

**Programa de Apoyo a Políticas de
Fomento de la Productividad y la
Competitividad
(DR-L1014; 2126/OC-DR; DR-L1046
2432/OC-DR)**

**Asistencia Técnica para el Desarrollo
Productivo y Actividades de Innovación
(DR-L1116; 2433/OC-DR)**

**Informe de Terminación de Proyecto
(PCR)**

Equipo de Proyecto Original: Martin Chrisney (ICF/CMF), jefe de equipo; Joaquín Domínguez (CMF/CDR), jefe de equipo suplente; Carlo Pietrobelli (ICF/CMF); Juan Carlos Navarro (SCL/SCT); Rafael Rodríguez-Balza (CID/CID); Valerie Mercer-Blackman (CID/CID); Mario Umaña (INT/INT); Marco Varea (ICF/PRODEV); Luis César Acosta (PDP/CDR); Bernadete Buchsbaum (LEG/SGO); y Annabella Gaggero (ICF/CMF).

Equipo PCR: Juan Carlos Navarro (IFD/CTI), Jefe de Equipo; Michael Hennessey (CTI/CDR), Jefe de Equipo Alterno; María Carina Ugarte (IFD/CTI) y Blanca Torrico (IFD/CTI).

Índice

ANEXOS (ENLACES ELECTRÓNICOS)	2
ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES	3
INFORMACIÓN BÁSICA (CANTIDAD EN DÓLARES AMERICANOS US\$)	4
I. INTRODUCCIÓN	5
II. DESEMPEÑO DEL PROYECTO (A SER CALIFICADO)	6
A. Efectividad.....	6
1. Análisis de la Lógica Vertical	7
2. Resultados Logrados	19
3. Análisis de la Atribución de los Resultados	38
4. Resultados Imprevistos	46
B. Eficiencia.....	47
C. Relevancia.....	49
D. Sostenibilidad	50
III. CRITERIOS NO CENTRALES	50
A. Contribución a los Objetivos Estratégicos del Banco.....	50
B. Contribución a los Objetivos de Desarrollo de la Estrategia País.....	51
C. Monitoreo y Evaluación.....	51
D. Uso de Sistemas de Países	52
E. Salvaguardias ambientales y sociales	52
IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	52
A. Lógica Vertical	52
B. Ejecución y Presupuesto.....	53
C. Experiencia general con la gestión del proyecto	54
D. Evaluación de Impacto.....	54
E. Asuntos no resueltos.....	55
V. BIBLIOGRAFÍA	57

Enlaces Electrónicos

1. [Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Versión Final de Reporte de Progreso del Monitoreo \(PMR\)](#)
3. [Minuta de la reunión de QRR](#)

Acrónimos y Abreviaciones

BCRD	Banco Central de la República Dominicana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CNC	Consejo Nacional de Competitividad
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONDEC	Fondo de Competitividad
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MESCYT	Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
ONG	Organización No Gubernamental
PBL	<i>Programmatic Policy-Based Loan</i>
PCR	Informe de Terminación del Proyecto
PCT	Programa de Cooperación Técnica
PIB	Producto Interno Bruto
PNCS	Plan Nacional de Competitividad Sistémica
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RD	República Dominicana
SBA	Acuerdo Stand-by
SIGA	Sistema Integral de Gestión Aduaneras
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UEP	Unidad Ejecutora del Proyecto

Información Básica (cantidad en dólares americanos US\$)

NÚMERO DE PROYECTO (S): **DR-L1014; DR-L1046; DR-L1116**

TÍTULO: **PROGRAMA DE APOYO A POLÍTICAS DE FOMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO Y ACTIVIDADES DE INNOVACIÓN**

INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: **PRÉSTAMO EN APOYO DE REFORMA DE POLÍTICA DE TIPO PROGRAMÁTICO (PBL)**

COOPERACIÓN TÉCNICA REEMBOLSABLE

PAÍS: **REPÚBLICA DOMINICANA**

PRESTATARIO: **REPÚBLICA DOMINICANA**

PRÉSTAMO (S): **2126/OC-DR; 2432/OC-DR; 2433/OC-DR**

SECTOR/SUBSECTOR: **EMPRESAS PRIVADAS Y DESARROLLO DE PYME**

FECHA DE APROBACIÓN DIRECTORIO: **20 DE MARZO 2009; 27 DE OCTUBRE 2010; 27 DE OCTUBRE 2010**

FECHA DE EFECTIVIDAD CONTRATO DE PRÉSTAMO: **06 DE JUNIO 2009; 18 DE DICIEMBRE 2010; 18 DE DICIEMBRE 2010**

FECHA DE ELEGIBILIDAD PRIMER DESEMBOLSO: **03 DE JULIO 2009; 22 DE DICIEMBRE 2010; 28 DE JULIO DE 2011**

MONTO PRÉSTAMO (S)

MONTO ORIGINAL:	60.000.000;	110.000.000;	10.000.000
MONTO ACTUAL:	60.000.000;	110.000.000;	10.000.000
PARI PASU:	N/A;	N/A;	4.000.000
			(CONTRAPARTIDA)
COSTO TOTAL DEL PROYECTO:	60.000.000;	110.000.000;	14.000.000

MESES DE EJECUCIÓN

DESDE APROBACIÓN:	4 MESES;	2 MESES;	69 MESES
DESDE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO:	1 MES;	1 MES;	60 MESES

PERIODOS DE DESEMBOLSO

FECHA ORIGINAL DE DESEMBOLSO FINAL: **06 DE JUNIO 2010; 18 DE DIC. 2011; 18 DE DIC. 2015**

FECHA ACTUAL DE DESEMBOLSO FINAL: **06 DE JUNIO 2010; 18 DE DIC. 2011; 18 DE JUNIO 2016**

EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES):

EXTENSIÓN ESPECIAL (MESES):

DESEMBOLSOS

MONTO TOTAL DE DESEMBOLSOS A LA FECHA: **60.000.000; 110.000.000; 9.999.737¹**

REDIRECCIONAMIENTO. ESTE PROYECTO:

¿RECIBIÓ FONDOS DE OTRO PROYECTO? **No**

¿ENVIÓ FONDOS A OTRO PROYECTO? **No**

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST: **No se ha implementado**

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: **No se ha implementado**

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO:

¹ En noviembre de 2015 hubo una [devolución de parte del Ministerio de Hacienda al Banco](#) en el proceso de cierre y arqueo financiero de US\$263 millones por el cual no refleja el desembolso de US\$10 millones.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Este documento presenta un Informe de Terminación de Proyecto para la serie programática *Programa de Apoyo a la Política de Competitividad* en República Dominicana. La serie constó de dos préstamos basados en políticas (PBL), DR-L1014 y DR-L1046, el segundo del cual incluyó un componente de Préstamo de Cooperación Técnica para el Desarrollo Productivo y Actividades de Innovación. Inicialmente, la serie iba a consistir en tres préstamos por un total de US\$180 millones, cada uno de ellos por US\$60 millones. Sin embargo, después de aprobar el primer préstamo de la serie por un monto de US\$60 millones en 2009, se aprobó el segundo préstamo por US\$120 millones en 2010². El tercer préstamo de la serie no se llegó a concretar.
- 1.2 En los años que se negoció este programa, República Dominicana (RD) venía de años consecutivos de crecimiento luego de la crisis del 2002 y el 2004; sin embargo, ese crecimiento mostraba también una tendencia a la desaceleración, como producto de la crisis financiera internacional que afectaba a su economía a través de un menor crecimiento de las exportaciones y el turismo, su impacto en la situación fiscal por la disminución de los ingresos tributarios y por las transferencias que debía realizar para atender sus necesidades energéticas.
- 1.3 Esta situación exigió a RD la firma de un Acuerdo *Stand-by* (SBA) con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y un financiamiento multilateral a finales del 2009, que le permitieron una recuperación significativa del gasto público, un repunte del crecimiento económico: en el último trimestre del 2009 y primer trimestre del 2010, el Banco Central de la República Dominicana (BCRD) reportó un crecimiento, que alcanzó el 7.5% del Producto Interno Bruto (PIB), nivel que pocas economías lograron en ese período. En ese contexto, el Programa de Apoyo a las Políticas de Productividad y Competitividad, en los tres tramos previstos inicialmente contribuía con el flujo financiero necesario así como con la propuesta de reformas que contribuyeron a desarrollar instrumentos, mecanismos y políticas para la mejora de la competitividad en el marco de un conjunto de reformas que permitieran estabilidad macroeconómica con una gestión fiscal eficiente y transparente, en sintonía con los principios y medidas del SBA.
- 1.4 Al momento del diseño del programa, existía una amplia gama de restricciones que limitaban los resultados en materia de crecimiento, ingresos y empleo, los cuales se reflejaban en los índices de competitividad. Por ejemplo, en el Índice de Competitividad del Foro Económico Global, el país ocupaba la posición 98 de 134 países, citando la corrupción, el acceso limitado al financiamiento, los impuestos elevados, la regulación excesiva y la inestabilidad de políticas, entre las barreras principales al crecimiento del país. A fin de abordar esos asuntos, el gobierno había creado el Consejo Nacional de Competitividad (CNC), una entidad público-privada a cargo de recomendar políticas y estrategias para mejorar el clima de negocios, impulsar la productividad y las exportaciones en sectores clave, realizar diagnósticos sobre temas pertinentes, y preparar un Programa

² El componente de Préstamo de Cooperación Técnica (US\$10 millones) está incluido dentro del monto del segundo préstamo de la serie.

Nacional de Competitividad. En marzo de 2007 se lanzó el Plan Nacional de Competitividad Sistémica (PNCS), preparado con orientación del CNC y la participación del sector privado.

- 1.5 A la luz de los acuerdos de libre comercio de la República Dominicana y la fundamentación de su estrategia en políticas orientadas hacia el exterior, las autoridades reconocieron la importancia de proseguir con reformas favorables para la productividad y la competitividad. En este esfuerzo, cobraron una importancia medular las medidas para aumentar la productividad de las empresas, en especial las Pequeña y Mediana Empresas (PYME), que incursionaron en nuevos mercados y enfrentaron una mayor competencia interna. Como se bosquejó en el PNCS, se precisaría una amplia gama de reformas institucionales y jurídicas y un enfoque colaborativo para su diseño e implantación.
- 1.6 El programa buscaba apoyar esa iniciativa con base en las prácticas óptimas y la experiencia internacionales. El préstamo de cooperación técnica suplementario brindaría apoyo a la coordinación de políticas a nivel interinstitucional, financiando intervenciones de desarrollo productivo a nivel empresarial y ofreciendo apoyo técnico para el cumplimiento de los indicadores de activación de la tercera operación de la serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política.

II. DESEMPEÑO DEL PROYECTO (A SER CALIFICADO)

A. Efectividad

- 2.1 El objetivo de esta serie programática fue incrementar la competitividad³ de la República Dominicana mediante actividades encaminadas a mejorar la estabilidad macroeconómica y las reformas institucionales y jurídicas que aumentasen la productividad y la eficiencia de los sectores reales de la economía. La matriz de políticas muestra como el programa contó con cinco componentes que abarcan reformas macroeconómicas, jurídicas e institucionales, a saber: (i) condiciones macroeconómicas; (ii) gestión fiscal, planificación del desarrollo y administración pública; (iii) fortalecimiento de instituciones en los ámbitos de competitividad y comercio; (iv) innovación, desarrollo tecnológico y control de calidad; y (v) reformas al clima de negocios en pro del desarrollo del sector privado. Tal como fue formulado y aprobado, el DR-L1046 (segundo PBL de la serie), se listan seis componentes, añadiendo a los cinco mencionados el (vi), presentado como

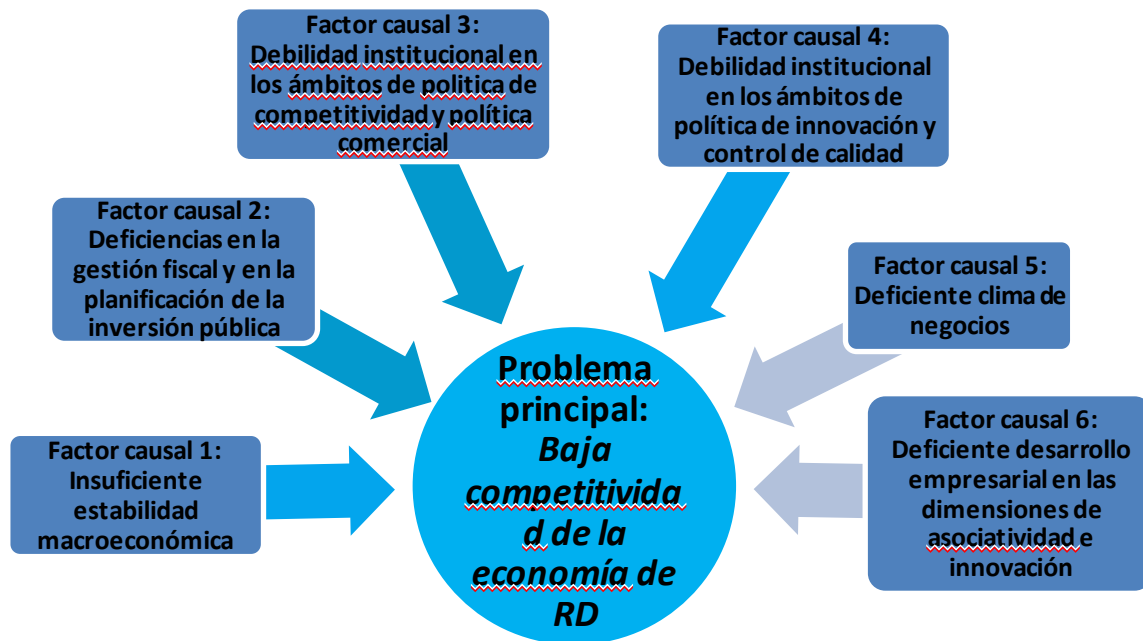
³ La noción de competitividad es bien conocida y registra ligeras variaciones en el énfasis de uno u otro de sus elementos en la literatura, pero la siguiente definición captura bien el consenso existente acerca de la definición en fuentes académicas “**Competitiveness** pertains to the ability and performance of a firm, sub-sector or country to sell and supply goods and services in a given market, in relation to the ability and performance of other firms, sub-sectors or countries in the same market” (Wikipedia, 2016).

“apoyo técnico para actividades de desarrollo productivo e innovación”, que representa la adición del proyecto de asistencia técnica reembolsable DR-L1116⁴.

- 2.2 La priorización de intervenciones incluidas en la matriz de políticas de la serie se realizó a través de un proceso de extenso análisis sectorial que puede encontrarse anexo al DR-L1014, así como un proceso de consulta con el Gobierno de República Dominicana, tomando como hilo conductor el PNCS lanzado en el mes de marzo del año 2007 y elaborado bajo la coordinación del CNC contando con amplia participación del sector privado.

1. Análisis de la Lógica Vertical

- 2.3 La lógica vertical del proyecto, se muestra en la siguiente figura, que describe la baja competitividad de la economía Dominicana como la consecuencia de seis causas: (i) insuficiente estabilidad macroeconómica; (ii) deficiencias en la gestión fiscal y en la planificación de la inversión pública; (iii) debilidades institucionales en el ámbito de política de competitividad y de comercio exterior; (iv) debilidad institucional en política de innovación y de calidad; (v) deficiencias en el clima de negocios; y (vi), del lado del sector privado, debilidades en asociatividad empresarial y baja inversión en innovación.



- 2.4 El Cuadro A., a continuación, presenta de manera sintética los objetivos específicos y productos de cada uno de los componentes de la serie. Esta

⁴ El préstamo de cooperación técnica o cooperación técnica reembolsable (PCT) fue justificado adicionalmente por su contribución a preparar las condiciones para el tercer tramo de la serie programática, por lo que contenía actividades específicas dirigidas a ese fin. Más adelante se dará cuenta de los cambios ocurridos como resultado de la eventual decisión posterior de no llevar a cabo el tercer PBL de la serie. En general, en lo que sigue de inmediato se trata a la cooperación técnica reembolsable como parte integral de la lógica vertical de la serie programática, y al final de la sección se vuelve sobre la misma, describiendo de manera detallada su propia estructura, componentes y actividades.

información permite establecer la correspondencia entre el abordaje del problema principal de baja competitividad de la economía y sus seis causas principales, por un lado, y las reformas y acciones incluidas en la matriz negociada con el Gobierno de República Dominicana, por el otro, tal como consta en los productos especificados en la tercera y en la cuarta columnas.

