Dear Mr. Peters:

I have the honor to write concerning the World Bank's document titled "*Dominican Republic Country Assistance Evaluation*," which you sent to my office for review and comment. As you requested, I am forwarding herewith some observations on the draft.

I trust that these comments will be useful.

Sincerely yours,

/s/ Lic. Rafael Calderón Martínez  
Technical Secretary  
Office of the President (seal)

JECS

**Comments on the Document: “Dominican Republic Country Assistance Evaluation”  
(World Bank)**

*Guideline questions for review of the Report:* 1. Is the World Bank’s assistance related to the main problems affecting development of the economy? 2. How is it contributing to the development of the country? 3. How relevant, effective, and efficient is the Bank’s assistance to the country? 4. What actions are recommended for future Bank cooperation with the country?

*Comments*

1. In the Executive Summary (para. 1) and in the body of the report (para. 1.11), with regard to the reduction of the poverty rate from 38% (1986) to 29% (1988): Given the different estimates available for this indicator, and their controversial nature, we suggest that the comment be left in qualitative terms, or that if percentages must be used they be attributed to the source. For example, the differing estimate attributed to the Planning Department (ONAPLAN) in the footnote to para. 1.11 on page 4 does not jibe with the one assumed in the report. Is the latter one from the Central Bank, ECLAC, CELADE, Dahajre et al., or is it your own?
2. We suggest that in point 2 of the Executive Summary the expression “country’s sensitivity to external interference,” presented as a partial explanation for the lack of Bank loans to the country, be clarified. While this characterization is valid for the 1986-1996 period, we consider that in public opinion and at the governmental level, at least since the second half of the 1990s, the country has a favorable attitude toward financial assistance from multilateral agencies, especially the World Bank. Vestiges of these attitudes may be more due to the Bank’s preconditions, the country’s ability to manage them, and procedures required by Bank policy (burdensome at times, but understandable on our part) and even to political-administrative changes with the resulting shifts in priorities.

*World Bank Assistance and National Development*

3. We agree with the rating of “moderately satisfactory” for overall development impact of the Bank’s program, and with the factors cited to justify that characterization (para. 4). We also concur with the comments on the involvement of the Bank’s assistance in the structural reform process, privatization, the relevance of assistance to national development, and the Bank’s limited role in the policy dialogue to promote these reforms. In this regard, we feel that the Bank could offer more and better assistance, both in the fields in which it is currently involved and in the priority areas for national development that have been insufficiently addressed.
4. We also agree with the lessons learned that are noted in para. 5 of the summary: a) to improve, in continuity and intensity, the quality of the Bank’s dialogue with the country in order to maximize the benefit that it affords for clarification of the development agenda and for decision-making by national leadership; b) to improve the country’s institutional capacity to prepare, monitor, and evaluate projects. We also concur with the comments concerning the importance of the agricultural sector (trade, land, and price reform) to remove barriers to

entry and encourage competitive production methods, and, finally, the comments on the power sector.

5. The report accurately comments on macroeconomic performance in the past two decades and progress in the social development variables. We also consider valid many of the suggestions contained in paras. 1.12 and 1.13 (page 6), on subjects for the agenda for national development. However, it should be noted (as a comment on para. 1.13) that the Government works with the caution and pace needed because of the sensitivity of the subject for productive modernization and the opening up of competition in the domestic sectors (agriculture, industry). In our view, management of these processes of deregulation and liberalization requires greater caution than was required for the opening up of the communications, tourism, and free trade zone sectors.
6. In general, the historical treatment of the Bank's assistance program to the country (pp. 6-16) is accurate. We concur with the comments and assessments regarding the effectiveness of the various loan operations executed or in process of execution from 1985 to date, and the evaluation of their impact on the development of such essential sectors as promotion of free trade zones, the power sector, transportation and feeder roads, and education. We also agree with the summary of loan operations granted to the country between 1995 and 2002, a period characterized by more intense activity in the Bank's assistance through operations to finance projects of great importance for the management of national development: irrigated land and watershed management, basic education, national highways, strengthening of provincial health services, and reconstruction of infrastructure destroyed by Hurricane George. We also concur with the notes on the country assistance strategy currently in execution, including loans for the prevention of HIV, basic education, development of a Distance Learning Center, telecommunications, and others.

