



Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales DR-X1003 - DR-L1125 / 4331/OC-DR

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original: Guillermo Collich (IFD/CMF), Jefe de Equipo; Juan Jose Durante, Jefe de Equipo Alterno (IFD/CMF); Rafael Rodríguez-Balza (CID/CDR); Juan Martínez Álvarez (IFD/CMF); Sarah Almonte (IFD/CMF); Annabella Gaggero (IFD/CMF); Casandra Rogers (CSD/RND); y Bernadete Buchsbaum (LEG/SGO).

Equipo PCR: Juan José Durante (IFD/CMF); Hongrui Zhang (IFD/CMF); Annabella Gaggero (IFD/CMF); Guillermo Collich (IFD/CMF); Hori Tsuneki (CSD/RND); Denise Salabie (VPC/FMP); y Verónica Gonzales Stuva (consultora, asesora externa).

Índice

Enlaces Electrónicos.....	3
Enlaces Electrónicos Opcionales.....	3
Acrónimos y Abreviaciones.....	4
I. Introducción	7
II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO	14
2.1 Relevancia.....	14
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país	14
b. Alineación estratégica.....	18
c. Relevancia del diseño.....	19
2.2 Eficacia	26
a. Declaración de objetivos.....	26
b. Resultados logrados	26
c. Análisis contrafactual.....	32
d. Resultados imprevistos.....	33
2.3 Eficiencia	33
2.4 Sostenibilidad	37
a. Aspectos generales de sostenibilidad	37
b. Salvaguardias ambientales y sociales.....	39
III. Criterios no centrales.....	39
3.1 Desempeño del Banco	39
3.2 Desempeño del Prestatario	41
IV. Hallazgos y Recomendaciones	41
4.1 Dimensiones 1 a 4.....	42

Enlaces Electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Lista de Chequeo de PCR](#)

Enlaces Electrónicos Opcionales

1. [Taller de Cierre](#)
2. [Monthly Operational Review \(MOR\), August, 2016. IDB/SPD](#)
3. [Análisis de Eficiencia de la Operación](#)
4. [Referencias](#)

Acrónimos y Abreviaciones

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCF	Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública
LRA	Lista de Redireccionamiento Automático
MH	Ministerio de Hacienda
MR	Matriz de Resultados del Proyecto
NASA	<i>National Aeronautics and Space Administration</i>
NOAA	<i>National Oceanic and Atmospheric Administration</i>
OECD	<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PAGER	<i>Prompt Assessment of Global Earthquakes for Response</i>
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PFTRDN	Programas de financiamiento y transferencia de los riesgos de desastres naturales
PGIRDN	Programa de gestión integral del riesgo por desastres naturales
PIB	Producto Interno Bruto
ROP	Reglamento de Operación
USGS	<i>US Geological Survey's National Earthquake Information Centre</i>

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

NÚMERO DE OPERACIÓN: DR-L1125 (en el marco de DR-X1003)
TÍTULO: Préstamo contingente para emergencias por desastres naturales
INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: Préstamo de inversión con garantía soberana
PAÍS: REPÚBLICA DOMINICANA
PRESTATARIO: República Dominicana
PRÉSTAMO: 4331/OC-DR
SECTOR/SUBSECTOR: Mercados financieros / Financiación de riesgos

FECHA DE APROBACIÓN DIRECTORIO: 11 de noviembre de 2009 (DR-X1003)
FECHA DE EFECTIVIDAD CONTRATO DE PRÉSTAMO: 16 de diciembre de 2010 (DR-X1003)
FECHA DE ELEGIBILIDAD PARA SOLICITAR DESEMBOLSOS: 22 de agosto de 2011 (DR-X1003)
FECHA DE ELEGIBILIDAD PARA EL DESEMBOLSO: 19 de octubre de 2017 (DR-L1125; 4331/OC-DR)

MONTO DEL PRÉSTAMO

MONTO ORIGINAL: US\$16.000.000
MONTO ACTUAL: US\$16.000.000
CONTRAPARTIDA: N/A
COSTO TOTAL DEL PROYECTO: US\$16.000.000

MESES DE EJECUCIÓN

DESDE APROBACIÓN: N/A
DESDE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: N/A

PERIODOS DE DESEMBOLSOS

FECHA ORIGINAL DE DESEMBOLSO FINAL (DR-X1003): 16 de diciembre de 2015
FECHA ACTUAL DE DESEMBOLSO FINAL (DR-X1003): 16 de diciembre de 2020
FECHA ORIGINAL DE DESEMBOLSO FINAL (DR-L1125): 20 de diciembre de 2017¹
FECHA ACTUAL DE DESEMBOLSO FINAL (DR-L1125): 20 de diciembre de 2017
EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): N/A
EXTENSIÓN ESPECIAL (MESES): N/A
DESEMBOLSOS
CANTIDAD TOTAL DE DESEMBOLSOS A LA FECHA: UN (1) DESEMBOLSO POR US\$16.000.000

REDIRECCIONAMIENTO

FONDOS RECIBIDOS DE OTROS PROYECTOS: No
FONDOS ENVIADOS A OTRO PROYECTO: No

CALIFICACIONES DEL DESEMBOLSO DEL PROYECTO EN LOS PMR: N/A

<u>No.</u>	<u>PMR Fecha</u>	<u>Etapa de PMR</u>		<u>Desembolsos reales (millones de USD)</u>

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST: Costo-Efectividad/Costo-Eficiencia
METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: Costo-Efectividad/Costo-Eficiencia complementada con evidencia comparativa en la literatura

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO: Muy exitoso

¹ El vencimiento del período de desembolso ocurre a los 90 días de ocurrido el evento elegible y el prestatario cuenta con 365 días desde dicho evento para presentar el informe de uso de recursos.

PERSONAL DEL BANCO

POSICIONES	EN PCR	EN LA APROBACIÓN
VICEPRESIDENTE VPS	Ana María Rodríguez-Ortiz	Santiago Levy Algazi
VICEPRESIDENTE VPC	Alexandre Meira da Rosa	Roberto Vellutini
GERENTE DE PAÍS	Verónica Zavala Lombardi	Gina Montiel
GERENTE SECTORIAL	Moisés Schwartz Rosenthal	Mario Marcel
JEFE DE DIVISIÓN	Juan Antonio Ketterer	Kurt Focke
REPRESENTANTE DE PAÍS	Miguel Coronado	Manuel Labrado
JEFE DE EQUIPO DEL PROYECTO	Juan José Durante	Guillermo Collich
JEFE DE EQUIPO DEL PCR	Juan José Durante	Guillermo Collich

TIEMPO Y COSTO (DIRECTO) DEL PERSONAL²

Ciclo de proyecto de etapa	# de semanas de personal	USD (incluidos los gastos de viaje y asesoría)
Preparación	38	\$146.163,47
Supervisión	16	\$78.486,42
Total	54	\$224.649,89

DECLARACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO:

El objetivo del proyecto es apoyar a la República Dominicana a mejorar la eficiencia de la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales, mediante la puesta a su disposición de un instrumento financiero ex ante, flexible y de acceso inmediato, para la cobertura de gastos de emergencia en casos de desastres naturales severos o catastróficos.

² Incluyendo los tiempos y costos asociados a la preparación del DR-X1003 y la supervisión del DR-L1125.

I. Introducción

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó el Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales para la República Dominicana (DR-X1003) el 11 de noviembre de 2009, por un monto de US\$100 millones. La República Dominicana y el Banco firmaron el 18 de febrero de 2010 el contrato de préstamo de la operación³.

Dada la naturaleza contingente del préstamo, que se explica y desarrolla en las siguientes secciones, los desembolsos están sujetos a la ocurrencia de desastres naturales severos o catastróficos que cumplan con los requisitos de elegibilidad establecidos por el Banco y acordados con el país. En septiembre de 2017, el huracán María, tras su paso por el Caribe, generó fuertes lluvias y vientos en la costa noreste de la República Dominicana. El evento fue declarado elegible para acceder a US\$16 millones de la cobertura proporcionada por el préstamo contingente DR-X1003, según los parámetros de elegibilidad acordados entre el Banco y el país⁴. De esta forma, una porción de los recursos del préstamo se puso a disposición del país y, a solicitud del prestatario, fueron desembolsados US\$16 millones bajo el préstamo DR-L1125 (4331/OC-DR), a la cual corresponde el presente Informe de Terminación de Proyecto (PCR por sus siglas en inglés).

Teniendo en cuenta que este PCR es el segundo que realiza el Banco para este tipo de proyectos y que los préstamos contingentes para emergencias por desastres naturales tienen características particulares, a continuación, se incluye información relevante para contextualizar adecuadamente este informe.

Gestión Financiera del Riesgo de Desastres

La región de América Latina y el Caribe está altamente expuesta y vulnerable a amenazas naturales. El impacto socioeconómico de estos eventos ha sido históricamente alto y está mostrando una tendencia cada vez mayor. La frecuencia de los desastres naturales en la región aumentó considerablemente, habiéndose triplicado el número de eventos registrados en los últimos 50 años según la base de datos de EM-DAT (*International Disaster Database*). Por otro lado, las pérdidas financieras por desastres naturales, en precios constantes, alcanzaron un promedio anual de US\$ 15.342 millones entre 2001-2019, comparado con un promedio anual de US\$ 5.622 millones entre 1970-2000 (Gráfico 1). Esta tendencia probablemente continuará o se agravará debido a los efectos del cambio climático⁵.

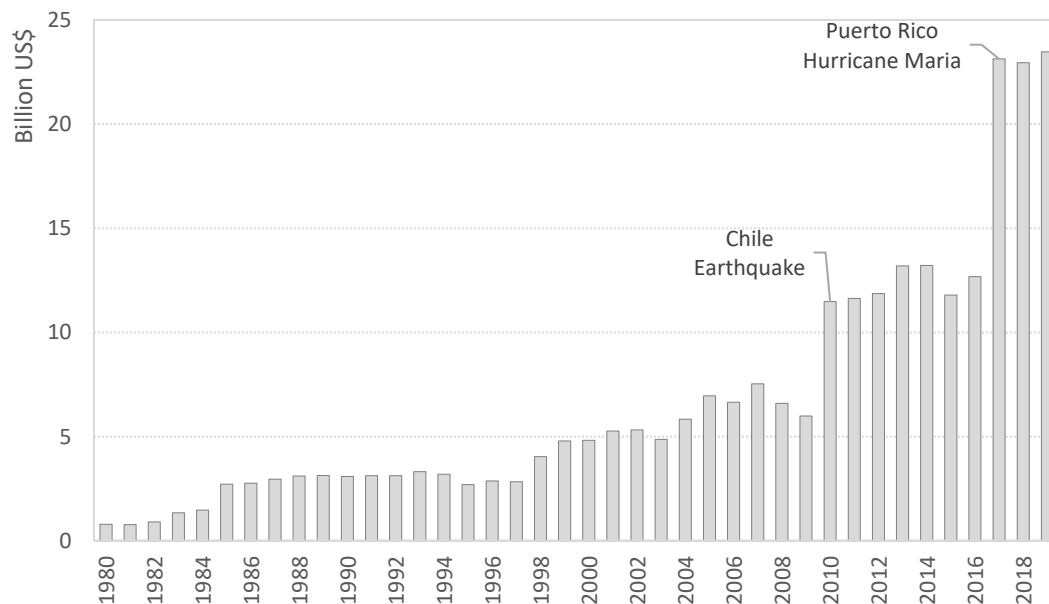
³ En vista de las modificaciones a la política de la CCF (GN-2667-2), entre ellas el incremento del límite máximo de cobertura, la República Dominicana solicitó al Banco el incremento del monto del préstamo DR-X1003 por US\$200 millones adicionales, con el fin de que el monto total de financiamiento ascienda a US\$300 millones. Atendiendo esta solicitud, se reformuló el préstamo DR-X1003 y el 2 de diciembre de 2016 el Directorio Ejecutivo del BID aprobó el nuevo préstamo reformulado DR-X1011. Sin embargo, al momento de ocurrencia del huracán María, el contrato no había cumplido con las condiciones para su entrada en vigencia pues requería de la firma del Gobierno y su subsecuente ratificación.

⁴ Los detalles del cálculo del monto máximo de recursos se encuentran en el [Informe de Verificación de Elegibilidad](#) para Desembolsos del Huracán María en el marco del Préstamo Contingente para Emergencia por Desastres Naturales DR-X1003.

⁵ IPCC (2012). "Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation". Cambridge: Intergovernmental Panel on Climate Change.

La gestión financiera de los riesgos de desastres es un desafío clave de la política pública para los gobiernos de la región, particularmente en aquellos países que enfrentan exposiciones significativas a dichos riesgos y que tienen una capacidad limitada para gestionar los impactos financieros⁶. El BID promueve y apoya el desarrollo de estrategias efectivas para la gestión financiera del riesgo de desastres en sus países miembros. Recientemente, la OECD recomendó a los países miembros y no miembros reforzar sus esfuerzos para diseñar e implementar estas estrategias⁷, señalando que son fundamentales para lograr los objetivos del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres⁸ y los objetivos del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático⁹.

Gráfico 1: Pérdidas por desastres naturales en América Latina y el Caribe, 1980-2019



Fuente: Cálculos propios (promedio móvil de 10 años, precios de 2011), usando datos de EM-DAT: *The International Disaster Database*.

Estas estrategias de financiamiento del riesgo de desastres deben ser un componente central de un enfoque integral para la gestión del riesgo de desastres que incluya, además, la identificación de riesgos y evaluación de vulnerabilidades, la prevención y reducción de riesgos y la respuesta ante desastres. En este sentido, desde 2005, en el marco del Plan de Acción para mejorar la Gestión del Riesgo de Desastres 2005-2008 (GN-2339-1), el Banco trabajó en el desarrollo de un enfoque integral para la gestión del riesgo. Finalmente, en 2008 se aprobó y comenzó a desarrollar operacionalmente el componente financiero de este enfoque¹⁰.

Este componente financiero tiene como objetivo apoyar a los países prestatarios a desarrollar estrategias financieras a través del diseño y puesta en práctica de *programas*

⁶ BID (2010). "Natural Disasters Financial Risk Management Technical and Policy Underpinnings for the Use of Disaster-Linked Financial Instruments in Latin America and the Caribbean". Technical Notes No. IDB-TN-175. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

⁷ OECD (2017). "OECD Recommendation on Disaster Risk Financing Strategies". Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

⁸ Naciones Unidas (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

⁹ Naciones Unidas (2015). Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

¹⁰ BID (2008). Gestión integrada del riesgo de desastres y enfoque financiero (GN-2354-7).

de financiamiento y transferencia de los riesgos de desastres naturales (PFTRDN). Dichos programas incluyen una combinación de mecanismos e instrumentos financieros que mejoren la planificación preventiva y provean una cobertura más amplia, estable y eficiente del riesgo de erogaciones financieras públicas extraordinarias. En el diseño de los PFTRDN se recomienda la utilización de recursos presupuestarios directos o a través de la creación de fondos de reserva para cubrir las erogaciones públicas resultantes de desastres de alta recurrencia y menor magnitud. Adicionalmente, para aquellos desastres con una menor probabilidad de ocurrencia y de magnitud severa o catastrófica, que generan gastos extraordinarios mucho más elevados, se promueve un financiamiento mediante instrumentos de deuda contingente a largo plazo e instrumentos de transferencia de riesgo, como seguros y bonos catástrofe (*Cat Bonds*), por resultar económicamente más eficiente.

Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública

Bajo el marco antes expuesto se creó la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (CCF, por sus siglas en inglés), establecida por el Banco en febrero de 2009 (GN-2502-2). A finales de 2012, se aprobaron modificaciones a la CCF (GN-2667-2) que, entre otros, ampliaron los límites de financiamiento por país de la Facilidad de US\$100 millones hasta US\$300 millones o 2% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que resulte menor. La CCF se modificó el 4 de noviembre de 2019 (GN-2502-7) para introducir mejoras operativas y financieras¹¹, y para ampliar el alcance del instrumento en cuanto a los tipos de riesgos cubiertos¹². Recientemente, ante el desafío de la pandemia de COVID-19, el alcance de la CCF fue expandido para incluir riesgos de salud pública en 2020 (GN-2999-4)¹³.

La CCF es una de las principales herramientas del Banco para apoyar a los países miembros prestatarios a mejorar la gestión financiera del riesgo de desastres naturales. A través de la CCF, los países de la región tienen acceso rápido a recursos financieros para enfrentar gastos fiscales extraordinarios derivados de desastres naturales de magnitud severa o catastrófica. Esta rápida disponibilidad de recursos también ayuda a los países a mitigar el impacto que los desastres naturales de gran magnitud tienen en el desarrollo económico como resultado de la brecha de liquidez que enfrentan los gobiernos debido a la combinación de mayores gastos, ingresos más bajos, reducción de la actividad económica producida por el desastre y restricciones en el acceso a recursos de crédito.

¹¹ Los cambios introducidos a la CCF son: (i) la extensión del período de reconocimiento de gastos elegibles por parte de 180 a hasta 270 días, cuando esté debidamente justificado y a total discreción del Banco; (ii) la eliminación de las comisiones retroactivas por retiro de recursos de los préstamos contingentes en los casos en que estos se financien con recursos del programa de financiamiento regular del Banco; y (iii) la inclusión de un mecanismo de reposición de fondos utilizados en caso de desembolsos. Estos cambios no aplican al presente proyecto.

¹² Se introdujo una segunda modalidad de la CCF para abarcar amenazas naturales de un tipo y magnitud que no se pueden parametrizar con facilidad dada la tecnología existente, pero que son lo suficientemente importantes como para causar impactos en la población, la economía y las cuentas fiscales (p. ej., sequías y tsunamis). El límite de cobertura por país bajo esta modalidad sería de hasta US\$100 millones o el 1% del PIB nominal, el que sea menor. Los parámetros de eventos elegibles no están predeterminados. Una declaración de desastre natural o de estado de emergencia puede activar el uso de los recursos, en la medida en que se cumplan los demás requisitos de elegibilidad indicados en el documento GN-2502-7.

¹³ Esta expansión de la CCF tiene un enfoque doble: (i) un conjunto de disposiciones operativas temporales de la CCF para el brote de COVID-19, y (ii) una actualización de la política CCF para incluir futuros riesgos de salud pública dentro de la segunda modalidad de CCF.

Para permitir el rápido desembolso de los recursos necesarios, los préstamos estructurados bajo la CCF incluyen una solución innovadora basada en la construcción de disparadores paramétricos para calcular la correlación entre la magnitud del desastre y la población afectada por el mismo, así como el nivel de cobertura financiera que se le proporcionará al país en cuestión¹⁴.

Por otro lado, la CCF establece que los países son elegibles para recibir financiamiento, siempre y cuando tengan en vigencia un Programa de gestión integral del riesgo de desastres naturales (PGIRDN) satisfactorio para el Banco. El PGIRDN asegura la alineación de las intervenciones del Banco con sus políticas de gestión de riesgos de desastres que establecen un planteamiento integral de la gestión y que promueven medidas y acciones preventivas, de reducción de riesgos y de planificación financiera ex ante¹⁵.

Diseño de las coberturas paramétricas de la CCF¹⁶

Desde el establecimiento de la CCF en 2009, el BID ha seguido un proceso de innovación y mejora continua en el diseño de coberturas paramétricas, permitiendo de esta manera incrementar la efectividad de los préstamos contingentes. Estas mejoras se concentraron en tres áreas de trabajo: (i) desarrollo de nuevos disparadores paramétricos para ampliar los tipos de riesgos cubiertos, (ii) aplicación de información pública de mayor calidad, y (iii) ajustes a la metodología de verificación de elegibilidad de eventos. A continuación, se resume los principales sucesos e hitos conseguidos hasta la fecha:

- La primera implementación del diseño paramétrico de las coberturas se realizó en el préstamo contingente de República Dominicana, en 2009, para los riesgos de terremotos y huracanes (DR-X1003).
- La primera versión de los disparadores para terremotos utilizaba directamente datos del Sistema PAGER del Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS). Posteriormente, en colaboración con USGS, se logró obtener una versión de los datos en *shapefile* (formato vectorial de almacenamiento digital) por país, que permitió agilizar el proceso de verificación de elegibilidad de los terremotos. Este avance contribuyó a que el desembolso de los recursos a Ecuador por el terremoto de Manabí en 2016 se haya realizado al quinto día de ocurrido el evento.
- Los disparadores para huracanes tuvieron también una evolución destacable. Inicialmente, se analizaba solo el paso de la trayectoria central del huracán sobre las áreas (*boxes*) de alta densidad poblacional producidas por el mismo país, por lo que generaba un problema de riesgo de base. Para mitigar lo anterior, se optó por adicionar información de mayor precisión al análisis. Por ejemplo, los mapas

¹⁴ Esta solución permite evaluar el impacto financiero del desastre en días, evitando semanas, o meses, que generalmente toman las evaluaciones de daños ex post. Este modelo paramétrico fue desarrollado por el Equipo del Banco, en colaboración con la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (NOAA), la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA) y el Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS), además de otras instituciones nacionales e internacionales de reconocido prestigio.

¹⁵ BID (2007). Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres (OP-704; GN-2354-5).

¹⁶ Esta sección se enfoca en el desarrollo de las coberturas paramétricas de la CCF. Las coberturas para riesgos de salud pública son estructuradas bajo la segunda modalidad no paramétrica de la CCF.

de distribución poblacional de LandScan, la franja del viento (*wind swath*) y los datos de la Misión de Medición de Lluvias tropicales (TRMM) de la NASA.

- El diseño de cobertura paramétrica para inundaciones por lluvias torrenciales no asociadas a huracanes se hizo primero para el préstamo contingente de Panamá (PN-X1007). Posteriormente, esta cobertura se extendió a las operaciones de Honduras, Nicaragua, Ecuador, Argentina, Belice y Surinam.
- Con respecto a las inundaciones no asociadas a los ciclones tropicales, se ha avanzado también en el desarrollo de disparadores alternativos (no solo basados en precipitaciones) y más precisos. Actualmente, se está explorando la opción de usar máscaras de agua excedente, las cuales permitirían tener una medición más precisa de la extensión e impacto de las inundaciones, sobre todo de aquellas que no están directamente asociadas a precipitaciones (p. ej., inundaciones ribereñas).
- Se desarrolló una cobertura paramétrica para lahares ocasionados por erupciones volcánicas para el préstamo contingente de Ecuador (EC-X1014). A través del uso de ArcGIS e imágenes satelitales de un evento histórico del volcán Cotopaxi, se logró estimar la población afectada. Actualmente, se está explorando la opción de usar imágenes de radar para extender la cobertura a cualquier volcán de la región.

Descripción del proyecto

El préstamo contingente DR-X1003 es la primera operación estructurada bajo la CCF. El proyecto aprobado por el Banco buscaba proporcionar a la República Dominicana una cobertura financiera de US\$100 millones para terremotos y huracanes. Este proyecto, al igual que todos los préstamos contingentes otorgados bajo la CCF, presenta características específicas dirigidas principalmente: (i) a permitir un acceso rápido a recursos financieros líquidos para atender oportunamente los gastos públicos asociados a emergencias por desastres naturales; y (ii) a que el financiamiento contemple condiciones apropiadas para apoyar al país en el momento crítico que supone una emergencia ocasionada por un evento severo o catastrófico, en donde las finanzas públicas se ven afectadas debido a una combinación de necesidad de recursos adicionales para la atención de gastos extraordinarios con caídas imprevistas de ingresos por disminución de la actividad económica.

Con la finalidad de atender dichas características, el préstamo contingente DR-X1003 presenta términos y condiciones financieras particulares que aplican únicamente a préstamos aprobados bajo la CCF¹⁷. Operativamente, la aplicación de estas condiciones especiales implica que cada desembolso de los préstamos contingentes sea tratado como una operación individual. Tal es el caso del préstamo 4331/OC-DR, que constituye el único desembolso del préstamo contingente DR-X1003.

Por otro lado, es importante notar que para poder realizar el desembolso de los recursos del préstamo 4331/OC-DR se tuvieron que cumplir condiciones especiales establecidas en el contrato del préstamo contingente DR-X1003, entre las que cabe destacar que el

¹⁷ Entre los cuales cabe mencionar: (i) el período de amortización y el período de gracia son contados a partir de la fecha de cada desembolso; (ii) la comisión de crédito sólo se cobrará en el caso que efectivamente se realice un desembolso de recursos provenientes del programa regular de préstamos; y (iii) el plazo de disponibilidad de los recursos para solicitar desembolsos es 5 años, prorrogable, hasta por 5 años adicionales.

Banco haya verificado la ocurrencia de un evento elegible según los parámetros definidos en el Reglamento Operativo y que el PGIRDN, previamente acordado entre el Banco y el Prestatario, se encuentre en ejecución de forma satisfactoria. Son también condiciones especiales previas a cada desembolso que el prestatario haya presentado, dentro del plazo de 90 días de ocurrido un evento elegible, una solicitud de desembolso indicando el monto requerido, y si el mismo se solicita con cargo a recursos del programa regular de préstamos del Banco para República Dominicana; de recursos sin desembolsar de los préstamos identificados en la Lista de Redireccionamiento Automático (LRA)¹⁸; o de una combinación de ambas fuentes. Finalmente, el país optó por utilizar la opción de que se desembolsen los US\$16 millones con cargo a recursos del programa regular.

Descripción del evento

El huracán María se formó el 17 de septiembre de 2017 a partir de una onda tropical que dejó la costa oeste de África el 12 de septiembre. María se fue intensificando gradualmente hasta tocar tierra en la isla de Dominica el 19 de septiembre como un huracán de categoría 5 en la escala Saffir-Simpson. Luego de causar grandes niveles de destrucción y crisis humanitaria en Puerto Rico como un huracán de categoría 4, María pasó cerca a la isla de La Española el 21 de septiembre de 2017 con categoría 3, causando fuertes lluvias y vientos huracanados en la costa noreste de República Dominicana mientras continuaba su recorrido por el Caribe. Entre las provincias más afectadas se encuentran Puerto Plata, Samaná, Santiago Rodríguez, Sánchez Ramírez, Espaillat, Valverde, y La Altagracia.

Si bien la trayectoria del huracán María no pasó sobre el territorio de República Dominicana, la banda de vientos huracanados alcanzó el área de cobertura definida en el Reglamento Operativo del préstamo contingente DR-X1003¹⁹. María alcanzó vientos máximos sostenidos de 185 km por hora. Los vientos con intensidad de huracán se extendieron a unos 95 km fuera de su centro y los de tormentas en unos 240 km. Asimismo, se generaron fuertes lluvias de por lo menos 10 a 13 pulgadas. En las zonas del país más próximas a su trayectoria, María causó inundaciones y deslizamientos, afectando puentes, carreteras, suministro de electricidad y agua potable, y viviendas. También generó el desplazamiento de población a refugios.

Al 22 de septiembre de 2017, el Centro de Operaciones de Emergencias (COE) de la República Dominicana reportaba un total de 19.884 personas desplazadas y albergadas. De ellas, 10.929 personas se encontraban repartidas en 205 albergues abiertos. Debido al desplazamiento de ríos, arroyos y cañadas, 38 localidades se encontraban incomunicadas. Entre ellas se encontraban las provincias orientales de San Pedro de Macorís, Hato Mayor y El Seibo, así como el Bajo Yuna en el noreste. Asimismo, se vieron afectados 40 acueductos y 4 puentes. El Instituto Nacional de Vivienda (INVI) confirmó 38 viviendas totalmente destruidas y 441 parcialmente destruidas a nivel nacional.

¹⁸ La LRA es un mecanismo de fondeo alternativo exclusivo de la CCF (GN-2502-2, ¶4.11). La LRA incluye los préstamos de inversión del Banco con el país vigentes y con saldos disponibles sin desembolsar, cuyos saldos remanentes podrán ser redireccionados automáticamente, a discreción del país, en caso de producirse un desastre natural elegible. En consulta con el prestatario, la LRA se actualiza periódicamente para incluir nuevos préstamos aprobados.

¹⁹ Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2017). Análisis del desempeño económico y social de República Dominicana.

Estadísticas posteriores reportan un total de 5 muertos y 26.000 desplazados debido a las lluvias torrenciales ocasionadas por el huracán. Dichas lluvias provocaron también deslizamientos de tierra que dejaron un total de 57 comunidades incomunicadas. En lo que respecta a infraestructura, 188 viviendas fueron destruidas, 861 estaban severamente dañadas y 8.856 se encontraban inundadas. Más aún, al 25 de septiembre, casi un millón de habitantes se encontraban sin acceso a agua potable y, por lo menos, 350.000 personas quedaron sin electricidad²⁰.

Cabe resaltar que, dos semanas antes, el huracán Irma pasó de forma paralela a la costa norte de República Dominicana como categoría 5²¹. Debido a que la ocurrencia de ambos huracanes fue muy cercana y las zonas de afectaciones fueron similares, esto generó dificultades en cuanto a la identificación de daños correspondientes a cada evento, así como la clasificación de gastos públicos para la atención de emergencia por calamidad. El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) estimó que los huracanes Irma y María provocaron daños de unos US\$182,4 millones, equivalentes al 0,2% del PIB de 2017. El 46,3% de los daños se encontraron en el sector de agua y alcantarillado, seguido por un 28,8% en el sector de obras públicas. Se calcula que los daños ocasionados por el paso del huracán María corresponden a cerca de US\$63 millones²².

Luego del paso del huracán María, el Gobierno de la República Dominicana, a través de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, el Organismo Ejecutor, envió una solicitud de verificación de elegibilidad del evento el 25 de septiembre de 2017. El 2 de octubre de 2017, el Banco respondió a esta solicitud informando al país que, de acuerdo con el análisis realizado siguiendo la metodología establecida en el Reglamento Operativo²³, el evento era elegible para desembolsos bajo el préstamo DR-X1003 y que el país podía acceder hasta US\$16 millones de la cobertura total de US\$100 millones provista por el préstamo contingente.