Cuadro A. Componentes y Productos de la serie programática de competitividad para República Dominicana (PBLs I y II de la serie y cooperación técnica reembolsable)

Componentes	Objetivos	Acuerdos PBL I	Acuerdos PBL II
I. Sostenibilidad macroeconómica: Un entorno macroeconómico consistente con el aumento de inversión privada, la expansión del comercio exterior y el aumento de la productividad.	Contribuir a la sostenibilidad macroeconómica a través de políticas fiscales y monetarias apropiadas.	El marco de políticas macroeconómicas es congruente con los objetivos del préstamo programático y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial.	El marco de políticas macroeconómicas es congruente con los objetivos del préstamo programático y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial.
II. Gestión Fiscal, Planeación Y Administración Pública: Mejoramiento en el manejo fiscal con un sistema presupuestario que asegura la consistencia macroeconómica, una planificación de la inversión pública, un adecuado sistema de controles internos, y una mejor administración pública.	Desarrollar las capacidades del sistema de gestión pública fiscal con la consolidación del andamiaje institucional de la gestión fiscal; el mejoramiento de las funciones de planeación, recaudación y gasto; el desarrollo de mecanismos para la administración pública.	<p>1.a. Creación de la Secretaría de Estado de Hacienda Pública (SEH) como responsable de la: (i) política fiscal global y su consistencia macroeconómica; (ii) elaboración de un marco financiero plurianual, con un presupuesto plurianual del sector público no financiero; (iii) establecimiento de medidas para el mejoramiento de la gestión presupuestaria y la asignación de responsabilidades; y (iv) establecimiento del uso de un Sistema de Cuenta Única del Tesoro.</p> <p>1.b. Establecimiento del presupuesto general del estado y su reglamentación correspondiente sobre: (i) el uso de un presupuesto de ingresos y gastos integral del Gobierno Central, instituciones descentralizadas y autónomas no financieras, y las instituciones de Seguridad Social; (ii) los límites en el uso de fondos discrecionales en el presupuesto; (iii) el suministro de información sobre el monto de las exoneraciones tributarias que impactan en la recaudación; y (iv) la aplicación de la práctica de contabilidad “devengado.”</p>	<p>1.a. (i) Creación de una unidad en la SEH que revisa todos los aspectos relacionados con la política fiscal y que asegura la coherencia de acciones con la política macroeconómica y fiscal; y (ii) desarrollo y aprobación de una metodología por la SEH para la elaboración de un presupuesto plurianual del sector público no financiero.</p> <p>1.b. (i) Desarrollo y aprobación por SEH de la metodología, normas e instructivos técnicos para la elaboración del presupuesto de ingresos y gastos integral del Gobierno Central instituciones descentralizadas y autónomas no financieras, y las instituciones de Seguridad Social; (ii) la eliminación del uso la reserva presupuestaria en el presupuesto ejecutado; (iii) preparación de la normativa y su difusión al interior del gobierno para un presupuesto de contabilidad “devengado”; y (iv) la incorporación en la contabilidad de los gastos tributarios en el presupuesto y el desarrollo de una metodología para identificar el costo de los subsidios</p>

Componentes	Objetivos	Acuerdos PBL I	Acuerdos PBL II
		<p>1.c. Fortalecimiento del manejo de deuda pública mediante: (i) el establecimiento de un plan estratégico de deuda pública que recoge los lineamientos y las políticas de endeudamiento; (ii) la creación de un órgano rector de crédito público responsable por las normas que regulan los procedimientos, registro de las operaciones, y controla los recursos recibidos; y (iii) el establecimiento de un requerimiento de aprobación previa para el endeudamiento externo por las instituciones públicas no financieras y consistencia con el presupuesto de operaciones de crédito público.</p> <p>1.d. Mejoramiento de la administración financiera con un marco legal que contempla: (i) la aplicación y operación del SIAFE en todos los organismos del Gobierno Central, las instituciones descentralizadas y autónomas no financieras, y las instituciones públicas de Seguridad Social; (ii) la asignación de la responsabilidad en una unidad central en la SEH encargada de dirigir y coordinar la aplicación del SIAFE y mantener y actualizar su funcionamiento; y (iii) la utilización de medios electrónicos y firmas digitales para los documentos que se elaboren en el SIAFE.</p> <p>1.e. Establecimiento del marco legal</p>	<p>fiscales.</p> <p>1.c. (i) Preparación y aprobación por SEH de un plan estratégico de deuda pública; (ii) preparación por SEH de las normas de funcionamiento interno de la Dirección General de Crédito Público; y (iii) implementación del cumplimiento de los requisitos de aprobación previa para el endeudamiento externo.</p> <p>1.d. Administración Financiera (i) Operación y funcionamiento del SIAFE en las instituciones descentralizadas y las unidades ejecutoras de proyectos con recursos externos; (ii) establecimiento del organigrama y definición de las responsabilidades de las unidades encargadas de dirigir y coordinar el SIAFE; (iii) presentación al Congreso Nacional de la Republica del Proyecto Ley de Firma Digital.</p> <p>1.e. Auditoría y Control interno: Elaboración de las normas básicas</p>

Componentes	Objetivos	Acuerdos PBL I	Acuerdos PBL II
		<p>para el control interno mediante la creación de un sistema en las unidades de auditoría interna para asegurar la calidad y uniformidad de los controles internos en las entidades públicas.</p> <p>2.a. Creación de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD) como entidad responsable de : (i) las funciones del órgano rector del sistema de planificación nacional y los lineamientos y normas para proyectos de inversión; (ii) la preparación de la Estrategia Nacional de Desarrollo; y (iii) el desarrollo de los planes plurianuales de políticas, programas, proyectos, e inversiones del sector público.</p> <p>2.b. Establecimiento del marco legal para el mejoramiento del sistema de planificación e inversión pública mediante: (i) la definición de las normas, principios y órganos del sistema de planificación e inversión; (ii) la priorización de proyectos con sus metas, costos e impacto; y (iii) la realización del análisis de resultados e impactos de los proyectos de inversión, las políticas de reforma administrativa y las políticas de promoción para el sector privado.</p>	<p>para el control interno y el plan de implementación de la normativa.</p> <p>2.a. (i) Preparación y presentación al Congreso de la República de una Estrategia Nacional de Desarrollo; (ii) establecimiento de unidades de planificación, al menos, en cuatro Secretarías de Estado; y (iii) suscripción de convenios de desempeño entre los órganos rectores y al menos 4 organismos.</p> <p>2.b. (i) Preparación de las normas técnicas y procedimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y su difusión al interior del gobierno; (ii) inicio de la implementación de los procesos de Gestión por resultados, Programación Anual y Planificación Institucional; (iii) integración de los entes descentralizados en el SNIP con información a nivel del detalle de proyectos; (iv) integración de los Planes de Capacitación en el Ciclo de Proyectos en los presupuestos de los entes públicos; y (v) diseño de la metodología para la evaluación de resultados e impactos que incluye la creación de líneas de base, sistemas de monitoreo y seguimiento, y difusión.</p>

Componentes	Objetivos	Acuerdos PBL I	Acuerdos PBL II
		3.a. Creación de la Secretaría del Estado de Administración Pública como entidad responsable de: (i) el fortalecimiento institucional de la administración pública; y (ii) de los procesos de la gestión institucional.	3.a. (i) Implementación del Sistema de Administración y Servicios Personal (SASP); y (ii) aplicación del instrumento del "Marco Común de Evaluación" en las instituciones públicas.
III. INSTITUCIONES PARA LA COMPETITIVIDAD Y COMERCIO:: Fomento de la competitividad mediante la facilitación del comercio exterior con los cambios del marco legal que surgen de los compromisos internacionales, agilización de los procedimientos administrativos para comercio, y desarrollo de las instituciones claves que dirigen las políticas y estrategias necesarias para el desarrollo productivo.	i. Marco Legal Para el Comercio Facilitar el crecimiento del comercio exterior a través de la creación del marco legal para el cumplimiento de los compromisos de los tratados de libre comercio; la creación de un sistema institucional adecuado para facilitar los trámites de comercio y una mayor eficiencia en el sistema aduanero basada en el uso de sistemas ágiles y modernos; y la definición de una estrategia institucional para la promoción de exportaciones e inversiones y su financiación.	1.a. Adecuación del marco legal para la protección de la propiedad intelectual con la actualización de la normativa sobre derechos de autor para cumplir con los tratados de libre comercio. 1.b. Puesta en operación de un sistema de atención integral para el comercio exterior que permita el uso de formularios y la realización de pagos por medios electrónicos. 1.c. Desarrollo e implementación inicial de un sistema de declaración en línea utilizando un Documento Único de Aduana (DUA) para las importaciones.	1.a. (i) Realización de talleres de capacitación sobre el alcance, contenido y aplicación de la legislación de Propiedad Intelectual al nivel administrativo judicial; (ii) reglamentación de la Ley sobre Prácticas Desleales de Comercio y Medidas de Salvaguardia (No. 01-02); y (iii) nombramiento de los miembros de la Comisión Reguladora de Prácticas Desleales de Comercio y Medidas de Salvaguardia. 1.b. Realización de talleres de capacitación de usuarios sobre el uso del sistema SIVUCEX. 1.c. Ampliación de la utilización del sistema de declaración en línea mediante un DUA para importaciones con sus manuales operacionales. 1.d. Realización de una evaluación institucional de la gestión del comercio exterior y propuesta de opciones para mejorar la eficiencia y calidad de los servicios relacionados.

Componentes	Objetivos	Acuerdos PBL I	Acuerdos PBL II
	<p>ii. Instituciones para la productividad y competitividad</p> <p>Mejorar la competitividad a través de la creación de un marco institucional que promueve políticas de desarrollo productivo; permite el dialogo público privado sobre la planificación estratégica para la competitividad; y fomenta competencia en los mercados y la defensa de los derechos del consumidor.</p>	<p>1.a. Establecimiento de un marco institucional para el desarrollo e implantación de políticas de desarrollo productivo con la creación de una institución que integra el sector público y privado para la coordinación de políticas del sector.</p> <p>1.b. Asignación presupuestaria en 2008 al CNC y el Fondo de Competitividad (FONDEC) para el fortalecimiento de CNC, la implementación del Plan Nacional de Competitividad Sistémica (PNCS) y promoción de asociaciones productivas.</p> <p>1.c. Establecimiento de un marco jurídico que regule la competencia local y que busque mayor eficiencia en el funcionamiento de los mercados.</p> <p>1.d. Designación del Consejo Directivo de PROCONSUMIDOR, como parte del marco institucional, para la protección de los derechos de los consumidores.</p>	<p>1.a. (i) Aprobación del reglamento operativo de PROINDUSTRIA que sea consistente con un rol de tercer piso en cuanto a la provisión de financiación al sector productivo; y (ii) operación de PROINDUSTRIA y asignación de recursos presupuestarios para la realización de sus actividades.</p> <p>1.b. (i) Aprobación del reglamento y manuales del CNC y asignación en el presupuesto de por lo menos US\$3,3 millones para realizar sus actividades y su ejecución en 2009, y presupuesto para 2010; y (ii) realización de por lo menos dos reuniones anuales de su Consejo para realizar seguimiento del PNCS.</p> <p>1.c. Aprobación de la reglamentación de la Ley de Defensa a la Competencia y la designación de la Comisión y asignación de recursos en el presupuesto.</p> <p>1.d. Operación y funcionamiento de PROCONSUMIDOR, asignación de recursos en el presupuesto y aprobación de su reglamento y manuales operativos.</p>
<p>IV. INNOVACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO Y CONTROL DE CALIDAD: Desarrollo del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación con sus bases institucionales, fomento a la educación superior, promoción del uso de tecnología de información y comunicación, y el</p>	<p>i. Creación del sistema nacional de innovación</p> <p>Fortalecer el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación mediante el desarrollo de una estrategia nacional y la implementación de las políticas</p>	<p>1.a. Creación del Consejo para la Innovación y el Desarrollo Tecnológico con representantes del sector público y privado.</p> <p>1.b. Desarrollo y aprobación de un Plan Estratégico de Ciencia,</p>	<p>1.a. Operación y funcionamiento del Consejo para la Innovación y el Desarrollo Tecnológico.</p> <p>1.b. (i) Difusión del PECYT+I en los medios de comunicación y en las</p>

Componentes	Objetivos	Acuerdos PBL I	Acuerdos PBL II
mejoramiento de la productiva a través del uso de normas técnicas y de calidad.	apropiadas, la articulación de actividades de los varios actores y el desarrollo de instrumentos financieros que atiendan las necesidades de las empresas y otros actores del sistema.	Tecnología e Innovación que identifique las prioridades para el fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico, así como mecanismos para financiar el mejoramiento productivo de las empresas y los sectores prioritarios. 1.c. Presentación del borrador del reglamento técnico administrativo del Fondo Dominicano de Investigación Científica y Tecnológica (FONDOCYT).	instituciones del Sistema de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. 1.c. Aprobación del reglamento técnico administrativo de FONDOCYT.
	ii. Adecuación de la oferta del sistema de educación superior para la innovación y desarrollo tecnológico Desarrollar la oferta del sistema de educación con la mejora de la capacidad de articulación entre los sectores productivos y las instituciones de educación superior para la innovación tecnológica; la aplicación de estándares internacionales de excelencia en la oferta académica de las áreas de ciencia, tecnología e ingeniería; y la promoción de la cultura y la capacidad emprendedora en la formación de ingenieros y tecnólogos.	1.a. Creación de la Red Nacional de Incubación y Emprendimiento mediante la constitución e inscripción de una entidad sin fines de lucro. 1.b. Presentación de los términos de referencia para un diagnóstico y propuesta de un nuevo currículo de ingeniería que contempla estándares internacionales de acreditación y certificación.	1.a. Operación y funcionamiento de la entidad sin fines de lucro Red Nacional de Incubación y Emprendimiento. 1.b. Realizar un diagnóstico y propuesta de un nuevo currículo de ingeniería que contempla estándares internacionales de acreditación y certificación.
	iii. Cerrando la brecha digital Fomentar el desarrollo de una economía basada en el conocimiento con la utilización de tecnologías de información y la comunicación para la mejora productiva.	1.a. Establecimiento de al menos 750 Centros Tecnológicos Comunitarios para ofrecer acceso a sistemas de computación e internet a la población.	1.a.(i) Ampliación de acceso a internet al 75% de los CTC a nivel nacional; y (ii) desarrollo de una herramienta electrónica para el seguimiento e evaluación de los CTC.
	iv. Control de calidad y normas técnicas	1.a. Elaboración de un Proyecto de Ley mediante el cual se establezca	1.a. Presentación en el Congreso Nacional de la República del

Componentes	Objetivos	Acuerdos PBL I	Acuerdos PBL II
	Promover el uso de normas técnicas y de calidad como herramientas para la mejora productiva de las empresas con la creación del marco institucional adecuado y los instrumentos necesarios para certificación, metrología y el desarrollo de laboratorios de ensayo y pruebas.	el Sistema Nacional de Calidad que incorpore las instituciones de metrología y certificación, y la implantación de programas de capacitación en estos temas.	Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Calidad.
V. MEJORA DEL CLIMA DE NEGOCIOS: Creación del marco legal, institucional, administrativo y estratégico que propicie actividad económica por parte del sector privado.	i. Marco institucional y estratégico para MIPYMES Desarrollo de un marco institucional y estratégico para el desarrollo productivo de MIPYMES que incluye: un una visión estratégica consensuada entre los actores; definición del rol rector para el estado y participación del sector privado y ONGs en la provisión de servicios de desarrollo productivo hacia mercados internacionales; y desarrollo de un mecanismo de ampliación de acceso a financiamiento.	1.a. Aprobación de un plan estratégico consensuado entre los actores públicos, privados, asociaciones y ONGs que formule políticas y acciones para el desarrollo productivo de las PYMES. 1.b. Presentación del marco legal e institucional del órgano rector para promover el desarrollo competitivo de MIPYMES, mediante políticas claras y transparentes; acceso a los mercados financieros; y asistencia para el desarrollo empresarial y tecnológico. 1.c. Realización de una evaluación de las opciones para ampliar el financiamiento a las MIPYMES a través de instrumentos confiables y sostenibles financieramente: (i) un sistema de garantías; y (ii) micro seguros.	1.a. Diseño de un Observatorio PYME para el seguimiento de la estrategia consensuada y difusión de información estadística. 1.b. Elaboración del reglamento de Ley que establece un sistema que fomenta la participación del sector privado en la provisión de servicios de desarrollo empresarial y la provisión de financiamiento; el rol del sector público como normador y regulador; y la evaluación de políticas públicas para el desarrollo de las MIPYMES. 1.c. (i) Diseño del marco legal e institucional de un Fondo de Garantía basada en su sostenibilidad financiera; y (ii) realización de un estudio de benchmark sobre las mejores prácticas internacionales de micro seguros y seguros agrícolas.
	ii. Reduciendo los costos de transacción para las empresas Creación de un marco legal y regulatorio que facilita la creación y reestructuración de empresas a través	1.a. Ampliación del mandato del Comité para la Implementación del Sistema de Atención Integral Unificado para la Formación de Empresas (SAIUFE) con el objeto	1.a. N/A

Componentes	Objetivos	Acuerdos PBL I	Acuerdos PBL II
	de la reducción de los costos de transacción..	<p>de crear los instrumentos para facilitar la apertura rápida de empresas a través de un portal.</p> <p>1.b. Implementación de un portal para facilitar el registro de empresas en línea de manera segura, simplificada, expedita, e integral de los procedimientos de registro del nombre comercial (ONAPI), registro de contribuyente al DGII, y el registro mercantil de las Cámaras de Comercio.</p> <p>1.c. Presentación al Congreso Nacional de la República de los proyectos de Ley General de Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada y Ley de Reestructuración Mercantil y Liquidación.</p>	<p>1.b. Implementación y funcionamiento en al menos dos provincias del portal Crea Tu Empresa.</p> <p>1.c. (i) Elaboración de la reglamentación requerida para la implementación de la Ley de Reestructuración Mercantil y la Ley General de Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada; y(ii) realización de al menos 3 talleres nacionales sobre las nuevas Leyes.</p>
<p>VI. APOYO TÉCNICO PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO Y ACTIVIDADES DE INNOVACIÓN.</p> <p>Aumento en la colaboración interinstitucional para guiar la formulación de estrategias y políticas para la competitividad y para reducir políticas distorsionadoras</p>	Acciones que reducen las asimetrías de información que impiden el desarrollo de nuevos productos/nuevos mercados y mayor cooperación entre empresas.	N/A.	<p><u>Préstamo de Cooperación Técnica</u></p> <p><i>Componente 1:</i> Ampliación de la Base para el desarrollo de Clústeres.</p> <p>Ventanilla 1. Consolidación de Clústeres.</p> <p>Ventanilla 2. Ampliación de Clústeres.</p> <p>Ventanilla 3. Plan Piloto Incorporación.</p> <p>Tecnología e Innovación.</p> <p><i>Componente 2.</i> Coordinación Institucional para el Desarrollo de Clústeres.</p>

- 2.5 **La contribución de la Cooperación Técnica Reembolsable.** Tal como se mencionó al principio de esta sección, en el DR-L1046 se incluyó el contrato del préstamo 2433/OC-DR (Proyecto de “Asistencia Técnica para el Programa de Apoyo a la Política de Competitividad II”), por un monto equivalente a diez millones de dólares (US\$10.000.000) a los que se sumaron US\$4.000.000 de contrapartida local, y cuya agencia ejecutora fue la Oficina Ejecutiva del CNC. El programa tuvo como objetivo general contribuir a la mejora de la política de competitividad en República Dominicana, a través del apoyo técnico para actividades de desarrollo productivo e innovación. Los objetivos específicos del proyecto fueron:
- a. la ampliación de la base existente para el desarrollo de clústeres (profundización del modelo de asociatividad) y el lanzamiento de acciones de política para el estímulo a la inversión en el sector privado.
 - b. la instalación de una instancia de coordinación efectiva entre los actores de los sectores público y privado, para generar e instrumentar proyectos de desarrollo productivo orientados a fortalecer la competitividad; y
 - c. la provisión de aportes puntuales para el cumplimiento de las condiciones de la tercera operación del préstamo programático de Apoyo a la Política de Competitividad.
- 2.6 La cooperación técnica reembolsable contó con dos componentes:
- 2.7 **Componente 1:** Ampliación de la base para el desarrollo de clústeres, integrado por dos subcomponentes:
- i. **Subcomponente 1.1:** Ampliación de la focalización estratégica del Fondo de Competitividad (FONDEC), mediante el cual se busca potenciar al FONDEC como un instrumento de respuesta rápida y flexible. Este sub-componente incluye tres ventanillas:
 - a. Ventanilla 1: Consolidación de Clúster. Fomento la creación de modelos asociativos formales para consolidar y fortalecer a los clústeres existentes buscando incrementar su estructura de gestión y decisión.
 - b. Ventanilla 2: Ampliación de Clúster. Fomento modelos asociativos para crear nuevos clústeres que contribuyan a la creación y desarrollo de una estructura económica de mayor sofisticación.
 - c. Ventanilla 3: Plan Piloto Incorporación Tecnología e Innovación.
 - ii. **Subcomponente 1.2:** Asistencia Técnica para desarrollar un sistema de medición y evaluación del valor agregado de clúster, que contempló, inicialmente, la contratación de servicios de consultoría para la elaboración de una línea de base, la identificación y construcción de indicadores y la metodología de medición y evaluación y para la preparación de un sistema de identificación y formación de clústeres complementarios a los ya existentes para incrementar los productos exportables.