*Relevance, effectiveness, and efficiency of the assistance*

7. Through the abovementioned loans and its analytical and advisory services (consultants), the Bank has made a substantial contribution to the management of national development, especially in the periods when the Bank-country dialogue was strongest, as in the late 1980s and early 1990s, when the country benefited immeasurably from support in the areas of advisory services, assistance for drawing up the reform agenda and macroeconomic stabilization, and the establishment of conditions for the sustained growth attained in the 1990s: restoration of macroeconomic balances (fiscal, monetary, and exchange), trade policy, etc. We feel that the benefits obtained from the country dialogue relationship justify its strengthening.
8. As a result of this dialogue we jointly agreed upon areas in which the country needs special support, such as: i) policies for fighting poverty; ii) economic policy for promotion of development; iii) modernization of the government; iv) policies for preservation of the environment; and v) Dominican-Haitian relations and economic development for their border regions. These areas undoubtedly represent points of convergence between the country's assistance requirements and the Bank's resource supply.

*Outlook for assistance*

9. It is clear that the Bank's loans to fund development projects and programs have had a favorable impact on economic growth and various areas of national development, such as the development of infrastructure for economic growth and development of the power sector. It is also certain that impacts of this sort will continue to be felt as long as the execution of the current project portfolio continues. However, we agree with the report that there are many fields of action in which the Dominican Republic needs the Bank's assistance. In addition to the areas already addressed by Bank assistance, it is necessary to continue the dialogue to support areas such as institutional strengthening (including enhancing the Bank-country relationship), social development, and environmental preservation.
10. The current administration, headed by Hipólito Mejía, has assigned very high priority on the Government's agenda to the fight against poverty, assistance to the agricultural sector, and environmental preservation, including the fight against rural poverty.

## MEDIDAS QUE DEBERÍA ADOPTAR LA ADMINISTRACIÓN DEL BANCO MUNDIAL

<i>Recomendaciones del DEO</i>	<i>Respuesta de la administración</i>
<p><i>Evaluación de la asistencia a la República Dominicana</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Apoyo a los objetivos de desarrollo del milenio.</i> El programa del Banco debe seguir ayudando al país a prestar mejores servicios en sectores fundamentales como la educación, la salud y el medio ambiente, y al Gobierno a mejorar la calidad de los gastos sociales.</li> <li>• <i>Intensificación de las reformas:</i> El Banco debería ayudar al país a ampliar su programa de reformas estructurales para que abarquen la agricultura, incluidas las reformas relativas al comercio internacional, la tenencia de la tierra, el agua y las políticas de precios, y a eliminar las barreras a la entrada y a la competencia en las actividades dentro del país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa de asistencia del Banco está bien diseñado para ayudar al Gobierno a alcanzar los ODM, con un conjunto importante de operaciones de financiamiento, estudios analíticos y actividades de asesoramiento en los sectores de la educación, la salud, el VIH/SIDA y el medio ambiente. Probablemente la República Dominicana alcanzará todos sus ODM, con la posible excepción de los relativos al VIH/SIDA. No obstante, para lograrlo se necesitará:             <ul style="list-style-type: none"> <li>i) una dirección firme del Gobierno para aplicar una estrategia general de lucha contra la pobreza;</li> <li>ii) intensificar las reformas estructurales, especialmente para modernizar el Estado, y iii) racionalizar la coordinación de las actividades de los donantes para evitar duplicaciones y lograr que la asistencia técnica y financiera produzca un mayor impacto. El Banco seguirá apoyando los ODM a través de sus programas crediticios y no crediticios. Un estudio del gasto público que se completará en el ejercicio de 2003 orientará el diálogo sobre la eficacia del gasto público, especialmente en los sectores sociales. Dos donaciones del Programa MECOVI mejorarán la capacidad del país para realizar encuestas de hogares y analizar sus resultados. El financiamiento para programas apoyará las iniciativas de reforma en los sectores de la salud y el medio ambiente. En educación el Banco está concentrando su asistencia en los niveles preescolar y terciario, ya que el BID se ocupa de los niveles primario y secundario.</li> </ul> </li> <li>• El Banco seguirá apoyando al país para que éste amplíe su programa de reforma estructural, y tiene previsto realizar estudios sobre agricultura, comercio y competitividad en el país y en la región. No obstante, los efectos de este apoyo dependerán en definitiva de la disposición del Gobierno a resolver las cuestiones estructurales fundamentales y asumir los costos políticos que podrían derivarse de ello. Por ejemplo, en el sector agrícola, el sólido crecimiento que tuvo lugar gracias al apoyo de una demanda interna importante oculta problemas</li> </ul>