Objetivo, alcance y estructura del PCR

El presente PCR busca describir y documentar la ejecución, resultados e impactos del préstamo 4331/OC-DR. Este informe recoge los principales resultados obtenidos durante el periodo comprendido entre el 21 de septiembre y el 20 de marzo de 2018, al haberse dispuesto el 100% de los recursos desembolsados.

La discusión en cada una de las secciones centrales del PCR (Relevancia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad) se realiza: (i) en función de los indicadores de la Matriz de Resultados (MR) aprobada; y (ii) en función del diseño de la intervención, los logros alcanzados, gastos realizados, y lecciones aprendidas durante la implementación de la operación.

²⁰ AON Empower Results (2018). Hurricane Maria. Event Recap Report.

²¹ Si bien, este trajo fuertes vientos y lluvias que afectaron viviendas y servicios de básicos, el evento no fue elegible para desembolso.

²² AON Empower Results (2018). Hurricane. Op cit.

²³ El Reglamento Operativo del préstamo DR-X1003, en su Anexo II del Apéndice II "Términos y Condiciones de la Cobertura" establece los siguientes criterios y disparadores paramétricos para determinar la elegibilidad de huracanes para desembolsos: "Una tormenta o sistema de tormentas que ocurra durante el periodo de vigencia de la cobertura del Préstamo que, de acuerdo con los informes de la *United States National Oceanic and Atmospheric Administration (US-NOAA)* publicados dentro de un periodo de hasta 7 días inmediatamente después de iniciado el viento en el área de cobertura, reporten como mínimo una velocidad de viento sostenido de 73 millas por hora o superior, en al menos un punto de medición dentro del área de cobertura".

Cabe resaltar que, siendo este el DR-X1003 el primer préstamo de la CCF y habiendo introducido cambios continuos al instrumento en cuanto a diseño, monitoreo y evaluación (el Banco ha aprobado 12 operaciones bajo la CCF), la evaluación de desempeño de este proyecto se realiza principalmente bajo los parámetros y criterios contemplados en el documento de Propuesta de Préstamo del DR-X1003. No obstante, con el objetivo de enriquecer los hallazgos y lecciones aprendidas de este PCR, se adicionarán información y resultados pertinentes que no fueron previstos o enunciados en el proyecto.

II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO

2.1 Relevancia

El diseño fue realizado conforme a las condiciones de elegibilidad del país para acceder a la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales.

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

Para evaluar si los objetivos y el diseño del proyecto fueron consistentes con las necesidades de desarrollo del país, es importante entender primero la problemática que el proyecto buscó corregir y la solución que se planteó.

Problemática y justificación

República Dominicana, por su ubicación geográfica y diversos factores socioeconómicos y demográficos (63% de la población vive en ciudades), está expuesta a un número elevado de amenazas naturales, incluyendo huracanes, inundaciones, terremotos y deslizamientos de suelo. Solo en la última década, se reportaron 24 desastres naturales en el territorio nacional, de los cuales 14 correspondían a inundaciones severas de tipo riverañea o repentina y 10 a ciclones tropicales, dejando como saldo a más de 3 millones de personas afectadas y US\$175 millones en pérdidas y daños económicos (EM-DAT, 2019).

La ocurrencia de eventos severos o catastróficos evidenció el potencial impacto socioeconómico de los desastres naturales en República Dominicana. Entre los eventos hidrometeorológicos severos y catastróficos más recientes se destacan el huracán María de 2017 que dejó a miles de personas afectadas, cientos de viviendas destruidas, daños en los sectores de obras públicas y agua y alcantarillado, y pérdidas estimadas de US\$63 millones. El huracán Irma de septiembre de 2017 que llevó a evacuar a más de 5 mil personas en las regiones costeras del país y dejó casi al 11% de la población sin agua potable. De similar magnitud e impacto tuvieron las tormentas Noel y Olga de fines de 2007. Los gastos estimados ocasionados por ambas ascienden al 0,6% del PIB. El huracán Jeanne, de septiembre de 2004, originó gastos por un total del 1,6% del PIB, mientras que los eventos más grandes de las últimas décadas, el huracán Georges (1998) y el huracán David y la Tormenta Federico (1979) ocasionaron gastos equivalentes al 16,1% y 18,4% del PIB respectivamente.

En cuanto a los movimientos sísmicos históricos de gran intensidad, se destacan el sismo del 4 de agosto de 1946, que tuvo una magnitud de 8,0 en la escala de Richter y se

localizó en la provincia de Samaná, en donde 100 personas perdieron la vida y más de 20.000 quedaron sin hogar; y el sismo del 22 de septiembre de 2003, que se registró cerca de la población de Puerto Plata con una magnitud de 6,4 en la escala de Richter, el cual afectó a más de 2.000 personas²⁴. Según estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la pérdida máxima probable ocasionada por un sismo con un período de recurrencia de 100 años podría alcanzar el 8% del PIB²⁵.

Asimismo, República Dominicana es altamente vulnerable a los impactos del cambio climático. Según el *Germanwatch Global Climate Risk Index 2019*, República Dominicana es el duodécimo país más afectado por eventos climáticos (entre 182). Particularmente, la población rural es vulnerable a la variabilidad climática debido a su dependencia de la agricultura para fines alimentarios. A medida que se calienta el planeta en las próximas décadas, los eventos climáticos extremos como huracanes se intensificarán y serán más frecuentes, y los impactos del cambio climático posiblemente se agudizarán, sobre todo en sectores económicos como turismo y agropecuario.

En este contexto, la ocurrencia de un desastre natural de magnitud severa o catastrófica constituye un importante pasivo fiscal contingente. En efecto, un estudio elaborado por el Banco²⁶ indica que, ante un evento extremo con un período de recurrencia de 100 años, las pérdidas probables para el país alcanzarían alrededor del 3% del PIB. Asimismo, el informe indica que, en el caso de eventos extremos con una recurrencia igual o mayor a 500 años, las pérdidas probables alcanzarían alrededor del 17% del PIB (10,2 puntos porcentuales corresponderían al sector público y la población de bajos ingresos). Ante esta situación, el sector público no tendría la capacidad financiera para afrontar los gastos extraordinarios durante las fases de emergencia, rehabilitación, ni reposición de la infraestructura pública.

Así, la ocurrencia de un desastre de magnitud catastrófica podría afectar severamente a las finanzas públicas por una combinación de necesidad de recursos adicionales para la atención de gastos extraordinarios y caídas imprevistas de ingresos por disminución de la actividad económica. La evidencia en la literatura es clara en este tema. Benson y Clay (2003) observan que los desastres naturales resultan en gastos públicos adicionales no planificados, y en algunos casos se recurre a la reasignación de recursos financieros ya comprometidos para cubrir los costos de reparación y rehabilitación y para proveer apoyo a las víctimas. Asimismo, Alejos (2017), usando datos panel de 168 países, encuentra que la ocurrencia de *shocks* climáticos extremos está asociada con un incremento en el déficit presupuestario de entre 0,4% y 0,9% del PIB. Bajo esta línea, la evidencia indica que la economía sufre una contracción debido a los costos directos por pérdidas de vidas, daños a la infraestructura, y una contracción de producción inmediata (Gerling, 2017).

Por el lado de los ingresos públicos, estos disminuyen debido a la contracción económica que lleva a una reducción en las recaudaciones (Benson y Clay, 2003). Esta combinación de mayores gastos extraordinarios y menores recaudaciones conlleva a la necesidad de conseguir financiamiento externo para amortiguar el impacto en las cuentas fiscales del país, ocasionado al mismo tiempo un incremento en la deuda externa (Koetsier, 2017). En este contexto, la disponibilidad de una cobertura financiera ex ante para la etapa de

²⁴ BID (2012). Programa de Prevención de Desastres y Gestión de Riesgos. Evaluación de Riesgo Catastrófico en la República Dominicana.

²⁵ Naciones Unidas (2015). Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (GAR) 2015. Perfil de Riesgo de País, República Dominicana.

²⁶ BID (2015). [República Dominicana: Indicadores de Riesgo de Desastres y de Gestión de Riesgos.](#)

emergencia en casos de desastres de gran magnitud reduce parcialmente el riesgo de peores escenarios de impacto del desastre sobre las cuentas públicas al disponer rápidamente de financiamiento eficiente para enfrentar los costos de atención de las emergencias. Esto ha sido verificado en estudios realizados por el Banco²⁷ y otros organismos multilaterales, como el FMI²⁸. Por lo tanto, resultaba fundamental que el Gobierno de República Dominicana tomase medidas para mejorar su gestión financiera del riesgo de desastres naturales y fortalecer su resiliencia fiscal.

Gestión del riesgo de desastres naturales en República Dominicana

Debido al potencial impacto catastrófico de las amenazas naturales, el país realizó avances importantes en materia de gestión del riesgo de desastres (GRD). Los primeros esfuerzos hacia un marco normativo, institucional y presupuestal para esta temática en República Dominicana se originan en la década de 1960, bajo la órbita de la Defensa Civil, a partir de un modelo de gestión orientado únicamente hacia la respuesta. En la década de 1990, bajo el impulso de los marcos internacionales en el tema, se hicieron intentos para avanzar en enfoques sistémicos más integrales, pero no se materializaron. Es en el contexto de la respuesta a los impactos asociados al huracán Georges, que se promueve el proceso de formulación y aprobación en septiembre de 2002 de la Ley 147-02 sobre GRD, con la cual se introduce un enfoque integral de GRD en el país.

La implementación de la Ley 147-02 estuvo en cierta manera limitada hasta la aprobación de su reglamento de aplicación en 2009, que asigna responsabilidades y amplía los roles para las instancias de coordinación e instrumentos de aplicación del marco de políticas introducido por la ley. En el actual marco normativo, el Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta es la instancia de alto nivel de coordinación del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta a Desastres (SNPMR), la cual es liderada por el Presidente de la Nación. No obstante, es la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) la que funciona como dependencia operativa del Consejo y es coordinada y presidida por el Director Ejecutivo de la Defensa Civil. Con estas características, y a pesar del enfoque integral de GRD que introdujo la Ley 147-02 y su reglamento, en términos operativos, la coordinación de la agenda de GRD en el país sigue estando bajo la órbita de la Defensa Civil.

A pesar de dichas limitaciones normativas, en los últimos años el país ha realizado avances importantes en el marco de política pública en gestión del riesgo de desastres. El principal documento de planificación estratégica del país a largo plazo, la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, incluye metas específicas de GRD y adaptación al cambio climático. Por otro lado, en 2013 la CNE actualizó el Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres con el propósito de definir los lineamientos de política y los principios básicos que deben desarrollar las instituciones de los sectores público y privado y las organizaciones sociales para la ejecución de programas y acciones dirigidos a reducir los riesgos existentes, garantizar mejores condiciones de seguridad de la población y proteger el patrimonio económico, social, ambiental y cultural del país.

Dicho Plan Nacional comprende las siguientes líneas programáticas de acción: (i) promover el desarrollo del conocimiento y evaluación del riesgo y su socialización; (ii) fortalecer la reducción y la previsión de los factores de riesgo; (iii) mejoramiento de las

²⁷ Freeman et al. (2003). [*Disaster Risk Management*](#).

²⁸ Laframboise y Loko, (2012). *Natural Disasters: Mitigating Impact, Managing Risks*.

prácticas y los mecanismos para la alerta y respuesta; (iv) formación de recursos humanos, educación y capacitación; y (v) fortalecimiento de las capacidades interinstitucionales en gestión de riesgos. En línea con el Plan Nacional y en el marco del Préstamo Contingente, el país cuenta con un Programa de Gestión Integral de Riesgos de Desastres Naturales (PGIRDN), requerido por el Banco para acceder a la CCF, que contempla acciones dirigidas a mejorar la gestión integral de riesgos de desastres y que se viene ejecutando desde la fecha de efectividad del contrato DR-X1003. En la sección de Eficacia se resumirán las principales actividades realizadas en el marco del préstamo contingente y el PGIRDN, así como los logros alcanzados y las lecciones aprendidas.

El diseño del proyecto

Dada la problemática descrita previamente, que es común en muchos países de América Latina, una solución efectiva era el uso de un mecanismo de protección financiera que le permitiese al país solventar los gastos públicos extraordinarios por emergencias ocasionadas por desastres naturales. Con ese objetivo en mente, el Banco estableció la CCF en 2009 y el préstamo contingente DR-X1003 fue el primero en ser aprobado bajo esta facilidad. De este modo, el Banco optó por brindarle al República Dominicana una cobertura financiera ex ante mediante un préstamo de inversión estructurado bajo la CCF, adoptando una estrategia financiera preventiva, en lugar de reactiva. Dicho préstamo tiene el único objetivo general de apoyar al país a mejorar la eficiencia de la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales, mediante la puesta a su disposición de una cobertura financiera ex ante, flexible y de acceso inmediato para financiar gastos públicos extraordinarios por emergencias ocasionadas por desastres naturales severos o catastróficos.

El proyecto propuesto consistió en un único componente de US\$100 millones para estructurar una cobertura financiera ex ante flexible, eficiente y de rápido acceso para solventar los gastos públicos extraordinarios. Adicionalmente, para acceder a la cobertura provista por el préstamo contingente, se requería la ejecución satisfactoria por parte del país de un PGIRDN que, si bien no formaba parte del objetivo, buscaba fortalecer la gestión integral del riesgo de desastres del país mediante la promoción de mejoras en los siguientes cinco ejes estratégicos: (i) marco institucional y de políticas; (ii) identificación del riesgo; (iii) reducción de riesgos; (iv) manejo de desastres; y (v) gestión financiera de riesgos. El PGIRDN incluye una matriz de metas generales y actividades conducentes a que el país logre mejoras en los cinco ejes estratégicos mencionados. Dichas metas y actividades son monitoreadas mediante indicadores de progreso establecidos y acordados anualmente entre el Banco y el país. Por lo tanto, el proyecto no sólo atiende la necesidad del país de fortalecer su gestión financiera de riesgos de desastres, sino también promueve el desarrollo en otras áreas de la temática.

La pertinencia y eficacia de este diseño han sido validadas por las experiencias recientes y documentadas en el informe “Evaluación del Programa de País: Ecuador 2012-2017”, preparado por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), y el Informe de Terminación del Proyecto del préstamo contingente de Ecuador (EC-X1014, EC-L1216), validado por OVE.