2.8 **Componente 2:** Coordinación interinstitucional para el desarrollo de clústeres, integrado también por dos sub componentes:

- i. **Subcomponente 2.1:** Difusión y sensibilización para la construcción de espacios de interacción institucional Este subcomponente planteó buscar que diferentes actores institucionales (públicos y privados) incluidos en el proceso de construcción de la competitividad, interactúen y generen una sinergia sobre la base de las políticas de desarrollo productivos existentes o a desarrollarse que permita potenciar al FONDEC como un instrumento de respuesta rápida y flexible para ayudar en la implementación del PNCS.
- ii. **Subcomponente 2.2:** Asistencia Técnica para potenciar los resultados del Préstamo Programático de Apoyo a la Política de Competitividad. Este subcomponente contempló inicialmente la contratación de los servicios de consultorías para desarrollar las siguientes actividades: (i) la aplicación de una herramienta (metodología) que permita una evaluación más objetiva del desempeño de las instituciones involucradas; (ii) la reglamentación de la Ley de Reestructuración Mercantil; (iii) la capacitación en el uso del Sistema Integral de Gestión Aduaneras (SIGA) en la Dirección General de Aduanas; y (iv) preparación de un código de ética para funcionarios de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda⁵.

2.9 El Programa de Cooperación Técnica (PCT) debe verse como complementario a los objetivos de la serie de PBL, en cuanto pretendió reforzar la capacidad institucional y el financiamiento para el despliegue de políticas de desarrollo productivo, en particular instrumentos de apoyo a clústeres de empresas. En general, se apuntaba a intervenir de forma complementaria estimulando activamente la capacidad del sector privado para beneficiarse de las reformas que se adelantaron a raíz del cumplimiento de la Matriz de Políticas de la serie programática. Más allá de este vínculo, el Subcomponente 2.2 guardaba una relación todavía más directa con la serie de PBLs, puesto que estaba dirigido a financiar estudios y productos requeridos por la matriz de políticas del tercer préstamo programático. Al tomarse la decisión de cancelar la tercera operación de la serie, de mutuo acuerdo entre el Gobierno de República Dominicana y el Banco, se acordó con el ejecutor, el CNC, una reasignación de recursos hacia un reforzamiento del apoyo a clústeres del primer componente de la cooperación técnica reembolsable, lo que motivo cambios en la matriz de resultados del PCT que se registran en la Tabla 1, abajo, en la forma de eliminación de algunos productos originalmente pautados y la definición de otros nuevos en su lugar. En lo que sigue, se analizan los resultados del PCT de forma integrada al análisis de la serie programática, pues desde la aprobación en el directorio se la definió como el sexto componente.

2.10 **Arreglo Institucional para la Ejecución.** El Ministerio de Hacienda (denominado Secretaría de Hacienda al momento de la aprobación del primer PBL de la serie) actuó como organismo ejecutor de la serie programática. Como tal, fue responsable de presentar las pruebas requeridas de cumplimiento de las condiciones acordadas en la matriz de los PBLs. El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) fue responsable de coordinar las acciones del

⁵ Cuando se consideró que, al no efectuarse el tercer PBL, era preciso redefinir la utilización de los fondos previstos originalmente asignados al Subcomponente 2.2. para actividades que contribuyan en la mejora de la ejecución y el impacto del Componente 1 del proyecto.

Componente II, con la exclusión de las que corresponden directamente al Ministerio de Hacienda. El CNC, por su parte, actuó como supervisor de la ejecución de los Componentes III, IV y V, ejerciendo para ello la función de coordinar la información sobre cumplimiento de otros organismos involucrados en las actividades contempladas en la matriz de políticas. Finalmente, el componente VI (PCT), que contó con una resolución y un contrato propio, tuvo al CNC como organismo ejecutor, a través de una Unidad Ejecutora especialmente creada para administrar el proyecto; los fondos del PCT dirigidos al financiamiento del programa de clústeres se canalizaron a través del FONDEC, bajo la administración del CNC.

2. Resultados Logrados

- 2.11 El programa incluyó reformas institucionales y una serie de decisiones de política que se entendieron, durante la fase de diseño de las operaciones, como conducentes a efectuar mejoras en la competitividad de la economía de República Dominicana en un entorno de estabilidad económica y eficiencia en la gestión fiscal.
- 2.12 Los productos de las dos operaciones PBL de la serie quedaron definidos en la matriz de políticas incluida en el proyecto tal cual fue aprobado por el Directorio del Banco (ver Cuadro A, arriba). El logro de tales productos quedó verificado previamente al desembolso de cada uno de los PBLs según los métodos de verificación previamente acordados entre el Banco y el Gobierno de República Dominicana, según consta en los Memorándums de Cumplimiento de Condiciones Previas al Desembolso, sometidas por el Gobierno y consideradas favorablemente por el Banco poco después de la aprobación y firma del contrato de los PBLs respectivos.
- 2.13 De esta forma, la naturaleza misma del instrumento PBL incluye las condiciones necesarias para que ocurran en la práctica las acciones contempladas en el diseño del proyecto, y su verificación a través de medios observables. Así, la Matriz de Resultados de la serie anota: "Dado que este es un PBL programático, los resultados están explícitamente en la matriz de políticas y sus medios de verificación". Y añade a continuación algunos indicadores adicionales y complementarios de resultados. La discusión que sigue se centra en esta serie de indicadores adicionales. Esta matriz de resultados no fue modificada a lo largo del período de vigencia del proyecto, excepción hecha del sexto componente relacionado directamente con la ejecución de la cooperación técnica reembolsable, según se explicará en detalle abajo y se sintetiza en la Tabla 1.
- 2.14 **Componente I. Sostenibilidad Macroeconómica.** Un entorno macroeconómico consistente con el aumento de la inversión privada, la expansión del comercio exterior y el aumento de la productividad y competitividad. Este componente, más que medidas o reformas específicas, apuntaba a un compromiso del gobierno con el mantenimiento de un marco macroeconómico favorable al desarrollo del sector privado. En los memorándums de cumplimiento correspondientes a ambas operaciones el equipo de proyecto consideró que las condiciones estipuladas en

el Componente I habían sido cumplidas y que el entorno macroeconómico era conducente a los objetivos del programa.⁶

2.15 Más allá de esta decisión de corto plazo derivada del contenido de la Matriz de Políticas, el resultado esperado fue definido en la Matriz de Resultados como “una trayectoria de crecimiento con estabilidad de precios”, y los indicadores de resultado para el periodo se definieron en términos de más alto crecimiento para el período 2010-2012 que el correspondiente al promedio de los años 2000-2007, y similarmente, un valor menor de la inflación anual teniendo como referencia los mismos períodos. La economía siguió creciendo, aunque en una tasa menor, como producto en buen aparte de shocks externos. La situación fiscal se siguió mostrando inestable y, en 2012, el déficit fiscal llegó a ser de 6,8 % del PIB, producto de la disminución de los ingresos fiscales por efecto de la crisis internacional y las transferencias al sector energético. Como consecuencia, el crecimiento para el período 2010-2012 fue significativo, pero más bajo del fijado como meta en la matriz de resultados (6,6%), promediando 5,37%. La meta del indicador de inflación, sin embargo, (8,1) fue alcanzada con creces pues registró un valor de 6,1% promedio en los tres años relevantes, resultado superior a la meta de 8,1%.

2.16 **Componente II. Gestión Fiscal, Planeación y Administración Pública.** Mejoramiento en el manejo fiscal con un sistema presupuestario que asegura la consistencia macroeconómica, una planificación de la inversión pública, un adecuado sistema de controles internos, y una mejor administración pública. Las reformas institucionales para la mejor Gestión fiscal tuvieron lugar según lo previsto en la matriz de políticas. Hoy RD cuenta con los instrumentos de gestión fiscal incluidos en la serie programática. La lista de desarrollos institucionales e instrumentos es larga. Destacan la creación del MEPyD, así como el reforzamiento de la institucionalidad del Ministerio de Hacienda para el seguimiento a la política fiscal y el endeudamiento público, la creación de un sistema integrado de administración fiscal (SIAFE), del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), y el establecimiento de un sistema de Cuenta Única del Tesoro y de una metodología para la formulación de un presupuesto plurianual (Ver Cuadro A, arriba).

2.17 El resultado esperado fue definido como “mejor manejo de gastos públicos, incluyendo la reducción de gastos tributarios y la ampliación de la carrera civil”. Los indicadores de la matriz de resultados relacionados con el Componente II consistían de una reducción de los gastos tributarios a 4% del PIB para 2013 y un 50% de los empleados públicos incluidos en el régimen de carrera administrativa del sector público para el año 2015. De acuerdo con cifras oficiales del Ministerio de Hacienda, los gastos tributarios se encontraban para 2013 al mismo nivel del año base (5,9% del PIB), por encima de la meta del 4% –aunque se encontraban al menos un punto y medio porcentual por debajo del año 2008- (Ministerio de Hacienda, 2013). Tanto por su definición poco precisa en la matriz de resultados como por la dificultad para encontrar cifras confiables para los años relevantes con respecto a la evolución de los funcionarios de carrera civil, el segundo indicador en la práctica no se explora adicionalmente aquí.

⁶ El Memorandum de Cumplimiento del DR-L1046 menciona, en respaldo de esta decisión, la vigencia de un Acuerdo Stand-By entre el FMI y el Gobierno de República Dominicana, de fecha noviembre 2009.

- 2.18 **Componente III. Instituciones para la Competitividad y Comercio.** Fomento de la competitividad mediante la facilitación del comercio exterior con los cambios del marco legal que surgen de los compromisos internacionales, agilización de los procedimientos administrativos para comercio, y desarrollo de las instituciones claves que dirigen las políticas y estrategias necesarias para el desarrollo productivo.
- 2.19 El resultado en el Componente III fue definido como la puesta en funcionamiento de un marco legal y un sistema institucional para el comercio exterior en cumplimiento de los acuerdos de libre comercio firmados por el país y funcionando para promover exportaciones e inversiones. Como indicadores se definieron: (i) disminución de los documentos para exportar a uno, los tiempos de trámites a 3 días para 2012; (ii) disminución de los documentos para importar a uno, y los tiempos a 3 días para el mismo año; (iii) Aumento de 5 lugares (de 95 a 90) en el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial para el año 2012; y (iv) aumento, para 2012, de la inversión extranjera directa: en el caso de este indicador, sin embargo, tanto la línea de base como las cifras contenidas acerca de la evolución previa de la inversión extranjera directa en República Dominicana han resultado difíciles de reconciliar con fuentes oficiales, por lo que este indicador no será discutido en lo sucesivo en este reporte.
- 2.20 Según el medio de verificación acordado para los indicadores respectivos, las metas contempladas en la matriz de resultados no se alcanzaron en ninguno de estos cuatro indicadores. Para 2012 el número de documentos para la exportación seguía siendo igual a la línea de base del programa (6 documentos), y el número de días para exportar, si bien había registrado un modesto avance (de 9 días en la línea de base a 8 en 2012), no se acercaba a la meta de 3. Algo similar ocurrió con la esperada reducción de documentos para importar a 1 (partiendo de 6 en 2010), pues en este caso la cifra para 2012 fue 7, y el número de días para importar 10, cifras que son iguales a la de la cifra de base y no alcanzan la expectativa de 1 documento y 3 días que figura como meta en el indicador de resultados de la matriz. Mientras tanto, la competitividad relativa del país registró un retroceso si se la mide por el tercer indicador, pues la posición de la economía de República Dominicana en el índice del Foro Económico Mundial retrocedió de 95 a 105, cuando la meta para 2012 se había fijado en 90.
- 2.21 Dado que los Memoranda de cumplimiento de las condiciones contractuales para los desembolsos de ambos PBLs de la serie establecen que el Banco admite documentación presentada por el Gobierno de República Dominicana haciendo constar que se han emprendido las medidas específicas contempladas en la Matriz de Política, y que éstas representan un abordaje integral del ambiente regulatorio para la actividad empresarial y las exportaciones, el incumplimiento de las metas fijadas en los indicadores de resultados plantea la discusión del por qué tan numerosas y fundamentales reformas fallaron en producir una diferencia positiva en el ambiente que enfrenta el sector privado. Las medidas incluyeron, entre otras, creación y puesta en funcionamiento de entes públicos encargados de regular la competencia, la defensa del consumidor y puesta en vigencia de la legislación relacionada, así como la apertura de una ventanilla única para el comercio internacional y la reforma de los procedimientos de aduanas, en cuanto al área de comercio exterior, y el fortalecimiento del CNC como ente capaz de intervenir en políticas de desarrollo productivo. El tema de esta falta de

correspondencia entre reformas adoptadas y resultados será discutido en secciones ulteriores.

- 2.22 **Componente IV. Innovación, Desarrollo Tecnológico y Control de Calidad.** Desarrollo del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación con sus bases institucionales, fomento a la educación superior, promoción del uso de tecnología de información y comunicación, y el mejoramiento de la productividad a través del uso de normas técnicas y de calidad.
- 2.23 El resultado en el caso del Componente IV fue lograr una adecuación del sistema nacional de innovación para promover innovación, adopción de tecnología, recursos humanos y apoyo para la mejora productiva. Las reformas específicas contenidas en este componente incluyeron la puesta en funcionamiento del Consejo para la Innovación y el Desarrollo Tecnológico -una instancia de coordinación de políticas de desarrollo productivo e innovación dentro del sector público, adicional y más allá del CNC-, el desarrollo y la aprobación de un plan estratégico de ciencia, tecnología e innovación, la creación de un Fondo para el apoyo a la ciencia, la tecnología e innovación –primero de su tipo en el país-, el fomento a la creación de incubadoras de negocios, la reforma de los currícula de ingeniería, el establecimiento de Centros de Capacitación de informática dirigidos a facilitar el acceso de la población a recursos de informática y conexión a Internet, y la preparación de legislación creando el sistema nacional de calidad.
- 2.24 Como indicadores se incluyeron los siguientes: (i) aumento de incubadoras de negocios en el país; (ii) aumento del número de ingenieros educados según un nuevo currículum; (iii) aumento en el porcentaje de Centros de Capacitación en informática con acceso a Internet; (iv) aumento de la actividad emprendedora Dominicana; (v) aumento del índice de Preparación Tecnológica (NRI); y (vi) aumento de en las respuestas positivas del público respecto al Sistema Nacional de Calidad. De esta serie de indicadores de resultados, la mayor parte presenta problemas de diversa índole. No se puede documentar claramente la evolución del número de incubadoras en el país, lo que impide apreciar qué tanto se alcanzó la meta (el indicador tampoco definía la fuente de la línea de base), si bien para 2012 un buen número de universidades habían creado centros de emprendedurismo (al menos 3 universidades, de acuerdo con reportes del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCYT)), no existe información sólida acerca de qué tan cerca se encuentran esos centros de operar como incubadoras de negocios en todo el sentido de la palabra. La meta (ii) tampoco quedó claramente definida en la Matriz de Resultados, ni cuanto a la fuente ni en cuanto los valores de línea de base y metas. Por lo que no figura información en la Matriz de PMR al respecto. Información proveniente de reportes de ejecución de un proyecto de cooperación técnica del BID con el MESCYT⁷ sugieren, sin embargo, que no se cumplió ningún avance en esta materia, pues si bien se realizó un diagnóstico exhaustivo del currículum de ingeniería vigente en las universidades del país, y se diseñó un nuevo currículum de acuerdo a estándares internacionales, el MESCYT no ha logrado avanzar en la puesta en práctica del nuevo currículum dadas limitaciones presupuestarias; luego, ningún estudiante de ingeniería se ha beneficiado del nuevo diseño; la meta (iii) sufre igualmente de dificultades para verificación. Información actualizada en el sitio

⁷ DR-T1023; ATN/KK-11194-DR “Fortalecimiento de Capacidad Institucional para Promover Innovación Tecnológica”.

Web de los Centros de Capacitación en Informática indica que, a 2016, todos los centros cuentan con conectividad; no ha sido posible, sin embargo, establecer cuál era el grado de avance en esta dimensión para el año 2012. El indicador (iv), por su parte, fue definido de acuerdo a un reporte internacional, el Global Entrepreneurship Monitor, que se calculó un índice de Actividad Total Emprendedora en el 2007 para República Dominicana y permitió definir la línea de base; ha resultado imposible registrar el alcance de la meta desde que el reporte no fue repetido para años subsiguientes para República Dominicana. Por otra parte, el Índice de Preparación Tecnológica del Foro Económico Mundial fue identificado para medir el avance hacia la meta (v): su línea de base para 2008 era 75, pero para 2012 la economía había registrado un retroceso respecto a ese punto de partida, pues República Dominicana pasó a ocupar el puesto 78 para ese año, alejándose de la meta trazada de 69. Finalmente, en el caso de la medición de la satisfacción empresarial respecto al Sistema Nacional de Calidad – indicador (iv), la matriz de resultados no especificó línea de base ni señaló fuentes para el seguimiento de este indicador, por lo que resulta imposible evaluarlo aquí.