<i>Recomendaciones del DEO</i>	<i>Respuesta de la administración</i>
	<p>estructurales profundos y deficiencias en la política del sector y en las intervenciones gubernamentales. La mayor parte de los gastos en el sector agrícola se dedican a subvenciones a los insumos y a programas de apoyo a productos básicos que no pueden generar crecimiento en el largo plazo. Sin embargo, el costo político de reformas estructurales profundas en este sector puede ser elevado y los sucesivos gobiernos muestran poco interés en llevarlas a cabo. Además, sin planificación adecuada ni redes de protección social apropiadas, la eliminación de esas subvenciones podría causar problemas sociales, tales como una mayor migración hacia las zonas urbanas, lo que a su vez puede causar otros problemas en éstas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Energía eléctrica.</i> El Banco debería ayudar al país a: a) asegurar que el marco regulador opere adecuadamente; b) resolver problemas de congestión en el sistema de transmisión; c) solucionar los problemas relativos a la falta de pago, y d) reformar la política de tarifas al detalle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualmente, el Banco se encuentra en una fase avanzada de la preparación de un programa amplio de apoyo a la reforma de un segundo grupo de problemas en el sector de energía eléctrica. El Gobierno ya ha aumentado las tarifas hasta un nivel que permite recuperar costos, ha mejorado la focalización de la subvención general para la electricidad y ha progresado considerablemente en resolver los problemas de atrasos en los pagos en el sector. El programa propuesto por el Banco también apoyará el fortalecimiento de todas las instituciones del mercado, incluido el organismo regulador, prestando asistencia técnica ininterrumpida. El Banco hará un seguimiento del progreso que se haga en este segundo grupo de problemas fundamentales antes de estudiar préstamos para resolver la congestión en la red de transmisión.</li> </ul>



### **Resumen del Presidente: Comité sobre la Eficacia en Términos de Desarrollo (reunión del 2 de junio de 2003)**

1. El subcomité oficioso del Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo se reunió el 2 de junio de 2003 para estudiar la evaluación de la asistencia a la República Dominicana (R2003-0064). El subcomité acogió con satisfacción esa evaluación y encomió al DEO por la calidad del informe.
2. El DEO señaló que la economía de la República Dominicana se había transformado considerablemente. La decidida actuación del Gobierno en 1990 puso en marcha políticas de estabilización y un programa de reforma económica gradual que forjaron una de las economías de crecimiento más rápido del mundo, en la que durante el último decenio se ha registrado un nivel medio de crecimiento anual del 5% aproximadamente. No obstante, aún falta mucho para completar el proceso de reforma estructural. La industria nacional y la agricultura están muy reglamentadas, el desempleo sigue siendo elevado, el país todavía está rezagado en diversos indicadores sociales respecto de países similares y el sector de la energía eléctrica todavía constituye un lastre para la economía del país. En general, en el período de 1985-02, la función del Banco en la República Dominicana fue modesta y su diálogo con el país discontinuo, en parte debido a la renuencia a las interferencias externas hasta mediados del decenio de 1990, y en parte debido al escepticismo del Banco sobre el compromiso del país con las reformas y su capacidad para mantenerlas. Últimamente la influencia del Banco en la política económica ha mejorado. Los resultados del financiamiento para proyectos han sido variables: los préstamos apoyaron con éxito los sectores pertinentes para alcanzar los ODM, pero los resultados en el sector de energía han sido deficientes. Además, la reforma estructural no se ha aplicado en forma eficaz a la agricultura y la industria nacional, sectores importantes para lograr un crecimiento generalizado y para reducir la pobreza. La expansión de las actividades de la oficina del Banco en el país debería ayudar a fortalecer su diálogo sobre políticas con el Gobierno. El DEO subrayó que el Banco debería: a) seguir mejorando el diálogo con las autoridades, especialmente en campos donde el Banco tiene conocimientos especializados; b) seguir utilizando el financiamiento para proyectos destinados a alcanzar los ODM; c) colaborar con el Gobierno para ampliar su programa de reforma estructural de manera que abarque la agricultura, y eliminar las barreras para entrar y competir en las actividades dentro del país, y d) prestar asistencia en el sector de energía eléctrica poniendo de relieve la necesidad de hacer cumplir la reglamentación y mejorar los resultados de la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE).
3. La administración manifestó su acuerdo con el análisis y las recomendaciones del DEO y planteó los siguientes puntos. Actualmente, el Banco está en mejor posición para ampliar su diálogo con el país. Entre 1998 y 1999 se estableció una oficina en Santo Domingo y ello fue un signo positivo de que, durante los últimos cuatro o cinco años, el Banco ha entablado un diálogo mucho más intenso con la República Dominicana. El programa de asistencia del Banco está bien diseñado para ayudar al país a alcanzar los ODM, con un volumen considerable de préstamos y estudios analíticos y actividades de asesoramiento en sectores como la educación, la salud, el VIH/SIDA y el medio ambiente. El Banco seguirá ayudando al país a ampliar su programa de reforma estructural, y se han previsto estudios analíticos regionales, y específicos para el país sobre agricultura, comercio y competencia. No obstante, el efecto de este apoyo dependerá, en última instancia, de la disposición del Gobierno a resolver problemas estructurales fundamentales y a asumir los posibles costos políticos que se deriven de ello. Con respecto al sector de energía eléctrica, el Banco se encuentra en una fase avanzada de la preparación de un programa amplio de apoyo a las reformas en el sector para resolver un segundo grupo de problemas.
4. El subcomité acogió con satisfacción la evaluación completa e imparcial del DEO, y apoyó ampliamente sus conclusiones. Los miembros del subcomité señalaron con beneplácito que, en general, la administración estaba de acuerdo con las recomendaciones del DEO. Encomiaron a las autoridades por haber transformado la economía del país y haberla convertido en una de las de crecimiento más rápido del mundo. A continuación figuran algunas de las cuestiones concretas que planteó el subcomité.