Como se mencionó anteriormente, siendo este el primer préstamo contingente de la CCF y que el Banco cuenta, a la fecha, con 12 préstamos contingentes y 3 desembolsos aprobados, se ha llevado a cabo un proceso de aprendizaje y mejora continua, incorporando las lecciones aprendidas de cada uno de los préstamos e introduciendo los

cambios pertinentes en el diseño de las nuevas operaciones²⁹. Si bien la esencia del instrumento y la lógica vertical de los préstamos contingentes se han mantenido a lo largo del tiempo, sí existen algunas diferencias entre este primer proyecto aprobado en 2009 (DR-X1003) y el préstamo contingente de Ecuador aprobado en 2014 (EC-X1014), bajo el cual se desembolsaron US\$160 millones a través de la operación 3670/OC-EC³⁰. Por ejemplo, el DR-X1003 no cuenta con un Plan de Monitoreo y Evaluación ni un Análisis Económico, aunque sí tiene previsiones de evaluaciones y se examinaron las ventajas financieras del instrumento BID³¹. Tampoco se incluyó en la matriz de resultados aprobada un indicador que mida cuán rápido el país puede acceder a los recursos del préstamo contingente, que recién fue introducido en posteriores operaciones CCF. Sin embargo, debido a que la rapidez de acceso a los recursos es una característica central de los préstamos contingentes de la CCF, este indicador será incluida en el desarrollo del presente PCR. Estas consideraciones son muy importantes en el desarrollo de la sección de criterios centrales.

Alineación

El proyecto ha demostrado tener un alto grado de consistencia con las necesidades y prioridades de desarrollo del país. A nivel de objetivo, queda verificado que el objetivo del proyecto atendió las necesidades y prioridades del país. República Dominicana es un país altamente expuesto y vulnerable a los desastres naturales. La ocurrencia de un evento como el huracán María en 2017 ocasionan gastos públicos extraordinarios durante la fase de emergencia que necesitan ser financiados por el gobierno. La cobertura financiera ex ante que brindó el préstamo contingente del BID no sólo cumplió con su objetivo de brindar un acceso inmediato a recursos financieros líquidos para cubrir las necesidades de gastos público, sino también permitió al gobierno desplegar una respuesta rápida y efectiva a la emergencia. A nivel de diseño, el proyecto no sólo consideró la necesidad del país de fortalecer su gestión financiera de riesgos, sino también remarcó la importancia de mejorar en otras áreas de la gestión integral del riesgo de desastres, promoviendo acciones específicas mediante la ejecución del PGIRDN.

b. Alineación estratégica

El objetivo de este proyecto fue consistente con la Estrategia de País del Banco con República Dominicana para el periodo 2010-2013 (GN-2581), en particular con el objetivo estratégico aumentar la eficiencia del gasto público mediante el incremento de la cobertura financiera y fiscal ex ante de los riesgos de emergencias por desastres. El Cuadro 1 muestra parte de la matriz de resultados de la Estrategia de País del Banco con República Dominicana 2010-2013 que contiene la información complementaria sobre el objetivo mencionado. Como se observa, el indicador de seguimiento para dicho objetivo son los montos totales de financiamiento ex ante provistos por diferentes instrumentos como el fondo de reservas, líneas contingentes y seguros.

²⁹ Actualmente el monto total de préstamos contingentes activos asciende a US\$1.911 millones y el monto total desembolsado asciende a US\$201 millones (3670/OC-EC, 4331/OC-DR y 4853/OC-BH).

³⁰ El primer PCR que se realizó para los préstamos contingentes de la CCF corresponde precisamente al proyecto (EC-X1014, y correspondiente desembolso EC-L1216).

³¹ BID (2010). [Gestión financiera de riesgos de desastres naturales para República Dominicana](#).

Cuadro 1: Matriz de Resultados de la Estrategia de País del Banco con República Dominicana

Objetivo estratégico del BID	Resultado esperado	Indicador de seguimiento	Línea Base 2008	2018
Aumentar la eficiencia del gasto público	Incremento de la cobertura financiera y fiscal ex ante de los riesgos de emergencias por desastres naturales	Montos totales cubiertos por Fondo de reservas (FR) Línea Contingente (IC) Seguros (S)	FR = 95 IC = 0 S = 0 Total = 95 <i>US\$ millones</i>	FR = 0 IC = 450 S = 0 Total = 450 <i>US\$ millones</i>

El proyecto, aprobado en 2009, al contemplar un único componente de US\$100 millones para estructurar una cobertura financiera ex ante flexible, eficiente y de rápido acceso para el país, contribuyó directamente con el incremento de la cobertura financiera ex ante a un total de US\$195 millones (US\$95 millones corresponden al fondo de reservas). Este hito fue resaltado en el informe “Evaluación del Programa de País: República Dominicana 2009-2013” que elaboró OVE. El país continuó mejorando su cobertura financiera para riesgos de desastres. En 2016, en vista del incremento del límite máximo de cobertura de la CCF y a solicitud del país, el Banco aprobó el nuevo préstamo reformulado DR-X1011, en reemplazo del DR-X1003, para aumentar el monto de la cobertura a US\$300 millones. Asimismo, en 2017 el país obtuvo una línea de crédito contingente con el Banco Mundial por US\$150 millones para proveer financiamiento inmediato luego de un desastre natural (Cat DDO). Actualmente, la cobertura financiera ex ante de República Dominicana asciende a US\$450 millones.

El objetivo del proyecto fue consistente con la Estrategia del Banco con el País (EPB) 2010-2013 (GN-2581) al contribuir a reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas. Asimismo, el proyecto continuó siendo consistente con la EPB para el periodo 2013-2016 (GN-2748), en particular con el área de acción transversal de reducción de vulnerabilidad, adaptación y mitigación al cambio climático, y con la EPB para el periodo 2017-2020, sobre todo con el área transversal de adaptación al cambio climático, ya que mediante el incremento de la cobertura financiera ex ante y el PGIRDN, el proyecto contribuyó a fortalecer la resiliencia financiera y adaptación del país ante los riesgos climáticos.

c. Relevancia del diseño

En primer lugar, se analiza la relevancia del diseño del proyecto, resaltando la estrecha relación entre elementos esenciales del proyecto y las realidades del país y sus necesidades de desarrollo. En la segunda parte, se evalúa la lógica vertical del proyecto, tal como está reflejada en la matriz de resultados.

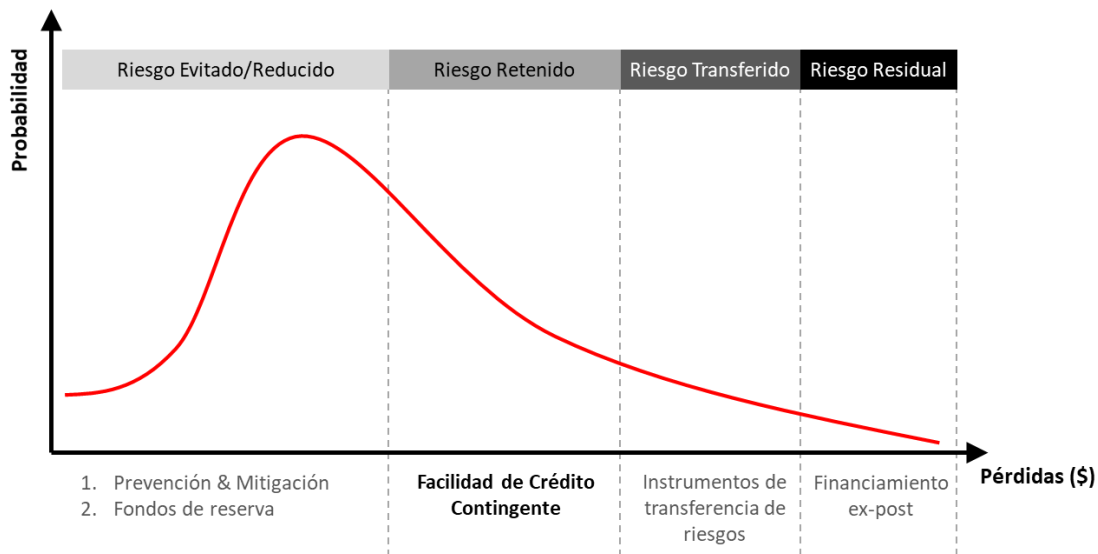
Elementos del proyecto

Los préstamos contingentes para emergencias por desastres naturales otorgados bajo la CCF son concebidos bajo un enfoque financiero de gestión del riesgo de desastres que distingue diferentes capas de riesgos³². El enfoque diferencia los eventos frecuentes y de bajo impacto de aquellos con baja frecuencia y de magnitud severa o catastrófica, y resalta la complementariedad de los diferentes instrumentos financieros de retención y transferencia de riesgos que el país podría utilizar para lograr una estrategia financiera

³² Este enfoque de GRD es reconocido por la comunidad académica y las instituciones de desarrollo. Ver Linnerooth-Bayer y Hochrainer-Stigler (2014), y Cummins y Mahul (2008).

efectiva (véase el Gráfico 1). Esto permite incorporar las realidades de los países y sus necesidades de desarrollo. Por ejemplo, en el caso de República Dominicana, el préstamo contingente solo cubre eventos severos o catastróficos porque es un instrumento efectivo para esta capa de riesgos. Al mismo tiempo, el Banco reconoce que el proyecto por sí solo no puede atender todas las necesidades del país y debe ser complementado con otros instrumentos, tales como provisiones presupuestarias, fondos de reservas y seguros o bonos. Por ello, el BID realizó un estudio técnico para determinar la configuración de una estrategia de gestión financiera de riesgos de desastres naturales que optimizaba el uso de diferentes instrumentos³³.

Gráfico 1: Estrategia financiera y capas de riesgo de desastres e instrumentos



Fuente: IDB (2019), GN-2502-7

Un segundo elemento para resaltar es el requerimiento de la existencia del PGIRDN para acceder y mantener la cobertura ex ante del préstamo. Si bien el objetivo del proyecto es mejorar la eficiencia de la gestión financiera de los riesgos de desastres; se tiene también en cuenta que las realidades y necesidades del país son más amplias en esta temática. Por ello, para acceder a la cobertura del préstamo y luego mantenerla, se exige al país la ejecución satisfactoria del PGIRDN a través del logro de metas generales y cumplimiento de indicadores anuales durante la vigencia del préstamo contingente. Este programa tiene un alcance integral de la gestión del riesgo de desastres, reflejado en los cinco ejes estratégicos mencionados.

Finalmente, un tercer elemento del proyecto son los aspectos operativos contemplados en los documentos GN-2502-7 y GN-2502-3 para brindar un acceso rápido a los recursos del préstamo, así como para salvaguardar el uso adecuado de los mismos³⁴.

- *Determinación de la elegibilidad del evento.* Al producirse un evento que podría considerarse elegible dentro de los parámetros establecidos en el Modelo de Cobertura del Reglamento Operativo del proyecto, el prestatario debe enviar al

³³ BID (2010). [Gestión Financiera de Riesgos de Desastres Naturales para República Dominicana](#).

³⁴ Los cambios introducidos en la reciente modificación a la CCF (GN-2502-7), aprobada el 4 de noviembre de 2019 por el Directorio Ejecutivo del Banco, no aplican a este proyecto.

Banco una Solicitud de Verificación de Elegibilidad del evento³⁵. El equipo de proyecto analiza los disparadores específicos de tipo, magnitud y población afectada y prepara el Informe de Verificación de Elegibilidad. En este informe se concluye si el evento es elegible y se determina, además, el monto máximo de cobertura correspondiente al evento en cuestión de la que podría disponer el país. Similar a la verificación de elegibilidad del terremoto de Ecuador, en el caso de República Dominicana, el diseño paramétrico del préstamo fue implementado de forma eficiente y contribuyó con el éxito del proyecto, puesto que permitió al Banco determinar las necesidades financieras y los desembolsos asociados al huracán María de manera rápida, objetiva y transparente.

- *Condiciones especiales previas a cada desembolso.* Para que la cobertura correspondiente al evento elegible pueda desembolsarse, es necesario que, entre otras condiciones, el PGIRDN esté siendo ejecutado de forma satisfactoria al Banco. Conforme lo establecido en el documento GN-2502-3, el proceso de verificación de cumplimiento de condiciones y otorgamiento de elegibilidad total para el desembolso no debe exceder el plazo de diez (10) días hábiles en total para permitir al Banco realizar el desembolso en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la fecha del otorgamiento de elegibilidad total para el desembolso.
- *Ejecución.* Los recursos del préstamo deben ser destinados a financiar gastos públicos de carácter extraordinario para la adquisición de bienes o la contratación de obras o servicios que ocurran durante la emergencia. Los gastos elegibles deben ser incurridos y pagados en un período de 180 días calendario a partir de que se haya suscitado un evento elegible.
- *Justificación de gastos.* En un plazo de 365 días calendario contados a partir de la fecha de ocurrencia de un evento elegible, el prestatario debe presentar un informe escrito consolidado del uso adecuado de los recursos.
- *Auditoría.* El Banco puede verificar la idoneidad de los gastos declarados como elegibles mediante auditorías externas independientes que podrán realizarse dentro de un plazo de dos años contados a partir de la fecha en que se realice cada desembolso.

Lógica vertical

La consistencia del diseño de la operación con la estrategia institucional del Banco y las necesidades y prioridades de desarrollo es reflejada en la matriz de resultados del proyecto y sintetizada en el Gráfico 2.

³⁵ Teniendo en cuenta que el plazo máximo para realizar un desembolso es de 90 días calendario a partir de la ocurrencia del evento.

Gráfico 2: Lógica vertical del proyecto



Como se puede observar, el proyecto contempla un único producto que es una cobertura financiera ex ante por US\$100 millones. A diferencia de un préstamo de inversión tradicional, los préstamos otorgados bajo la CCF no incluyen la adquisición de bienes o servicios como productos en su matriz de resultados. Esto se debe a que la naturaleza contingente de estos proyectos imposibilita conocer, ex ante, los bienes o servicios que se financiarán luego de la ocurrencia de un evento elegible.

La lógica vertical del proyecto indica que una vez ocurrido un evento (potencialmente) elegible, el Banco realiza dos verificaciones importantes: (i) el prestatario solicita al Banco la verificación de la elegibilidad del desastre y el Banco determina la elegibilidad, según tipo de evento, magnitud y población afectada, y calcula el monto máximo de desembolso; y (ii) el prestatario debe estar avanzando con la ejecución del PGIRDN de manera satisfactoria para el Banco³⁶. Luego de estas dos verificaciones, el Banco comunica al país si el evento fue o no elegible, y de serlo, el monto máximo de recursos que puede acceder.

Cabe notar que si bien la cobertura total ex ante para República Dominicana fue de US\$100 millones, el monto desembolsado efectivo depende de varios factores. Primero, el Modelo de Cobertura especifica fórmulas y criterios claros y transparentes, en función de la magnitud del evento y la población afectada, para el cálculo del monto de cobertura máxima elegible (Anexo II del Reglamento Operativo). Segundo, el monto desembolsado depende de la cantidad solicitada por el prestatario. En el caso del huracán María, el

³⁶ Esto queda documentado periódicamente mediante las ayudas memoria de las misiones anuales de verificación de cumplimiento de los indicadores establecidos al efecto entre el país y el Banco. Para un resumen más completo sobre la secuencia de eventos, verificaciones, y procesos para desembolsos bajo la CCF, favor ver el Gráfico A1 en el anexo 1.