- 2.25 **Componente V. Mejora del Clima de Negocios.** Creación del marco legal, institucional, administrativo y estratégico que propicie la actividad económica por parte del sector privado.
- 2.26 El resultado de este componente se definió como lograr un mejor ambiente para el desarrollo del sector privado con un marco legal para la creación y reestructuración de empresas actualizado y un marco institucional propicio. Las reformas contenidas en la Matriz de Políticas incluyeron principalmente el desarrollo de propuestas de ley, diseño de instrumentos de política y fortalecimiento institucional para el apoyo a las empresas pequeñas y medianas – incluyendo un sistema de garantías recíprocas-, así como el desarrollo de un portal para la facilitación del registro de empresas y la simplificación de otros trámites empresariales comunes tales como el registro como contribuyentes al fisco y los trámites de propiedad intelectual.
- 2.27 Se definieron 6 indicadores en la Matriz de Resultados para medir la mejora de clima de negocios. Cuatro de ellos se derivan del índice Doing Business del Banco Mundial: (i) Mejora en el ranking de Doing Business en 15 posiciones a partir de la base; (ii) Reducción de tiempo para registrar una empresa a 7 días; (iii) reducción de tiempo para cerrar una empresa a un año o menos; (iv) aumento de “recovery rate” a 50 centavos por dólar. Adicionalmente, se menciona (sin definirlo de forma específica), que se ha de observar el número de empresas establecidas a través del portal en el año 2012 y que al menos 100 empresas queden establecidas bajo la modalidades corporativas especificadas en la nueva legislación. La indefinición del primero de estos dos indicadores adicionales y la falta de información de línea de base o desempeño del segundo hacen imposible incluirlos en este reporte.
- 2.28 Entre 2010 y 2012 la economía dominicana retrocedió del lugar 86 al 108 en el ranking general de Doing Business, fallando en alcanzar la meta trazada de avanzar hacia la posición 71. En cuanto al indicador (ii), el número de días necesarios para registrar una empresa permaneció sin cambios en 19 días en 2010 a 19 y también en 2012, fallando todavía en alcanzar la meta de 7 contenida en la Matriz de Resultados. Lo mismo ocurrió con tiempo necesario para cerrar una empresa permaneció sin cambios entre la línea de base de 2010 (3.5 años) y

2012, lo que indica que la meta trazada para el indicador (iii), a saber, una reducción a 1 año, no se consiguió. Finalmente, el recovery rate, a 8.9 centavos por dólar en 2010 a 9.5 en 2012, mostrando un modesto progreso pero quedando lejos de alcanzar la meta de 50 centavos por dólar para ese año, según lo definido en la Matriz de Resultados.

- 2.29 **Componente VI. Apoyo Técnico para Actividades de Desarrollo Productivo e Innovación.** El Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Productivo y Actividades de Innovación (Préstamo de Cooperación Técnica o PCT de aquí en adelante), Componente VI de la serie programática, tuvo como propósito “crear las condiciones para que el sector productivo desarrolle ventajas competitivas sostenibles en el mediano y largo plazo por medio de la provisión de apoyo técnico para actividades de desarrollo productivo e innovación”⁸. El PCT financió principalmente el lanzamiento de un programa de apoyo a clústeres por parte del CNC. La matriz de resultados definió como resultado para el Componente VI el aumento del uso de fondos compartidos para apoyar empresas en innovación y acceso a nuevos mercados, así como la creación de mecanismos de colaboración público-privada. En el marco de la serie programática, el PCT puede entenderse como un intento de estimular el desarrollo del sector privado para mejorar sus posibilidades de aprovechar las mejoras en el ambiente de negocios creadas por las reformas adelantadas en el marco de la serie programática.
- 2.30 Dos indicadores de resultado se pueden encontrar en la matriz: (i) el índice de desarrollo de agrupaciones (clústeres) bien desarrolladas en la economía; y ii) el índice de colaboración industria-universidad en I+D, ambos definidos y reportados por el Foro Económico Mundial. Ambos índices están medidos en una escala que va de uno (no existe) a siete (ampliamente extendida). Para el año base de 2009, República Dominicana registraba 3,5 y 3,3, respectivamente, en estos índices. Aunque el relacionado con el desarrollo de clústeres mejoró ligeramente para situarse en 3,6 para 2013, todavía quedó a distancia de la meta de 3,9. El indicador acerca de la vinculación empresa universidad, a su vez, no registró cambio, permaneciendo en 3,3, y fallando en mejorar hasta 3,7 como se había propuesto en la Matriz de Resultados.
- 2.31 Por tratarse de una operación de inversión, más que de un préstamo de reformas, es adecuado extender esta consideración de resultados para comentar acerca del alcance de los productos y acerca del desempeño de la operación.
- 2.32 En relación al Componente I Ampliación de la base para el desarrollo de clústeres, se observa que los resultados esperados de apoyo a clústeres, bajo la gestión del CNC, fueron cumplidos, habiéndose apoyado a 43 clústeres empresariales de 19 provincias de RD, en los sectores Turismo, Agricultura, Ganadero, Software y Cultura, todo involucrando a 512 empresas y entidades vinculadas al desarrollo empresarial (asociaciones de productores e industriales y proveedores de capacitación). A esto debe añadirse que se ejecutó según lo previsto una experiencia en pequeña escala de proyectos de innovación en pequeñas empresas, implementado por el CNC en coordinación con el MESCYT, para lo cual se firmó un convenio especial entre ambas entidades en el año 2013; se eligieron 8 propuestas de innovación entre 69 propuestas presentadas, y el proceso fue organizado en el marco de una

⁸ República Dominicana. Programa de Apoyo a la Política de Competitividad II. DR-L1046. Propuesta de Préstamo. 2010.

metodología de selección especialmente diseñada a través de una consultoría financiada por el PCT.⁹

- 2.33 Resultados como estos excedieron a las metas originalmente planteadas. Para explicar estos logros del proyecto es oportuno apuntar que el PCT financiaba, más allá de los instrumentos de política de apoyo a clústeres y a proyectos de innovación empresarial, lo que se describió como “aportes puntuales para cumplir las condiciones de la tercera operación del préstamo programático”. A la altura del año 2013 se consolidó la decisión –de hecho anticipada desde 2010 cuando se aumenta el tamaño de la segunda operación de la serie-, de mutuo acuerdo entre el gobierno y el Banco, de no aprobar una tercera operación de reformas sectoriales. En este contexto, se acordaron los detalles específicos, entre el CNC como ejecutor del PCT y el Banco, para producir una reasignación de fondos, vaciando las líneas de actividad que financiaban las condiciones de la tercera operación para transferir recursos hacia un reforzamiento de los programas de clústeres e innovación¹⁰. La reasignación fue capaz de aprovechar, dado el estado intermedio de ejecución de PCT, las lecciones aprendidas de las dificultades para la ejecución del préstamo durante sus dos primeros años.
- 2.34 **Subcomponente 1.2.** Asistencia Técnica para desarrollar un sistema de medición y evaluación del valor agregado de clúster. Este subcomponente contempló, inicialmente, la contratación de servicios de consultoría para la elaboración de una línea de base, la identificación y construcción de indicadores y la metodología de medición y evaluación y para la preparación de un sistema de identificación y formación de clústeres complementarios a los ya existentes para incrementar los productos exportables.
- 2.35 En noviembre de 2013 **este componente fue modificado**; para ello se sustituyó las consultorías de diseño de metodologías de determinación de beneficios de clústeres y de identificación de clústeres complementarios por: Asistencia técnica para el análisis estratégico de cadenas de valor u conformación de nuevos clústeres; estudio para la Evaluación de Impacto en la Competitividad de los Programas y Proyectos desarrollados por el CNC; y Asistencia técnica para el desarrollo de manuales, procedimientos o instructivos para el apoyo a la conformación y fortalecimiento de los clústeres mismos.
- 2.36 Subcomponente 2.2. Igualmente, en respuesta a la decisión de no ir a un tercer PBL en la serie, y con la intención de invertir en actividades que contribuyeran a la mejora de la ejecución y el impacto del Componente I del proyecto. Este subcomponente “Asistencia Técnica para potenciar los resultados del Préstamo Programático de Apoyo a la Política de Competitividad” contempló inicialmente la contratación de los servicios de consultoría para desarrollar las siguientes actividades: (i) la aplicación de una herramienta (metodología) que permitiese una evaluación más objetiva del desempeño de las instituciones involucradas en la política de competitividad; (ii) la reglamentación de la Ley de Reestructuración Mercantil; (iii) la capacitación en el uso del SIGA en la Dirección General de Aduanas; y (iv) preparación de un código de ética para funcionarios de la

⁹ Consejo Nacional de Competitividad. Informe de Evaluación Final. Proyecto Asistencia Técnica para el Programa de Apoyo a la Política de Competitividad II. República Dominicana. Mayo, 2016. La información acerca de resultados y productos relacionados con el PCT en esta sección y subsiguientes usa esta fuente a menos que se especifique otra.

¹⁰ Consejo Nacional de Competitividad. Propuesta de Reasignación de Recursos entre Sub-Componentes del programa 2433/OC-DR. Santo Domingo, Noviembre 2013.

Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, ítems todos relacionados con el cumplimiento de las condiciones para el tercer PBL en la Matriz de Políticas. Ahora, se decidió la utilización de los fondos previstos originalmente asignados al Subcomponente 2.2. para actividades que contribuyesen a la mejora de la ejecución y el impacto del Componente I del proyecto.

- 2.37 Conviene destacar que la mejora de resultados del proyecto como resultado de acciones tomadas en conjunto por el equipo de proyecto y el CNC fue más allá de obtener productos adicionales. En general, en 2013 se produjo un re-enfoque de la estrategia de implementación, en donde el equipo del CNC y una misión del BID hicieron un replanteamiento de actividades. Detalles sobre estos cambios de ejecución se ofrecen abajo en la sección dedicada al tema.

BOX 1. ¿Qué tipo de apoyo recibieron las empresas del programa de Clústeres del CNC?

Un clúster es un grupo de empresas que o bien opera en diferentes eslabones de una cadena de valor o comparten el mismo tipo de negocio en un sector, pero, en cualquier de ambos casos, existe un potencial valor en la asociatividad, esto es, en coordinarse para obtener bienes club o compartir información. La falla de coordinación en el mercado crea la justificación para una intervención pública, y en eso consisten precisamente los programas de apoyo a clústeres en muchos países del mundo. Estos programas, dependiendo del grado de asociatividad previo existente en la economía o en ciertas industrias en particular, puede involucrar diferentes tipos de intervención en favor de corregir el déficit de coordinación.

En caso de República Dominicana, el grado de asociatividad inicial en la economía era bajo (ver documento de proyecto original), y la experiencia previa de este tipo de programas públicos casi inexistente, por lo que buena parte de los esfuerzos del programa se concentraron en la identificación misma de los clústeres, la difusión de sus servicios y beneficios a empresas potencialmente beneficiarias y, una vez iniciado el apoyo a un clúster dado, a las etapas básicas de su formación, como por ejemplo la formación de estrategias competitivas, elaboración de planes de acción y la creación y puesta en marcha de instancias de coordinación y gestión de los clústeres mismos, algunas veces recurriendo a asociaciones empresariales o grupos de productores. Una vez cubiertos estos pasos básicos, buena parte de los clústeres evolucionaron hacia recibir apoyo para campañas conjuntas de mercadeo, programas de capacitación específicos a una industria determinada, asesorías para el desarrollo de normas técnicas y producción y distribución, así como normas de competencias laborales y sistemas de gestión de calidad y normas, desarrollo de proveedores a empresas grandes, y misiones comerciales. Una encuesta realizada al final del programa a las empresas beneficiarias indica un grado de satisfacción muy alto con los servicios de apoyo del programa del CNC (87% de empresas con un grado de satisfacción entre 8 y 10 en una escala de 10).

- 2.38 Así, si bien a diciembre 2013 se habían aprobado solamente nueve proyectos de clústeres por un monto total de US\$2,24 millones, a partir de 2014 la ejecución se acelera y en el 1er semestre 2014 se aprobaron 12 nuevos proyectos de clústeres. A octubre de 2014 había 23 proyectos de clúster en ejecución (convenios firmados) y 21 diseñados. En ese momento, cuando había transcurrido una porción importante de tiempo desde su aprobación, el nivel de ejecución técnico era relativamente bajo en la mayoría de ellos, según lo reportaba la unidad ejecutora: en solo tres casos (de 23) el nivel de avance técnico era superior al 75%. A diciembre de 2014 se contaba con 43 proyectos aprobados y en pleno funcionamiento, lo que representaba una culminación adecuada de las inversiones del proyecto. La sección sobre atribución, abajo, desarrolla el tema de hasta qué punto el avance en la asociatividad empresarial puede atribuirse a las intervenciones financiadas por el programa.

Tabla 1. Cambios a la Matriz de Resultados¹¹

Sección de la Matriz de Resultados donde los cambios se llevaron a cabo	Cambio específico realizado	Tipo de cambio	Razones para el cambio	Fecha de cambio	Fecha de cambio acordado con la entidad ejecutora
Resultado	Inclusión de resultado intermediario: "Clúster Existentes cuentan con instrumentación de instancias formales (sostenibles) de coordinación y decisión (mejor organizados)".	Inclusión de nuevo indicador	Redefinición de la Matriz de Resultados asociado con una reasignación de recursos entre subcomponentes	06 noviembre 2013	06 noviembre 2013
Resultado	Inclusión de resultado intermediario: "Empresas pertenecientes a clústeres acceden a financiamiento (en mejores condiciones por ser parte del clúster)".	Inclusión de nuevo indicador	Redefinición de la Matriz de Resultados asociado con una reasignación de recursos entre subcomponentes	06 noviembre 2013	06 noviembre 2013
Resultado	Inclusión de resultado final: "Empresas pertenecientes a clústeres existentes desarrollan negocios y proyectos en conjunto (compra y venta con mejores condiciones por ser parte del clúster)".	Inclusión de nuevo indicador	Redefinición de la Matriz de Resultados asociado con una reasignación de recursos entre subcomponentes	06 noviembre 2013	06 noviembre 2013
Resultado	Inclusión de resultado intermediario: "Clúster nuevos o complementarios adicionales identificados".	Inclusión de nuevo indicador	Redefinición de la Matriz de Resultados asociado con una re-asignación de recursos entre subcomponentes	06 noviembre 2013	06 noviembre 2013
Resultado	Inclusión de resultado intermediario: "Clúster nuevos o complementarios adicionales priorizados".	Inclusión de nuevo indicador	Redefinición de la Matriz de Resultados asociado con una reasignación de recursos entre subcomponentes	06 noviembre 2013	06 noviembre 2013
Resultado	Inclusión de resultado final: "Clúster nuevos o complementarios adicionales incorporados".	Inclusión de nuevo indicador	Redefinición de la Matriz de Resultados asociado con una reasignación de	06 noviembre 2013	06 noviembre 2013

¹¹ Los cambios a la matriz de resultados que se recogen en esta tabla, se refieren a los cambios que no se hacen en el contexto de una reformulación. Un proyecto que ha sido reformulado tiene una nueva matriz de resultados que ha sido aprobada por el Directorio (ver numerales 2.4 y 3.3 de las Guías y Principios para Reportes de Proyectos Completados OP-1242-2 y los numerales 6.6 y 6.7 de la Revisión de Reportes de Monitoreo de Progreso y Propuesta de ajustes a ser incluidos en la convergencia de la plataforma de supervisión de Operaciones con Garantía Soberana OP-1072-1). Los cambios en los impactos o resultados de la sección incluyen: (i) los cambios realizados en el impacto o resultado; (ii) añadir un impacto o resultado adicional que se relaciona con el objetivo del proyecto; (iii) cambios en los datos asociados a un indicador como la unidad de medida, el valor de línea de base, año de línea de base, valor de la meta, los medios de verificación; (iv) la adición o sustitución de un nuevo indicador (que requiere la información de todos los datos de los indicadores asociados); y (v) la eliminación de un indicador. Los cambios en la sección de productos son: (i) los cambios realizados a la unidad de medida de los productos, los medios de verificación o las metas finales; (ii) la adición o sustitución de un nuevo producto; y (iii) la eliminación de un producto.