5. **La función del Banco en el proceso de reforma.** Los miembros del subcomité observaron que recientemente la situación en el país demuestra que la gestión macroeconómica ha empeorado en medida apreciable. Hay una urgente necesidad de ampliar el programa de reforma. Los miembros del subcomité estuvieron de acuerdo con el DEO en que el Banco tiene una función crucial que desempeñar a este respecto y pidieron a la administración que expusiera con más detalle cómo prevé responder a las necesidades del país en vista de los acontecimientos recientes. Preguntaron sobre las consecuencias de la reorganización interna del Banco en su relación con el país, y subrayaron la importancia de mantener el diálogo. La administración manifestó que, desde 1997, ha habido continuidad en el personal del Banco y que la intención era mantener esta continuidad y mejorar el diálogo. Todo el equipo económico tiene actualmente su sede en Santo Domingo, lo cual favorecerá un diálogo informal y continuo.
6. **Los estudios analíticos y actividades de asesoramiento.** El subcomité señaló que, en el decenio de 1990, los estudios analíticos y actividades de asesoramiento del Banco apoyaron considerablemente el programa de reformas del Gobierno. Sin embargo, los estudios económicos y sectoriales formales y de mayor alcance que se llevaron a cabo entre 1995 y 2001 al parecer obedecieron más a la iniciativa del Banco que a un pedido del Gobierno y no produjeron mucho impacto. Los miembros del subcomité se mostraron escépticos sobre el impacto en el desarrollo y la eficacia de productos con los que el Gobierno no se identificaba y que posiblemente se hayan llevado a cabo sólo porque durante esos años los niveles de financiamiento fueron reducidos.
7. **La limitada participación del Banco en el pasado.** El subcomité señaló que la limitada participación del Banco en la República Dominicana se debía, en parte, a su falta de confianza en la capacidad de las autoridades para llevar a cabo y mantener la estabilidad y las reformas económicas de principios del decenio de 1990. Los miembros del subcomité también señalaron que el FMI no compartía esta opinión y preguntaron por qué razón el Banco mantuvo una actitud tan escéptica y negativa. La administración manifestó que, en ese momento, el Gobierno era muy renuente a las interferencias externas. También hubo muchos cambios en el personal y el Banco consideraba que el programa de estabilización y reforma que el Gobierno había diseñado era demasiado gradual y excesivamente selectivo respecto de los sectores que había que liberalizar.
8. **La CFI y el OMGI.** Algunos miembros del subcomité señalaron que tanto la CFI como el OMGI eran muy activos en la República Dominicana, país que en el ejercicio de 2002 fue uno de los principales receptores de financiamiento de la CFI en la región y que ocupaba el sexto lugar en cuanto al volumen de compromisos del OMGI a pesar de su tamaño relativamente pequeño. Miembros del subcomité señalaron que esto parecía indicar que el OMGI y la CFI evaluaban la situación en el país en forma distinta que el Banco, y preguntaron cuáles eran las razones de esa diferencia. El personal de la CFI afirmó que, gracias a las reformas de mediados de los años noventa, el entorno era más favorable para una mayor participación del sector privado y esto permitió que la CFI ampliara sus actividades en el país. La mayor parte de éstas se han llevado a cabo durante los últimos seis o siete años.
9. **Compromiso del Gobierno con las reformas.** Los miembros del subcomité señalaron que, a principios del decenio de 1990, la intervención del Banco en la República Dominicana había sido limitada porque las autoridades no deseaban que el proceso de reforma estuviera impulsado desde el exterior. Preguntaron si esta actitud había cambiado y si actualmente el Banco estaba en condiciones de brindar un apoyo más importante. Señalaron que algunas cuestiones fundamentales de la reforma en la agricultura podrían ser objeto de considerable desacuerdo. La administración dijo que cada vez había más conciencia de que la reforma agrícola y rural era esencial, teniendo en cuenta el ritmo de urbanización. Se concedería más importancia a los estudios económicos y sectoriales para destacar algunos ámbitos que habría que reformar.
10. **Coordinación con los donantes.** Los miembros del subcomité pidieron más explicaciones sobre la afirmación que figura en el documento en el sentido de que el Banco no había coordinado bien su