Informe de Verificación de Elegibilidad para Desembolsos concluyó que el monto máximo disponible para desembolsar es de US\$16 millones y el país solicitó al Banco la totalidad de los recursos disponibles.

Siguiendo la cadena causal del proyecto, el resultado (esperado) es **la eficiencia de la cobertura financiera en términos de costo financiero y rapidez en el acceso a los recursos**. En caso de que haya ocurrido un evento elegible y que el país haya solicitado un desembolso, el Banco verifica si los recursos brindados al país para cubrir gastos públicos extraordinarios son eficientes. La eficiencia es medida mediante dos criterios: (i) el costo financiero por unidad de gasto extraordinario de emergencia financiado con los recursos del préstamo, en comparación al costo financiero de la deuda pública comercial externa de largo plazo de República Dominicana al momento de realizar el desembolso; y (ii) la rapidez en el acceso a los recursos, medida como el número de días calendario transcurridos desde la fecha de solicitud de verificación enviada por el país al Banco hasta la fecha de disponibilidad de los recursos del préstamo. Cabe indicar que solo el primer criterio fue incluido en la matriz de resultados del proyecto, sin embargo, a fin de evaluar de mejor forma el alcance y performance de este proyecto, resulta necesario incluir el segundo criterio en la evaluación.

Finalmente, la cadena causal capturada en la matriz de resultados del proyecto culmina con el indicador de impacto de **“Porcentaje de cobertura de gastos públicos extraordinarios durante emergencias por desastres naturales”**³⁷. En caso de ocurrir un evento elegible, el indicador de impacto pasaría a medir la cobertura financiera efectiva, es decir, el ratio entre el monto de cobertura efectiva y los gastos públicos realizados durante emergencias.

A partir de la lógica vertical del proyecto, se desprende que existe un alto grado de consistencia entre el diseño de la operación y la estrategia institucional del Banco y las necesidades y prioridades de desarrollo del país. La cobertura financiera ex ante provista por el proyecto atiende las realidades y necesidades de desarrollo de República Dominicana. Ésta ayuda a mejorar la eficiencia de la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales y amortiguar su impacto sobre las finanzas públicas, al mismo tiempo asegurando que los recursos brindados son costo-eficientes y de rápido acceso. Incluso ante la ausencia de eventos severos o catastróficos, la cobertura es beneficiosa para el país puesto que no incurre en costos de servicio financiero, lo cual permite al país destinar más recursos del presupuesto público para cubrir eventos no elegibles de mayor frecuencia y de menor impacto.

Calidad de los indicadores

La matriz de resultados del presente proyecto difiere de las de préstamos de inversión regulares. Debido a la naturaleza contingente de los préstamos otorgados bajo la CCF, los indicadores de resultado e impacto contemplan dos escenarios: (i) no ocurrencia de eventos elegibles; y (ii) ocurrencia de eventos elegibles y desembolso de recursos. Además, al ser este el primer préstamo contingente bajo la CCF, su matriz de resultado original no contempla muchas de las mejoras que fueron introducidas en préstamos contingentes posteriores.

³⁷ Se estimó que un evento de carácter severo generaría gastos extraordinarios durante emergencias del orden de los US\$380 millones.

Tabla 1. Matriz de resultados (aprobación @, 60 días después de alcanzar la legibilidad y @ exit)

Indicadores	En aprobación			En elegibilidad + 60 días			Al terminar el proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
Objetivo General: Apoyar a la República Dominicana a mejorar la eficiencia de la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales.										
Impacto: La República Dominicana obtiene fondos de rápida disponibilidad para cobertura parcial de gastos públicos extraordinarios realizados durante emergencias por desastres naturales severos.										
I.1: Porcentaje de cobertura de gastos públicos extraordinarios durante emergencias por desastres naturales con recursos presupuestarios programados para eventos severos.	%	4%	25%	%	4%	25%	%	4%	34%	La cobertura financiera ex ante efectiva fue de 34%. El monto de la cobertura desembolsa al país fue de US\$16 millones. Los gastos públicos por emergencias se estimaron en US\$47 millones ³⁸ .
Objetivo Específico: Poner a disposición del país un instrumento financiero ex ante, flexible y de acceso rápido que proporcione una mayor estabilidad a la cobertura del fondeo necesario para la atención de los gastos extraordinarios que el país debe afrontar durante la fase de emergencia de un desastre natural severo o catastrófico.										
Resultados										
R.1: Menor costo financiero de la cobertura ex ante de gastos públicos extraordinarios durante emergencias por desastres naturales	Puntos básicos	680 ³⁹	Superior a 0	Puntos básicos	680	Superior a 0	Puntos básicos	680	261	Este indicador mide el diferencial entre el costo de la deuda comercial externa soberana de la República Dominicana y el costo de los recursos proporcionados por esta operación. A la fecha del desembolso, el diferencial fue de 261 pbs (494 pbs menos 233 pbs). Asimismo, este diferencial siempre estuvo por encima de la meta establecida en la matriz de resultados, es decir siempre estuvo por encima de 0.

³⁸ Debido a que la ocurrencia de los huracanes Irma y María fue muy cercana, el gobierno tuvo dificultades para cuantificar los gastos asociados a cada evento. Ante la falta de información oficial, el equipo de PCR estimó los gastos públicos por huracán María usando otras fuentes. Por un lado, un estudio de [AON \(2018\)](#) halló que las pérdidas totales ascendieron a US\$63 millones, siendo una fracción de estos asumida por el sector público. Por otro lado, un estudio del [BID \(2015\)](#) encuentra que normalmente el sector público es responsable del 75% de las pérdidas totales. De esta forma, se estimó el monto en US\$47 millones. Cabe resaltar que, aún si se hubiera usado como denominador el monto calculado por AON (2018), el porcentaje de cobertura se encontraría en 25.4% lo que sigue siendo superior a la meta de 25%.

³⁹ Diferencial entre el costo estimado de la deuda comercial externa soberana de la República Dominicana (812 pbs) y el costo del préstamo BID (132 pbs) a la fecha de aprobación de la operación DR-X1003 en noviembre 2009.

Rapidez en el acceso a los recursos R.2: en el caso de ocurrir un evento elegible ⁴⁰	Días	90	30	Días	90	30	Días	90	25	El país envió la solicitud de verificación el 25 de septiembre de 2017 y el desembolso se hizo efectivo el 19 de octubre de 2017. Por lo tanto, el país tuvo acceso a los recursos en 25 días calendarios.
---	------	----	----	------	----	----	------	----	----	--

Donde: P = Planificado; A = real

⁴⁰ Este indicador no fue incluido en la matriz de resultados del proyecto DR-X1003, sin embargo, en las operaciones posteriores de la CCF se ha convertido en un criterio central de performance. Por ello, su inclusión en este PCR es pertinente y necesario. La línea de base establecida corresponde al tiempo promedio correspondiente requerido para la gestión del lanzamiento de una emisión de bonos soberanos en dólares en el mercado internacional. Las metas han sido estimadas en base a la secuencia operativa del Banco para el desembolso del préstamo. Esta secuencia incluye (i) el tiempo que le toma al BID verificar la ocurrencia de un evento elegible; y (ii) el registro y procesamiento de autorización de desembolsos.

2.2 Eficacia

En la presente sección se analizará en qué medida el proyecto alcanzó los objetivos y resultados especificados en la matriz de resultados. A su vez, se evaluará la validez de los vínculos anticipados en la lógica vertical del proyecto.

a. Declaración de objetivos

El objetivo general del proyecto fue apoyar a República Dominicana a mejorar la eficiencia de la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales. El objetivo específico es el de poner a disposición del país de un instrumento financiero ex ante, flexible y de acceso rápido que proporcione una mayor estabilidad a la cobertura del fondeo necesario para la atención de gastos extraordinarios que le país debe afrontar durante la fase de emergencias de un desastres naturales severos o catastróficos.

b. Resultados logrados

En esta subsección se desarrollarán los resultados logrados en dos partes. En la primera parte se analizarán los logros alcanzados en función al objetivo general del proyecto (impacto) y al objetivo específico (resultados), basado en la matriz de resultados. En la segunda parte se presentarán los resultados no directamente vinculados a la matriz de resultados.

Resultados alcanzados en función de la matriz de resultados del proyecto

Los resultados alcanzados deben ser analizados en el contexto de que ocurrió un evento elegible y se desembolsó recursos al país. En ese sentido, la evaluación del proyecto se estructura de la siguiente manera: la evaluación cuando no ocurra ningún evento elegible, y la evaluación del desempeño ante la ocurrencia de un desastre natural elegible que dé lugar a un desembolso de los recursos del préstamo.

La matriz de resultados logrados después del huracán María de 2017 (Tabla 2) sintetiza los principales objetivos y logros del presente proyecto. A nivel de producto, el proyecto brindó al país una cobertura financiera ex ante por hasta US\$100 millones cuando ocurrió el evento, de modo que cumplió con el 100% de los productos propuestos⁴¹. Una vez acontecido el evento, el Banco, a solicitud del país, realizó la verificación de elegibilidad del huracán María acorde a las parámetros y fórmulas especificadas en los Términos y Condiciones de la Cobertura (Modelo de Cobertura). En vista de la magnitud del evento y la población afectada, el Banco comunicó al país que el evento es elegible y que el monto máximo de recursos a disposición del país es de US\$16 millones. Ante ello, el país optó por solicitar el desembolso de la totalidad de los recursos disponibles (DR-L1125).

A nivel de resultados, se observa que el proyecto cumplió con la meta de proporcionar al país una cobertura financiera costo-eficiente. Este resultado queda reflejado en el ahorro financiero que significó para el país financiarse con los recursos del préstamo contingente, en lugar de otras fuentes alternativas como la emisión de deuda comercial

⁴¹ Dada la naturaleza contingente de este proyecto, cabe hacer una distinción entre “cobertura financiera ex ante” disponible de “recursos disponibles”. El primer término hace referencia a la cobertura ex ante que el préstamo contingente brinda al país para desastres naturales severos o catastróficos. El segundo término, en cambio, hace referencia a los recursos del préstamo contingente que estarán a disposición del país una vez determinada la elegibilidad del evento y el monto máximo a desembolsar.

soberana en el mercado internacional. El costo financiero a la fecha del desembolso (octubre 2017) fue calculado como el diferencial entre el costo de la deuda comercial externa soberana de la República Dominicana (494 pbs)⁴² y el costo de los recursos proporcionados por esta operación (233 pbs)⁴³ a la fecha del desembolso. El diferencial del costo financiero (tasa de interés) de ambos instrumentos fue de 261 puntos básicos cuando se realizó el desembolso, ubicándose por encima de la meta propuesta (igual o superior a 0). Con respecto al criterio de rapidez de acceso, si bien no se incluyó un indicador en la matriz de resultados, se observa que el proyecto logró brindar al país un rápido acceso a los recursos para cubrir sus gastos públicos extraordinarios por emergencias. Una vez transcurrido el evento, el Banco verificó la elegibilidad del evento y desembolsó los fondos de una manera eficaz y eficiente, permitiendo que el gobierno desplegara una respuesta efectiva al huracán, tanto en asistencia humanitaria como en la rehabilitación de servicios básicos.

La secuencia cronológica se desarrolló de la siguiente manera. El 25 de septiembre, el Ministerio de Hacienda (Organismo Ejecutor) envía la solicitud de verificación de elegibilidad del evento. El 29 del mismo mes, el Banco comunica al país la elegibilidad del evento y la disponibilidad de US\$16 millones. El 10 de octubre, el país envía al Banco la solicitud de desembolso por US\$16 millones. El Banco hace efectivo el desembolso el 19 de octubre. Por lo tanto, entre la solicitud para la verificación de elegibilidad y el desembolso de los recursos solicitados, contando incluso el tiempo que el país tomó para enviar la solicitud formal de desembolso, solo transcurrieron 25 días calendarios, que es menor que la meta estándar de 30 días⁴⁴.

A nivel de impacto, la meta propuesta era brindar al país una cobertura financiera ex ante de 25% con relación al gasto máximo probable durante emergencias. Dicha meta asumía la no ocurrencia de un evento severo o catastrófico. Pero una vez ocurrido uno, como el huracán María de 2017, lo relevante era la cobertura financiera efectiva, es decir, la relación entre el monto de cobertura efectiva y los gastos públicos realizados durante emergencias. En el caso de República Dominicana, se estima que la cobertura financiera efectiva alcanzó un 34%, lo cual representa un 143% de la meta inicial. Este cálculo se basó en un estudio del BID (2015) donde se encuentra que normalmente el sector público es responsable del 75% de las pérdidas totales⁴⁵.

⁴² Rendimiento promedio de los bonos soberanos a 10 años de República Dominicana en octubre de 2017, el cual es un punto de referencia del costo financiero (tasa de interés) que podría incurrir el país de emitir un bono soberano para financiar los gastos de emergencia.

⁴³ El costo del préstamo BID fue dado por la tasa de interés LIBOR a 3 meses más el margen de fondeo y un spread que el Departamento de Finanzas que el Banco revisa cada 6 meses.

⁴⁴ La importancia de este logro en la capacidad de respuesta del Banco ante desastres naturales se puede apreciar más claramente en el *Monthly Operational Review (MOR)* de agosto de 2016 preparado por la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD), donde, en un análisis de la respuesta del Banco a desastres naturales desde el inicio de sus operaciones hasta 2015, se concluye que *“Despite the increase in “reactive” operations, the Bank did not improve its response time for operations approved through 2015. Although there is significant year-to-year variation, on average the elapsed time from the event to the first disbursement was 111 days for CTEs, 322 days for IRF projects, and 212 days for the “Other” instruments”*.

⁴⁵ Tal como se menciona en la tabla 1, debido a que la ocurrencia de los huracanes Irma y María fue muy cercana, el gobierno tuvo dificultades para cuantificar los gastos asociados a cada evento. Ante la falta de información oficial, el equipo de PCR estimó los gastos públicos por huracán María usando otras fuentes. Una de ellas fue un estudio de AON (2018) que estima que las pérdidas totales ascendieron a US\$63 millones, siendo una fracción de estos asumida por el sector público. Si se hubiera usado como denominador este monto estimado, el porcentaje de cobertura se encontraría en 25.4%.

Finalmente, en vista del cumplimiento satisfactorio de los productos, y la superación de las metas a nivel de resultado e impacto, se concluye que el proyecto contribuyó de manera significativa a los objetivos general y específico.