Sección de la Matriz de Resultados donde los cambios se llevaron a cabo	Cambio específico realizado	Tipo de cambio	Razones para el cambio	Fecha de cambio	Fecha de cambio acordado con la entidad ejecutora
			recursos entre subcomponentes		
Resultado	Inclusión de resultado intermediario: "Proyecto Piloto de desarrollo de clúster con incorporación de tecnología y procesos de innovación aprobados e instrumentados".	Inclusión de nuevo indicador	Redefinición de la Matriz de Resultados asociado con una reasignación de recursos entre subcomponentes	06 noviembre 2013	06 noviembre 2013
Resultado	Inclusión de resultado final: "Efecto demostración de la instalación del concepto de innovación para el desarrollo instalado y difundido".	Inclusión de nuevo indicador	Redefinición de la Matriz de Resultados asociado con una reasignación de recursos entre subcomponentes	06 noviembre 2013	06 noviembre 2013
Resultado	Inclusión de resultado final: "Proyecto Piloto de desarrollo de clústeres con incorporación de tecnologías y procesos de innovación aprobados para financiamiento".	Inclusión de nuevo indicador	Redefinición de la Matriz de Resultados asociado con una reasignación de recursos entre subcomponentes	06 noviembre 2013	06 noviembre 2013

Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados	Fecha en que metas fueron alcanzadas	Fecha en que metas fueron alcanzadas
PRODUCTOS							
1 Ampliación Base para el Desarrollo de Clústeres							
Proyectos Aprobados de Asistencia Técnica Financiera para la consolidación de clústeres existentes y en funcionamiento	Cantidad	0	2010	Reportes del CNC	Valor de Meta Original	20	2016
					Valor alcanzado	21	
Proyectos Aprobados de Asistencia Técnica Financiera para incorporar clústeres para desarrollar la complejidad (sofisticación) de las actividades productivas orientadas a mercados nacionales e internacionales	Cantidad	0	2010	Reportes del CNC	Valor de Meta Original	14	2016
					Valor alcanzado	22	
Proyectos Aprobados para Asistencia Técnica Financiera para el desarrollo de planes piloto de incorporación de tecnología e innovación para el incremento del valor agregado del clúster	Cantidad	0	2010	Reportes del CNC	Valor de Meta Original	6	2016
					Valor alcanzado	8	
Metodología para medición beneficios por participación en clústeres desarrollada	Metodología desarrollada	0	2010	Reportes del CNC	Valor de Meta Original	1	2016
					Valor alcanzado	1	
Metodología para la identificación de nuevos clústeres orientados al desarrollo de la complejidad de las habilidades productivas dominicanas desarrollada y aplicada	Metodologia desarrollada y aplicada	0	2016	Reportes del CNC	Valor de Meta Original	1	2016
					Valor alcanzado	1	
2 Coordinación Institucional para el Desarrollo de Clústeres							
Talleres (workshop) jornadas y eventos de sensibilización y difusión	Eventos realizados	47	2010	Reportes del CNC	Valor de Meta Original	47	2015
					Valor alcanzado	66	

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados	Fecha en que metas fueron alcanzadas	Fecha en que metas fueron alcanzadas
3 Sostenibilidad Macroeconómica							
Marco de Política macroeconómica congruente con los objetivos del préstamo	Política	0	2010	Matriz Medios de verificación de DR-L1046	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
4 Gestión Fiscal, Planeación y Administración Pública							
Unidad del Ministerio de Hacienda creada para revisar todos los aspectos relacionados con la política fiscal	Unidad Creada	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Metodología para preparación presupuestos plurianuales para el sector público no financiero	Metodología Creada y presentada	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Metodología, estándares, e instrucciones técnicas del MH para la preparación del presupuesto consolidado para el Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas e Instituciones con Autonomía Financiera e Instituciones de la Seguridad Social desarrollada	Metodología desarrollada y aprobada	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Uso excedentes presupuestarios requieren solicitud autorización al Congreso Nacional vigente	Norma uso excedentes presupuestarios vigente	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Gastos devengados en contabilidad presupuestaria reconocidos	Gastos devengados reconocidos en presupuesto	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Gastos tributarios reconocidos y metodología para identificación del costo de los subsidios impositivos desarrollada	Metodología desarrollada	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Plan Estratégico de Mediano	Plan Estratégico	0	2010	Idem	Valor de	1	2010

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados	Fecha en que metas fueron alcanzadas	Fecha en que metas fueron alcanzadas
Plazo para el manejo de deuda pública del Prestatario presentado y aprobado por el Consejo de Deuda	presentado y aprobado				Meta Original		
					Valor alcanzado	1	
Reglas de operación internas de la Dirección General de Crédito Público preparadas y en funcionamiento	Dirección General de Crédito Público creada y operando	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Plan Estratégico Institucional para la Contraloría General de la República que asegure calidad y uniformidad en el uso, manejo y recaudo e inversión de los recursos públicos	Plan Estratégico presentado y aprobado	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 preparada en consulta y concertación con la sociedad civil	Estrategia consultada y concertada	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Unidades de planificación establecidas en al menos 4 Ministerio	Unidades Establecidas	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Acuerdos para la implantación del sistema de gestión por resultados entre el MH, el MEPyD y el MAP con los ministerios de Educación, Salud, Agricultura y Trabajo	Acuerdos firmados	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Normas y Procedimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) aprobadas por el MEPyD y difundidas	Normas y Procedimientos Aprobados	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Entidades descentralizadas se incorporan al SNIP con información detallada sobre los proyectos	Informe sobre ejecución detallada de inversión de entidades descentralizadas	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Informe sobre capacitación	Informe Progreso	0	2010	Ídem	Valor de	1	2010

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados	Fecha en que metas fueron alcanzadas	Fecha en que metas fueron alcanzadas
SNIP a las entidades públicas	Capacitación SNIP				Meta Original		
					Valor alcanzado	1	
Términos de Referencia para la realización de un manual de evaluación de impacto de las inversiones públicas incluyendo líneas de base, sistemas de monitoreo y seguimiento de la información presentados	ToRs presentados	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Informe de estadísticas básicas consolidadas sobre el estado de implantación del Sistema de Administración y Servicios de Personal (SASP)	Informe Presentado	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Herramienta para la evaluación de los procesos de administración institucional aplicada en las instituciones públicas	Marco Común de Evaluación FODA aplicado	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
5 Competitividad Institucional y Facilitación Comercial							
Comisión Reguladora de Prácticas Desleales en el Comercio y Medidas de Salvaguardia funcionando	Comisión funcionando	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Utilización del Documento Único de Aduana para declaración de importaciones en línea incrementado	Documento Utilizado	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Asignación presupuestaria del equivalente a US\$3,1 millones al Consejo Nacional de Competitividad (CNC)	Asignación realizada	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Borrador del Reglamento de la Ley 42-08 (Ley de Defensa de la Competencia) validado; Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia presentada recursos	Borrador y lista presentados; partida asignada	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados	Fecha en que metas fueron alcanzadas	Fecha en que metas fueron alcanzadas
asignados al Consejo							
Instituto de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) operando	PROCONSUMIDOR operando	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
6 Innovación, Desarrollo Tecnológico y Control de Calidad							
Consejo para la innovación y el desarrollo tecnológico operando	Consejo operando	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Plan Estratégico de Ciencia y Tecnología difundido	Plan estratégico difundido	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Reglamento Técnico Administrativo del Fondo Nacional de Innovación, Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDOCyT) aprobado	Reglamento Aprobado	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Red Dominicana de Incubadoras de Negocios y Emprendimientos operando	Red operando	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Diagnóstico de las necesidades para el nuevo currículum de ingeniería que contemple estándares internacionales de acreditación y certificación presentado	Diagnóstico presentado	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Centros de Capacitación en informática cuentan con acceso a Internet (al menos en un 50%)	Centros que cuentan con acceso a Internet	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados	Fecha en que metas fueron alcanzadas	Fecha en que metas fueron alcanzadas
Plan Bianual Proyectos de Desarrollo para expansión acceso de los Centros de Capacitación en informática a internet y Plan para el Desarrollo de un Sistema de Mejora de la Atención de los Centros de Capacitación al usuario presentados y aprobados	Planes presentados y aprobados	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
7 Mejora del Clima de Negocios							
Proyecto de Ley para establecer el Sistema Nacional de Calidad presentado al Congreso	Proyecto de Ley presentado	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Diseño de un observatorio MPyMEs (como portal electrónico) para monitoreo de las estrategias del sector y difusión de información estadística realizado	Diseño realizado y presentado	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Diseño del Anteproyecto de Ley que crea el Sistema de Garantías Recíprocas para las MIPYMEs enviado para revisión de la Superintendencia de Valores, del Banco Nacional de la Vivienda y del Consejo de Promoción y Apoyo	Anteproyecto enviado	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Actualización del portal electrónico Crea tu Empresa para permitir su adecuación con la Ley General de Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada	Actualización realizada	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor alcanzado	1	
Avances de la implementación del proceso de transformaciones societarias definido en la Ley	Avances y talleres realizados	0	2010	Ídem	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor	1	

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados	Fecha en que metas fueron alcanzadas	Fecha en que metas fueron alcanzadas
479-08 realizados y 3 talleres nacionales para difusión realizados					alcanzado		

Tabla 3. Matriz de Resultados Alcanzados por el Componente de Préstamo de Cooperación Técnica

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados	Fecha en que metas fueron alcanzadas	Fecha en que metas fueron alcanzadas
RESULTADO INTERMEDIARIO							
Resultado (Outcome) específico 1: Concepto de participación en clúster consolidado							
Clúster existentes cuentan con instrumentación de instancias formales (sostenibles) de coordinación y decisión (mejor organizados)	# clústeres	0	2013	Evaluación Final	Valor de Meta Original	4	2016
					Valor alcanzado	45	
Empresas pertenecientes a clústeres acceden a financiamiento (en mejores condiciones por ser parte del clúster)	# empresas	0	2013	Evaluación Final	Valor de Meta Original	0	2016
					Valor alcanzado	7	
Resultado (Outcome) específico 2: Concepto de clúster complementario para desarrollo del concepto de sofisticación (complejidad) de economía instalado							
Clúster nuevos o complementarios adicionales identificados	# clústeres	0	2013	Evaluación Final	Valor de Meta Original	12	2016
					Valor alcanzado	28	
Clúster nuevos o complementarios adicionales priorizados	# clústeres	0	2013	Evaluación Final	Valor de Meta Original	4	2016
					Valor alcanzado	23	
Resultado (Outcome) específico 3: Efecto demostración de la instalación del concepto de innovación para el desarrollo instalado y difundido							
Proyecto Piloto de desarrollo de clúster con incorporación de tecnología y procesos de innovación aprobados e instrumentados	# proyectos	0	2013	Evaluación Final	Valor de Meta Original	4	2016
					Valor alcanzado	8	
RESULTADOS							
Resultado (Outcome) específico 1: Concepto de participación en clúster consolidado							
Empresas pertenecientes a clústeres existentes desarrollan negocios y proyectos en conjunto (compra y venta con mejores condiciones por ser parte del clúster)	# empresas	0	2013	Evaluación Final	Valor de Meta Original	2	2016
					Valor alcanzado	7	
Resultado (Outcome) específico 2: Concepto de cluster complementario para desarrollo del concepto de sofisticación (complejidad) de economía instalado							

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados	Fecha en que metas fueron alcanzadas	Fecha en que metas fueron alcanzadas
Clústeres nuevos o complementarios adicionales incorporados	# clústeres	0	2013	Evaluación Final	Valor de Meta Original	2	2016
					Valor alcanzado	23	
Resultado (Outcome) específico 3: Efecto demostración de la instalación del concepto de innovación para el desarrollo instalado y difundido							
Efecto demostración de la instalación del concepto de innovación para el desarrollo instalado y difundido	# casos	0	2013	Evaluación Final	Valor de Meta Original	2	2016
					Valor alcanzado	8	
PRODUCTOS							
Proyecto Piloto de desarrollo de clústeres con incorporación de tecnologías y procesos de innovación aprobados para financiamiento	# proyectos	0	2013	Informes	Valor de Meta Original	4	2016
					Valor alcanzado	8	

3. Análisis de la Atribución de los Resultados

- 2.39 Desde que la noción de competitividad fue originalmente introducida, y el concepto de clima de negocios empezó a ser medido llevando a comparaciones entre las distintas economías del mundo, los países de América Latina y el Caribe han sostenido esfuerzos por modernizar sus marcos legales, institucionales y regulatorios para promover el crecimiento jalado por el sector privado. Esta es una tarea especialmente relevante para la región dados sus antecedentes de políticas económicas que enfatizaban la acción directa del estado en sectores productivos, y el hecho de que el crecimiento de la productividad ha sido especialmente bajo por varias décadas, rezagándose de las economías avanzadas y de las economías emergentes más exitosas en Asia.
- 2.40 Esos esfuerzos de reforma y modernización cuentan con fuerte respaldo teórico y de evidencia empírica, conducente en su mayor parte a la idea de que aquellas reformas que favorecen un mejor funcionamiento de los mercados y eliminan barreras al desarrollo del sector privado valen la pena por su estrecha asociación con el crecimiento económico.
- 2.41 Así, la literatura sobre desarrollo ha reconocido por mucho tiempo el rol de las instituciones y de un marco normativo adecuado como determinantes del desarrollo (North, 1990; Rodrik, 2011). El marco regulatorio, legal e institucional afecta directamente el flujo de información y las relaciones entre el sector público y el privado, un elemento central del funcionamiento de los mercados. Frecuentemente, este marco obliga a las firmas a trabajar en medio de un conjunto complejo y muy costoso de reglas para realizar sus negocios, lo que a su vez tiene un efecto negativo sobre la formación de mercados eficientes. El ambiente de negocios, por ende, afecta muy directamente las decisiones de inversión y la organización de la producción y el comercio. Juega, en definitiva, un papel central en determinar cómo las sociedades distribuyen los beneficios, dan forma a los incentivos y cargan el peso de los costos de la actividad económica (Anzola, 2014). Reglas claras y coherentes que pueden ser cumplidas a costos razonables constituyen, en este contexto, un factor principal que afecta la rentabilidad de los negocios y la competitividad (World Bank, 2013).
- 2.42 Las autoridades económicas en América Latina están muy conscientes de que el ambiente regulatorio en el que operan las firmas tiene impactos muy significativos en sus costos y en restringir o fomentar la actividad económica. Este convencimiento ha llevado a que la mayor parte de los gobiernos emprendan reformas regulatorias dirigidas a reducir los costos de transacción que enfrentan las firmas, con la intención última de crear un marco de políticas conducente a la eficiencia del mercado. Entre las reformas más frecuentes se encuentran la reducción o eliminación de requisitos y permisos, la facilitación de los procesos de registro de empresas, la reducción de políticas que incrementan el “overhead” y una mejor coordinación entre las agencias públicas que regulan o prestan servicios al sector privado.
- 2.43 Se ha desarrollado una serie de métricas e indicadores para la calibración comparativa (“benchmarking”) del desempeño de los ambientes de negocios de los países. Una amplia literatura ha trabajado en la dirección de desarrollar metodologías para la medición de la competitividad, y hoy en día se producen con periodicidad reportes que contienen análisis comparativo de la competitividad de

los diferentes países. Aunque estas métricas han recibido críticas y estas críticas han expuesto sus limitaciones, se ha extendido su uso y, en la práctica, se han constituido en factor que por sí mismo le da forma a las reformas emprendidas alrededor del mundo, incluyendo América Latina (OECD, 2006). El indicador del sistema Doing Business del Banco Mundial ofrece una visión de conjunto de qué tanto las reglas y regulaciones que afectan al sector privado son eficientes, transparentes y simples. Mejoras en este indicador implican descensos en los costos regulatorios, especialmente para pequeñas y medianas empresas, en una o varias dimensiones capturadas por el índice (tiempo para registrar y cerrar empresas, tiempo para importar y exportar, y otros). El ranking de competitividad de países del Foro Económico Mundial, por su parte, se ha convertido en la otra métrica en esta área de política, y los países prestan mucha atención a los movimientos de su economía en el ordenamiento de la competitividad general y en una serie de dimensiones específicas (calidad de las políticas públicas, incorporación de tecnología, calidad de la regulación, disponibilidad de infraestructura y capital humano calificado, etc.).

- 2.44 La mezcla de políticas no es la misma en todos los casos. No todos los países han emprendido exactamente las mismas reformas, ni en el mismo orden ni al mismo ritmo, si bien existen considerables similitudes entre los programas de competitividad alrededor del mundo y en América Latina en particular. También ha sido diverso el grado de éxito tanto en llevar a cabo las reformas como en obtener el objetivo último de mejorar la competitividad de la economía. Con frecuencia, este tipo de resultados está directamente relacionado con el desarrollo de instituciones públicas y de coordinación público-privada que se convierten en capaces de priorizar, gestionar, hacer seguimiento y evaluar las reformas.
- 2.45 El BID ha apoyado este tipo de reformas utilizando el instrumento de Préstamos Basados en Políticas (PBLs) en varios países de América Latina y el Caribe. El tema de atribución se reduce a tratar de encontrar una respuesta fundada a qué tanto los avances que han experimentado algunos países en su competitividad, medida por indicadores como los mencionados u otros adicionales, son atribuibles a la presencia de PBLs o no. En la práctica, los PCR de PBLs de competitividad disponibles son unánimes en reconocer que los resultados e impactos de las reformas no pueden ser atribuidos de manera rigurosa a la presencia de un PBL de competitividad. Esto dado que el contexto macroeconómico y político-institucional que rodea al sector privado tiene también una clara influencia en el funcionamiento de los mercados, influencia que es difícil de separar de la ejercida por un programa de préstamos.
- 2.46 En contraste, generalmente y casi sin excepción, los PBLs de competitividad cumplen con la entrega de sus productos, puesto que las medidas y decisiones específicas del programa de reforma figuran en la Matriz de Políticas y por ende constituyen la condicionalidad que gobierna los desembolsos de esas operaciones.
- 2.47 Esto configura una situación interesante en la que los productos de una operación del Banco para el apoyo a la competitividad, de manera verificable y en lapsos perentorios, son entregados, pero los resultados e impactos son difíciles de atribuir a esta entrega de productos. En el caso de que se logren los resultados esperados (como es generalmente en caso, medido en avances en una serie de dimensiones del ambiente de negocios en el ranking general de competitividad),

existe la posibilidad de que el préstamo PBL involucrado en un programa específico de reformas haya actuado como un factor determinante o al menos seriamente contribuyente a hacer la economía de un país dado más competitiva. Pero también existe siempre la posibilidad de que el Banco haya tenido el acierto de identificar países, gobiernos y circunstancias en las que los programas de reforma eran de alta calidad y contaban con circunstancias económicas o políticas favorables, y que estaban encaminadas al éxito antes de e independientemente del involucramiento del Banco.

- 2.48 El caso de la serie programática en República Dominicana que se discute en este reporte presenta, sin embargo, una situación especial. De un total de 11 indicadores de resultados solamente uno alcanzó exitosamente la meta –la reducción de la tasa de inflación- mientras que entre los 10 restantes 5 no registraron cambio (casos de estancamiento), tres reflejaron avance, aunque a un nivel más modesto de lo que hubiera requerido el alcance de las metas de los indicadores, y dos mostraron un abierto retroceso, entre ellos notoriamente la posición de la economía en el ordenamiento de países según su competitividad del Foro Económico Mundial y en el ordenamiento del índice Doing Business del Banco Mundial. Estos muy limitados logros del proyecto contrastan con el cumplimiento de prácticamente la totalidad de los productos estipulados en la Matriz de Políticas que orientó los PBLs, tal como se evidencia en los memorándums de cumplimiento de los dos PBLs, así como en el hecho de que los desembolsos de estas operaciones procedieron de manera rápida y expedita. En otras palabras, este es un caso de un buen cumplimiento de los productos combinado con lo que parecen ser, al menos a juzgar por los indicadores contenidos en la Matriz de Resultados, muy limitados efectos de los mismos. El Gobierno de República Dominicana presentó evidencia de que había tomado las medidas y adoptado las reformas planeadas según la Matriz de Políticas, pero claros efectos sobre indicadores de competitividad no se manifestaron en su mayor parte.
- 2.49 Esto parece sugerir que la pregunta en el caso de esta serie programática no es principalmente si y hasta qué punto la competitividad de la economía mejoró como efecto de los préstamos del Banco. Más bien, se trata de responder a la pregunta un poco diferente de por qué la serie programática, a pesar de llevar a las decisiones y reformas acordadas entre el Gobierno y el Banco, no tuvieron como resultado una mejora de la competitividad. Se hizo lo correcto y lo acordado, pero con resultados muy limitados e inferiores a los esperados. ¿Por qué?
- 2.50 Este replanteamiento de la pregunta no elimina enteramente las dificultades metodológicas de la atribución, pues siempre existe la posibilidad de que los programas de competitividad tengan éxito o no independientemente de la existencia de préstamos de competitividad, y en ese caso la respuesta en este caso vendría a ser que como no tienen efecto, así como muchos programas de reforma han llevado a ciertos países a mejorar su competitividad de manera efectiva, eso no tiene nunca que ver con la presencia de operaciones del Banco. Por ende, si el programa gubernamental fracasa, la presencia del BID tampoco evita este fracaso. En este caso se aprende algo: a saber, la presencia de un programa de préstamos de reforma de política para mejorar la competitividad con financiamiento multilateral no es condición suficiente para lograr ese objetivo.