asistencia externa a la República Dominicana con otros donantes. Uno de ellos señaló además que en la sección sobre “Enseñanzas recogidas y recomendaciones” se afirmaba que la participación mediante mecanismos como el MID podría ser útil, aunque para ser eficaz debía ser ininterrumpida y contar con la participación activa de todos los donantes importantes. El orador preguntó si la frase “podría ser útil” significaba que la participación a través de esos mecanismos no siempre era útil. El personal respondió que diversos programas del Gobierno se basaban en las recomendaciones del plan piloto del MID, cuyo resultado más importante había consistido en facilitar el debate entre partidos políticos y reunir a los donantes para lograr una cooperación más coherente en cuestiones de desarrollo.

11. **La función del Banco en la prevención de crisis.** Los miembros del subcomité recordaron que el Banco había llevado a cabo un programa de evaluación del sector financiero en la República Dominicana. El país enfrentaba diversas dificultades en el sector financiero que podrían afectar a todo el sistema. Preguntaron qué enseñanzas podría extraer el Banco de su participación en ese sector a través de dicha evaluación. El orador representante de la República Dominicana señaló que las recomendaciones del programa de evaluación del sector financiero no tenían relación con la cuestión del fraude, que era el problema en ese ámbito. Para más adelante habría que pensar en algunos mecanismos que aseguraran que las instituciones bancarias y los organismos reglamentarios aprendieran todo lo necesario sobre el lavado de dinero y las cuentas extraterritoriales. El Gobierno estaba haciendo todo lo que estaba a su alcance para aumentar su transparencia: no sólo había invitado al Banco y al FMI a proseguir su labor en el programa de evaluación del sector financiero, sino que también había invitado a otros países a inspeccionar los libros antes de que se subastaran las cuentas y se cerrara el banco intervenido por el Gobierno.

12. **El sector de energía eléctrica.** Los miembros del subcomité estuvieron de acuerdo con el DEO en que el Banco debería desempeñar una función crucial y dinámica en el importante sector de energía eléctrica reuniendo a las partes para que resolvieran las cuestiones de la falta de pago, la política de precios al detalle y las congestiones en el sistema de transmisión. Señalaron que la administración ya había previsto un programa para abordar estas cuestiones y solicitaron más información al respecto. Subrayaron la importancia de que la secuencia en que se aplicaran las reformas fuera apropiada y estuviera bien diseñada y de que se hubiera establecido un marco jurídico y regulador adecuado antes de privatizar empresas públicas. También afirmaron que la actual situación del sector demuestra los graves efectos negativos de una estrategia de reforma que no se aplica en la secuencia adecuada.

Finn Jonck, Presidente

Distribución:

Directores Ejecutivos y Suplentes

Presidente

Directivos Superiores del Grupo del Banco

Vicepresidentes del Banco, la CFI y el OMGI