Tabla 2: Matriz de Resultados logrados después del evento

Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Impacto							
Cobertura financiera efectiva en relación a los gastos públicos extraordinarios durante emergencias por desastres naturales.	%	4%	2009	P P(a) A	25% 25% 34%	142.9%	Ministerio de Hacienda, BID y AON.
Resultado #1: Menor costo financiero							
Menor costo financiero de la cobertura ex ante de gastos públicos extraordinarios durante emergencias por desastres naturales.	Puntos básicos	680	2009	P P(a) A	>0 >0 261 ⁴⁶	100%	Thomson Reuters y Departamento de Finanzas del Banco (FIN)
Resultado #2: Rapidez en el acceso a los recursos (este indicador no fue incluido en la matriz de resultados original)							
Rapidez en el acceso a los recursos en el caso de ocurrir un evento elegible	Días	90	2009	P P(a) A	30 30 25	108%	Ministerio de Hacienda y BID
Producto: Financiamiento contingente para la cobertura de gastos públicos extraordinarios durante emergencias por desastres naturales (componente único, Huracán María 2017)							
Cobertura financiera desembolsada (DR-L1125)	Millones de US\$	16	2017	P P(a) A	16 16 16	100%	BID

Donde: P = Planificado; P (a) = Objetivo anual revisado; A = real

⁴⁶ Este indicador mide el diferencial entre el costo de la deuda comercial externa soberana de la República Dominicana y el costo de los recursos proporcionados por esta operación. A la fecha del desembolso, el diferencial fue de 261 pbs (494 pbs menos 233 pbs).

Logros alcanzados no relacionados a la matriz de resultados

La implementación de la CCF en República Dominicana generó un impacto positivo en dos aspectos fundamentales.

En primer lugar, al acceder a la cobertura financiera ex ante de la CCF se logró un avance en la estrategia de planificación financiera del Gobierno de República Dominicana frente a desastres naturales de magnitud severa o catastrófica⁴⁷. En otras palabras, de tener históricamente un enfoque más reactivo en materia de gestión financiera de riesgo de desastres, caracterizada por la búsqueda de financiamiento y asistencia internacional con posterioridad a la ocurrencia de un desastre, el Banco ayudó al país a adoptar una estrategia que prioriza la prevención, planificación y financiamiento anticipado a riesgo prevalentes. Dicho cambio es de vital importancia debido a los alcances que se puede tener en el mejoramiento del margen de maniobra, reducción en los tiempos de respuesta durante todo el proceso, mayor control en la etapa de reestructuración, entre otros aspectos. Asimismo, el país continuó apostando por este enfoque a través de la aprobación de una línea contingente (Cat DDO) con el Banco Mundial por US\$150 millones en 2017. Este logro es consistente con los hallazgos del Informe del PCR del desembolso a Ecuador luego del terremoto de Manabí en 2016 (EC-L1216).

En segundo lugar, se demostró nuevamente la eficacia de la implementación del diseño paramétrico del préstamo contingente, al capturar correctamente⁴⁸ la relación entre la intensidad del huracán María y las personas afectadas que éste causó, a pesar de la complejidad técnica en cuanto a la disponibilidad y precisión de la información requerida para realizar la verificación de huracanes, sobre todo comparado con los sismos. De esta manera fue posible la estimación de las personas afectadas y el monto máximo de desembolso de forma rápida y objetiva, eliminando la discrecionalidad. Como resultado, el desembolso de los recursos se realizó en menos de un mes de ocurrido el evento.

Logros alcanzados relacionados a la Ejecución del PGIRDN

Como se mencionó anteriormente, y en línea con el Plan Nacional, República Dominicana ejecutó de forma satisfactoria el PGIRDN. El objetivo principal del programa era el de impulsar el desarrollo efectivo de la política nacional sobre la gestión integral de riesgos de desastres, fortaleciendo el marco general de gobernabilidad, mejorando la identificación y reducción de dichos riesgos, el manejo de desastres y la gestión financiera del riesgo de desastres. La última revisión anual de los indicadores de avance del PGIRDN por parte del equipo del Banco se realizó en septiembre de 2015⁴⁹. Durante estos cinco primeros años de vigencia del préstamo DR-X1003, con el apoyo del Banco (préstamo 1708/OC-DR), el país implementó acciones importantes para avanzar en la ejecución del PGIRDN. A continuación, se detallan los avances alcanzados en cada eje según la Matriz de Avance de Indicadores correspondiente al préstamo DR-X1003 hasta la fecha de la última revisión oficial:

⁴⁷ Para mayores detalles de cómo el Banco promovió una mejor gestión financiera de riesgos de desastres naturales en República Dominicana, ver la [nota técnica IDB-TN-119](#).

⁴⁸ [Informe de Verificación de Elegibilidad](#) para Desembolsos del Huracán María en el marco del Préstamo Contingente para Emergencia por Desastres Naturales DR-X1003.

⁴⁹ Para efectos de la aprobación del préstamo DR-X1011 se aplicaron los indicadores vigentes de avance del PGIRDN acordados con el gobierno para la extensión del préstamo DR-X1003. Para posteriores períodos anuales se realizarán las actualizaciones de los indicadores del PGIRDN según corresponda de acuerdo al calendario de vencimientos que sea aplicable.

- 1) **Gobernabilidad y desarrollo del marco rector:** entre el periodo 2012-2015, el gobierno de República Dominicana logró elaborar (i) un Manual Operativo para el funcionamiento de los Comités de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, y (ii) una guía de orientación para la Creación y Fortalecimiento de Instancias de Gestión de Riesgo en Instituciones Públicas. Por otro lado, la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT) creó un equipo multidisciplinario que trabaja en la gestión del riesgo de desastres⁵⁰, además de realizar reuniones técnicas internas, un taller de socialización y preparó unos términos de referencia para la contratación de una consultoría para la elaboración del reglamento de la Ley 208-14 que crea el Instituto Geográfico Nacional José Joaquín Hungria Morell. Finalmente, la DGODT elaboró una propuesta de priorización de municipios más vulnerables para la implementación del Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Por su parte, la Comisión Nacional de Emergencias presentó la línea de base para el PNGIRD con fecha 3 de octubre de 2014.
- 2) **Identificación y conocimiento del riesgo de desastres:** en este caso, se realizaron: (i) evaluaciones técnicas de riesgo de Sabana Grande de Boyá, San Felipe de Puerto Plata, Bajos de Haina, San José de Ocoa, Padre Las Casas; (ii) capacitaciones de 1,576 maestros para educar en gestión del riesgo de desastres a alumnos de escuelas ubicadas en zonas de riesgo; (iii) un estudio de amenaza sísmica y evaluación de vulnerabilidad del Gran Santo Domingo, cuyo primer informe de avance fue entregado el 3 de octubre de 2014; (iv) fichas de evaluación y mapas de vulnerabilidad sísmica de 110 escuelas; (v) un informe de evaluación de vulnerabilidad física frente a sismos de 23 edificaciones públicas; (vi) la identificación de más de 800 puntos georreferenciados de deslizamientos con detalle del tipo de formación geológica y tipo de suelos; y (vii) un inventario de sistemas de agua potable y saneamiento georreferenciado del INAPA.
- 3) **Reducción de riesgo de desastres:** entre los principales avances del país en este eje se destaca, la elaboración de un borrador de (i) el Plan Municipal de Desarrollo de Juan Santiago, y (ii) el plan de ordenamiento territorial en Hondo Valle. En ambos casos se incorporaron consideraciones de la gestión del riesgo de desastres a nivel de diagnóstico de riesgos e identificación de acciones. En el sector educación se logró avanzar en la guía para la formulación de planes escolares de gestión de riesgos, la elaboración de al menos 1,000 planes escolares de gestión del riesgo de desastres, y en el reforzamiento estructural de planteles escolares expuestos a diferentes amenazas naturales. El MEPyD firmó convenios de transferencia de obras (muros de contención, asentamiento de cañadas, mejoramiento de rutas de evacuación, puentes peatonales) con las alcaldías de Sabana Grande de Boyá, San Felipe de Puerto Plata, Bajos de Haina, San José de Ocoa, Padre Las Casas. En el sector salud, 10 hospitales han sido evaluados con la aplicación del Índice de Seguridad Hospitalaria, y se aprobó la "Guía para diseño y construcción estructural y no estructural de establecimientos de salud" de uso obligatorio. Finalmente, se elaboró un documento estratégico con diagnóstico y recomendaciones para la reducción de vulnerabilidad del país,

⁵⁰ Dicho equipo fue creado durante la ejecución del programa de gestión del riesgo de desastres financiado por el Banco (1708/OC-DR) y la DGODT ha dado continuidad a dicho equipo dentro de su estructura.

con base en las lecciones aprendidas e instrumentos generados en el marco del Programa 1708/OC-DR.

- 4) **Manejo de desastres:** a nivel de preparativos para la respuesta, los principales avances del país se han centrado en la actualización del Plan Nacional de Emergencia que fue publicado en junio de 2014. El sector educación se ha mostrado especialmente activo en la actualización del Plan de Emergencia del MINERD y la puesta a prueba mediante simulacros de planes escolares de emergencia en al menos 1,000 escuelas. Además, Defensa Civil entregó equipamiento básico para instituciones de respuesta en al menos 5 municipios altamente vulnerables.
- 5) **Gestión Financiera del Riesgo:** el país ha progresado en la gestión financiera de pasivos públicos contingentes asociados a riesgos por desastres. Entre los principales avances se destaca (i) la aprobación en junio de 2013 de las Normas Técnicas del Sistema Nacional de Inversión Pública, que ordenan la inclusión del análisis de riesgo de desastres en la fase de preinversión del ciclo del proyecto; (ii) la divulgación del Reglamento del Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres con talleres en 5 municipios; y (iii) ampliación de la cobertura financiera para la atención de las emergencias por desastres naturales severos o catastróficos⁵¹.

c. Análisis contrafactual

En general, las evaluaciones de impacto son factibles para proyectos u operaciones que tienen los siguientes elementos: (i) criterios claros de focalización y de elegibilidad a nivel de comunidades, hogares, empresas, o individuos, y un horizonte temporal claro del proyecto y sus actividades; (ii) un presupuesto claro; y (iii) una definición clara del grupo de tratamiento y control, así como de los resultados e impactos esperados. Para dichos proyectos es factible diseñar una evaluación de impacto prospectiva o retrospectiva, usando métodos experimentales o cuasi experimentales, ya que se podría definir, ex ante o ex post, un grupo de beneficiarios y un grupo de unidades elegibles que no reciben el tratamiento, pero que pueden servir de grupo de comparación (controles).

Debido a la condición contingente de los préstamos otorgados bajo la CCF, es imposible diseñar una evaluación de impacto prospectiva. La unidad de tratamiento (beneficiarios) no puede ser definida ex ante, ni tampoco el momento en que se realizará la intervención durante el periodo de cobertura. Asimismo, tal como se indicó en el informe del PCR del proyecto de Ecuador (EC-X1014, EC-L1216), no es posible comparar situaciones entre países ni fenómenos, puesto que cada desastre natural se manifiesta de forma única e irrepetible. La comparación debe centrarse en las diferentes formas de enfrentar financieramente la emergencia por un desastre natural, y las ventajas que se obtienen al contar con una cobertura financiera ex ante. Por lo tanto, el contrafactual en este caso sería que el país hubiese optado por otra alternativa de financiamiento de sus gastos. Como se demostró en la subsección anterior, la cobertura financiera provista por el Banco fue claramente eficiente en términos del costo y la rapidez en el acceso a los recursos.

⁵¹ Si bien el préstamo "Insurance Facility for Emergency Caused by Catastrophic Natural Disasters" (2528/OC-DR) fue cancelado, el préstamo DR-X1003 fue extendido para poder mantener la cobertura y luego reformulado, extendiendo el monto de la cobertura para el país. Adicionalmente, como se ha venido mencionando en el documento, República Dominicana ha contratado líneas contingentes con el Banco Mundial.

d. Resultados imprevistos

Considerando que esta es la segunda operación bajo la CCF que se desembolsa en el Banco, resulta pertinente resaltar las lecciones aprendidas en la ejecución de la presente operación. Se presentarán dos resultados no previstos en la matriz de resultados que pueden beneficiar a futuras operaciones bajo la CCF, ante la ocurrencia de un evento catastrófico.

Resultados no previstos en la matriz de resultados

La ejecución de esta operación permitió al país evidenciar las ventajas de contar con una cobertura financiera para el despegue de una respuesta efectiva a las emergencias ocasionadas por desastres. Es posible que los beneficios brindados por el instrumento del BID hayan motivado al país a firmar contratos con el Banco Mundial para acceder a nuevas líneas de créditos contingentes para desastres naturales⁵².

2.3 Eficiencia

Se presenta en esta sección la aplicación de una metodología de costo-efectividad para evaluar la eficiencia de la operación una vez que haya ocurrido un evento elegible que dé lugar a un desembolso. Dicha metodología compara las distintas alternativas de cobertura que República Dominicana pudo haber elegido para atender los gastos extraordinarios de emergencias para mostrar cómo, dentro de las alternativas de financiamiento para emergencias por desastres naturales, el préstamo contingente del BID representó una opción más eficiente.

Específicamente, se comparan los parámetros de financiamiento de (i) el préstamo contingente del BID; y (ii) la emisión de deuda externa soberana a 10 años. Esta última alternativa se escogió por ser la más factible y similar al préstamo BID con que contaba el país para obtener recursos financieros luego del evento. Principalmente, se evaluará si es que los recursos desembolsados al país fueron eficientes desde un punto de vista financiero. Para ello, se determinará si es que la cobertura financiera provista fue eficiente en términos de (i) el costo financiero de los recursos desembolsados; y (ii) la rapidez en que se pone a disposición del país los recursos para atender los gastos extraordinarios de la emergencia ocasionada por el desastre. Adicionalmente, esta metodología contribuye a determinar si el objetivo de la operación de apoyar a mejorar la eficiencia de la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales fue alcanzado al poner a disposición del Estado Dominicano un instrumento financiero ex ante de menor costo y rápido acceso.

Rapidez en el acceso a los recursos

Disponer de financiamiento rápido para enfrentar los costos de atención de las emergencias puede amortiguar el impacto de los desastres sobre las cuentas públicas. Esto ha sido verificado en estudios realizados por el Banco⁵³ y otros organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional⁵⁴; los cuales confirman que disponer de liquidez en caso de ocurrencia de eventos severos permite a los gobiernos

⁵² Banco Mundial, [Comunicado de Prensa](#), 28 de septiembre de 2017.

⁵³ [Disaster Risk Management](#). Freeman et al., 2003.

⁵⁴ *Natural Disasters: Mitigating Impact, Managing Risks*. Laframboise y Loko, 2012.

brindar una respuesta más rápida y efectiva a las emergencias ocasionadas por desastres, ya sea para proporcionar ayuda humanitaria a los afectados como para restaurar los servicios básicos. Por ello, la disponibilidad de recursos reduce en última instancia el riesgo de peores escenarios de impacto de los desastres sobre la actividad económica del país y el bienestar de la población.

Como se observa en el Tabla 2, la operación permitió al país acceder a los recursos del préstamo contingente en veinticinco (25) días calendario, contados a partir de la solicitud de verificación de elegibilidad, y veintinueve (29) días a partir de la ocurrencia del evento en cuestión. Comparado con la emisión de deuda soberana externa a 10 años, que sería la alternativa comparable, el préstamo contingente BID sería la opción más eficiente bajo este criterio. Es cierto que el cronograma de una emisión de bonos soberanos varía dependiendo de la complejidad de los términos y condiciones, la jurisdicción legal elegida, si los bonos se cotizarán o no, entre otros factores. Una emisión de bonos en el mercado internacional de un país cuya economía es emergente, como el caso de República Dominicana, puede tomar varios meses, pero asumiendo condiciones adecuadas, el tiempo podría reducirse a seis u ocho semanas⁵⁵. Incluso asumiendo un escenario optimista, en el que el país lograra emitir los bonos y conseguir los recursos en 30 días (Cuadro 2), el préstamo BID habría sido la opción más eficiente.