- 2.51 La siguiente pregunta es: ya que la presencia de operaciones programáticas por sí solas no son condición suficiente, ¿a qué otro factor o factores podría atribuirse la falla en lograr los resultados esperados de programas de reformas para la mejora de la competitividad?. El caso de República Dominicana sugiere que el éxito o fracaso de un programa de reformas en este ámbito no es producto principal del diseño o contenido del mismo –por otra parte bastante estándar en los diversos países-, ni tampoco de que el gobierno tome las medidas y las decisiones puntuales previstas para ejecutarlo (creación de agencias, elaboración de leyes y reglamentos, puesta en funcionamiento de instancias de coordinación, en su mayor parte), sino en otra parte. A continuación se explora el tema para el caso de la serie de República Dominicana.
- 2.52 **La implementación y apropiación de programas de reformas de competitividad.** La experiencia internacional indica que un programa efectivo de reformas de competitividad es un proceso complejo que implica esfuerzos importantes del Gobierno que van bastante más allá de las decisiones puntuales que vienen a ser apenas el inicio o punto de partida de lo que en la práctica son procesos de reformas que llevan tiempo y atención sostenida por períodos largos, todo lo cual es especialmente difícil dada una serie de fallas de gobierno que aquejan a las reformas (OECD, 2010). Más específicamente, existen tres problemas principales que se presentan al intentar adelantar reformas que involucran al desarrollo del sector privado (Consejo Nacional de Innovación de Chile, 2013):
- i. Inconsistencia dinámica, definida aquí como la dificultad que encara la autoridad pública en sostener políticas en horizontes temporales medios y largos, siendo que estas políticas tienen costos de corto plazo y beneficios de largo plazo.
 - ii. Captura por parte de actores buscadores de rentas, lo que puede llevar a políticas públicas guiadas o controladas por el interés particular de ciertas firmas, sectores o grupos de interés, con independencia de cuál sea el interés público.
 - iii. Problemas de agencia, definidos como la falta de coordinación y el desempeño sub-estándar de agencias públicas como resultado de asimetrías de información entre funcionarios de diferentes organismos o entre estos y actores del sector privado.
- 2.53 De hecho, una preocupación importante del Banco en sus operaciones, incluyendo los PBLs, es que, más allá de los recursos puestos a la disposición del apoyo a ciertas reformas, es indispensable: i) fortalecer las instituciones y el proceso de las políticas públicas que soporta esas reformas; y ii) contribuir a la apropiación de las reformas y su proceso por parte del gobierno y el país (*ownership*) en el mediano y largo plazos. En el caso de los PBLs en particular, la lista de criterios para su elaboración incluye, más allá de la elaboración de una evaluación independiente de las condiciones macroeconómicas (IAMC) y la vinculación a la estrategia de país (más sobre esto abajo en la sección dirigida a este tema específico), la apropiación del programa de reformas por parte del país, manifestado en primer lugar en que la solicitud de apoyo al mismo debe llegar inicialmente al Banco de parte del país, y una consideración del programa de reformas debe contar con suficiente apoyo político de parte de actores relevantes

tanto dentro como fuera del gobierno: la apropiación implica que el gobierno puede construir y mantener una coalición adecuada capaz de sostener el programa.

- 2.54 Una mirada al contenido de la matriz de política permite constatar fácilmente que el diseño de la serie programática contenía elementos importantes que respondían al criterio (i), el de fortalecimiento institucional. Entre las condiciones estaban, así, la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública, la constitución de importantes agencias regulatorias, como por ejemplo la llamada a supervisar la competencia, o la creación de instancias específicas en varias agencias públicas para mejorar la gestión o el nivel técnico del trabajo de esas agencias.
- 2.55 No es tan fácil, sin embargo, ver en el diseño del programa una respuesta igualmente clara al criterio (ii) de apropiación, y no es de hecho fácil producir una respuesta en este ámbito, pues hay pocos substitutos al liderazgo y el acuerdo político local cuando se trata de conseguir la apropiación del programa de reformas. Puede especularse que una buena opción desde el punto de vista del Banco para apoyar este proceso podría ser la prolongación de la serie programática, con lo que eso implica en materia de la extensión del plazo en el que el programa de políticas es supervisado, pero el acuerdo entre el Banco y el Gobierno para cancelar el tercer PBL de la serie eliminó esta posibilidad. Otra sería la de acompañar el PBL con operaciones de inversión que apoyaran y programaran en detalle la implementación de las reformas con un horizonte temporal más amplio y recursos específicamente dedicados a esta tarea. Lo más parecido a esto que se encuentra durante el período considerado en República Dominicana es el PCT anexo al segundo PBL. Hay evidencia de que este préstamo consiguió desarrollar capacidades en el sector privado para mejorar la coordinación y con ella la rentabilidad y la preparación para exportar de muchas empresas, y en el sector público ayudó a construir una capacidad técnica para políticas de desarrollo productivo en materia de programas de clústeres y de fomento a la innovación empresarial que no existía previamente (CNC, 2016). El resto de las áreas de incidencia del PBL, sin embargo, no contaron con apoyos de este tipo.¹² Examinar algunos ejemplos específicos ayuda a respaldar este argumento.
- 2.56 **PROCOMPETENCIA.** Un caso especialmente ilustrativo lo constituye el caso de las políticas para favorecer la libre competencia. Un producto de la serie programática fue la creación y puesta en funcionamiento de una comisión reguladora de la competencia en República Dominicana. Los memorándums de cumplimiento ofrecen evidencia de que esta condición fue cumplida con la creación de la Comisión Nacional para la Defensa de la Competencia (PROCOMPETENCIA), la asignación de su presupuesto de funcionamiento para el año 2010, el envío al Congreso Nacional de la lista de candidatos para conformar el Consejo Directivo y la redacción del borrador de reglamento de la Ley que regula la competencia. Un examen de lo sucedido inmediatamente después muestra que si bien el Consejo Directivo fue constituido a la altura de 2012, nunca se designó al Director Ejecutivo de la Agencia, un paso indispensable para que la misma pueda iniciar y cumplir sus funciones centrales. La Ley General

¹² Esto en contraste con lo afirmado en la sección sobre riesgos de la propuesta de préstamos del DR-L1046 en la que se lee que el “compromiso expresado por el gobierno con su programa de reformas demuestra un sentido de propiedad del programa...”

de Defensa de la Competencia (condición del primer PBL de la serie en 2009), permanece sin ser aplicada (Franco, 2016).

- 2.57 **Ventanilla única de comercio exterior.** Una de las dimensiones más importantes de la competitividad tiene que ver con el desempeño exportador. Este desempeño depende de la capacidad de firmas nacionales para adquirir las destrezas y sistemas necesarios para exportar, lo que a su vez está directamente influenciado por el clima de negocios y en particular por las reglas y recursos definidos por el estado para facilitar el comercio exterior (ECLAC, 2004). Como parte de la serie programática, el Gobierno de República Dominicana se comprometió a “establecer una ventanilla única con medios electrónicos (SIVUCEX) para los procedimientos de aduana, y presentará pruebas del uso de un Documento Único de Aduana (DUA) para las importaciones. Los activadores de las operaciones subsiguientes será el uso ampliado del DUA y la elaboración de sus manuales de operación” (ver Cuadro I, arriba, y Matriz de Política). Los memorándums de cumplimiento indican que se verificó la creación y puesta en funcionamiento de la ventanilla única, y se registró un nivel inicial de actividad en el uso del DUA. La historia inmediatamente subsiguiente sin embargo, indica que este es un caso claro en el que el programa de reformas falló en reunir la continuidad y el apoyo necesario para coronar con éxito y tener resultados como los inicialmente esperados. La implantación del SIVUCEX fue parcial, desde que un considerable número de trámites siguió siendo manual, hasta el punto que la Dirección General de Aduanas en el 2012 indicó a todos los exportadores abandonar el uso del SIVUCEX y procedió a cerrarlo (Crown, 2012). Un nuevo intento de establecer una ventanilla única fue iniciado y se encontraba en proceso en 2014 (CNC, 2014), si bien se ha registrado una mejora de procedimientos aduaneros (Franco, 2016).
- 2.58 **Coordinación del Sistema Nacional de Innovación.** El área de política de innovación ha sido introducida en años recientes en los PBLs de competitividad del Banco. Si bien tradicionalmente no formaba parte del tratamiento formal que se daba al diseño de programas de reformas para mejorar la competitividad, contribuciones relativamente recientes a la literatura han encontrado elementos que sugieren que las mejoras en el clima de negocios en el sentido convencional de esta expresión (tal como la encarnada en el Índice Doing Business) podrían: (i) ayudar a muchas firmas, pero no a aquellas que son más productivas y tienen mayor potencial de crecimiento y exportación (Acs et al. 2010); y (ii) no están altamente correlacionadas necesariamente con mejoras en el desempeño de la economía en términos de aceleración del crecimiento (Hallward-Driemeier et al. 2011).¹³ Por otra parte, la literatura ha identificado sólida evidencia de que la inversión en innovación si tiende a estar fuertemente relacionada con mejoras en la productividad significativas (Navarro et al. 2016). El resultado es que el integrar mejoras en la política de innovación se ha visto ligada como un suplemento necesario a la mejoría de la competitividad de una economía dada. El tema

¹³ La otra fuente comúnmente usada –incluyendo la matriz de resultados de las operaciones aquí analizadas–, a saber, el ranking de competitividad del *World Economic Forum* (WEF), ha sido también blanco de fuertes críticas dado que una fuente importante de la información respecto las variables que alimentan el ranking proviene de percepciones de expertos que pueden no ser representativos para un país determinado u otro. En descargo de este ranking, la metodología se ha movido en años recientes hacia la incorporación de cifras más duras, si bien todavía descansa mucho sobre percepciones. Como buena práctica, los proyectos del Banco en el sector han utilizado desde el inicio varias fuentes para medir competitividad, no el ranking del WEF de manera exclusiva. Esta práctica se ha intensificado en proyectos más recientes.

central, aunque no exclusivo, normalmente incluido en las Matrices de Política en relación al área de innovación tiene que ver con medidas que mejoren la coordinación y capacidad del sistema nacional de innovación, esto es, en atacar fallas de coordinación que impiden combinar las acciones de las diversas agencias públicas y de los entes privados para invertir en innovación.

- 2.59 En el caso de la serie programática de República Dominicana, la serie programática apoyó la elaboración de una estrategia nacional para innovación con amplia participación del sector público y el privado. El PECYT+I fue en efecto finalizado, para su ejecución hasta el año 2018. El proceso fue liderado por la Secretaría (más tarde Ministerio) de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Algunas de las iniciativas contenidas en el plan, como por ejemplo la creación del FONDOCYT (Fondo Nacional de Innovación y Desarrollo Científico y Tecnológico) como instrumento de ejecución de la política de innovación a través de un sistema de matching grants fue de hecho creado y puesto en operación (con apoyo parcial del PCT). En su mayor parte, sin embargo, el plan, si bien ha sido utilizado como referencia para algunos debates de política pública, no ha llevado al despliegue de una política y no ha contado con apoyo financiero significativo. La instancia de coordinación más importante creada en el marco de la serie programática fue de hecho creada y sostuvo unas reuniones iniciales (según se verificó en el contexto de los memorándums de cumplimiento), pero no ha sesionado de forma regular desde 2010 (Franco, 2016).
- 2.60 Los ejemplos podrían continuar siguiendo el destino de varios de los productos de la serie programática. Las reformas institucionales para la mejor Gestión fiscal se han producido y las instituciones y normativas creadas en su mayor parte subsistieron, pero su uso y aplicación ha sido en buena parte muy parcial. Los instrumentos de planeamiento han permitido que todas las entidades cuenten con un PEI, pero aún se mantiene el desafío de su vinculación con el presupuesto. El Sistema de Administración Integrado de Finanzas Públicas fue en efecto creado y sigue en funcionamiento, pero no ha conseguido alcanzar el 100% de las operaciones; el SNIP fue creado y se encuentra en funcionamiento pero está sirviendo solamente para certificación de la calidad de los proyectos, no para su priorización en el marco del conjunto de la inversión pública, según es la finalidad de este tipo de sistemas en otros países de la región (Franco, 2016).
- 2.61 A la luz de una situación como la descrita, se puede comprender plenamente la apreciación contenida en la Nota Técnica Sectorial sobre Competitividad de la más reciente estrategia de país:
- 2.62 “Aunque son innegables los avances en el desarrollo institucional de varios sectores, algunas iniciativas no han contado con la necesaria continuidad política y administrativa, las instituciones no han sido provistas de recursos técnicos y financieros suficientes y, sobre todo, no ha existido una efectiva estrategia unificada orientada por una visión integral del desarrollo del sector privado, con miras a facilitar su acceso a los mercados doméstico e internacional... Este es el caso de las instituciones de comercio exterior, con múltiples actores dedicados a los temas de negociación comercial y representación diplomática, implementación de acuerdos comerciales, desarrollo exportador, promoción de exportaciones y atracción de inversiones, fragmentación institucional que ha comprometido de manera significativa la efectividad y eficiencia de la gestión... el sector público que provee de crédito a MIPYMEs cuenta con una proliferación de instituciones con

programas y mandatos convergentes pero requiere de mayor alineamiento y visión de conjunto. La ausencia de esta visión integradora ha conducido, en balance, a la multiplicación de entes públicos con mandatos particulares, pero sin el respaldo, la escala o la articulación necesarios para producir avances significativos, haciendo difícil la resolución de las fallas de coordinación que aquejan al desarrollo del sector privado.” (BID, 2013).

- 2.63 La discusión previa no pretende haber resuelto el problema de atribución en el caso de PBLs de competitividad para el caso de República Dominicana. Sin embargo, frente a un caso en el que no se produjeron en su mayor parte los resultados esperados de mejorías en competitividad a pesar de la entrega completa de los productos contemplados en la operación, se ha establecido que i) dado que la ejecución misma del programa tuvo lugar, puede afirmarse que la serie programática no fue condición suficiente para obtener los resultados de desarrollo; y ii) la revisión de casos de reforma en áreas específicas tales como competencia, comercio internacional, innovación y gestión fiscal sugiere que la explicación de la ausencia de resultados puede haber estado relacionada principalmente con la debilidad en la apropiación del programa de reformas por parte del país, con lo que esto implica de liderazgo y generación de acuerdos entre los afectados por las reformas y los responsables de llevarlas a término.¹⁴ La capacidad del Banco de actuar sobre este determinante del éxito de un programa de reformas es, en el mejor de los casos, muy limitado; en el caso específico que nos ocupa la presencia del PCT tuvo que ver con los avances puntuales más desarrollados de la serie, pero la decisión de no emprender el tercer PBL pudo haber afectado negativamente la capacidad de limitar el riesgo de baja apropiación. Si bien este reporte no pretende haber establecido esta causalidad de modo concluyente, esta última conclusión es consistente con trabajo sectorial llevado a cabo en el Banco respecto a la política de competitividad en República Dominicana.
- 2.64 **La atribución de resultados en el caso del PCT.** El caso del PCT merece una referencia separada a la extensa discusión precedente de los PBLs, que concentraron el grueso de recursos de la serie de operaciones aquí considerada, puesto que contó con una matriz de resultados con productos y resultados distintos, más allá de los utilizados en el marco de la serie programática en su conjunto (ver Tabla 3, arriba). En este caso, si bien no existe evidencia con fundamento experimental o cuasi-experimental, se cuenta con los resultados de un reporte evaluativo comisionado por el CNC a un consultor independiente al final del programa (CNC, 2016). La evidencia contenida en ese reporte se deriva del contenido de los registros administrativos y técnicos del CNC combinada con una encuesta a empresas y clústeres beneficiarios y grupos focales con actores concernidos por el programa. Estas fuentes indican claramente que es razonable pensar que los resultados obtenidos pueden atribuirse, al menos en parte, al programa.
- 2.65 El resultado que buscaba que empresas pertenecientes a clústeres existentes desarrollasen negocios y proyectos en conjunto (compras y ventas en mejores condiciones como consecuencia de trabajar en el marco de un clúster mejor

¹⁴ Esta posibilidad fue anticipada durante el diseño de las operaciones. Uno de los dos riesgos mencionados en el documento de propuesta de préstamo considerado por el Directorio fue que “si el proceso de reformas de política se estanca, esto podría poner en peligro el logro de los resultados previstos (DR-L1046. Propuesta de Préstamo).

desarrollado) fue conseguido en al menos 7 casos (clústeres de calzado, Invernadero de Jarabacoa, Alianza turística de Barahona, Alianza Zapote/Chocolala, Cooperativa Esmeralda de Frutales, clúster de Pina y clúster turístico de Puerto Plata.) La meta original prevista para 2013 era de dos clústeres en estas condiciones. Estos grupos de empresas, al mejorar su coordinación, incrementaron sus ventas, mejoraron sus redes de proveedores, accedieron a certificaciones, mejoraron su acceso a mercados, desarrollaron marcas o mejoraron su acceso a canales de exportación. Más allá de este grupo de siete clústeres, el 40% de las empresas receptoras de asistencia en el marco del PCT incrementaron sus ventas y al menos un 35% mejoró su red de proveedores gracias, en todo o al menos parcialmente gracias al programa. El 92% de las empresas beneficiarias consideró positivos los efectos del programa de clústeres del CNC financiado por el PCT.

- 2.66 Otro resultado buscaba incorporar clústeres nuevos o complementarios a los ya existentes. En este caso el resultado excedió la meta original de dos para situarse en 23, como resultado en buena parte de los fondos adicionales que fueron canalizados a actividades de promoción y asistencia técnica del programa debido a la suspensión de los productos vinculados a la preparación del tercer PBL, una vez que se decidió no adelantarlo. Es bueno notar que durante el período en el que se obtuvieron estos resultados no existía un programa público comparable en República Dominicana (CNC, 2016), y el nivel de asociatividad o “clusterización” de los diversos sectores en la economía era muy bajo antes de las intervenciones del programa (ver línea de base de la serie PBL completa, según se comentó arriba).
- 2.67 Finalmente, un tercer resultado aspiraba conseguir un efecto demostración de la instalación del concepto de innovación mediante acciones dirigidas a integrar deliberadamente el tema de innovación en el marco de las acciones de desarrollo empresarial del CNC. Aquí el resultado obtenido fue de 8 proyectos, por encima de la meta inicial de dos, y, más allá de eso, el reporte del CNC (2016) ofrece elementos para mostrar que este proyecto piloto permitió evidenciar tanto el apetito del sector privado por políticas públicas de apoyo a la innovación como su factibilidad tanto en cuanto a la capacidad de ejecución de proyectos innovadores por parte de empresas como en cuanto a la capacidad del sector público en República Dominicana para ejecutar programas de este tipo, que carecían de cualquier precedente en el país hasta ese momento. Tampoco existían durante la ejecución programas de objetivos o procedimientos semejantes en República Dominicana.

4. Resultados Imprevistos

- 2.68 El resultado no previsto más importante se produjo como resultado del proceso de coordinación entre el MESCYT y el CNC a propósito de la experiencia de financiar aportes no reembolsables para estimular la inversión privada en innovación. El programa ha ejecutado la Ventanilla 3 de innovación en coordinación con el MESCYT, entidad que carecía de experiencia previa en materia de fondos para el financiamiento competitivo de investigación científica en instituciones académicas (FONDOCYT). El sector público de República Dominicana, sin embargo, carecía hasta la ejecución del PCT de ningún instrumento de política similar a un fondo de innovación, común en el repertorio de políticas de innovación y desarrollo productivo en la mayor parte de los países de América Latina.

- 2.69 El aporte del PCT a esta área permitió que el MESCYT lance acciones de apoyo hacia proyectos de innovación empresarial, reto que estaba aún pendiente en el país, y hacerlo de forma exitosa. El concurso de proyectos de innovación empresarial tuvo buena respuesta del sector privado, reflejando fuerte demanda por el instrumento de política (69 propuestas), y las 9 aprobadas 9, produjeron buenos resultados tecnológicos y comerciales (CNC, 2016).
- 2.70 Este logro fue adelantado mediante un convenio con el CNC, produciendo uno de los pocos ejemplos de coordinación entre entes públicos en el ámbito de políticas de competitividad en el país para los años relevantes. El resultado no esperado, más allá de los resultados específicos en proyectos de innovación empresarial, fue el de poner en evidencia que existe demanda en el sector privado por este tipo de política pública, que el gobierno tiene la capacidad para diseñar y ejecutar este tipo de instrumentos de forma satisfactoria, y que se puede hacer en un marco de coordinación explícito con otros entes públicos. Todo esto crea un precedente para futuros pasos en políticas de competitividad en el país.

B. Eficiencia

- 2.71 Al tratarse de una serie programática compuesta por un encadenamiento de dos PBLs consecutivos, no se cuenta con una atribución específica de fondos a cada una de las reformas contenidas en la Matriz de Políticas. Tanto el DR-L1014 como el DR-L1046 se comportaron según lo esperado, y se produjo en cada caso un desembolso único poco tiempo después de su aprobación por el Directorio y firma con las autoridades gubernamentales, una vez elaborado a satisfacción del Banco cada uno de los dos memorándums de cumplimiento. El primer PBL aprobado en 2009 montaba a US\$60 millones y el segundo a US\$100 millones, si bien la aprobación del PCT como anexo al segundo PBL llevó el monto de la operación a US\$124 millones. De estos US \$ 4 millones constituyeron contrapartida nacional a los US\$10 millones aportados por el Banco.
- 2.72 La ejecución financiera del PCT, tal como se observa en la Tabla 4, que se extendió por el plazo de ejecución previsto de 5 años, registró al final de la operación una ejecución financiera completa y acorde con los importantes avances realizados en la ejecución del PCT.

Tabla 4. Costos del Proyecto

Componente	Producto	Costo Total Planeado (US\$)				Costo Total Revisado (US\$)				Costo Total Actual (US\$)			
		BID	Local	Total	%	BID	Local	Total	%	BID	Local	Total	%
Componente 1: Ampliación base para el desarrollo de clústeres	Consolidación de Clústeres	4.752.630		4.752.630	33,9	4.752.630		4.752.630	31,5	4.758.372		4.758.372	31,6
	Ampliación de Clústeres	2.938.480		2.938.480	21,0	2.938.480		2.938.480	19,5	2.938.480		2.938.480	19,5
	Plan Piloto Incorporación Tecnología e Innovación	1.205.533		1.205.533	8,6	1.205.533		1.205.533	8,0	1.204.982		1.204.982	8,0
	Asistencia Técnica para desarrollar un sistema de medición y evaluación	309.100		309.100	2,2	309.100		309.100	2,0	309.122		309.122	2,1
Componente 2: Coordinación Interinstitucional Desarrollo Clústeres	201. Difusión y Sensibilización	135.877		135.877	1,0	135.877		135.877	0,9	132.004		132.004	0,9
	202. Asistencia Técnica	306.680		306.680	2,2	306.680		306.680	2,0	296.677		296.677	2,0
Sub-Total (Componentes)		9.648.300		9.648.300	68,9	9.648.300		9.648.300	63,9	9.639.637		9.639.637	64,0
Administración y Otros Costos		351.700		351.700	2,5	351.700		351.700	2,3	333.058		333.058	2,2
Total (Proyecto)		10.000.000	4.000.000	14.000.000		10.000.000	5.089.546	15.089.546		9.972.695	5.089.546	15.062.241	

C. Relevancia

- 2.73 En los años que se negocia este Programa, RD venía de años consecutivos de crecimiento luego de la crisis del 2002 y el 2004; sin embargo, ese crecimiento mostraba también una tendencia a la desaceleración, como producto de la crisis financiera internacional que afecta a su economía a través de un menor crecimiento de las exportaciones y el turismo, su impacto en la situación fiscal por la disminución de los ingresos tributarios y por las transferencias que debe realizar para atender sus necesidades energéticas.
- 2.74 Esta situación exigió a RD la firma de un acuerdo Stand-By con el FMI y un financiamiento multilateral a finales del 2009, que le permitieron una recuperación significativa del gasto público, un repunte del crecimiento económico: en el último trimestre del 2009 y primer trimestre del 2010, el BCRD reporta un crecimiento, que alcanza el 7.5% del PIB, nivel que pocas economías logran en ese período. En ese contexto, el Programa de Apoyo a las Políticas de Productividad y Competitividad, en los tres tramos previstos inicialmente contribuía con el flujo financiero necesario así como con la propuesta de reformas para la mejora de la competitividad en el marco de un conjunto de reformas que permitieran estabilidad macroeconómica con una gestión fiscal eficiente y transparente. El CNC lideró, en un esfuerzo conjunto con el sector privado y la academia, la elaboración del PNCS, cuyo contenido constituye el marco de referencia para el diseño de la serie programática.
- 2.75 En su momento, la operación entroncó con un proceso de la consolidación de reformas institucionales de importancia, principalmente la reforma del sector Economía y Hacienda y su reestructuración orgánica, con la creación del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Administración Pública y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, separando las funciones de estos para asegurar una mejor planificación y gestión de los recursos fiscales y las definiciones de políticas.
- 2.76 La República Dominicana cuenta con un PNCS que planifica una serie de acciones tendientes a lograr objetivos de competitividad para el año 2020¹⁵. Esta política tiene varios pilares, entre los que se encuentran el desarrollo de clúster estratégicos y la innovación.
- 2.77 En el caso particular del PCT, este fue pensado identificando claramente la necesidad de desarrollar políticas para apoyar el desarrollo del sector privado a través de la profundización del modelo de clústeres.
- 2.78 Las secciones previas sobre resultados y atribución de causalidad han establecido que el programa de reformas, si bien fue ejecutado –en el sentido que las decisiones especificadas en la Matriz de Política fueron completadas–, tuvo efectos en el mejor de los casos bastante débiles sobre los indicadores de resultados. Esto apunta a que, si bien relevante, el programa de reformas en el área de competitividad está todavía como asignatura pendiente. El hecho de que el país haya buscado continuar trabajando al menos algunos de los aspectos del mismo a través de un PBL sobre reformas en el sector financiero en el año 2015 y trabajo en el marco de indicadores proporcionado por la metodología Doing

¹⁵ <http://competitividad.org.do/w-p-content/uploads/2009/01/plan-nacional-de-competitividad-sistemica-pnccs.pdf>.

Business con el Banco Mundial apunta a la continua relevancia de la serie programática varios después de su diseño original.

D. Sostenibilidad

- 2.79 Las perspectivas de sostenibilidad técnica a nivel del CNC y de los proyectos de clúster, así como la de los proyectos de innovación en el MESCYT son buenas. Los técnicos del CNC y el MESCYT tienen alta experiencia y compromiso con el trabajo que realizan y han ganado experiencia considerable en el marco de la ejecución del PCT. Esta experiencia incluye el desarrollo de vínculos de trabajo con el sector privado, el que a su vez ha revelado una fuerte demanda por este tipo de instrumentos de política, lo que crea al menos una base inicial de demanda por política de desarrollo productivo de cara al futuro (CNC, 2016). Las Unidades de Gestión Administrativa y los expertos contratados en los proyectos de clúster pasan por un proceso competitivo que asegura buen nivel de calidad.
- 2.80 Desde el punto de vista financiero, sin embargo, corre un riesgo significativo de que, sin el Programa BID y con el aporte presupuestario del Gobierno al CNC, sea muy difícil la continuación del trabajo en el CNC y en el MESCY en estos programas, con el consiguiente riesgo de pérdida de capacidades del sector público.
- 2.81 Más allá de estos programas específicos, el hecho de que el Gobierno de República Dominicana siga trabajando con organismo multilaterales en el desarrollo de reformas que apuntan a mejorar la competitividad, puesto en evidencia en conversaciones recientes con el Banco Mundial para trabajar el avance del país en el Índice Doing Business y en el PBL para reformas en el sector financiero y de acceso a crédito recientemente aprobado por el BID sugiere que la voluntad política de avanzar reformas en área de competitividad persiste, lo que representa una perspectiva favorable para sostener lo que se logró avanzar en contexto de la serie programática sujeto de este reporte.

III. CRITERIOS NO CENTRALES

A. Contribución a los Objetivos Estratégicos del Banco

- 3.1 En el Noveno Aumento General de Capital, la Asamblea de Gobernadores le encomendó al Banco el mandato de alcanzar dos objetivos generales: reducir la pobreza y la desigualdad y lograr un crecimiento sostenible. Junto a estos objetivos existen dos objetivos estratégicos: atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados y más pequeños y fomentar el desarrollo a través del sector privado.
- 3.2 El proyecto es consistente con el mandato de promover el desarrollo económico dado que ha concentrado su actuación el apoyo para la mejora de la política de competitividad del país. Más específicamente, la operación en su diseño se estuvo alineada estratégicamente a través de su apoyo a la facilitación del comercio y al apoyo al financiamiento de la pequeña y mediana empresa.

B. Contribución a los Objetivos de Desarrollo de la Estrategia País

- 3.3 El proyecto, al momento de su diseño original, se encontraba completamente alineado con dos pilares de la Estrategia del Banco para República Dominicana aprobada en agosto de 2005. Primero, el pilar de competitividad, cuyo objetivo específico era reducir barreras críticas a la inversión privada y al crecimiento sostenible. Segundo, el pilar de gobernanza, cuyo objetivo era aumentar la eficiencia y la transparencia de la gestión pública.

C. Monitoreo y Evaluación

- 3.4 **Diseño del Monitoreo y Evaluación (M&E).** Los PBLs contaron con una Matriz de Resultados. La matriz estuvo aquejada de problemas en un cierto número de indicadores, cuya línea de base no fue bien definida o que resultó imposible verificar en su cumplimiento dado la inexistencia de la información necesaria. Sin embargo, un número significativo de indicadores pudo ser utilizado (ver sección sobre resultados, arriba), los suficientes como para formar una apreciación de qué tanto se alcanzaron los resultados del proyecto.
- 3.5 En el caso del PCT, estaba previsto que se realizaran a través de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) y de consultorías a contratarse a tal fin, el monitoreo y evaluación de las actividades del programa. Para esto, la EUP prepararía, sobre la base del PEP inicial, Planes Operativos Anuales (POAs) que servirían para monitorear los avances relacionados con la Matriz de Resultados y sus indicadores y evaluarán los riesgos que pudieran existir para alcanzar los objetivos definiendo, eventualmente, los planes de mitigación y las acciones y costos asociados a los mismos.
- 3.6 Además, estaba previsto contratar una consultoría independiente para la evaluación intermedia y otra para la final del proyecto, previéndose dos informes (intermedio y final) cuya realización se determinará en función del grado de avance de la operación
- 3.7 **Implementación del M&E.** Los problemas de definición e información de algunos indicadores llevaron a su desactivación en el sistema de seguimiento del Banco (PMR). El valor de los indicadores de buena calidad fue determinado para efectos de completar este reporte, pero es digno de mencionar que durante la ejecución de los PBLs toda la atención estuvo centrada en los productos, y poca atención se prestó al seguimiento de la Matriz de Resultados¹⁶.
- 3.8 El hecho de que la atención prestada al seguimiento de indicadores de los PBL haya sido muy baja durante el período en el que la serie continuaba activa como resultado de que permanecía activa la ejecución del PCT, se debe a la combinación de la mecánica de los PBLs, en los que una vez que se produce la verificación de productos de la matriz y el correspondiente desembolso prácticamente cesa la atención al proyecto, con el hecho que el algoritmo de ejecución del PMR siempre coloca al proyecto muy fuera de las áreas de

¹⁶ Adicionalmente, este reporte se concentra en los productos y resultados finales. Se ha omitido referencia a los resultados intermedios dado que, aunque fueron originalmente definidos para el PCT, se tomó la decisión durante la elaboración de este reporte de utilizar como referencia para la evaluación del PCT el reporte de evaluación final del mismo, y no el de evaluación intermedia elaborado a medio término durante la ejecución. Esto da mayor claridad a la discusión sin pérdida de información a efectos del contenido de este PCR.

problema o emergencia dado que los productos y desembolsos se encuentra cumplidos, y no presta atención a los resultados. Es claro que una mayor atención al seguimiento de indicadores en el caso de los PBL demanda un esfuerzo deliberado y especial de parte del Banco, si ha de mejorarse la evaluabilidad de este tipo de operaciones.

- 3.9 La UEP confecciono los POAs correspondientes y realizó seguimiento semestralmente del avance respecto de los resultados del programa, que constan en los informes de progresos (Project status report PMR)
- 3.10 Adicionalmente, se contrató una consultoría para realizar la evaluación intermedia en Octubre de 2014 y una evaluación final en Enero de 2016, según lo previsto.
- 3.11 **Utilización del M&E.** Los Resultados evaluación intermedia contribuyeron a reorientar la ejecución del programa y retomar el ritmo de ejecución, reforzando la reestructuración del programa que surgió en una misión anterior del BID con el CNC. La evaluación final ha alimentado algunas de las secciones de este reporte y contiene abundante información de detalle acerca del programa de clústeres y el de innovación empresarial (ventanilla 3), que puede ser de utilidad para el Gobierno de República Dominicana, el CNC y el MESCYT en la eventualidad de una continuidad o relanzamiento futuro de estos instrumentos de política de desarrollo productivo.

D. Uso de Sistemas de Países

- 3.12 Para el caso del PCT, se estableció que, para llevar la contabilidad y el control del presupuesto, el CNC utilizara el Sistema Nacional llamado Sistema de Información para la Gestión Financiera (SIGEF) a través del subsistema UEPEX. El UEPEX (subsistema para Unidades Ejecutoras de Proyectos con Financiamiento Externo), fue creado, por el Ministerio de Hacienda (MH), como un subsistema o sub-módulo que permite procesar transacciones contables y movimientos presupuestarios de las operaciones del Banco, y que puede producir los informes contables/financieros en los formatos requeridos por los organismos multilaterales (BID, BM).

E. Salvaguardias ambientales y sociales

- 3.13 Tal como fue previsto en el diseño del Programa, las acciones de esta operación no han tenido efectos directos adversos en el medio ambiente. Conforme a las reglas de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), no es necesario clasificar esta operación

IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

A. Lógica Vertical

- 4.1 La lógica vertical del proyecto fue adecuada y no fue el factor que llevó a los débiles resultados en términos de competitividad, según se ha desarrollado en secciones previas. Un eventual nuevo programático de competitividad tendría con toda probabilidad que estructurar una lógica vertical semejante, dada la persistencia de los retos de la competitividad en República Dominicana.