Cuadro 2: Cronograma de emisión de bonos (escenario optimista)

Fases	Días
Evaluación de las necesidades financieras por parte del gobierno	7
Procedimientos legales y administrativos para autorizar endeudamiento/emisión	3
Fase de prelanzamiento*	7
Fase de lanzamiento*	7
Fase de cierre*	6
Total	30

* Las actividades de estas fases se detallan en *Accessing the International Debt Capital Markets*

Cabe resaltar que, al momento de la ocurrencia del desastre, las finanzas públicas de República Dominicana ya habían sido afectadas por el impacto de las lluvias que ocurrieron entre los meses de noviembre 2016 y abril 2017 que implicaron un costo fiscal equivalente al 0.32% del PIB⁵⁶. Además de los daños económicos causados por el huracán Irma a inicios de septiembre 2017. De acuerdo al MEPyD, el balance del sector público no financiero cerró el año 2017 con un déficit equivalente al 3.2% del PIB. Si a este déficit se le descuenta el efecto de las lluvias y otros desastres, el balance primario resultaría superavitario. Más aún, el Informe de Gastos por Calamidad Pública 2018, elaborado por la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), reporta que en 2017 se asignó un total de RD\$12,000 millones para cubrir gastos derivados de situaciones de emergencias. De este monto, se ejecutaron RD\$11,618.16 millones, equivalentes a 0.3% del PIB. Cabe también resaltar que, al cierre del año, la deuda pública consolidada creció 9.1% en comparación al 2016 y representó el 48.9% del PIB en dólares. Este aumento se explica principalmente por la colocación de bonos con acreedores privados externos (37.5% de la deuda externa)⁵⁷. En ese contexto, el rápido acceso a los recursos del

⁵⁵ Ver *Accessing the International Debt Capital Markets*, Herbert Smith Freehills.

⁵⁶ Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2017) "Análisis del desempeño económico y social de República Dominicana".

⁵⁷ Ídem.

préstamo contingente jugó un papel fundamental, ya que permitió al Gobierno Dominicano proveer a la población afectada por el desastre la asistencia inmediata que de otra forma no le hubiese sido posible proporcionar por carecer de la liquidez necesaria para enfrentar los gastos por sí solo.

Costo financiero

Para comparar el costo de financiación del préstamo BID con el del costo de emisión de bonos soberanos en el mercado internacional, se tomaron los siguientes supuestos: (i) fijación de la tasa de interés para el préstamo del BID (estimada por el Departamento de Finanzas del BID)⁵⁸; y (ii) los bonos emitidos con vencimiento de 10 años con un esquema de amortización tipo *bullet*, tomando como base para la tasa de interés la prima de riesgo del país en el mercado internacional de deuda soberana cuando ocurrió el evento. Además, debido a que ambas opciones de financiamiento tienen distintos vencimientos y cronogramas de amortización, se calculó el valor presente neto para poder compararlas adecuadamente. Para ello, se aplicó una tasa de descuento del 12% que corresponde a la tasa de descuento social que utiliza el Banco.

i. Valor presente neto

En el análisis costo-efectividad ex post, se comparó el valor presente neto del costo de financiamiento de las alternativas propuestas con que cuenta el país para financiar emergencias por desastres naturales, considerando los US\$16 millones del préstamo contingente desembolsados para atender los daños ocasionados por los vientos huracanados causados por el paso del huracán María el 21 de septiembre de 2017. Los resultados obtenidos fueron: (i) el valor presente neto del costo total del financiamiento de US\$16 millones del préstamo contingente, descontado al 12%, es US\$6.94 millones; (ii) el valor presente neto del coste de emitir deuda soberana por esta misma cantidad y descontado a la misma tasa, sería US\$9.62 millones⁵⁹.

ii. Ahorro financiero

En base a los cálculos presentados en el punto (i), el préstamo BID supone un 72.2% del costo de emitir deuda. En términos de costo-eficacia, el préstamo BID es un 27.8% más barato que la alternativa de emisión de bonos soberanos.

Con este análisis se muestra cómo, dentro de las alternativas de financiamiento ex ante para emergencias por desastres naturales, el préstamo contingente BID representa una opción más eficiente en términos de costo y disponibilidad de recursos. Cubrir los gastos extraordinarios de un desastre severo o catastrófico utilizando otras fuentes de financiamiento, como emisión de deuda externa una vez ocurrido el evento, sería más costoso para el país.

Verificación de gastos elegibles

⁵⁸ Debido a que la tasa de interés del BID es variable, es necesario fijarla para que sea comparable con el costo (tasa fija) de una emisión de bonos.

⁵⁹ El cálculo de los resultados se encuentra en el siguiente enlace electrónico. [Cálculo del ahorro financiero de la operación.](#)

Complementariamente, la documentación correspondiente fue remitida a los miembros del equipo de proyecto quienes llevaron a cabo una revisión que permita verificar la calidad de los gastos. Durante el proceso de rendición de cuentas, se verificó que (i) los gastos realizados por parte de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda siguieron los requisitos establecidos en el contrato de préstamo, y (ii) asegurar que estos cumplieren con las políticas, características, registros y respaldos suficientes para ser declarados elegibles. Cabe resaltar que, una vez entregados los recursos del préstamo al gobierno, no se estableció un plan estratégico para el gasto de los mismo ni se identificaron sectores prioritarios que necesiten recibir asistencia.

En ese sentido, y de acuerdo a lo establecido en el contrato de préstamo, el 21 de marzo de 2019 el Ministerio de Hacienda remitió a la representación del Banco en el país el Informe de Justificación y Relación de Gastos Elegibles relacionados con el préstamo DR-L1125⁶⁰. En dicho informe se especifica que:

- Los gastos correspondientes al desembolso de los US\$16 millones se realizaron en el periodo comprendido entre el 21 de septiembre de 2017 hasta el 18 de abril de 2018.
- La ejecución de dichos gastos estuvo a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), entidad que se encuentra facultada para realizar el mantenimiento a las redes viales del país.
- Los procesos de adquisiciones de bienes y servicios fueron realizados siguiendo lo establecido por⁶¹ (i) la Ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones; y (ii) la Resolución 15/08 de la Dirección General de Contrataciones Públicas, la cual permite a las instituciones realizar contratos anuales con proveedores del Estado para ejecutar obras múltiples.

En base a las tablas de Estado de Gastos o Pagos adjuntadas en el informe, se observa que el 100% de los recursos fueron utilizados por concepto de suministro y transporte beneficiando a las provincias de Santiago, Puerto Plata, La Vega, Samaná, Zona Norte, Santiago Rodríguez, La Altagracia, Sánchez Ramírez, Espaillat y Valverde. Específicamente, esto incluyó la rehabilitación de calles, colocación de hormigón asfáltico caliente (HAC), colocación de mezcla asfáltica para bacheo, reconstrucción de calles y calzadas, asfaltado, y pavimentación de carreteras. Para la elegibilidad de todos los costos asociados con estas obras, se verificó que las mismas han sido finalizadas y pagadas dentro de los 180 días calendario después de ocurrido el evento, conforme los plazos previstos en el contrato de préstamo.

La verificación de elegibilidad indica que:

- Los conceptos de gastos y los procesos de adquisiciones cumplieron con los lineamientos establecidos en el Contrato de Préstamo DR-X1003.
- Los pagos por concepto de gastos ejecutados fueron efectivamente recibidos por los proveedores y contratistas.
- Los pagos fueron pertinentes y legítimos y se registraron debidamente en los sistemas contables del gobierno de República Dominicana.

⁶⁰ Comunicación del Ministerio de Hacienda No. MH-2018-034984.

⁶¹ Cabe resaltar que no se emitió una Declaración de Estado Emergencia luego del paso del huracán María.

A pesar de ello, el equipo de proyecto tuvo dificultad en diferenciar gastos que se hayan encontrado relacionados exclusivamente con el huracán María. Tal como se explica en la sección I⁶², el huracán Irma pasó dos semanas antes del evento en cuestión por los que las autoridades del gobierno de República Dominicana tuvieron dificultades para identificar y registrar los daños correspondientes a cada huracán. Por este motivo, la entrega del Informe de Justificación y Relación de Gastos Elegibles se realizó aproximadamente 6 meses luego de la fecha establecida para la entrega del reporte.

Cuadro 3: Costo del Proyecto

Componente 1: Financiamiento contingente del Banco para atención de gastos públicos extraordinarios durante emergencias causadas por desastres naturales severos o catastróficos (huracán María de 2017)		
Producto	2017	Monto US\$
Cobertura financiera desembolsada (DR-L1125)	P	16.000.000
	P(a)	16.000.000
	A	16.000.000

Donde: P = Planificado; P (a) = Objetivo anual revisado; A = real

2.4 Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad

Durante la etapa de diseño del proyecto, se identificaron riesgos que podrían afectar la sostenibilidad del mismo, para los cuales se plantearon una serie de medidas de mitigación. Estos riesgos son presentados a continuación, al igual que otros riesgos de carácter operativo que podrían también tener un impacto en la sostenibilidad de los resultados de la operación.

Verificación de elegibilidad para desembolso con cargo al préstamo. Este riesgo de sostenibilidad se encuentra asociado al nivel de ejecución del PGRIDN. La CCF establece que todos los países miembros prestatarios del Banco son elegibles para recibir financiamiento a través de esta, siempre y cuando tengan en vigencia un PGIRDN satisfactorio para el Banco. Sin embargo, existe el riesgo de que el nivel de ejecución de este sea declarado insatisfactorio durante el periodo de disponibilidad del préstamo, lo que resultaría en la suspensión de la elegibilidad para efectuar desembolsos con cargo al CCF. Es importante resaltar que el PGIRDN tiene como objetivo impulsar el desarrollo efectivo de la política nacional sobre la gestión integral de riesgos de desastres, fortaleciendo el marco general de gobernabilidad, mejorando la identificación y reducción de dichos riesgos, el manejo de desastres y la gestión financiera de estos riesgos. En ese sentido, y con el objetivo de mitigar este riesgo, el Banco ha venido trabajando con el gobierno de República Dominicana desde la etapa de preparación de la operación para acordar metas generales que les permitan monitorear adecuadamente los avances del país en términos de gestión del riesgo de desastres. Adicionalmente, el Banco establece, en coordinación con el gobierno Dominicano, indicadores anuales de progreso para cada uno de los ejes estratégicos que componen el PGIRDN que ayudan a guiar los ejercicios de monitoreo anual.

⁶² Para mayor información, ver la subsección de *Descripción del Evento*.

La República Dominicana ha venido manteniendo avances consistentes en el marco de política de Gestión del Riesgo de Desastres. La sección II.2.b del presente documento detalla los logros alcanzados por el país durante la vigencia del préstamo DR-X1003 que le permitió mantener el desempeño del PGIRDN satisfactorio para el Banco y evitar una potencial suspensión de la elegibilidad para efectuar desembolsos del préstamo. La aprobación de un nuevo préstamo contingente (DR-X1011) demuestra el compromiso del país en continuar implementando acciones que promuevan el desarrollo de gestión integral del riesgo de desastres y el continuo diálogo que mantiene con el Banco. Más aún, con el apoyo del Banco, se inició durante 2018 la implementación de la cooperación técnica BID ATN/OC-16820-DR Estudios de Factibilidad para el Manejo Costero Integrado (US\$500,000) que se focaliza en apoyar al gobierno de la República Dominicana en el diseño del programa de restauración de playas y costas estratégicas con un enfoque de gestión integrada de zonas costeras, adaptación al cambio climático y turismo costero sostenible. Por otro lado, en noviembre de 2019, se aprobó la cooperación técnica BID DR-T1190 (US\$750,000) que tiene por objetivo mejorar las capacidades de gestión del riesgo de desastres en el país y que actualmente se encuentra en ejecución.

Verificación de gastos elegibles. La existencia de errores en la justificación de gastos implicaría que ciertos gastos financiados con recursos del préstamo no cumplan con los criterios de elegibilidad contractualmente estipulados. Como resultado, el Banco se vería impedido de aceptarlos y el país tendría que devolver los recursos desembolsados. Durante la ejecución de la operación DR-L1125 se mitigó este riesgo con las siguientes medidas: (i) de conformidad con lo establecido en el contrato de préstamo el Banco solicitó un informe que justifique los gastos realizados y la documentación de soporte apropiada que permita su verificación; y (ii) coordinación entre el país y el Banco en el proceso de identificación de gastos a ser financiados con recursos del préstamo contingente. Estas medidas fueron efectivas para mitigar este riesgo, con lo cual se espera incorporar esta experiencia en otros desembolsos.

A pesar de las medidas de mitigación mencionadas, hubo obstáculos que dificultaron la rápida implementación de la operación, en particular por la falta de información detallada sobre los daños causados por los huracanes. Sin embargo, cabe resaltar que, a raíz de la ocurrencia del huracán María, el gobierno de República Dominicana desarrolló en 2019, con apoyo del Banco Mundial, una plataforma que permita recopilar información sobre la generación de daños en cada sector luego de un desastre. Esto se realizaría a través de formularios estándares que se cargarían dentro de la plataforma que contiene un catálogo de precios de infraestructura que podría verse afectada por un desastre. Esta plataforma, llamada Sistema de Recopilación y Evaluación de Daños para la República Dominicana (SIREDD-RD), es administrada por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y permite estimar rápidamente el daño económico causado por inundaciones, tormentas, huracanes y terremotos. Esta información daría una idea de los sectores que necesitan más recursos luego de un desastre y la infraestructura necesaria⁶³.

Monto de cobertura financiera disponible. Dado que el desembolso de US\$16 millones realizado por la emergencia causada por el paso del huracán María a finales de septiembre 2017, el saldo disponible del Préstamo Contingente DR-X1003 fue de US\$84 millones. Sin embargo, este desembolso se dio durante el periodo de entrada en vigencia de la reformulación del préstamo contingente DR-X1011, el cual incrementó la cobertura

⁶³ [Sistema de Recopilación y Evaluación de Daños para la República Dominicana \(SIREDD-RD\)](#).

para la atención a emergencias ocasionadas por desastres naturales a US\$300 millones. Igualmente cabe notar que, con posterioridad a la ocurrencia del evento, el país ha contratado líneas contingentes con el Banco Mundial⁶⁴. Adicionalmente, a nivel sectorial, la normativa del país contempla la contratación de seguros para la protección de infraestructuras críticas para el caso de sismos⁶⁵. La experiencia de República Dominicana evidencia la importancia de la gestión financiera del riesgo ex ante. Por ello, el BID promueve un cambio de paradigma en la gestión financiera del riesgo en los países de América Latina y el Caribe que anticipe el impacto financiero de los desastres naturales mediante una estrategia financiera activa para la gestión de riesgos.

Finalmente, es importante resaltar que en la propuesta de préstamo de DR-X1003 se detalló como riesgo operacional la posible insuficiencia de recursos de préstamos incluidos en la LRA, durante el período de desembolso de la operación DR-L1125. En otras palabras, en el caso que el monto de los saldos disponibles en los préstamos de la LRA caiga por debajo del saldo pendiente de desembolso para el préstamo continente, el gobierno de República Dominicana tendría que comenzar a pagar Comisiones de Crédito sobre los montos correspondientes a la diferencia, por el período durante el cual permanezcan descubiertos y sin desembolsar. Sin embargo, este riesgo no se materializó pues el país decidió usar fondos de Capital Ordinario.

b. Salvaguardias ambientales y sociales

De acuerdo con lo estipulado en la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20, OP-703), esta operación no requirió de clasificación para su aprobación. Los recursos del préstamo se utilizaron para financiar gastos públicos extraordinarios incurridos durante la fase de atención de la emergencia ocasionada por el paso del huracán María a finales de septiembre de 2017. Por otro lado, de acuerdo con lo previsto en la etapa de diseño y preparación del préstamo, se incluyó en el contrato de préstamo una lista negativa con el tipo de gastos que no podían ser financiados con recursos del financiamiento contingente, la misma que fue socializada a las distintas unidades ejecutoras del gasto. Finalmente, el Ministerio de Hacienda, en calidad de organismo ejecutor, garantizó la adherencia a la legislación social y ambiental del país en la utilización de los recursos del financiamiento. Consiguientemente, no se identificaron impactos negativos ambientales o sociales en la ejecución del préstamo.

III. Criterios no centrales

3.1 Desempeño del Banco

El desempeño del Banco se ha analizado considerando dos dimensiones, la calidad del diseño y la calidad de la ejecución, aunque muchos de los aspectos analizados responden a ambas dimensiones.

⁶⁴ El préstamo para el desarrollo de políticas de manejo del riesgo de desastres con opción de desembolso diferido ante catástrofes (Cat DDO por sus siglas en inglés), fue aprobado el 28 de septiembre de 2017 por un total de US\$150 millones y se encuentre vigente hasta el 28 de febrero de 2021. Para mayor información: <https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P159351?lang=pt>

⁶⁵ A pesar de esta normativa, en la actualidad, los únicos bienes públicos asegurados son aquellos que han sido entregados en concesión (aeropuertos, puertos y carreteras) y el alcance de aseguramiento lo determina el concesionario.

La calidad en el diseño del préstamo permitió alcanzar los objetivos del proyecto, es decir, a través de la aprobación del financiamiento contingente se logró mejorar la eficiencia de la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales del país, ayudándolo a adoptar un enfoque que priorice la planificación financiera ex ante sobre uno de carácter reactivo, donde se buscaba financiamiento y asistencia internacional luego de la ocurrencia de un desastre.

En cuanto a la gestión integral de riesgos de desastres, como se señaló en la sección de logros alcanzados no relacionados a la matriz de resultados, independientemente de la ocurrencia de un evento elegible, el país viene mejorando su capacidad de gestionar el riesgo ante desastres naturales de forma integral, sobre todo a través del cumplimiento de las metas generales e indicadores anuales del PGIRDN, acordados entre el Banco y el país. Este resultado refleja la calidad en el diseño del proyecto. Asimismo, la rápida respuesta del Banco ante la emergencia es destacable. El paso del huracán María por el país fue entre 20 y 22 de septiembre de 2017. Ante la severidad del evento, el Ministerio de Hacienda y el equipo de proyecto se pusieron en contacto para discutir sobre la posible elegibilidad del evento y coordinar el uso de los recursos. El lunes 25 de septiembre el Banco recibe la solicitud formal de desembolso de parte del Gobierno de República Dominicana. Cuatro días después el equipo técnico finaliza el Informe de Verificación de Elegibilidad para Desembolsos y comunica al Ministerio de Hacienda la elegibilidad del evento y el monto máximo de recursos para desembolsar (US\$16 millones). El 10 de octubre el país envía la solicitud formal de desembolso y el Banco hace efectivo el desembolso el 19 de octubre, es decir, en menos de un mes de ocurrido el huracán. Al igual que en el desembolso a Ecuador, la calidad de diseño de este proyecto permitió al BID responder de manera oportuna y costo-eficiente a las necesidades de financiamiento del país para hacer frente a la emergencia.

La respuesta del Banco pudo ser tan rápida debido a la calidad en el diseño del préstamo, particularmente: (i) el modelo de cobertura y metodología de verificación de elegibilidad del evento que gracias a los disparadores paramétricos se logró estimar rápidamente la población afectada y las necesidades de financiamiento, eliminando la discrecionalidad política y permitiendo un desembolso expedito; y (ii) la elaboración de las guías operativas para la ejecución de los préstamos contingentes aprobados bajo la CCF que estableció una secuencia clara de procesos y responsabilidades internas en el Banco para dar una respuesta pronta al país. Gracias a estos trabajos previos el equipo técnico encontró inconvenientes para alcanzar un desembolso oportuno. Igualmente fue destacable el compromiso de los funcionarios del Banco en todas las áreas involucradas que dieron prioridad a gestionar el desembolso para el país.

Por otro lado, durante la ejecución de la operación, el equipo del BID mantuvo un diálogo fluido con el Ministerio de Hacienda proporcionando apoyo desde la sede del Banco y la Representación en República Dominicana. A pesar de ello, se debe resaltar que se debió establecer un vínculo de colaboración más estrecho que permita seguir más de cerca la ejecución de los recursos del préstamo. De esta manera, se podría apoyar al gobierno de República Dominicana en identificar sectores prioritarios para el gasto de los recursos y identificar debilidades en la identificación y registro de gastos correspondientes al evento en particular.

3.2 Desempeño del Prestatario

La ejecución del proyecto estuvo a cargo del Ministerio de Hacienda quien se encargó de la administración de los recursos desembolsados por el Banco y del reporte y justificación de gastos relacionados a daños ocasionados por el huracán María. La entidad involucrada en la ejecución de los gastos presentados en el Informe de Justificación y Relación de Gastos Elegibles relacionados al préstamo DR-L1125 fue el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Se identificaron los siguientes factores principales que contribuyeron al cumplimiento de los requerimientos en la implementación de la operación:

- El involucramiento del gobierno en el desarrollo de la gestión financiera de pasivos públicos contingentes asociados a riesgos por desastres, que permitió al país responder de manera oportuna al desastre.
- El compromiso de los funcionarios de las instituciones involucradas que permitieron avanzar en un ritmo de ejecución adecuado para atender la emergencia y cumplir los plazos del proyecto.
- El conocimiento de las condiciones y reglas fiduciarias del préstamo CCF que le permitieron al país cumplir con los requerimientos establecidos para la verificación de gastos elegibles.

Sin embargo, se identificaron obstáculos que dificultaron la implementación de la operación y el reporte de gastos de los recursos desembolsados. Por un lado, la falta de coordinación para la identificación de sectores prioritarios que permita establecer una estrategia para orientar los recursos destinados a la ayuda de la población afectada. Por otro lado, la ocurrencia consecutiva de los huracanes Irma y María resaltó los retos que enfrenta República Dominicana para identificar los impactos correspondientes a cada evento y la diferenciación de los gastos correspondientes. En este sentido, se destaca las limitaciones registradas en las capacidades de los sistemas de registro de daños ocasionados por desastres y gastos por desastres en el país.

Como se indicó en la sección de sostenibilidad, en respuesta a la ocurrencia del huracán María, el gobierno de República Dominicana desarrolló una plataforma digital (SIREDRD) para apuntalar la recopilación de información sobre los daños y pérdidas sectoriales ocasionados por desastres naturales, y por tanto, facilitar el proceso de priorización de gastos en los sectores afectados.

IV. Hallazgos y Recomendaciones

El 31 de enero de 2020 se realizó el Taller de Cierre del Proyecto, con la participación del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. El objetivo de dicho taller fue presentar los hallazgos y resultados alcanzados, y las acciones para propiciar sostenibilidad. Se acordó que, con base a la información presentada en el taller, se prepararía el Informe de Terminación de Proyecto correspondiente. En el mismo, se incluirían las lecciones aprendidas mencionadas en el taller. Por consiguiente, en esta sección de Hallazgos y Recomendaciones se incluyen también las lecciones aprendidas recogidas por parte de los participantes del Taller de Cierre del Proyecto.

4.1 Dimensiones 1 a 4

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Técnico Sectorial	
Hallazgo # 1. República Dominicana fue el primer país en solicitar y aprobar la Facilidad de Crédito Contingente para emergencias por desastres naturales. Si bien ha habido modificaciones y mejoras en el diseño del instrumento desde su creación, la cobertura y características operativas del instrumento en sí han sido fundamentales para un rápido desembolso de recursos del préstamo contingente, atendiendo las necesidades del país a tiempo para apoyar la respuesta a la emergencia. Esta rápida respuesta del Banco contribuyó a consolidar la relación de confianza y diálogo con el gobierno, además de mostrar la importancia que tiene la gestión financiera del riesgo ex ante en el impacto que tiene un desastre sobre las cuentas públicas.	Recomendación # 1. Volcar de forma adecuada en los sistemas del Banco los procedimientos llevados a cabo para el logro del desembolso de los recursos de este préstamo para asegurar el mismo o mayor nivel de éxito del Banco en futuros desembolsos de préstamos contingentes. Adicionalmente, respecto al modelo de cobertura, se recomienda revisar con el prestatario los disparadores paramétricos para huracanes que fueron actualizados en la reformulación del préstamo (DR-X1011), pero antes de la ocurrencia del huracán María. De esta manera, se pueda incorporar las lecciones aprendidas de este evento y asegurar que un desembolso futuro sea expedito.
Hallazgo # 2. El país, con apoyo del Banco, logró avances en su estrategia de planificación financiera frente a desastres naturales de magnitud severa o catastrófica. De tener un enfoque más reactivo en materia de gestión financiera de riesgo de desastres, el país, a través del préstamo contingente, adoptó un enfoque que prioriza la prevención, planificación y financiamiento anticipado a riesgo prevalentes. Este cambio de paradigma continuó consolidándose, sobre todo con la contratación de líneas de crédito contingente del Banco Mundial.	Recomendación # 2. Mantener el diálogo sectorial con el país para continuar promoviendo la gestión integral del riesgo de desastres, y seguir con el apoyo proporcionado en materia de prevención, planificación y financiamiento ex ante a riesgos prevalentes. Igualmente continuar la coordinación con otros organismos internacionales para identificar intervenciones complementarias en la temática.
Dimensión 2: Organización y gestión	
Hallazgo # 3. La rapidez de la respuesta del Banco al país fue facilitada por la existencia de las Guías Operativas del instrumento, elaboradas para determinar los pasos a seguir ante la ocurrencia de eventos potencialmente elegibles para desembolso de recursos de préstamos contingentes bajo la CCF.	Recomendación # 3. Aprovechar las lecciones aprendidas en la ejecución de esta operación para actualizar y mejorar las Guías Operativas de la CCF que fueron aprobadas en 2014 (GN-2502-3) y no incluyen ni las recientes modificaciones a la CCF ni la experiencia del desembolso EC-L1216. Entre las lecciones aprendidas y experiencia, cabe destaca la necesidad de contar con normas operativas actualizadas que son de aplicación común a todos los préstamos contingentes CCF a fin de asegurar un eficaz y eficiente proceso de ejecución de estas operaciones. Por ejemplo, se resalta la importancia de establecer directrices operativas claras con respecto al proceso de desembolsos, los métodos de desembolsos y sus requerimientos, así como desarrollar en Convergencia

	<p>las funcionalidades que permitan aplicar estas directrices de manera efectiva.</p> <p>Asimismo, se debe asegurar que tanto staff de las oficinas de país como las autoridades respectivas del gobierno se encuentre familiarizado con las Guías Operativas de forma que puedan apoyar correctamente a las autoridades correspondientes. Por ese motivo, se recomienda establecer reuniones anuales que permitan refrescar la información correspondiente a las Guías Operativas de la CCF.</p>
Dimensión 3: Rol de actores públicos y procesos	
Hallazgo # 4. Existen limitaciones en materia de registro de daños y reporte de gastos por parte del gobierno de República Dominicana. Esto ocasionó que el Banco tenga dificultad en obtener la información correspondiente al impacto económico del huracán María. Además, la falta de un buen registro dificultó la verificación de la elegibilidad de los gastos pues no se pudieron diferenciar gastos que se hayan encontrado relacionados exclusivamente con el huracán María.	Recomendación # 4. Considerar en la implementación del proyecto, acciones de coordinación en etapas tempranas de la ejecución que permitan identificar las limitaciones del país tanto en materia de registro de los daños ocurridos. Adicionalmente, complementando a los esfuerzos de recopilar más información sobre los daños sectoriales por desastres naturales, se deben fortalecer las capacidades que tiene el país para hacer un seguimiento apropiado y detallado de los gastos incurridos luego de ocurrido un evento, en coordinación con los especialistas de financieros y fiduciarios del Banco.
Hallazgos # 5. Para la mejor ejecución del préstamo, debió darse una mayor coordinación entre el Banco y las contrapartes del gobierno de República Dominicana que permita proveer el apoyo necesario en la identificación de daños ocurridos por el huracán María, e identificar los sectores prioritarios.	Recomendación # 5. Considerar esta lección aprendida para mejorar la respuesta del Banco luego de ocurrido un evento. En otras palabras, se debe establecer un mecanismo de coordinación entre representantes del Banco y el Gobierno que facilite la implementación del proyecto y permita que haya un diálogo fluido para establecer estrategias de intervención, priorizar gastos en sectores afectados, así como identificar problemas y proveer la asistencia adecuada a las instancias correspondientes. En términos generales, este mecanismo puede enfocarse en estos procesos: (i) planificación e identificación de gastos priorizados; (ii) monitoreo y ejecución; y (iii) elegibilidad de gastos realizados.
Dimensión 4: Fiduciaria (adquisiciones: licitaciones, control y supervisión – costos y presupuestos)	
Hallazgo # 6. A pesar de haber cumplido con las condiciones y reglas fiduciarias del contrato y del país, el reporte de gastos necesarios para la validación de elegibilidad tomó más tiempo del esperado por el Banco (aproximadamente 6 meses). Si bien los eventos que generaron las dificultades en el registro y reporte de gastos estuvieron fuera de del control de las autoridades del gobierno, la ejecución del préstamo contingente ha permitido identificar debilidades en los sistemas nacional de registro y seguimiento de gastos públicos por calamidad.	Recomendación # 6. Brindar asistencia técnica al país para mejorar los sistemas nacionales de registro y seguimiento de gastos públicos por calamidad, así como la capacidad técnica sectorial para evaluar daños e identificar prioridades.