B. Ejecución y Presupuesto

- 4.2 Ya se mencionó en la sección introductoria de este reporte que Ministerio de Hacienda actuó como organismo ejecutor de la serie programática. Como tal, fue responsable de presentar las pruebas requeridas de cumplimiento de las condiciones acordadas en la matriz de los PBLs. El MEPyD fue responsable de coordinar las acciones del componente II, con la exclusión de las que corresponden directamente al Ministerio de Hacienda. El CNC, por su parte, actuó como supervisor de la ejecución de los componentes III, IV y V, ejerciendo para ello la función de coordinar la información sobre cumplimiento de otros organismos involucrados en las actividades contempladas en la matriz de políticas. Finalmente, el componente VI (PCT), que contó con una resolución y un contrato propio, tuvo al CNC como organismo ejecutor y se estableció un convenio de colaboración con el MESCYT para la ejecución de los fondos del PCT dirigidos a financiar innovación empresarial (Ventanilla 3). Todas estas entidades cumplieron su papel según lo previsto y puede decirse que el proyecto no sufrió como resultado de la falta de cumplimiento o capacidad de ninguna de las agencias mencionadas.
- 4.3 Es necesario detenerse en el hecho de que el PCT experimentó considerables retrasos en su ejecución durante los dos primeros años de la operación (2011-2012). Esto fue más que compensando a partir de 2013, al punto que el CNC fue capaz de completar la ejecución exitosa del proyecto sin extensiones ni prórrogas. Dos factores de interés, sin embargo, están en la raíz de estos retrasos iniciales.
- 4.4 En primer lugar, circunstancias adversas desde el punto de vista fiscal llevaron a que los fondos de contrapartida no estuvieran inicialmente disponibles. Esto tuvo una incidencia directa en la paralización del programa de clústeres, puesto que, en el diseño original del proyecto, fue estipulado que los gastos e inversiones asociadas con la logística de funcionamiento y equipamiento de esta, así como los gastos administrativos del FONDEC serían financiados con fondos de la contrapartida local. El resultado fue que el proyecto tenía fondos para invertir en el programa de clústeres, pero no tenía el personal para ejecutarlo. En el corto plazo, el Banco accedió a un arreglo provisional en el que de manera provisional el Banco procedería a financiar por un tiempo limitado un mínimo de capacidad institucional de la UE, lo que hizo posible lanzar el programa de clústeres y apoyar a los tres primeros clústeres seleccionados. Para el 2014 y el 2015 los esfuerzos del CNC respaldados por el Banco culminaron en la asignación de la contrapartida prevista, permitiendo acelerar la ejecución de allí en adelante.
- 4.5 El segundo tema relacionado con los retrasos iniciales tiene que ver con que las normas para la ejecución del programa no estaban del todo adaptadas a un programa de clústeres. Programas como clústeres y fondos para el otorgamiento de aportes no reembolsables, comunes en los préstamos de desarrollo productivo, competitividad e innovación del Banco son de muy difícil ejecución a menos que se especifique claramente que los entes privados receptores de fondos gubernamentales en el marco del programa podrán utilizarlos de acuerdo a sus prácticas comerciales habituales, siempre que estén sujetos a auditoría y se adapten a los principios básicos de adquisiciones universalmente aceptados. La política de adquisiciones del Banco permite esta adaptación sin problemas, pero en este caso no se estipuló en el contrato la utilización de esta posibilidad, y en

consecuencia las dificultades de las empresas para utilizar fondos del programa eran lo suficientemente grandes como para hacer a este inoperable.

- 4.6 Una serie de decisiones tomadas en conjunto por el equipo del Banco y el del CNC en 2013 implicó cambios en los arreglos para la ejecución que contribuyeron a destrabarla: un reforzamiento de equipo técnico del CNC, utilización de normas de adquisiciones mejor adaptadas a las prácticas empresariales, pasar de revisión ex ante a ex post de las adquisiciones e inversiones del proyecto, nuevo método de relacionamiento con cadenas de valor a través de consultores que identificarían y formularían proyectos (colocando al CNC en una actitud proactiva respecto a la identificación de clústeres a apoyar), contratación de un experto en el área de adquisiciones, incorporación de personal especializado en el área financiera sólo para el proyecto, realización de visitas más frecuentes a los clústeres y la definición e implementación de un mecanismo de inducción para la ejecución de los proyectos al equipo ejecutor de cada sub-proyecto de clústeres.
- 4.7 La combinación de los cambios en los mecanismos de ejecución del programa y el alivio de la escasez de fondos de contrapartida tuvo efectos visibles. Así, hasta diciembre 2013 se habían aprobado nueve (9) proyectos de clústeres por un monto total de US\$2,24 millones, de los cuales, debido a restricciones presupuestarias, solo se encontraban desembolsados recursos por US\$1.686 millones. En 2014 la ejecución se acelera y en el 1er semestre 2014 se aprobaron 12 nuevos proyectos de clústeres por un monto total de US\$2.173 millones. Al momento de la evaluación intermedia, octubre de 2014, había 23 proyectos de clúster en ejecución (convenios firmados) y 21 diseñados. En ese momento, cuando había transcurrido una porción importante de tiempo desde su aprobación, el nivel de ejecución técnico era relativamente bajo en la mayoría de ellos, según lo reportaba la unidad ejecutora: En solo tres casos (de 23) el nivel de avance técnico era superior al 75%. A diciembre de 2014 ya se contaba con 43 proyectos aprobados.

C. Experiencia general con la gestión del proyecto

- 4.8 Mención especial por su excelente trabajo de coordinación e interacción con el equipo de proyecto del Banco la merece el Ministerio de Hacienda. También el CNC, por su parte, por su rol de coordinación de los reportes de avances en las reformas de varios otros entes y sobre todo por su sostenido esfuerzo en la administración del proyecto y la gestión del FONDEC para la ejecución del PCT.
- 4.9 La Unidad Ejecutora de Proyectos (UEP) del CNC fue la encargada de la ejecución del programa y el CNC, como organismo ejecutor, fue el organismo encargado de coordinar con los demás actores. El desempeño eficaz de la UEP se refleja en el alto nivel de eficacia de la ejecución, detallado precedentemente.
- 4.10 Igualmente es necesario destacar la alta calidad y el fuerte compromiso con el programa del equipo técnico del CNC y el apoyo cercano recibido desde el BID.

D. Evaluación de Impacto

- 4.11 No se ha realizado una evaluación de impacto de la serie programática. El análisis de los impactos de los PBLs de competitividad espera todavía por una propuesta metodológica apropiada de parte del Banco. Independientemente de este hecho,

sin embargo, la debilidad de los efectos del programa, en contraste con otros exitosos, sugiere el interés de incluirlo en análisis futuros, en el caso de que logren superarse los obstáculos metodológicos. Se recomienda también una evaluación de impacto específica del programa de clústeres financiado por el PCT. Una revisión de los resultados y de la opinión de los beneficiarios de este programa arrojó resultados muy positivos, en el marco de la evaluación final comisionada por el CNC, pero esto debería ser complementado por una evaluación cuantitativa.

- 4.12 Un paper reciente revisó con una aproximación cualitativa el tema de los impactos de los PBLs de competitividad utilizando como variable de impacto a la persistencia de los efectos de las reformas auspiciadas por los PBLs en un horizonte temporal más allá del final de las operaciones de crédito del BID. Encontró un panorama en general alentador, siendo que el caso de los PBLs de República Dominicana fueron considerados como un caso de bajo o débil impacto, por razones explicadas en este reporte en la sección de atribución, arriba (Howell et al. 2016).

E. Asuntos no resueltos

- 4.13 Las fallas de gobierno que han afectado la viabilidad y continuidad –y por ende los resultados- de las reformas de competitividad pueden estar representando todavía un importante riesgo para el desarrollo del sector privado en República Dominicana. La importancia de este tema sugiere que debería ser objeto de análisis detallado y de acciones de mitigación de riesgo antes de intentar de nuevo una profundización de las políticas de competitividad e innovación el país.

Tabla 5. Hallazgos y Recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Lógica Vertical	
La lógica vertical planteada ha sido válida. Los problemas del proyecto en materia de obtención de resultados no pueden serle atribuidos y residen más probablemente en la débil apropiación doméstica del programa de reformas.	Partir de una lógica vertical similar en la eventualidad de futuras operaciones en el sector en este país.
	Realizar un análisis en profundidad del riesgo de la dificultad de apropiación de reformas de competitividad en República Dominicana antes de una eventual nueva operación.
	La experiencia de otros PBLs de competitividad así como el éxito considerable del PCT en este caso indican que debería darse seria consideración a contemplar operaciones, aunque sean relativamente de menor monto, de inversión que acompañen a los PBLs de competitividad, contribuyendo a su éxito, especialmente en contextos de déficits de apropiación local del programa de reformas.
Ejecución y Presupuesto	
Se ha logrado superar la restricción existente durante la ejecución del Programa sobre la disponibilidad de recursos que se habían fijado como techo presupuestario para el Estado Dominicano	Evitar en el diseño de este tipo de operaciones concentrar todo el financiamiento de la estructura de ejecución (UEP) en la contraparte.
Durante la ejecución se logró adaptar exitosamente las reglas de ejecución del programa de clústeres a las necesidades del sector privado utilizando los recursos que da la política de adquisiciones del Banco.	Incluir desde el diseño inicial de la operación la flexibilidad necesaria en el reglamento operativo para hacer el funcionamiento del proyecto adecuado a la forma de funcionar de las empresas.
Experiencia con la gestión del proyecto	
El desempeño de la UEP, como órgano ejecutor, y del CNC, coordinando con otras instancias institucionales, han sido clave en	Hay experiencia y capacidad instalada en el Gobierno de República Dominicana para construir políticas de desarrollo productivo e innovación. Evitar que se disipe esta capacidad

Hallazgos	Recomendaciones
la gestión exitosa del programa, lo que queda demostrado por los altos niveles de eficacia en la ejecución.	instalada aprovechándola para nuevas operaciones. Se ha construido una experiencia exitosa de relación entre agencias públicas y el sector privado durante la ejecución del PCT, la cual debe también ser capitalizada para futuras operaciones.
Monitoreo y evaluación	
En este caso la lógica propia del instrumento PBL creó un foco exclusivo sobre los productos en desmedro de la definición y seguimiento de los indicadores de resultado.	Futuras operaciones en este sector deben contar con una más cuidadosa definición de indicadores de resultado y contemplar estrategias para mitigar el riesgo de que se les preste poca atención a su seguimiento durante la ejecución.
Asuntos no resueltos	
Las perspectivas de sostenibilidad en general son alentadoras, sobre todo en lo técnico e institucional, aunque la misma no está garantizada por restricciones financieras	El Banco debería retomar con urgencia el trabajo en el programa de reformas de competitividad en República Dominicana, antes que se disipe la capacidad instalada, y previo un esfuerzo por introducir en cualquier nueva operación elementos de mitigación del riesgo de limitada apropiación de las reformas.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Acs, Z., Stenholm, P. and R. Wuebker, (2010.) *Exporting Country-level Institutional Arrangements on the Rate and Type of Entrepreneurial Activity*. Mimeo.
- Agosin, M., Manzano, O., Rodriguez-Balza, R., y Stein Ernesto. Editores. (2009). *La ruta hacia el crecimiento sostenible en la República Dominicana: Fiscalidad, Competitividad, Institucionalidad, Electricidad*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Anzola, M. (2014). *Developing of An Action Plan for Business Climate Reforms*. Inter-American Development Bank.
- Consejo Nacional de Competitividad, República Dominicana (2016). "Informe de Evaluación Final. *Proyecto Asistencia Técnica para el Programa de Apoyo a la Política de Competitividad II*". Mimeo. República Dominicana.
- Consejo Nacional de Innovación Chile. (2013). *Hacia una Estrategia Nacional de Innovación Para la Competitividad*.
- Franco, A. (2016). Background paper. Reporte de Cierre de la Serie Programática de Competitividad 2009-2010. República Dominicana. Mimeo. Washington, D.C.
- Hallward-Driemeier, M. and L. Pritchett. (2011). *How Business is Done and the "Doing Business" Indicators: The Investment Climate when Firms have Climate Control*. The World Bank. Policy Research Working Paper. Washington, D.C.
- Howell, H., J.C. Navarro, C. Stevenson & K. Grant. (2016). Policy Reforms in Business Climate and Innovation in LAC. Lessons learned from the IDB's Experience with Policy Based Loans. Technical Note. Inter-American Development Bank. Washington. D.C.
- Lora, E. (2012). *Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- Navarro, J.C. and Benavente, J.M. y G. Crespi. (2016). *The New Imperative of Innovation*. Inter-American Development Bank
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. US.
- OECD. (2006) *Business Climate Development Strategy*. Paris.
- OECD. (2010) *Innovation Strategy*. Paris.
- Rodrik, Dani. (2011). *The Globalization paradox. Democracy and the Future of the Economy*.
- Rouvinen, P. (2002) "Competitiveness in the New Economy," Discussion Papers 786, The Research Institute of the Finnish Economy.
- World Bank / IFC.(2013). *Doing Business Report*.
- World Economic Forum. (2013). *The Global Competitiveness Report 2012-2013*.

Informe de Terminación de Proyecto
Programa de Apoyo a la Política de Competitividad I, II y Asistencia Técnica para el Desarrollo Productivo y Actividades de Innovación (DR-L1014; DR-L1046; DR-L1116)

Efectividad en el Desarrollo
Resumen

I. Contribución Estratégica

1. Objetivos de la Estrategia de Desarrollo del BID	
Programa de Préstamo	Fortalecimiento Institucional
Metas Regionales de Desarrollo	
Contribución a los Productos del Banco (Tal como se definen en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	Micro, pequeñas o medianas empresas productivas financiadas
2. Objetivos de Desarrollo de la Estrategia de País	
Objetivo Estratégico del País (Matriz de Resultados)	Programa alineado con objetivos estratégicos de la Estrategia de país: Uno de los pilares de la Estrategia es la mejora de la competitividad y el desarrollo productivo, a través del apoyo a PYMEs y su acceso a mercados. Este objetivo requiere un abordaje multisectorial con acciones orientadas a: (i) apoyar el fortalecimiento de la capacidad de las firmas de introducir innovación y adoptar tecnologías; (ii) facilitar el acceso de las empresas a financiamiento; (iii) facilitar la conectividad y la inserción a mercados; y (iv) fortalecer las instituciones necesarias para mejorar la implementación y coordinación de las intervenciones, temas que han sido abordados con el presente Programa.

Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (Si no se encuadra en la estrategia de país)

II. Efectividad en el Desarrollo - Criterios Centrales

	Logro Parcial	Peso
<i>Calificación promedio</i>	0.53	
1. Efectividad	0.42	57.00%
Logro promedio de resultados atribuibles al proyecto	0.07	60.00%
Logro promedio de productos	0.94	40.00%
2. Eficiencia	N/A	0.00%
3. Relevancia	1.00	29.00%
4. Sostenibilidad	0.00	14.00%

III. Efectividad en el Desarrollo - Criterios No Centrales

Contribución a los Objetivos de Desarrollo del Banco	Satisfactorio
Contribución a los Objetivos de Desarrollo del País	Satisfactorio
Cumplimiento con el Plan de Monitoreo y Evaluación	Satisfactorio
Uso de Sistemas Nacionales	Satisfactorio
Salvaguardas Ambientales y Sociales (implementación de medidas de mitigación)	Satisfactorio

Nota de Efectividad en el Desarrollo

La serie PBP tuvo como fin apoyar reformas para fomentar la competitividad y productividad. Las reformas apuntaban mejoras a la gestión y administración fiscal, la competitividad institucional y facilitación comercial, el clima de negocios, y la innovación. Este último componente de innovación contó directamente con el apoyo suplementario de un Proyecto de Cooperación Técnica (PCT) como parte del segundo PBL.

I. Efectividad:

A pesar de que no se lograron en su mayoría los resultados esperados, la lógica vertical era válida al inicio del proyecto. Como es usual para los PBLs, si bien los préstamos contribuyen o facilitan a las reformas, la totalidad de las mismas cuando se dan exitosamente no pueden ser atribuibles a un PBL – siendo un vehículo puntual y relativamente de menor importancia en la confluencia de múltiples factores que pueden incidir en no solamente impulsar sino más bien materializar dichas reformas. Por ende, el no haber logrado los resultados tampoco puede entenderse en este caso como una falla de la lógica vertical. Las mejoras que se querían realizar usualmente ocurren en el contorno de reformas a la competitividad y clima de negocios en los países que exitosamente logran mejorar su competitividad. Sin embargo esta es una condición necesaria pero, como demostrado para el proyecto, no suficiente por sí sola, para garantizar el éxito de las mismas. Al ser estas reformas prioritarias para el gobierno como evidenciado en el Plan Nacional de Competitividad Sistemática, el equipo de proyecto no pudo haber fácilmente previsto que habría una falta de apropiación en internalización de las reformas una vez planteadas que implicarían el no-logro de los resultados. Por ende, el rompimiento de la lógica vertical sirve de lección para futuro que pese la importancia de dichas reformas en fomentar la competitividad, es importante analizar la probabilidad de apropiación y continuidad de las mismas para efectuar los cambios esperados. De considerar deficiencias en esta área, quizás el vehículo propicio a hacerles frente deja de ser el de un PBL.

Los resultados en su mayoría no fueron alcanzados como evidenciado en los indicadores de la Matriz de Resultados. En la sección de Atribución de Resultados el equipo ha planteado en una discusión detallada y adecuada del por qué las reformas de las cuales podría esperarse el tipo de beneficio deseado fueron insuficientes en el caso de Republica Dominicana. Los pocos resultados alcanzados de manera muy parcial relevantes a los clústeres se consideran atribuibles al proyecto porque eran resultado del apoyo directo de la Cooperación Técnica suplementaria al segundo PBL. Sin esta iniciativa, difícilmente se habrían dado estos beneficios. Se ha respaldado la atribución de manera teórica. En su mayoría los productos fueron logrados. Aparte de las fallas de diseño de algunos pocos productos identificadas por el equipo, hay dos que se identificaron en la revisión que podrían haberse mejorado para ser SMART.

II. Relevancia

El proyecto fue, y continúa siendo relevante - especialmente dado que no se han logrado los avances esperados - y más bien en ciertos índices de competitividad el país ha retrocedido- es aún más necesario afrontar esta problemática habiendo aprendido de la falta de apropiación y continuidad de las reformas señalada en el PCR. Los pasos tomados no eran suficientes para incidir en los logros planteados, pero si necesarios como mostrado en la experiencia de tantos países que se tornan competitivos con este tipo de reformas. El hecho de que faltó el éxito a falta de apropiación de las reformas y su puesta en marcha no quiere decir que las mismas no sean necesarias o dejen de ser relevantes. Además, se canceló la tercera operación, pero los \$180MM que se intencionaba originalmente fueron colocados - la segunda operación fue de \$120MM en lugar de \$60MM - ósea que no fue por cambio de prioridad del gobierno.

III. Sostenibilidad

En su gran mayoría los resultados no fueron logrados. Para poder hablar de que estas reformas tuvieran beneficios sostenibles en el tiempo debieron haber ya dado algún fruto y a partir de ahí la pregunta sería si esos beneficios son sostenibles. Si bien los beneficios del PCT son más sostenibles, esto era una parte pequeña de la totalidad del programa. Para que las reformas tengan el efecto esperado (como las mejoras de competitividad medido por los índices internacionales que no se dieron) y sean sostenibles en el tiempo deberán ser apropiadas e implementarse consistentemente y continuamente en la práctica. Entre más tiempo pasa desde su introducción que esto no suceda menos sostenibles se tornan porque lo logrado se va disipando al cambiar los actores relevantes a estas funciones.